



Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración

Por Alejandro Casalis y Alejandro Villar

Introducción

El presente trabajo aborda la problemática del desarrollo territorial en Argentina y plantea la necesidad de promover estrategias tendientes a equilibrar la situación de todas las regiones, beneficiando en particular a aquellas más rezagadas en cuanto a las condiciones de vida de la población. Para esto se propone realizar un diagnóstico sobre las tendencias actuales del desarrollo territorial, identificar los principales problemas de desigualdades espaciales y de concentración, revisar las políticas públicas que se están implementando en los tres niveles del Estado y realizar un conjunto de propuestas para revertir estos procesos.

En este marco, se plantea que existe una relación estrecha entre el modelo de desarrollo y la conformación del territorio. Un modelo de desarrollo se configura a partir de las características que asume en cuanto a la dimensión económica y social, al rol del Estado y el tipo de inserción internacional que posea; de tal manera de generar una impronta sobre la forma de organización, producción y distribución en los territorios. De esta manera, con sus orientaciones y políticas públicas, influye, en cierta forma, en la conformación de aquellos ya que potencia a determinadas regiones y sectores mientras que atenúa a otros; favorece el desarrollo de unos actores económicos y sociales y desplaza a otros. En este escenario, las políticas públicas le permiten al Estado canalizar y orientar las demandas de la sociedad, e intervenir en la dinámica económica y social de los territorios.

Si bien la dimensión nacional orienta “desde arriba” a los territorios, por otra parte, “desde abajo” éstos también intervienen en la conformación del mismo. La construcción del territorio es un proceso complejo en el que se evidencia una relación dialéctica entre la dimensión nacional y subnacional e intervienen, también, los actores del sector privado, social y del conocimiento. En ese sentido, en los últimos años, las políticas públicas han comenzado a incorporar lo territorial en la planificación.

De esta manera, la dimensión territorial es un eje central para la construcción de un modelo de desarrollo productivo e inclusivo porque vincula, en un determinado espacio geográfico, a lo productivo con lo social, lo político, lo ambiental, la infraestructura y las condiciones de vida de la población. En las regiones se generan un conjunto de procesos, flujos, relaciones, conflictos, e intereses que operan en ellas -que tienen incidencia sobre la dinámica productiva, social, institucional, política del territorio- al mismo tiempo que produce y reproduce en ese accionar una dinámica territorial específica. Los procesos globales, regionales, nacionales y subnacionales así como los económicos, sociales, políticos e institucionales que operan sobre los territorios les van dando forma y condicionan sus posibilidades de y la calidad de vida de su población.

Finalmente, el artículo se estructura en tres partes. La primera muestra el pasaje del modelo neoliberal al actual (aún en construcción desde 2003) de tipo productivo e inclusivo. La segunda, presenta un breve diagnóstico de la situación regional en la Argentina, con particular énfasis en las condiciones económicas, sociales, de la infraestructura y los principales procesos de acumulación. La tercera parte se aboca al desarrollo territorial en relación a la competitividad, las cadenas de valor¹ y las políticas públicas. Por último, se presentan algunas propuestas y contribuciones para el desarrollo territorial en función de los principales problemas detectados y se elaboran las principales conclusiones.

I. El pasaje del modelo neoliberal al productivo con inclusión

Los territorios y las regiones, además de su connotación geográfica, son construcciones sociales, económicas y políticas. El tipo de conformación que adquieren está relacionada con el modelo de acumulación y con la forma de inserción de los países (y de las regiones) en la división internacional del trabajo. En este marco, la Argentina siempre ha sido un país espacialmente desigual. Sin embargo, desde mediados de la década de 1970, con la implementación del modelo neoliberal, estas desigualdades comenzaron a profundizarse. A partir de 1990 con la aplicación de las políticas de reforma del Estado y liberalización de la economía (apertura comercial, desregulación económica y financiera, políticas monetarias ortodoxas y apreciación del tipo de cambio, reducción del gasto público, privatizaciones y retiro del Estado de la esfera económica) se dio paso a la consolidación del modelo neoliberal. La consecuencia de este proceso de cambio estructural fue la desestructuración del aparato productivo, reprimarización de la producción, desindustrialización, aumento del desempleo y la pobreza junto con la crisis de las economías regionales, profundizado así las desigualdades regionales históricamente existentes.

Para mitigar las consecuencias adversas de ese modelo los municipios comenzaron a implementar políticas de desarrollo local que se orientaban a procurar atraer inversiones, generar puestos de trabajo y mejorar la competitividad local. Sin embargo,

¹ Se entiende por cadena de valor a la conjunto de eslabones que integran un proceso productivo desde la elaboración de las materias primas hasta la comercialización. En cada uno de los eslabones se agrega valor al incorporar trabajo al proceso productivo.

en un contexto nacional adverso, marcado por la desestructuración productiva y en un marco de debilidad política, económica e institucional para implementar dichas estrategias, los resultados fueron escasos (Villar, 2007, García Delgado y Casalis, 2006). En términos espaciales la implementación del modelo neoliberal significó la ampliación de la desigualdades regionales, la profundización de la concentración económica y espacial así como la extranjerización y reprimarización de la producción.

A partir de 2003 se comienza a configurar un nuevo modelo que, basado en lo productivo, el empleo, la reactivación del mercado interno y apoyado en un contexto internacional favorable por la demanda de *commodities* de las BRIC'S (Brasil, Rusia, India, China), permitió el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), el aumento del empleo y la disminución de la pobreza e indigencia (García Delgado, 2010). La recuperación del ciclo económico nacional generó el incremento del Producto Geográfico Bruto (PGB) que está vinculado al aumento de la actividad económica regional². Asimismo, se ha generado mayor crecimiento en aquellas regiones vinculadas a los ejes más dinámicos del actual modelo (sector agropecuario, minería e hidrocarburos, automotriz, maquinaria agrícola, construcción, etc.).³ También se observa una presencia más activa del Estado mediante la implementación de políticas públicas que incorporan más decididamente la dimensión territorial en la planificación. Esto se expresa en la identificación de los desequilibrios espaciales y su abordaje mediante la realización de obras de infraestructura, tanto para el desarrollo productivo como social, junto con el despliegue de planes y programas orientados a los sectores de la producción. Asimismo, estas políticas tienden a incorporar a actores estatales subnacionales (provinciales y locales), del sector privado, social y del científico tecnológico en su planificación e implementación. Estos cambios han generado un escenario más propicio para encarar estrategias de desarrollo regional que se imbriquen con las nacionales.

Pero, también, es necesario señalar que revertir la situación de desigualdad regional es una tarea de mediano plazo por lo que todavía no se observa una modificación significativa en cuanto a las desigualdades espaciales de Argentina. El actual modelo presenta aún aspectos problemáticos para el desarrollo territorial como es el bajo agregado de valor a la producción local, la falta de acceso al crédito, la concentración y transnacionalización de empresas, problemas de calificación laboral, déficit en la infraestructura pública y privada y deterioro de las condiciones de vida de la población. No obstante, el nuevo rol activo que el Estado asumió a partir de 2003 y algunas políticas públicas de industrialización a nivel local, el desarrollo de cadenas de valor en base a los sectores PyME's industriales y rurales se orientan a generar empleo y mejores condiciones de vida con el fin de favorecer, en especial, a aquellas regiones más postergadas.

2 Así, tomando en cuenta la variación del PBG entre 2003 y el último dato disponible por provincia, en términos absolutos, la región Centro y Buenos Aires es la que más creció, mientras que en términos relativos Catamarca y San Juan fueron quienes más crecieron al duplicar su PGB, impulsados por el auge de la minería. (Centro de Estudios para la Producción. *Serie de Producto Geográfico por Provincias* Ministerio de Industria de la Nación)

3 El nuevo modelo implica un cambio con respecto al modelo neoliberal ya que se observa un mayor dinamismo de las regiones y provincias producto del crecimiento económico, la reactivación industrial en la región centro y las principales ciudades de Argentina, la expansión de la frontera agropecuaria y el aumento de la producción agropecuaria y agroindustrial en la región Centro, Noreste argentino (NEA) y Noroeste argentino (NOA) y en las economías regionales y el dinamismo que le otorgó a la región Patagonia, Cuyo y del NOA la producción de hidrocarburos, minerales y turismo.

II. Diagnóstico del desarrollo territorial en la Argentina

Uno de los rasgos característicos de la Argentina sobre los que se ha insistido permanentemente es la profunda desigualdad regional que la atraviesa. Para tener una visión actual sobre esta situación se presenta un breve diagnóstico que se organiza en dos partes. La primera se refiere a las principales características de las regiones del país. La segunda aborda los distintos sectores de la producción. Una primera caracterización sintética sobre las regiones permite presentar la siguiente situación⁴:

Área Metropolitana de Buenos Aires y Región Pampeana: Esta es la región de mayor nivel de desarrollo relativo. Está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos. La estructura económica de éstas es la más diversificada de Argentina, registrando los mayores niveles de desarrollo industrial, agropecuario y de servicios, además de una buena inserción en el comercio internacional. Es una región muy dinámica pero heterogénea. Genera el 75% del PBI, alberga el 67% de la población del país y representa el 30% de la superficie del territorio. Tiene el más alto índice de desarrollo humano del país. Concentra el 80% de los créditos y depósitos bancarios. La población en situación de pobreza es del 9,4% y el de indigencia es del 2,6%. Presenta núcleos duros de pobreza y situaciones sociales de difícil resolución como las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe.

La Región Patagónica: La actividad económica de las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego se basa en la calidad y abundancia de los recursos naturales que se complementan con producción agropecuaria la pesca y el turismo. Cuenta con petróleo, gas y energía hidroeléctrica así como minería, y producción agropecuaria, fundamentalmente la ovina y frutas. El modelo de acumulación mayormente está sostenido en la producción de hidrocarburos, minería, turismo y pesca. Es bajo el nivel de desarrollo industrial, que se encuentra concentrado en algunas localidades como Ushuaia y Río Grande, favorecidas por un régimen de promoción industrial que ha impulsado la radicación de industrias de electrónica, electrodomésticos y de comunicaciones. La actividad industrial también se localiza en Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn en torno del petróleo y el aluminio respectivamente y en Cipolletti a partir del procesamiento de la producción frutícola. La escasez de agua, la aridez del suelo y la desertificación condicionan a la producción agropecuaria. Las provincias de la Patagonia sur se caracterizan por ser receptoras de mano de obra que se desplaza por motivos laborales. La región posee un 5,8% de la población en situación de pobreza y un 2,5% en situación de indigencia. Presenta baja densidad de población por km cuadrado y poblaciones dispersas principalmente asentadas en la línea del atlántico y de la cordillera.

La Región de Cuyo: Compuesta por Mendoza, San Juan y San Luis basa su modelo de acumulación en los recursos naturales provenientes de la minería, el petróleo y el gas y en economías regionales sustentadas en el vino y las frutas. La región de Cuyo, en particular Mendoza, se destaca por su ubicación en el Corredor Bioceánico del Mercosur y por la atracción de capitales internacionales que ejerce su ubicación en cuanto al acceso a los puertos de Chile que permiten la exportación hacia el Pacífico. San Juan centra su economía en grandes proyectos de minería a cielo abierto para la

4 Elaboración propia a partir de una caracterización realizada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina (2010).

extracción de oro, plata y demás metales así como en la producción de frutas y vinos. En esta región está creciendo la actividad turística. Posee un 8,3% de la población en situación de pobreza y un 5,2% de indigencia. En Mendoza y San Juan la actividad agropecuaria se realiza principalmente a partir del manejo del agua, creando territorios productivos y aptos para la vida; mientras que, por otra parte, existen amplias zonas de montaña con escasa accesibilidad.

La Región de Noroeste Argentino (NOA): Incluye a Jujuy, Tucumán, Salta, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero. Presenta gran diversidad geográfica, productiva y cultural pero también fuertes desigualdades. Fue la región más dinámica hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando el eje económico se desplazó hacia el puerto de Buenos Aires y la región pampeana. Predominan las actividades primarias (agropecuarias, minería), turísticas y, en menor grado, industrial, particularmente concentrada en Tucumán y Salta que son, a su vez, centros económicos de relevancia. Catamarca, a partir de 2005, ha registrado un considerable crecimiento de la minería. Estas provincias poseen economías débiles que se insertan con dificultad las redes del comercio internacional y nacional debido a la baja productividad y competitividad de su sistema productivo. Atraen menor cantidad de inversiones que otras regiones del país. El nivel de recaudación propia es bajo, dependiendo altamente de las transferencias del Estado Nacional. El déficit de infraestructura pública y privada de esta región (junto con el NEA) es elevado en relación al resto de las regiones de Argentina, pero, también, es la región, junto con el NEA, donde el Estado Nacional ha realizado, a partir de 2005, mayor cantidad de inversiones para disminuir las desigualdades espaciales. Tiene el 11,8% de su población por debajo de la línea de pobreza y un 2,1% en la indigencia.

La Región del Noreste Argentino (NEA): Integrado por las Provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones se caracteriza por poseer producción primaria con bajo valor agregado y estar especializadas en monocultivos. En Misiones por la yerba mate, el té, el tabaco y la producción de madera; en Chaco por el algodón y la actividad forestal; en Corrientes por la yerba, los cítricos y la ganadería extensiva y en Formosa por esta última y la madera. Esta región está experimentando una significativa transformación agropecuaria con motivo de la expansión de la frontera agraria y la introducción de cultivos como soja y maíz. Misiones, además, se encuentra posicionada en el turismo a partir de contar con el Parque Nacional Iguazú, principal atractivo natural receptor del turismo internacional. Toda la región cuenta con abundante biodiversidad y recursos naturales estratégicos como el agua. Es donde se registra el mayor porcentaje de población rural y, junto con el NOA, históricamente se ha caracterizado por poseer una fuerte migración hacia los principales centros urbanos del país. Presenta un significativo déficit de inversión pública y privada que la coloca, junto con el NOA, entre las regiones más rezagadas. Tiene el 18,5% de su población por debajo de la línea de pobreza y un 3,7% en la indigencia.

Una segunda aproximación diagnóstica se organiza a partir de los sectores productivos. Así, para el caso de la producción agropecuaria se observa que en los últimos quince años se produjo un proceso de reconfiguración de su estructura socio-productiva y un sostenido incremento de la demanda externa lo que generó fuertes impactos sobre el empleo rural así como en la tenencia y el uso de la tierra. Proceso que ha dado lugar a la emergencia de nuevos actores económicos, en especial empresas nacionales y transnacionales proveedores de bienes, servicios y paquetes tecnológicos, inversores financieros en *commodities*, contratistas locales y arrendatarios, entre otros

(Bisang, R, 2008; Gutman, G, 2007). La introducción de nuevas tecnologías y la emergencia de nuevos actores repercutieron sobre la producción agropecuaria y moldearon la rentabilidad intra-sectorial, de acuerdo al tamaño de las explotaciones, la localización geográfica y la capitalización de las mismas⁵.

Este sector es uno de los pilares del modelo de acumulación, tanto en la Región Centro como en el NEA y NOA. El avance de la agricultura, en particular la soja, juega un papel central en detrimento de otras especies y actividades las cuales son desplazadas a tierras de menor productividad. Esto tiene impacto en cuanto a concentración de la producción y de la tierra y, particularmente, refuerza la especialización en producción primaria con bajo valor agregado que reduce la diversificación de la producción rural e impacta negativamente sobre el ambiental. Los actores económicos relevantes son los grandes *pools* de siembra, cuyo aporte al desarrollo territorial es bajo ya que su lógica de acumulación e intereses se centra principalmente en incrementar la producción primaria con destino de exportación, mientras que los procesos de industrialización que generan son escasos y aportan bajo agregado de valor a la producción. Asimismo, la aparición de nuevos actores provoca el desplazamiento de pequeños y medianos productores que abandonan la actividad dedicándose al arrendamiento de la tierra⁶. A su vez, la capacidad de generar empleos directos que tiene el sector es baja en relación a otros debido al uso intensivo de tecnología aunque genera empleo indirecto a través de los servicios vinculados a la producción y la actividad comercial local (Bisang y Sztulwark, 2007).

La situación de otras economías basadas en el sector primario muestra un escenario dominado por la concentración, la extranjerización y la expulsión de pequeños y medianos productores no capitalizados. En efecto, esto se puede encontrar en la producción de caña de azúcar en Tucumán, Salta y Jujuy; la de la yerba mate y el té en Corrientes y Misiones; el algodón en el Chaco; el tabaco en Salta, Jujuy y Misiones; la vid, frutas secas, conservas, especias y olivas en Cuyo, el NOA y el NEA; así como con los quinteros de los cinturones verdes de Rosario, Córdoba, Mar del Plata y del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA); con los productores de papas y cebollas de Buenos Aires; y con los productores de frutas de San Pedro y del Tigre, en la Provincia de Buenos Aires, entre otros. A modo de ejemplo se puede señalar en el caso de la producción de frutas en el Alto Valle de Río Negro⁷ donde, desde de la década de 1990, se viene produciendo un fuerte proceso de reconversión sectorial. Se trata, por un lado, de un proceso de concentración e integración de las distintas etapas del proceso económico (producción, comercialización, empaque-exportación y procesamiento de manzanas y peras) en grandes firmas y, por otro, de la extranjerización de la tierra y de las empresas del sector. Esto les ha permitido imponer a los productores locales desventajosas condiciones de compra de la producción, afectando la rentabilidad de los mismos e incrementando el proceso de concentración, pérdida de productores y

5 La composición social y económica del sector agropecuario es muy heterogénea, compuesta desde agricultores familiares y pequeños productores hasta grandes inversores financieros, según el tipo de capitalización, la ubicación regional y el tipo de negocios en los que participan.

6 En algunos casos se genera una red local, compuestas por productores, empresarios, profesionales y propietarios rurales, que conforman *pools* de siembra para invertir a nivel local como una forma de canalizar ahorros por la rentabilidad del sector. Esto refuerza los procesos de especialización.

7 El Valle de Río Negro fue una zona productiva originalmente promovida a partir de la colonización de pequeños productores de chacras dedicadas a la producción intensiva de manzanas y peras. Desde la década del '80 y acentuado desde los '90, la falta de políticas de promoción del sector, la caída en el precio interno e internacional de los productos de la región y las dificultades para la capitalización y reconversión tecnológico de muchos de ellos, fueron obligando a los pequeños productores a vender la propiedad, iniciándose un proceso de reconfiguración del mapa productivo.

despoblamiento del Alto Valle de Río Negro (Rofman, 2006). Una situación similar ocurrió con los pequeños productores a partir del proceso de reconversión del sector vitivinícola de Mendoza que en términos de mejora de la calidad y aumento de las exportaciones ha sido muy exitoso pero que ha tenido consecuencias socio-productivas negativas para los pequeños y medianos productores no capitalizados.

La actividad industrial es la base del modelo de acumulación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, particularmente en el Conurbano Bonaerense, y algunas ciudades del interior del país como Córdoba o Rosario. En efecto, en aquel densamente poblado espacio se radica la principal fuerza industrial del país. Su rasgo característico es el entramado de pequeñas y medianas empresas que conviven con grandes establecimientos industriales⁸. Es un sector ampliamente diversificado entre las ramas metalúrgicas, plásticos, químicos, textiles, cueros, alimentos y bebidas, entre las más importantes. Este entramado industrial se ha visto ampliamente beneficiado por el cambio de modelo y las políticas macroeconómicas implementadas, particularmente la cambiaria y las orientadas a la expansión del mercado interno, que le permitió recuperar la dinámica y crecimiento de otras épocas. Sin embargo, también es necesario señalar que el perfil de demanda de mano de obra ha cambiado y ahora se requiere una de mayor capacitación y formación, por lo que su impacto en la generación de empleo es menor que en los años setenta. A su vez, este sector se encuentra en una etapa de crecimiento que demanda una mayor inversión y un incremento en la productividad (CENDA, 2010).

Dentro de este sector y en la misma Región Centro se encuentran dos ramas de actividad que poseen una particular dinámica. Se trata de la agroindustrial, particularmente de alimentos, y la producción de maquinaria agrícola, cuya evolución en cuanto a producción, facturación, exportación y generación de empleo ha estado asociada al ciclo económico del actual modelo productivista. El período 2003-2011 fue de sostenido crecimiento, si bien se observó una significativa caída en 2008 y 2009 por el efecto de la crisis financiera mundial, la sequía y el conflicto entre el gobierno y las corporaciones rurales. En las ciudades pequeñas y medianas de la Región Centro (centro y sur de Santa Fe, este de Córdoba y noroeste de Buenos Aires) la economía local está vinculada a este sector. De esta manera, para el desarrollo territorial de esta región es fundamental la complementación entre el sector primario, el secundario y de servicios junto con las políticas orientadas a la generación de valor agregado e industrialización de la producción local.⁹

La minería es uno de los sectores que conduce el proceso de acumulación en la región Patagónica, Cuyo y parte del NOA. En su mayoría se trata de emprendimientos extractivos, con bajo nivel de industrialización local, poca vinculación con el territorio y con las cadenas productivas locales/regionales. Las empresas que operan los mega-proyectos mineros son mayoritariamente extranjeras, la producción está altamente concentrada, casi en su totalidad se exporta a granel sin incorporación de valor agregado y generan conflictos socio-ambiental significativos. Las regulaciones sobre la renta minera son bajas.¹⁰ Para algunas provincias con escasa base productiva la minería se ha convertido en la principal fuente de ingresos para su presupuesto, convirtiéndose en el

8 Fundación Observatorio PYPE (en línea) www.observatoriopyme.org.ar

9 El Plan Agroalimentario y Agroindustrial Federal (Ministerio de Agricultura) y el Plan Estratégico Industrial (Ministerio de Industria) tienen como objetivo agregar valor e industrializar la producción local y generar empleo, contribuyendo al desarrollo regional.

10 La ley de inversiones mineras, sancionada en la década de 1990, otorga a las empresas mineras notables beneficios como el pago de bajos niveles de regalías, exención impositiva a las exportaciones de materias primas y a las importaciones de bienes de capital, etc.

eje dinamizador de la actividad económica, lo que favorece a la elite política y económica provincial. Pero, los beneficios para el conjunto de la población suelen ser escasos en relación con el potencial de desarrollo que generaría la utilización de esa riqueza para transformar la base productiva local a partir de un proceso de industrialización que permita construir cadenas de valor local/regional. Para esto se requiere la construcción de infraestructura adecuada para sostener el proceso de reconversión productiva y fomentar la creación y consolidación de empresas locales que contribuyan a generar empleos calificados, mejora de las condiciones de vida de la población local, en el marco de un proceso de desarrollo sustentable para el mediano plazo.

Esta situación permite señalar que los procesos de concentración y trasnacionalización de la estructura productiva constituyen un elemento insoslayable para el análisis de las desigualdades regionales. Ambos tienen incidencia en la configuración de los procesos de acumulación primarizados de algunas regiones así como en la concentración de oportunidades en la región centro del país y en algunos centros urbanos en particular.

De esta forma, se puede plantear que la desigualdad regional no solo se explica por la dinámica económica y social de la región central en la que se encuentra la riqueza natural de la pampa húmeda y el corazón industrial, comercial y financiero del país. También es necesario señalar la existencias de modelos de acumulación primarizados, concentrados y, en algunos sectores, altamente extranjerizados que tienden a la reproducción de la pobreza y la exclusión sin ofrecer expectativas de vida atractivas para una gran parte de la población que se ve obligada a migrar a los centros urbanos de las capitales provinciales primero y al de la región central después.

Pero, esta configuración que encuentra soporte en las ventajas naturales de las regiones no es la alternativa inexorablemente para el destino de estos territorios ya que pueden constituir, también, la base material para el impulso hacia la diversificación de la estructura productiva y la complementación intersectorial de tal manera que se puedan configurar perfiles productivos y cadenas de valor más complejas y socialmente más inclusivos.

II. 1. Modelos de acumulación regional y desigualdad espacial

En este punto se abordará la relación entre las características de los modelos de acumulación regional recientemente revisados con la situación de las distintas regiones en términos económicos, productivos, sociales y de infraestructura. Si bien no se puede establecer una relación uncausal entre modelo de acumulación y desigualdad espacial, se puede observar una relación bastante estrecha entre ambas. En efecto, el tipo de configuración territorial impacta en las condiciones de vida de las personas y las posibilidades productivas de los territorios. Las consecuencias se expresan tanto en términos demográficos, institucionales, sociales, de infraestructura, productivos y económicos. A continuación se revisarán estas dimensiones en relación con el tipo de configuración que adquiere el territorio.

En términos demográficos, Argentina posee más de 40.000.000 de habitantes, de los cuales el 40% está concentrado en el área metropolitana de Buenos Aires, ocupando una superficie que representa solo el 3% del país. Esta distribución de la población tiene su correlato institucional ya que el 81% de los gobiernos locales posee menos de 10.000 habitantes (municipios pequeños) en los que solo vive el 13% de la población; mientras que en el 18% de los municipios medianos reside el 48% de la población y sólo en el

1% restante lo hace el 39% (Iturburu, 2000). Asimismo, tiene consecuencias sobre las demás dimensiones que a continuación se reseñaran generando una retroalimentación de una relación dialéctica.

En términos sociales, el NEA es la región en donde la pobreza es la más alta (21,6%), siendo en Corrientes del 23,5% mientras que en la Patagonia la pobreza es la más baja (7,1%), con Tierra del Fuego en el 1,9%. Esto implica que la desigualdad espacial en lo referente a la pobreza llega a una relación de doce veces a una, tomando los casos extremos de Corrientes y Tierra del Fuego¹¹. Por otra parte, la indigencia es mayor en el NEA, siendo en Chaco del 8,4%, mientras que Cuyo presenta los niveles más bajos de Argentina.

La tasa de actividad, que mide el porcentaje entre la población económicamente activa¹² y la población total, tiene una disparidad que va del 53,9% en la Ciudad de Buenos Aires hasta el 32,1% en Formosa. En promedio la región Centro y Buenos Aires presentan la tasa más alta de actividad, por encima del 46%, mientras que el NEA tiene la más baja, en torno del 36%¹³. Esto significa que en el NEA es más alto el porcentaje de personas no económicamente activas, es decir que por diversos motivos están fuera del mercado de trabajo¹⁴. Esta disparidad regional obedece, entre otros factores, a que en la región Centro y Buenos Aires actúan por su mayor dinamismo económico como un centro de atracción de migración de población desde otras regiones. La contracara de este proceso es el incremento de los problemas sociales y el deterioro de las condiciones de vida de la población ubicada en las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe, situación que demanda la intervención del Estado (Villar, 2010), a la vez que se observa un relativamente bajo nivel de desocupación en las regiones del NEA y NOA por la propensión que tienen a “expulsar” población que migra hacia los principales centros urbanos de la Región Centro y Buenos Aires ante la falta de oportunidades en sus localidades de origen. Desde la perspectiva de los salarios, la Patagonia presenta los más altos por la incidencia del sector petrolero y el mayor costo de vida que implica vivir en esa región. En segundo lugar se ubica la Región Centro mientras que el NEA es en donde los salarios en promedio son más bajos¹⁵.

La infraestructura desempeña un rol significativo para el desarrollo territorial ya que incide tanto sobre la calidad de vida de la población como sobre las actividades productivas, generando una retroalimentación entre ambas. La concentración en la Región Centro se refuerza porque la infraestructura pública y privada está principalmente orientada hacia los mayores centros urbanos de dicha región y, en menor medida, en las capitales de provincias, aunque, a partir de 2003, se han puesto en marcha obras que benefician a las regiones más postergadas. Desde una perspectiva regional se observa que el NEA y el NOA históricamente tienen mayor déficit de infraestructura y, a la vez, menor base productiva industrial y productividad que otras regiones. De esta forma, queda claro que la falta de adecuada infraestructura refuerza la

11 Ministerio de Economía (MECON) (2011) *Informe de Coyuntura Económica Regional*. MECON, Buenos Aires. Ver Tabla n°1 , en Anexo.

12 Es la población que tiene una ocupación o que sin tenerla la está buscando activamente.

13 Fuente: Ministerio de Economía (MECON) (2011) *Informe de Coyuntura Económica Regional*. MECON, Buenos Aires. Ver Tabla n°1 , en Anexo.

14 Esto se puede deber porque al ser entrevistados las personas han declarado no estar buscando trabajo o por la existencia de mayor porcentaje de personas que no están en condiciones legales de trabajar (niños y ancianos).

15 Fuente: Ministerio de Economía (MECON) (2011) *Informe de Coyuntura Económica Regional*. MECON, Buenos Aires. Ver Tabla n°1 , en Anexo.

concentración en la Región Centro ya que las empresas prefieren radicarse en aquellas en donde ésta es mayor, permitiendo más fácilmente el acceso a los mercados y menores costos de producción.

Desde el punto de vista productivo, en la Provincia de Buenos Aires se ubica la mayor cantidad de empresas registradas, seguida por la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. La principal base industrial del país se encuentra en aquella, específicamente en el conurbano bonaerense y el corredor industrial norte, además de algunas ciudades del interior provincial como Mar del Plata, Bahía Blanca y Tandil, entre otras. Esta Provincia triplica (con 25.981 empresas) la cantidad de industrias registradas ubicadas en la de Santa Fe (6.746) y cuadruplica la de Córdoba (5.822). Con excepción de las provincias de Mendoza y Misiones, en el resto de las provincias la cantidad de industrias no supera las mil mientras que Formosa y La Rioja registran menos de doscientos veinte¹⁶. Con excepción de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, en el resto del país las empresas dedicadas al sector primario agropecuario superan a las del sector industrial y en todas las provincias el sector servicio y comercial expresan más del 60% de las empresas registradas. Estos niveles dan cuenta de regiones y provincias cuya estructura es poco compleja, predominan procesos de acumulación primarizados, con déficit de inversión en infraestructura pública y privadas mientras que la productividad y la capacidad de generación de empleo es baja. Por último, esto encuentra su correlato en la distribución del PGB. La Provincia de Buenos Aires es la que presenta el mayor PGB, seguido por la Ciudad homónima, que triplica el de Córdoba y Santa Fe. La diferencia que existe entre el NOA, NEA, Patagonia y Cuyo, en promedio, con respecto de la región Centro y Buenos Aires es uno a diez veces.

En definitiva, la presencia de marcadas desigualdades regionales en Argentina constituye un obstáculo para la conformación de territorios más equilibrados, con mayor nivel de infraestructura pública y privada, con base productiva más amplia, compleja, dinámica y complementaria entre sectores, que genere empleos de mejor calidad y oportunidades para el desarrollo de las personas y mejores condiciones de vida.

Resumiendo lo planteado en este apartado, se puede señalar que las desigualdades regionales se deben, entre otros factores, por un lado, a la existencia de modelos de acumulación regional primarizados y, por otro, a procesos de concentración de las oportunidades y de la inversión en la Región Centro. Asimismo, se observa que aquellas se expresan tanto en lo demográfico, lo social, la infraestructura, lo productivo y lo económico. Finalmente, estas dimensiones están mutuamente relacionadas entre sí y obedecen, en buena medida, a las características que adopta el modelo de acumulación a nivel territorial.

III. Desarrollo territorial: Competitividad, cadenas de valor y políticas públicas

En este apartado se presentará, brevemente, el concepto de desarrollo territorial que organiza el trabajo y la relevancia que en éste adquieren la competitividad, las cadenas de valor y las políticas públicas que alientan estos procesos.

Por desarrollo territorial, entonces, se entiende a un proceso político, social, económico e institucional que produce la generación de actividades económicas de carácter productivo que posean impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, generando empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a

16 Fuente: Ministerio de Economía (MECON) (2011) Informe de Coyuntura Económica Regional. MECON, Buenos Aires. Ver Tabla n°1, en Anexo.

la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

Así, lo local es una escala del desarrollo territorial -como también es lo microregional, provincial, lo regional y lo nacional- y que por lo tanto no puede plantearse de forma aislada o reclusa a sí misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial. Por ello, el desarrollo territorial -como también el desarrollo local- introduce el desafío de ser abordado desde la multiescalaridad.

Asimismo, se concibe al territorio como sujetos colectivos producto de procesos de construcción social de los agentes de desarrollo que actúan en éste. Estos agentes pueden ser tanto locales como extralocales y tienen vinculaciones con otros que operan en y desde lógicas escalares nacionales y globales. De allí la necesidad de hablar de desarrollo territorial. Ampliar la escala del desarrollo local implica vincular las iniciativas locales con procesos multiescalares; es decir, insertar los procesos de desarrollo local en procesos regionales y nacionales en el marco de los efectos que globalización genera sobre los territorios (Casalis, 2011).

El enfoque del desarrollo territorial procura integrar el desarrollo local, la planificación sectorial y el enfoque de economías regionales. Supone contemplar las particularidades locales y los procesos que operan en los territorios. Esto implica una visión multidimensional que incorpora la articulación interjurisdiccional e interactoral en la que se generan los vínculos que permiten tener como partícipes de estos procesos a los distintos niveles de Estado y a los actores del territorio.

Los territorios, en tanto producto de sus relaciones sociales, económicas y políticas, generan distintos sistemas productivos que se basan en los factores que le otorgan mayor competitividad. Como se vio en el apartado anterior para el caso argentino, las regiones cuentan con economías muy diferentes. Algunas son más diversificadas y dinámicas, otras se encuentran relativamente estancadas o se basan en la explotación de recursos naturales (renovables o no renovables) que se exportan con escaso o nulo valor agregado. Esta heterogeneidad es, a su vez, uno de los factores que explican las desigualdades regionales del país.

Ahora bien, el desafío pasa, entonces, por generar las condiciones para que las regiones con las economías más primarizadas logren incrementar su complejidad diversificando su producción y agregando valor local a su producción primaria. Pero, a su vez, se requiere que las regiones más diversificadas adquieran mayor competitividad, particularmente en su producción industrial. Ésta se basa tanto en el incremento de la productividad, la calidad, la incorporación de la innovación y de recursos humanos calificados como en la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas, el contexto de competencia interna y externa que se genere junto con el apoyo y estímulo de políticas públicas orientadas específicamente a tal fin.

De esta manera, resulta central que las distintas regiones puedan contar con una multiplicidad de encadenamientos horizontales y verticales de relaciones directas o indirectas de los factores que interactúan para conformar el conjunto de las actividades económicas. Por lo tanto, un aspecto central para el desarrollo territorial es que la cadena de valor incluya la mayor cantidad posible de eslabones pertenecientes a un mismo territorio o región. Esto permite una mayor creación de riqueza y la generación de empleo local. De esta manera, uno de los objetivos del desarrollo territorial es crear valor a nivel territorial transformando la materia prima en producto elaborado y que esto genere beneficios sociales y económicos.

El incremento del nivel de industrialización en los territorios es una vía para la complejización de la cadena y el agregado de valor a la vez que colabora con el

desarrollo de proveedores de bienes y servicios. Para ello se requieren políticas tendientes a complementar los sectores primarios con los industriales y de servicios de modo tal que parte de la riqueza que se genera estimule el consumo local y se reinvierta en el territorio generando empleo de mejor calidad, más desarrollo productivo e inclusión social.

Asimismo, es necesario señalar que la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo requiere que el Estado intervenga promoviendo tanto aquellas cadenas de valor que sean generadoras de mano de obra calificada (metalmecánica, biotecnología, software, diseño, etc.) como aquellas que incorporan a trabajadores no calificados o con baja calificación (textil, construcción, calzado, frigoríficos, curtiembres, etc.). Esto demanda una estrategia multidimensional en donde entran en juego políticas de infraestructura, industriales, agropecuarias, crédito, capacitación laboral, etc.

Un factor central en la relación cadenas de valor - desarrollo territorial es el grado de desarrollo productivo del territorio y el impacto en el empleo. Por un lado se encuentran las actividades de punta en la que Argentina demuestra ser competitiva y que agregan valor, innovación, tecnología y sustituyen importaciones (tecnología nuclear, satelital, biotecnología, nanotecnología, etc.). A estas actividades es necesario apoyarlas porque generan empleo de calidad, innovación, pueden desarrollar proveedores y aumentan el valor de la tonelada de las exportaciones, etc. Por otra parte, hay otras cadenas de valor que son menos competitivas, donde la productividad del empleo es menor pero son más generadoras de puestos de trabajo para personas con baja calificación laboral. Al respecto, también es necesario diseñar estrategias para mejorar la productividad y competitividad de estos sectores de tal manera que en un mediano plazo se pueden integrar al mercado internacional.

III.1. Políticas, Planes y Programas para el desarrollo territorial

La recuperación del papel de Estado como actor central del desarrollo trajo consigo la de la planificación de las políticas públicas, en las que ha adquirido más relevancia la dimensión territorial. En efecto, con distintas formas y modalidades gran parte de aquellas han articulado sus estrategias y acciones con niveles estatales subnacionales y/o del sector productivo y social, según los casos. Pero, a su vez, tienen una direccionalidad política, orientada a aumentar la competitividad de los territorios, generar empleo, agregar valor, reindustrializar, etc., que lo diferencia del cariz tecnocrático que a veces asume la planificación. En este marco, se procederá a revisar muy brevemente las políticas nacionales, provinciales y locales que se orientan al desarrollo territorial en los términos trabajados en este texto.

Las políticas nacionales

El nivel nacional del Estado ha adquirido a partir de 2003 una presencia y dinámica que viene contribuyendo decididamente al proceso de crecimiento de los últimos años. A continuación se revisan las principales políticas desplegadas que vienen a contribuir al desarrollo territorial.

Uno de los recursos fundamentales que se requiere para que los territorios tengan competitividad es contar con una adecuada infraestructura y con servicios básicos a la altura de las necesidades. Para esto se ha puesto en marcha una amplia política de construcción de infraestructura a través del Plan Estratégico Territorial (PET) del

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios¹⁷. Este Plan tiene por objetivo general “el reordenamiento del territorio, orientándolo hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y con justicia social, a partir del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas y del potencial humano de cada región”¹⁸. De esta manera, uno de los objetivos fundamentales se orienta a revertir los desequilibrios regionales privilegiando a las regiones menos favorecidas¹⁹. Sus principales líneas de trabajo se orientan a generar infraestructura básica para permitir o mejorar la conectividad de los territorios, tanto en la recuperación del ferrocarril como en la estructura vial²⁰, así como en la extensión de los servicios de internet²¹. Otro aspecto relevante es el acceso a la energía para el desarrollo productivo. En este sentido se terminó la represa de Yacyretá, se ampliaron las redes de gas²² y el tendido de las redes de electricidad.

Por otro lado, y como se dijo, la competitividad también está ligada a la productividad y la innovación. Para ambas es necesario contar con un sistema científico – tecnológico²³ que se articule con el sector productivo. En Argentina se asienta, fundamentalmente, en las universidades nacionales, el Instituto Nación de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nación de Tecnología Industrial²⁴ (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Ahora bien, si las primeras se encuentran extendidas ampliamente por el país, también se observa una clara concentración de la investigación en la franja central del país. Situación que ha llevado a que la Agencia mencionada diseñe convocatorias específicas para alentar la investigación en los territorios donde se encuentra más deprimida. Ahora bien, así como sus actividades son relevantes para el desarrollo territorial en la medida que contribuyen a la generación y difusión de conocimiento e innovación, también es necesario llamar la atención sobre prácticas auto-centradas y auto-legitimantes que conspiran con la

17 La inversión en obra pública, que incluye la inversión real directa (ejecutada por el gobierno nacional) y las transferencias de capital (ejecutadas por provincias, municipios, empresas públicas, entes y empresas privadas), pasó de del 0,6% en 2004 a 2,9% en 2010 en la participación sobre el PBI.

18 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008), *Plan Estratégico Territorial. Avances 2008*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires.

19 Por eso, este Plan y los Planes Estratégicos de las Provincias de Chaco, Formosa, Salta, entre otros, se orientan a revertir los desequilibrios de infraestructura social y productiva en las provincias menos favorecidas y a aumentar la competitividad de esas regiones.

20 El “Plan Integral Ferrocarril General Belgrano Cargas” consiste en reactivar y reacondicionar más de 2.300kms. de vías del Ferrocarril Belgrano y material rodante para unir las provincias de Chaco, Salta, Formosa, Santiago del Estero y Santa Fe con el puerto de Rosario. Se asfaltó en el período 2004-2010 el 40% de la red vial no pavimentada.

21 En el marco del Plan Argentina Conectada está previsto extender la red federal de fibra óptica, en el tramo Patagonia Sur, que comprende 2007 kilómetros en las provincias de Chubut y Santa Cruz, y en el tramo NEA-NOA, con 2731 kilómetros de fibra que unirán Formosa, Chaco, Salta, Santiago del Estero y Jujuy. Fuente: “La fibra óptica estatal en marcha”. Diario Pagina 12, (en línea). (Consulta 17 de mayo de 2011). www.pagina12.com.ar

22 La construcción del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA), brindará gas natural a más de 1,5 millones de personas de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, el Norte de Santa Fe, Corrientes y Misiones y permitirá la instalación de empresas para el desarrollo productivo de la región al bajar los costos de producción. Fuente: “Gasoducto del NEA: Cristina anunció la obra que beneficiará a las 5 provincias”. Diario Norte, Resistencia. (en línea). (Consulta 4 de febrero de 2011). www.diarionorte.com

23 El sistema científico y tecnológico como actor del desarrollo es en América Latina un producto estatal. En los países desarrollados, en cambio, el papel del sector privado adquiere suma relevancia, sobretudo, en investigación aplicada y desarrollo de productos.

24 Ambas instituciones tienen una estrategia de intervención basada en la perspectiva del desarrollo local/territorial y cuentan con un amplia presencia en todo el país.

vinculación con el sector productivo. Una clara excepción a estas son el INTA y el INTI que cuentan con políticas expresas y de alto impacto en la relación con el sector productivo. También hay que señalar la escasa demanda que éste último genera sobre el sistema científico-tecnológico ya que está más habituado a la compra de tecnología llave en mano o a desarrollar sus propias mejoras. En otras palabras, para que esta relación funcione es necesario un cambio de actitud de los dos actores involucrados.

El sistema de formación superior es relevante para el desarrollo territorial en la medida que su oferta educativa se orienta a la vinculación con el sistema productivo local. En este sentido, se debe señalar la creación de universidades nacionales tanto en el conurbano bonaerense como en el interior del país con propuestas formativas ligadas a las necesidades de su entorno territorial.

Por otra parte, se pueden mencionar políticas nacionales que se orientan a la construcción o fortalecimiento de cadenas de valor. Se trata del *Plan Federal Agroalimentario y Agroindustrial (PFAA)* del Ministerio de Agricultura y el *Plan Estratégico Industrial (PEI) Argentina 2020* del Ministerio de Industria. El primero se propone específicamente la construcción de un sistema agroalimentario y agroindustrial integrado, federal y diversificado, que garantice soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y que agregue valor en origen. De esta manera, pretende posicionar a Argentina en el mediano plazo como un gran productor de alimentos para abastecer la demanda actual y potencial que tendrá el mundo en los próximos años. Por su parte, el *Plan Estratégico Industrial (PEI) Argentina 2020* tiene como objetivo desarrollar las principales cadenas de valor productivas. Algunas de éstas son la de alimentos, calzado, textiles, confecciones, madera, papel, muebles, material de construcción, bienes de capital, maquinaria agrícola, autos y autopartes, medicamentos, software, químicos y petroquímicos. Los sectores seleccionados agrupan el 80 % del PBI industrial y a más del 60% del empleo industrial del país.

Finalmente, las estrategias orientadas a incrementar el empleo y mejorar su calidad a nivel territorial cuentan con el *Plan Más y Mejor Trabajo* y con los “*Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo*”, ambos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El primero se propone generar las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. Se encuentra orientado a los trabajadores afectados por el desempleo y la precarización laboral. Los segundos son estrategias impulsadas por los gobiernos y actores locales que con apoyo del MTEySS procuran mejorar la empleabilidad de las personas, y favorecer encadenamientos productivos que sean dinamizadores del desarrollo a nivel local. Para ello propone la formulación de una estrategia de tipo local-micro regional que sobre la base de una mirada estratégica del territorio genere resultados en el corto, mediano y largo plazo.

En este marco, considerar la dimensión territorial en una política de empleo supone reconocer que para lograr mejores resultados es necesario analizar las dinámicas socio-productivas, las potencialidades de los territorios, el perfil laboral de los mismos y tener en cuenta las demandas específicas y los requerimientos de los actores del sector público, privado, y social. De esta manera, se observa que en ambos casos se trata de esquemas flexibles que se adaptan a las características y necesidades que definen los actores locales.

Si bien la agenda nacional cuenta con una orientación específica, también es pertinente señalar algunos de los problemas recurrentes en este tipo de abordaje que se encuentran a la hora de la implementación. Así, resulta necesario mejorar los procedimientos de articulación vertical entre los niveles nacional, provincial y municipal; así como la articulación interministerial a nivel horizontal. Por otro lado, se

requiere asegurar la participación efectiva y representativa de los actores del territorio ya que de lo contrario se debilita la planificación y la capacidad de intervención. Se debe recordar, entonces, que la planificación territorial es más compleja que la planificación tradicional ya que supone integrar múltiples dimensiones y actores, por lo tanto demanda mayores consensos como más tiempo de gestión.

Las políticas provinciales

Junto a las políticas nacionales se observa una creciente intervención de las provinciales, que se pueden denominar de tipo “meso”. En este sentido, se destaca como estos gobiernos han venido consolidando en su estructura organizacional a áreas destinadas a la promoción del desarrollo productivo en sus territorios incorporando y/o elevando de categoría a las áreas destinadas a ésta función²⁵.

Por su parte, las estrategias y políticas provinciales se orientan, fundamentalmente, a la promoción de la actividad económica ya sea a través del estímulo a la radicación de nuevas empresas, a partir de contar con una legislación específica para ese propósito y de la creación de parques industriales; como en la búsqueda de la consolidación, crecimiento y complejización del sistema productivo provincial. Para esto último se encuentran programas que se orientan a las cadenas productivas procurando incorporar más valor agregado (Ej. Santa Fe, Buenos Aires) o a los ya nombrados destinados al desarrollo tecnológico y la innovación. También se destacan las políticas destinadas a la promoción del comercio exterior.

Ahora bien, estas políticas de carácter endógeno en muchas ocasiones se imbrican con las de tipo nacional que cuentan con mayores recursos. De esta manera se observa como programas nacionales se implementan en coordinación con las estrategias provinciales, generando una articulación vertical entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, también hay que señalar que no siempre esta relación es armónica y coordinada ya que también puede generar competencias y tensiones entre los niveles de gobierno en la medida que las políticas nacionales se implementen en los territorios con estrategias propias que no se consensúan con los gobiernos provinciales. En este punto, el elemento central es lograr que las estrategias provinciales puedan aprovechar para sus propios objetivos a las políticas nacionales que, como se dijo, cuentan con mayores recursos.

A su vez, es importante señalar la relevancia que tienen para una estrategia provincial de desarrollo el hecho de contar con un Banco Provincial a partir del cual poder canalizar la estrategia crediticia, en sinergia con las políticas provinciales. En este sentido, se puede recordar el papel que tuvo la banca provincial en el proceso de

25 Dadas las características de este trabajo y del espacio disponible no se presentarán detalladamente las políticas provinciales orientadas al desarrollo sino que se realizará una aproximación general. Al respecto, se encuentran Ministerios bajo la denominación de Producción (Ej. Entre Ríos, Santa Fe, Jujuy, Buenos Aires) o acompañados por sectores productivos (Ej. Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia de Corrientes) o casos en que se encuentran áreas que por su relevancia regional tienen rango ministerial (Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, el de Turismo de Salta y Río Negro, el de Minería de San Juan). También es importante destacar el lugar que distintas provincias le otorgan a las pequeñas y medianas empresas (Ej. Buenos Aires). Desde el punto de vista de la temática se destaca la incorporación de la innovación tecnológica tanto a nivel ministerial (Mendoza: Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación, Entre Ríos: Ministerio de Desarrollo Social, Empleo, Ciencia y Tecnología) como secretarías (Santa Fe) o programas (Córdoba); el crecimiento de las áreas de Turismo y, como particularidad, el Ministerio de Desarrollo Territorial de Neuquén.

industrialización argentino hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado. En la actualidad, el proceso privatizador de la década de los noventa priva a muchos gobiernos provinciales de este poderoso instrumento.²⁶

También se puede mencionar la política de algunas provincias argentinas que han ido montando un sistema de educación superior no universitario que, más allá de la clásica formación docente, se orienta a una de tipo técnico vinculada con el entramado productivo regional²⁷ a lo que se suma la estrecha relación que suelen tener los gobiernos provinciales con las universidades radicadas en sus territorios.

Ahora bien, las políticas provinciales que se orientan a establecer un vínculo directo con los actores productivos de sus territorios procuran generar lazos estratégicos con los representantes sectoriales, habitualmente organizados en Cámaras, o se vinculan directamente con las empresas, cuando éstas tienen un gran peso en la economía local. Las provincias más pobladas y complejas en términos productivos también canalizan sus políticas a través de los municipios que tiene mayor capacidad para entablar el contacto cara a cara con los sectores productivos locales de menor tamaño. De esta manera, dependiendo de la complejidad territorial y productiva y de las estrategias particulares, las relaciones Provincia – empresarios se produce en forma directa o intermediada con las Cámaras Empresariales y/o los Municipios.

En síntesis, los niveles provinciales de gobierno son un actor central para el desarrollo económico regional en la medida que cuentan con estrategias propias adaptadas a su realidad particular y una relación estrecha con actores productivos de su territorio. De esta manera, la cuestión central se encuentra en cómo estos niveles se articulan tanto con las políticas nacionales como con los municipios y los actores productivos claves.

Por otro lado, es importante señalar que, no obstante el aumento del PGB registrado a partir del año 2003, las provincias siguen siendo débiles en cuanto a la capacidad de recaudación propia que poseen. Este es un dato que se torna relevante para analizar la capacidad de gestión económica que el nivel provincial posee para encarar proyectos de desarrollo propios. En efecto, los ingresos provinciales provenientes de la recaudación propia se ubican en una franja que va de del 83% para la Ciudad de Buenos Aires hasta el 5% de la Provincia de Formosa. La segunda Provincia que mayor nivel de recaudación propia posee es Buenos Aires con el 48%, seguida de Córdoba con el 30% y Santa Fe con el 29%. Es decir que las de la Región Centro, las más ricas y dinámicas del país, apenas cubren un poco más de un tercio de los recursos que disponen. El NEA apenas obtiene el 10% de los recursos por fuentes propias. El NOA el 15%, Cuyo el 18% y la Patagonia el 16%.²⁸

Esto muestra la necesidad que tienen las provincias de contar con recursos coparticipables de parte de la Nación para revertir los desequilibrios en cuanto a infraestructura, desarrollo productivo y mejora de las condiciones de vida. Esta situación hace evidente la necesidad que las provincias transformen su estructura productiva yendo a esquemas de agregado de valor, desarrollo de nuevos eslabones de las cadenas productivas, complementación y diversificación productiva y del empleo, mejora de las calificaciones laboral y aumento de la inversión y de la innovación tecnológica, y del crédito para el desarrollo productivo. Implementar estos cambios

26 También es necesario reconocer que los Bancos Provinciales adolecen debido a las limitaciones de la legislación vigente y de un sistema burocrático que no siempre se encuentra a la altura de las necesidades del sector productivo en términos de condiciones y velocidad de respuesta.

27 Por ejemplo el caso de la Provincia de Río Negro.

28 Fuente: (Centro de Estudios para la Producción. *Serie de Producto Geográfico por Provincias* Ministerio de Industria de la Nación)

requiere de estados provinciales activos pero a la vez fortalecidos en sus capacidades de gestión y, hasta que se pueda revertir la situación, financiados por el Estado Nacional para implementar políticas.

Las políticas municipales

Si la agenda de los gobiernos provinciales se nutrió de organismos destinados a la promoción del desarrollo económico, la de los gobiernos locales se reconfiguró de tal manera que cuesta reconocer el viejo de prestador de servicios urbanos conocido como ABL (Alumbrado, barrido, limpieza) (Villar, 2002). Dentro de esta transformación sobresale el surgimiento de las áreas de producción o incluso de desarrollo local. Se crearon tanto Secretarías o Direcciones dentro de la estructura municipal como Agencias de Desarrollo de tipo público – privado. Desde estas nuevas estructuras e instituciones se han puesto en marcha políticas locales destinadas a mejorar la competitividad local de las empresas, particularmente de las PYMES, a través de programas de capacitación tanto para trabajadores como empresarios, de elaboración de proyectos para la obtención de recursos extra-locales, la búsqueda de nuevos mercados nacionales o en el extranjero, entre otras. Se diseñaron políticas destinadas a la creación y promoción de microemprendimiento, para el estímulo de la radicación de empresas, entre las que se destacan las “incubadoras de empresas” para el primero y la creación de parques industriales para el segundo.

De esta manera, el nivel local del Estado se incorporó activamente al entramado de actores estatales que promueven el desarrollo. La cercanía con los actores productivos locales²⁹ convierten a estos gobiernos en el más adecuado para la intervención de tipo “micro” en la escala local. Pero, la escasez de recursos propios que padecen los municipios argentinos genera que sus iniciativas deban buscar financiamiento en los niveles superiores del Estado. En este sentido, se puede plantear que se encuentran dos grandes formas de relación con aquellos. Por un lado, los gobiernos locales que cuentan con una dirección definida y consensuada sobre el desarrollo de su territorio, esto es que tienen una estrategia de desarrollo local. En estos casos se aprovechan los recursos provenientes de las políticas provinciales y nacionales para consolidar la dirección escogida. Por el contrario, aquellos que no han definido una estrategia local de desarrollo se convierten en meros efectores de las políticas supralocales que se destinan a los actores productivos de su territorio.

Propuestas para el desarrollo territorial y la desconcentración económica y espacial y Conclusiones

En este apartado se presentan algunas propuestas tendientes a generar desarrollo territorial en las regiones más desfavorecidas del país. De esta manera se busca, también, revertir el proceso de concentración económica y espacial en los grandes centros urbanos y ofrecer oportunidades de desarrollo en todas las regiones del país.

Un desafío central para la profundización del modelo productivo con inclusión social es incorporar la dimensión territorial en las políticas públicas de desarrollo. Al respecto, para alcanzar un país más inclusivo regionalmente es necesario generar procesos de desarrollo en aquellas regiones con economías primarizadas, que poseen los peores

29 Particularmente con las PYMES ya que las grandes empresas se manejan con una dinámica y lógica que tienen a ignorar al nivel municipal.

indicadores sociales y son una permanente fuente de expulsión de población, generando asimismo procesos de concentración económica y territorial.

Para esto se propone que el Estado lidere un proceso de utilización de los recursos que se generan en estas regiones para el desarrollo de las cadenas de valor, lo que implica complementar y articular (hacia adelante y hacia atrás) los eslabones existentes así como crear los faltantes. Este es un esquema multiescalar del desarrollo donde lo nacional tiene un rol destacado para aportar visión y orientación en articulación tanto con los niveles provinciales y locales como con los actores productivos que actúan en aquellos territorios. No es una situación sencilla de alcanzar ni tampoco exenta de conflictos e intereses particularistas.

Es necesario recordar que la planificación del desarrollo territorial es un proceso complejo de mediano y largo plazo porque el desarrollo de sectores productivos con capacidad de desempeñarse eficiente y competitivamente en el mercado requiere un proceso de gestación y maduración que no se obtiene en el corto plazo. Para ello se necesita un rol fuerte del Estado, protegiendo, regulando -también disciplinando a los grandes actores económicos, en particular a la Inversión Extranjera Directa (IED)- para orientar los procesos de desarrollo; y asimismo estimulando la competitividad del capital nacional, en particular de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales como también a las cooperativas, que son quienes mayor presencia tienen en las regiones más rezagadas del país para que vaya ganando mercados y generando estructuras productivas y de empleo más complejas e inclusivas, como así también estimular la creación de nuevos emprendimientos en aquellas provincias en donde la base productiva sea escasa.

Para revertir los procesos de concentración espacial y generar el desarrollo regional se necesita crear nodos de desarrollo regional dotados de infraestructura, servicios, actividades productivas, universidades y centros tecnológicos de tal manera que se posibilite el desarrollo personal y colectivo de las personas, revirtiendo el proceso de migración de las pequeñas y medianas localidades y capitales provinciales hacia las grandes urbes, en particular el Área Metropolitana de Buenos Aires. Tampoco debemos olvidar que ésta última, más allá del flujo migratorio que recibe, posee una dinámica de crecimiento vegetativo propio que demanda estrategias para garantizar oportunidades y la inclusión de los sectores más desfavorecidos.

En síntesis, es necesario implementar un conjunto de políticas planificadas a mediano plazo:

- Generar nodos regionales atractivos para la desconcentración espacial a través de políticas tendientes a estimular y premiar la inversión productiva en las regiones más deprimidas y primarizadas.
- Desarrollar cadenas de valor regionales a partir de las ventajas de los territorios para diversificar y complejizar la estructura productiva, agregando valor e industrializando la producción local.
- Crear un Banco de Desarrollo que financie a los sectores económicos estratégicos para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad a nivel regional.
- Desconcentrar y orientar el crédito hacia las actividades productivas para el desarrollo productivo.
- Implementar nuevas herramientas de investigación y desarrollo tecnológico que permitan una mayor articulación entre innovación, ciencia y tecnología, educación y demandas productivas regionales.
- Incrementar la infraestructura pública para el desarrollo productivo y la mejora de

la calidad de vida que haga a los territorios espacios de oportunidad y no de expulsión.

- Consolidar y ampliar los programas destinados a mejorar la empleabilidad de los sectores más postergados así como aquellos que procuran reconstruir la formación técnica.

A modo de conclusión se puede plantear que el desarrollo territorial es un proceso que atraviesa lo económico, lo social, lo productivo, tecnológico, ambiental, y lo político-institucional por lo que supone un abordaje multidimensional y multiescalar. Asimismo, éste no se reduce solo a la acción del Estado sino que implica desplegar conjuntamente iniciativas de articulación público-privado en la que participen el Estado (nacional, provincial y municipal), los actores sociales y del sector productivo así como los del científico y tecnológico. Esto requiere, por un lado, políticas específicas que den cuenta de la complejidad de los territorios y, por otro, reconocer el contexto de oportunidad a nivel regional y global así como los logros del actual modelo pero, también, los desafíos que aún persisten para la construcción de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente equitativo.

Este trabajo se centró en la necesidad de generar un desarrollo territorial equilibrado que permita superar las asimetrías espaciales actuales. En efecto, la persistencia de economías regionales primarizadas, con un gran peso de pocos actores económicos que concentran en pocas manos los factores productivos, son una de las principales causas de la desigualdad espacial en Argentina. Revertir esta situación requiere un rol activo de los tres niveles del Estado a partir de un conjunto de políticas integradas que incorporen tanto las orientadas a la producción como a las de infraestructura, educación, trabajo y ciencia y tecnología. Esta intervención estatal debe contar con una orientación específica tendiente a redireccionar los procesos de acumulación, a la vez que introducir estímulos para la desconcentración económica y espacial con el fin de generar oportunidad para todos los territorios.

Bibliografía

Bisang, R. (2008). “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a crear?”. En Kosacoff, Bernardo (ed.) (2008), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*, Colección de documentos de proyectos, Buenos Aires, CEPAL.

Bisang, Roberto y Sztulwark, Sebastián (2007). “Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina.”, En Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2007), *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*, Buenos Aires. Miño y Dávila.

Casalis, Alejandro, (2011). “Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas”, *Revista Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, n° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 159-175.

CENDA (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires, Ed. CENDA-Cara o Ceca.

Centro de Estudios para Producción, *Serie de Producto Geográfico por Provincias*, Ministerio de Industria (en línea). (Consulta 10 de mayo de 2011). Disponible en: www.cep.gov.ar/web/index.php?pag=131

CEPAL (2010), “La hora de la igualdad”, Santiago, CEPAL.

Fundación Observatorio PyME, www.observatoriopyme.org.ar

García Delgado, Daniel (Comp.) (2010), *Rol del Estado y Desarrollo productivo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, Buenos Aires, CICCUS.

García Delgado, Daniel y Casalis, Alejandro (2006), “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional” En *El desarrollo local en el eje de la política social* (2006), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, PNUD.

Gutman, Graciela (2007), “Ocupación y empleo en el complejo productivo lácteo en Argentina”, En Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2007), *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*, Buenos Aires. Miño y Dávila.

Iturburu, Mónica (2000), “Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, Buenos Aires, INAP.

Ministerio de Economía (MECON) (2011), *Informe de Coyuntura Económica Regional*. Buenos Aires, MECON (mimeo).

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010), *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (2006), “El nuevo escenario regional y la puja entre los sectores sociales en el valle de Río Negro”, En *Revista Realidad Económica*, n° 221, IADE, Buenos Aires, julio-agosto de 2006.

Villar, Alejandro (2010), “El área metropolitana de Buenos Aires ante el Bicentenario”, En García Delgado, Daniel (Comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo productivo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, Buenos Aires, CICCUS.

Villar, Alejandro (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Colección Transformación, Buenos Aires, CICCUS.

Villar, Alejandro (2002), “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del BEL”. En Cravacure, Daniel (compilador) *Innovación en la gestión Municipal*. Bernal, Coedición Federación Argentina de municipios-Universidad Nacional de Quilmes.

Anexo

Tabla n° 1: Datos por regiones y por provincias

Región	Provincia	Tasa de Actividad (1)	Remuneración neta (1)	Pobreza (personas 1er semestre 2010) (1)	Indigencia (personas 1er semestre 2010 (1)	Industria (2)	Agricultura ganadería y pesca (2)	PGB (2003) (3)	PGB (2010 o último dato disponible) (3)	% de ingresos propios (4)
Centro y Bs. As.	Buenos Aires	47,9	\$ 3.345	13,5	2,5	25.981	20.499	88314	117290 (2006)	48
	CABA	53,9	\$ 3.993	3,7	2,6	13.461	2.016	54172	90498 (2009)	83
	Córdoba	45,7	\$ 2.892	10	3,4	5.822	9.679	20625	27963 (2009)	30
	Entre Ríos	44,6	\$ 2.604	9,9	3,6	1.563	4.227	5422	7795 (2007)	17
	Santa Fe	46	\$ 3.086	14,7	6,2	6.746	8.864	20950	28395 (2008)	29
NEA	Chaco	34,1	\$ 2.549	21,7	8,4	765	2.325	2085	4379 (2008)	11
	Corrientes	39,2	\$ 2.472	23,5	6	609	1.950	3057	4743 (2009)	9
	Formosa	32,1	\$ 2.424	20,1	2,7	185	457	1417	1885 (2007)	5
	Misiones	41,8	\$ 2.421	21,3	7,1	1.187	1.317	3491	5173 (2007)	16
NOA	Catamarca	40,7	\$ 2.827	20,9	3,4	248	336	1937	4166 (2006)	8
	Jujuy	40,5	\$ 2.592	14	2,2	315	812	2214	2754 (2006)	11
	Salta	45,7	\$ 2.665	12,8	2,1	614	1.775	2935	4163 (2009)	16
	S. del Estero	37,6	\$ 2.285	15,4	1,5	381	893	3279	4708 (2007)	16
	Tucumán	43,3	\$ 2.366	14,3	2,9	985	1.538	3086	4872 (2008)	22
Nuevo Cuyo	La Rioja	42,3	\$ 2.589	15,1	2,3	213	251	1603	2321 (2008)	14
	Mendoza	42,3	\$ 2.762	7,6	1,8	2.813	4.647	9020	13830 (2009)	24
	San Juan	38,4	\$ 2.671	14,4	2,2	776	1.516	2407	4439 (2009)	12
	San Luís	38,4	\$ 3.195	12,3	2,9	588	738	2831	3617 (2007)	19
Patagonia	Chubut	40,8	\$ 5.926	4,4	1,9	213	1.020	3117	5015 (2010)	16
	La Pampa	45,6	\$ 2.845	4,5	2,2	2.813	1.959	2119	2141 (2008)	19
	Neuquén	42,2	\$ 5.563	14,1	7,4	776	419	13473	13853 (2008)	16
	Río Negro	44,9	\$ 3.229	15,1	6,2	588	1.683	3291	3357 (2005)	19

	Santa Cruz	47,8	\$ 6.996	2,7	1	623	409	3189	3357 (2005)	10
	T. del Fuego	44,9	\$ 5.904	1,9	0,8	409	88	1968	2568 (2007)	16
Promedio		45,9	\$ 3.427	12	3,1	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y del Ministerio de Industria de la Nación, Argentina.

(1) Ministerio de Economía (MECON) (2011), Informe de Coyuntura Económica Regional, Ministerio de Economía (MECON), Buenos Aires, (mimeo).

(2) Centro de Estudios para Producción, *Serie de Producto Geográfico por Provincias*, Ministerio de Industria (en línea). (Consulta 10 de mayo de 2011). Disponible en: www.cep.gov.ar/web/index.php?pag=131

(3) Centro de Estudios para Producción, *Serie de Producto Geográfico por Provincias*, Ministerio de Industria (en línea). (Consulta 10 de mayo de 2011). Disponible en: www.cep.gov.ar/web/index.php?pag=131 PGB en millones de pesos a precios constantes de 1993. Base año 1993.

(4) Centro de Estudios para Producción, *Serie de Producto Geográfico por Provincias*, Ministerio de Industria (en línea). (Consulta 10 de mayo de 2011). Disponible en: www.cep.gov.ar/web/index.php?pag=131