

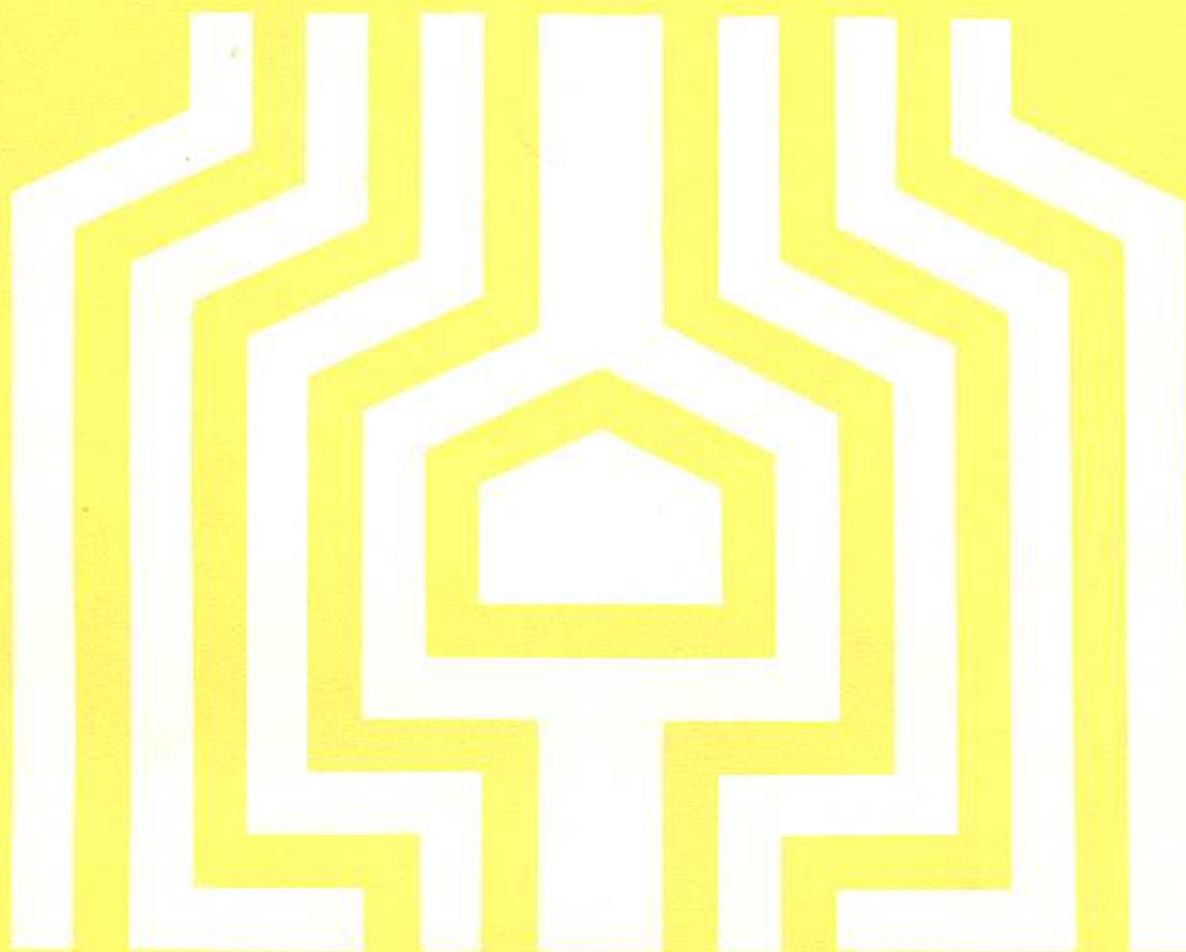
Cuadernos del CEUR

15

ISSN 0326-1417

# LAS CRISIS REGIONALES

MABEL MANZANAL, ALEJANDRO B. ROFMAN  
y JAVIER LINDENBOIM (coordinadores)



CEUR

CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES - BUENOS AIRES

**Cuadernos del CEUR**

**15**

ISSN 0326-1417

# **LAS CRISIS REGIONALES**

**MABEL MANZANAL, ALEJANDRO B. ROFMAN  
y JAVIER LINDENBOIM (coordinadores)**

**CEUR**

CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES - BUENOS AIRES

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo general  
que el CEUR ha recibido del International Development Research  
Centre (IDRC), Ottawa, Canadá.

## **CEUR**

Centro de Estudios Urbanos y Regionales

**Director:** Alejandro B. Rofman

Corrientes 2835, 7º Piso, Cuerpo "A"

1193 Buenos Aires - Argentina

Tel. 87-8159/2355

Impreso en Alan Centro Gráfico S.R.L.

Estado de Israel 4676 - Buenos Aires

Diciembre de 1985

## INDICE

	Pág.
Introducción	1
Diagnósticos y políticas para la región Nordeste; por Agustín Cafferata y Alejandro B. Rofman	9
Comentario (a cargo de Miriam Wajsfeld)	20
Un enfoque alternativo para el análisis del desarrollo regional: estudio de la estrategia de crecimiento agrícola de la región N.O.A. en el decenio 1970-1980; por Francisco Gatto y Aída Quinter	23
Posibilidades de reactivación del desarrollo agropecuario en la región N.O.A.; por Carlos A. Bas	51
Comentario I (a cargo de Carlos Reboratti)	60
Comentario II (a cargo de Jorge Sansberro)	63
Política nacional y diagnóstico de la región Comahue; por Mabel Manzanal y Javier Lindenboim	67
Comentario I (a cargo de Graciela Landriscini)	96
Comentario II (a cargo de Heber Tappatá, h.)	99
Algunos comentarios sobre perspectivas futuras de la economía sanjuanina; por Orlando V. Palacio	105
Una propuesta justicialista para los problemas regionales argentinos; por Carlos E. Abihaggle	115
Diagnósticos y propuestas para la región Patagonia; por Horacio R. Lafuente	123
Comentario (a cargo de Teodoro Sincovsky)	135
Mesa Redonda	139
Reflexiones Finales	163

INTRODUCCION

## INTRODUCCION

Durante los días 5 a 7 de diciembre de 1983 --en vísperas de la asunción de las nuevas autoridades constitucionales-- un numeroso grupo de profesionales de diferentes especialidades y de distintos puntos del país, se reunió en el marco del Seminario "Bases para una política regional y de asentamientos humanos en la Argentina".

Dicho Seminario tuvo por objetivo facilitar el intercambio de experiencias y propuestas en torno de la problemática regional en base al análisis y debate de las especificidades y los elementos comunes que afectan al conjunto de subespacios --especialmente los extrapampeanos-- nacionales. Se aspiraba a contribuir a la formulación de las políticas necesarias para superar el atraso económico-social de las regiones argentinas en el contexto del restablecimiento de las instituciones democráticas. Se invitó a tal fin a un conjunto de personas vinculadas con la cuestión regional, proveniente de instituciones académicas, universitarias, políticas, gremiales, empresarias y gubernamentales.

La iniciativa de tal convocatoria surgió del Centro de Estudios Urbanos y Regionales<sup>1</sup> y tuvo particular acogida expresada en alrededor de un centenar de participantes. Así pudieron manifestarse y articularse en un amplio debate distintos pensamientos y enfoques provenientes de los más variados ámbitos temáticos y regionales, en general fruto de esfuerzos aislados y muchas veces ignorados debido a la particular experiencia vivida por el país en los años del proceso militar.

Las discusiones se desarrollaron sobre la base de cinco sesiones de trabajo --una por cada región analizada: Nordeste, Noroeste, Comahue, Cuyo y Patagonia-- y una reunión final que incluyó una Mesa Redonda (en la que debatió un panel de invitados especiales el conjunto de temas centrales y la presentación del informe de Relatoría General. De esta última, precisamente, que estuvo a cargo de Javier Lindenboim, se extraen los conceptos más significativos que sintetizan los debates del Seminario.

La Relatoría subdividió los temas en tres grandes áreas: a) aspectos conceptuales y metodológicos; b) elementos de diagnóstico regional y c) bases para la formulación de políticas.

---

<sup>1</sup>La responsabilidad por la coordinación y organización del Seminario fue compartida por un equipo de investigadores del CEUR integrado por el Dr. Alejandro Rofman y los Lic. Mabel Manzanal y Javier Lindenboim. Para poder concretarse el Seminario se contó con el apoyo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con el auspicio de la Corporación Financiera de la Región Nordeste (COFIRENE - Banco de Inversión S.A.), del Centro Interamericano para el Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos (CIDES-OEA) y del Gobierno de la Provincia del Chaco. Asimismo se contó con la importante colaboración del Consejo Federal de Inversiones en cuya sede central--en la Ciudad de Buenos Aires-- se realizó el evento.

a) Aspectos conceptuales y/o metodológicos concernientes a la problemática regional.

- 1.- El enfoque predominante fue el de los denominados subsistemas regionales o circuitos de acumulación, que expresan las formas de relacionamiento con el sistema nacional (y aún internacional) no sólo --o no tanto-- desde el punto de vista técnico-económico sino desde la perspectiva de los agentes sociales que son los protagonistas reales del fenómeno regional. Cada instancia de la historia social marca una dada organización del espacio, donde se inscriben los procesos de la sociedad.
- 2.- Paralelamente se planteó la necesidad de enfocar la dupla regionalización-equidad espacial desde un punto de vista social. En tal sentido se expresó que la región pampeana debía ser considerada como una región más e integrada a un plan regional global y que los sectores marginados o desprotegidos del Area Metropolitana "no explotan" a las denominadas regiones periféricas.
- 3.- El reciente proceso de internacionalización del capital, implica un distanciamiento de las regiones del lugar donde se toman las decisiones. Se marcó, sin embargo, la existencia de procesos relativamente autónomos de acumulación en ciertas regiones y/o complejos productivos.
- 4.- El criterio de regionalizar para la planificación no debe ser rígido sino orientado a servir al objetivo para el cual se regionaliza pues las políticas concretas exigen marcos espaciales compatibles a tal fin.
- 5.- Entre los temas subsistentes en debate se puede mencionar la redefinición del concepto de atraso económico, el cuestionamiento de la equivalencia entre industrialización y desarrollo y la validez --en las condiciones de nuestro país-- del siguiente interrogante: ¿debe ir siempre la inversión hacia donde está la población?

b) Aspectos vinculados con el diagnóstico regional

En primer lugar debe decirse que las exposiciones y comentarios, habiendo sido extensos y variados, no pudieron cubrir todas las especificidades. Es más, cada sesión fue centrándose en los temas comunes a las regiones antes que en lo particular del área en cuestión.

En ese contexto, los puntos más salientes fueron:

- 1.- Los principales procesos productivos locales suelen estar sujetos a una fuerte explotación por parte de la intermediación o la elaboración final (que traslada los beneficios fuera de las provincias) y/o por parte de sectores productivos locales o extraregionales, de gran poder económico.
- 2.- Ni ciertas políticas de promoción industrial,<sup>2</sup> ni algunas experiencias de expansión de la frontera agropecuaria, ni aún procesos de relativo crecimiento sostenido pu-

---

<sup>2</sup>Con posterioridad al Seminario, los primeros resultados conocidos del último Censo Económico evidencian, con todo, un leve crecimiento ocupacional en las regiones que no compensa la caída en las áreas centrales. Véase también el punto 6.

dieron cambiar lo esencial de la situación estructural que no es solo de "subordinación" extra local sino fundamentalmente de contraposición social (dentro y fuera de la región).

- 3.- La política económica de tipo monetarista --propia de los años recientes del gobierno militar-- tuvo como efectos principales la puesta al desnudo de los problemas estructurales de las regiones y su agudización, afectando de manera claramente desigual los distintos eslabones productivos y sectores sociales involucrados.
- 4.- Precisamente la estructura de poder a nivel regional muestra la existencia de sectores sociales de muy diferenciado nivel de ingresos, capacidad para negociar y organización. Hay importantes sectores de pobladores (urbanos y rurales) en situación de marginalidad social frente a grupos económicos de fuerte concentración de riqueza y poder. Esta desigual representación de los sectores sociales a escala regional debe tenerse en cuenta para la adopción de políticas que deberían tener a los integrantes más débiles como los beneficiarios primeros.
- 5.- La política económica nacional ha sido determinante y excluyente respecto de las decisiones reservadas a los gobiernos provinciales. Ausencia de hecho del federalismo.
- 6.- Los indicios a partir de los datos censales de 1980 sugerirían que la mayor retención de población en áreas hasta ahora expulsoras se originaría principalmente en la pérdida de atracción del área central. Además, en las provincias, se repite el patrón de exagerada primacía capitalina.

c) Elementos para la formulación de políticas regionales

- 1.- La cuestión institucional se convierte en estratégica en el proceso de definición de las políticas regionales. Hace falta una política regional que "federalice" la planificación tanto en el análisis y el diseño, como especialmente en cuanto a la participación de la población y a su implementación.
- 2.- Las variantes presentadas como opción (transformación integral o reconstrucción) fueron finalmente visualizadas como secuenciales pero a la vez como necesariamente complementarias en las condiciones presentes.
- 3.- Se deben desterrar las visiones "economicistas" de la planificación regional rescatando la integralidad del desarrollo regional y sus principales responsables: los actores sociales, con sus necesidades explícitas e implícitas. En otras palabras, asegurar políticas de desarrollo que garanticen la equidad social tanto dentro como entre los subespacios nacionales.
- 4.- Lo anterior implica un alto nivel de participación social y política a todo nivel para definir cuál es el estilo de desarrollo deseable para la región.
- 5.- Se entiende que una suerte de Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) renacido debe responsabilizarse de la planificación nacional delineando la dimensión regional en ese contexto.

- 6.- La Secretaría de Desarrollo Regional deberá coordinar no sólo las acciones del Sector público sino integrar efectivamente a los sectores sociales diversos para poner en marcha las decisiones de inversión compatibles con los planes. En relación con lo expuesto en el punto 4 se entiende que los previstos Consejos Regionales no deben ser meros órganos administrativos o burocráticos.
- 7.- Complementariamente deberá pensarse en la acción de distintos organismos --en especial el Consejo Federal de Inversiones-- tanto públicos como privados, del país o internacionales que deberían preparar programas y proyectos específicos.
- 8.- Las nuevas formas de planificación regional tendrían que basarse en una nueva legislación --quizás una ley Federal de Planificación-- que las incorpore y que debe respetar escrupulosamente la Constitución Nacional. En ese contexto se sostuvo la conveniencia de la inclusión de la nueva Secretaría de Desarrollo Regional en el ámbito del Planeamiento.
- 9.- Todo lo expuesto deberá enmarcarse en una visión más estructural que explique los procesos socio-económicos globales y dentro de ello ubique, con realismo, la viabilidad de la planificación en general y de la planificación regional en especial.

Como se desprende de la síntesis recién transcripta, los debates fueron concentrándose en los aspectos de carácter más general relativos a las regiones --especialmente las extrapampeanas-- de modo que las cuestiones específicas de cada ámbito pueden rescatarse de las presentaciones y/o de los comentarios particulares. Por otra parte, si bien se pretendió originalmente cubrir en plenitud el espacio nacional, quedaron --por diversas razones-- pendientes algunos subespacios por demás significativos como la región central y la pampeana.

Al final de esta introducción se incluye la nómina de participantes y el esquema en base al cual se estructuró el desarrollo del Seminario. Queremos dejar expresado nuestro profundo agradecimiento a todos los asistentes y en especial a quienes tuvieron roles más activos en su transcurso: expositores, panelistas de la mesa redonda, comentaristas, moderadores y relatores y a todos quienes de una u otra manera contribuyeron al éxito del evento.

Más allá del tiempo transcurrido desde su realización, entendemos que los tópicos principales presentados y debatidos mantienen su vigencia, lo cual nos impulsa a publicar los documentos prácticamente conforme a sus versiones originales. Las comunidades regionales siguen requiriendo aún la estructuración de una verdadera política nacional de desarrollo regional para cuya formulación esperamos contribuya este Seminario. Si así fuera, habremos cumplido con nuestro cometido.

Buenos Aires, septiembre de 1985

J.L.

M.M.

A.R.

LISTA DE ASISTENTES

Abihaggle, Carlos E.	Kostlin, Francisco
Alvarez, Gustavo A.	Kotowicz, Alejandro
Amadasi, Enrique	Kulloch, David
Aparicio, Susana	Kumcher, Adela
Asis, Carlos A.	Lafferriere, Luis
Balderiote, Marta	Lafuente, Horacio R.
Barna, Marta	Landriscini, Graciela
Barreto, Elba S.	Laurelli, Elsa
Barzelogna, Teresa L.	Larramendy, Juan C.
Bas, Carlos	Lindenboim, Javier
Basaldúa, Raúl O.	Macchi de Barion, Ana M.
Bendahan, Oro Nelly	Manzanal, Mabel
Boechi, Carlos A.	Marqués, Nora
Cafferatta, Agustín	Minatti, Carlos H.
Carluci, Ma. de los Angeles	Natale, Oscar
Ciacera, José	Palacio, Orlando V.
Cibils, José O.	Palópoli, Héctor M.
Cimillo, Elsa	Perez Barrero, Ma. Della
Charriere, Margarita	Pini, Daniel
Chwojnik, Luis	Poliche, Eduardo
Cohen, Ernesto	Quintar, Aída
Corcuera, Luis A.	Ramos, José Luis
Criscuolo, Ricardo G.	Reboratti, Carlos E.
Cucuccio, Carlos J.	Rofman, Alejandro
Cuenya, Beatriz	Roldán, Laura
Esnoz, Julián O.	Rosenthal, Alberto R.
Esteverena, Graciela M.	Rossi, María
Fontau, Inés	Ruiz, Luis
Duberlíc Garcias, David	Russell White, Douglas
Gatto, Francisco	Sansberro, Jorge
Gazzoli, Rubén	Sincovsky, Teodoro
Geymonat, Ana Ma.	Vigo de Solá, Marta
Giberti, Horacio	Sujoy, Jaime A.
Goicoechea de Correa, Ana Ma.	Tappatá, Heber N. (h.)
González Arzac, Felipe A.	Tesoriero, Gustavo
Grossi, Lilián	Torrado, Susana
Colantuono de Gutierrez, Ma. Rosa	Tort, María Isabel
Hachard, Andrés	Vapnarsky, César A.
Hernández, Ruby Daniel	Wajsfeld, Miriam C.
de Jong, Gerardo M.	Wolovick, Daniel
Karol, Jorge L.	Yanes, Luis
Kosacoff, Bernardo	Yomal, Ricardo D.

ESQUEMA ORGANIZATIVO DE LAS REUNIONES

Día	Región	Expositor	Comentarista
5-12	NEA	Dr. Dr. Alejandro Rofman Lic. Agustín Caferata	Lic. Miriam Wajsfeld
	NOA	Ing. Carlos Bas Lic. Francisco Gatto	Lic. Carlos Reboratti Cont. Jorge Sansberro
6-12	COMAHUE	Lic. Mabel Manzanal Lic. Javier Lindenboim	Lic. Graciela Landriscini Lic. Heber Tappatá
	CUYO	Dr. Orlando Palacio Ing. Carlos Abhaggle	
7-12	PATAGONIA	Lic. Horacio Lafuente	Lic. Teodoro Sincovsky
	MESA REDONDA:	Arq. Jorge L. Ramos; Dr. Luis Corcuera; Cont. Jorge Sansberro; Lic. Felipe González Arzac; Ing. Horacio Giberti; Dr. Oscar Natale (moderador)	
	RELATORIA GENERAL:	Lic. Javier Lindenboim	
	COORDINACION GENERAL C.F.I.:	Sr. Luis Ruiz	
	COORDINACION GENERAL CEUR :	Srta. María Teresa Rodríguez	

Durante el transcurso del Seminario se rindió homenaje al Dr. Molina Cabrera --fallecido en vísperas del encuentro--, quien iba a tener a su cargo la exposición de un trabajo sobre Cuyo. Debido a tal circunstancia el Cont. Abhaggle, en lugar de comentar dicha presentación, tomó a su cargo uno de los aportes sobre esa región y elaboró sobre esa base un documento que se incluye en la sección respectiva.

DIAGNOSTICO Y POLITICAS PARA LA REGION NORDESTE

Lic. Agustín Cafferata  
Dr. Alejandro B. Rofman



DIAGNOSTICO Y POLITICAS PARA LA REGION NORDESTE

Lic. Agustín Cafferata  
Dr. Alejandro Rofman

### 1. BREVE DIAGNOSTICO

La región Nordeste está integrada por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Estas cuatro jurisdicciones no presentan una configuración económico-social de idénticas características por cuanto responden a diferenciadas trayectorias históricas en cuanto al proceso de implantación productiva y poblacional. Pese a ello, es preciso reconocer que por detrás de tales diversidades subyace un fenómeno de tipo estructural de similar perfil y que las engloba por igual. Se trata de la forma específica en que los procesos económico-sociales dominantes en la región se insertan dentro del sistema nacional. En este sentido, se puede hablar de un franco predominio de manifestaciones de atraso económico y social en relación a lo que se advierte en similares procesos a escala nacional y, más concretamente, de la región Centro-Litoral. Estos signos generalizados de atraso relativo reconocen como una de las causas originarias las variadas modalidades de ocupación territorial que aún hoy conservan muchas de sus características iniciales. Corrientes exhibe el más antiguo patrón de colonización, originado en la conquista española y producto de corrientes provenientes del norte y del sur. Misiones, otrora apéndice territorial de Corrientes, tras la frustrada experiencia de las Misiones Jesuíticas se abre a los planes colonizadores a principios del siglo XX, en pequeños predios, con aporte de inmigración centro-europea. Finalmente, en la margen occidental, la instalación poblacional sigue a la ocupación militar de fines del siglo XIX en las actuales provincias de Chaco y Formosa y abre, en dirección este-oeste, el proceso de colonización en base a mano de obra externa al país. La estructura fundiaria y las condiciones ecológicas condicionan el tipo de cultivos o actividades pecuarias predominantes. El mercado nacional opera concurrentemente para privilegiar aquellos procesos productivos que son viables para la región y cada una de las estructuras económicas y sociales provinciales. La ganadería extensiva en el gran predio correntino es la actividad más antigua seguida, en los últimos decenios, por el arroz, en las cercanías de los grandes ríos, el tabaco en el minifundio cercano a Goya y los citrus, también próximo a centros poblados ribereños. Los cultivos industriales dominan el panorama productivo misionero desde el inicio de la colonización y se afianzan tras la creciente minifundización. Yerba mate, al principio, tung, té y tabaco, más tarde, son las actividades más destacadas. Al mismo tiempo, en predios de mayor tamaño, surge la ganadería extensiva y recientemente la forestación artificial. En las dos provincias occidentales la explotación forestal y, en lo principal, el tanino marcan el punto de partida de la puesta en valor de los recursos naturales regionales a través de grandes empresas industriales, encabezadas por consorcios ex-

tranjeros altamente depredadores de la riqueza forestal. Luego comienza la producción algodoneira y en tiempos más cercanos, se agregan cereales aptos para la ecología local cultivados en predios medianos y grandes.

Esta dinámica, muy esquemáticamente expuesta, se consolida hacia principios de la década del 60. Una visión global en esa instancia histórica permite alcanzar este breve diagnóstico: se trata de un sistema económico-social regional dependiente de los impulsos de la demanda extrarregional a la que ha condicionado la mezcla de la producción agropecuaria local. En cada caso la actividad respectiva no completa sino muy excepcionalmente el proceso de transformación agro-industrial para que el bien producido pueda ser consumido por la demanda final. Esa particular inserción de la actividad productiva local, dependiente del consumo nacional e internacional como principal motor del proceso de acumulación, puede definirse como de carácter "periférica". A partir de allí, toda la dinámica regional y las modalidades de distribución del excedente generado entre los diversos sectores sociales queda fuertemente atada a las contingencias de la política económica y social que se despliega desde el poder central y a las alternativas afrontadas por los mercados de consumo no-locales. Tal circunstancia relevante supone la carencia de autonomía relativa de los agentes económicos de base regional en definir un modelo de acumulación propio, lo que se ve particularmente agravado, como veremos, por la dominación ejercida en sectores claves por agentes económicos de gran poder de negociación y de localización extrarregional.

Esta realidad económica-social global se materializa sobre un territorio ocupado en forma productiva que no es el máximo posible, según las evidencias geográficas. Existen aún vastos espacios internos desarticulados que sólo son motivo de un elemental aprovechamiento, ocupados en condiciones de extremo atraso socioeconómico. En esta región existe, sin duda, una frontera agropecuaria a ensanchar, para incorporar nuevas tierras al proceso de producción. Pero lo que no está ocupado requiere nuevas tecnologías, apropiadas al entorno ecológico a captar y formas sociales organizativas aptas para tal fin. Los intentos recientes en Chaco --el Impenetrable-- y en Misiones --la frontera seca-- de desplazar la frontera agropecuaria fracasaron o se demostraron inadecuados precisamente por carecer de los atributos arriba consignados o de obedecer sólo a aventuras especulativas.

Por otra parte, al interior de las zonas bajo intensa producción, existen áreas donde se ha acentuado la precariedad de instalación de sus ocupantes, como consecuencia del avance de formas de organización social y técnica muy atrasadas. Tal característica que podemos apreciar en las zonas minifundiarias, con predominio de ocupantes precarios, en los procesos yerbateros y tealeros de Misiones, algodoneiros de Chaco y Formosa y tabacaleros de Corrientes impide que observemos a las respectivas actividades como ofreciendo comportamientos económicos y sociales relativamente homogéneos.

Este panorama general cristalizado, como decíamos, hacia la década del 60 comienza a mostrar la evidencia de sus graves deficiencias en ese período, parece atenuarse o, incluso, revertirse en algunos planos debido a la política nacional a principios de la década del 70 pero estalla en una profunda crisis estructural a partir de 1976. Es esta última etapa, que desnuda como ninguna otra anterior, la profundidad de los desajustes estructurales y la inserción "periférica" del proceso productivo regional, la que recibe todos los impac-

tos negativos derivados de la política económica monetarista.

Los aspectos más resaltantes de la estructura económica y social de la región, con las falencias que marcan su situación de atraso relativo, son los siguientes:

a) El proceso de acumulación descansa en la actividad agropecuaria alrededor de la cual se articulan la transformación manufacturera y de servicios de base urbana. Esta dependencia urbano-comercial-industrial del sector rural torna a tales sectores --hoy mayoritarios demográficamente dentro de cada provincia y de la región como un todo-- sujetos al accionar por demás inestable y cíclico de la actividad primaria.

b) El proceso de acumulación, liderado por el sector rural y acompañado por el urbano es protagonizado por sectores medianos y pequeños, cuantitativamente mucho más numerosos que los grandes, con la excepción de algunos procesos extensivos (ganadería y forestación). Pero tal protagonismo no supone que los sectores de menor poder económico retengan la totalidad del excedente generado ni que su capacidad real de producirlo alcance niveles de eficiencia económica y social aceptables. Dos son los factores centrales que determinan tal situación. La división de la tierra productiva muestra una neta predominancia de agentes económicos minifundistas que utilizan mano de obra también incapaces de obtener ingresos adecuados con lo que producen para alcanzar un nivel de calidad de vida aceptable y acumular.<sup>1</sup> Esta imposibilidad de obtener excedentes para acumular impide toda innovación técnica con la consiguiente merma productiva y de ingresos. Con mucha frecuencia tales productores se ven obligados a trabajar parte del año fuera de sus predios para completar sus ingresos. El otro factor se relaciona con la articulación de los pequeños y medianos productores con quienes precisan o comercializan la producción local. En general, los agentes económicos de mayor poder de negociación en cada circuito productivo están ubicados en la fase de transformación y/o circulación, lo que les permite captar elevadas cuotas de excedente vía precios o manejo de los mercados. Estos agentes económicos son de significativo tamaño y posición monopólica y/u oligopólica dentro de cada proceso productivo que va desde la obtención de la materia prima hasta el bien de consumo final.

Las desiguales relaciones entre agentes así planteadas se verifican desde el mismo inicio de la implantación de los procesos productivos más relevantes y se convierten en factores de agudización del desarrollo atrasado de las actividades medianas y pequeñas cuando la política económica nacional afecta precios e ingresos de los productores regionales. Así ocurrió cuando el intento monetarista de 1976 pretendió reorganizar la estructura económica regional para ajustarla a una renovada división internacional del trabajo. La baja del salario real, con el consiguiente achicamiento del mercado de consumo, y las elevadas cargas financieras produjeron fuertes reducciones en los precios de los productos tradicionales de la región. Sin embargo, no todos los eslabones de cada circuito productivo experimentaron similar quebranto; el desigual poder de negociación de los diferentes agentes económicos supuso el traslado hacia las fases iniciales del mayor impacto negativo de la crisis. Ello se puede comprobar en el caso del algodón, dado que mientras el precio del producto en bru-

---

<sup>1</sup>De acuerdo con datos oficiales de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación el 66% de los productores de la región NEA serían minifundistas según el último Censo del sector en 1969.

to en 1981 es el 46% de su valor de 1960, la fibra llega al 62% y el hilado al 69% en similar período, demostrando la mayor capacidad de la industria en afrontar la crisis recesiva. En otros cultivos no hay evidencias claras de este singular castigo a los productores regionales pero sí existen datos sobre la caída de los precios como resultado de la política monetarista del Gobierno Militar. Entre 1976 y 1980 el té perdió el 65% de su valor a precios constantes, el algodón el 70%, la yerba mate el 28%, el tung el 80% y el tabaco correntino el 60%. Puede visualizarse, a través de esta impresionante baja de valores de mercado, la magnitud de la pérdida de ingresos de los productores regionales, los menos capacitados para defender tales ingresos por su condición de ser los eslabones más débiles de los respectivos circuitos.

c) Otro sector protagonista del proceso de acumulación es el de los agentes económicos agropecuarios con predios de gran tamaño en los que, a despecho de la actividad productiva que eventualmente puedan practicar, la fuente principal de la ganancia está constituida por la renta fundiaria. Predios para la actividad pecuaria extensiva o la forestal de limitada explotación consisten en los ejemplos más relevantes apreciándose, además, generalizado ausentismo de los productores.

d) El tercer y último sector rural participante del proceso de acumulación se integra por productores medianos a grandes, de organización capitalista, que han incorporado nuevos cultivos a fin de diversificar riesgos. Es un sector pequeño en número pero crecientemente importante en significación económica, integrado al ciclo agroexportador nacional. Este sector ha logrado despegarse de la tradicional actividad regional de base rural no sólo en cuanto al tipo de cultivos predominantes sino también en relación al avance tecnológico y a las prácticas organizativas de base capitalista incorporadas. Ello ha supuesto también, un progresivo distanciamiento en el nivel respectivo de ingresos de dicho segmento de productores con el de los titulares de las pequeñas explotaciones.

e) La base urbana industrial es reducida y de limitada capacidad para modificar la dirección del proceso de acumulación global desde su dependencia de los insumos agrarios que posee como ya comentamos. Entonces, el sector terciario --en especial compuesto por el sector público local y nacional y los procesos de intermediación de baja productividad-- se constituye en la actividad receptora de la mano de obra que no ocupa el complejo agro-industrial.

f) La dinámica demográfica se asienta sobre este modelo de desarrollo que fue eficiente en tanto reclamó mano de obra rural importante pero que dejó de serlo en cuanto la crisis estructural se acentuó y el cambio tecnológico redujo la demanda laboral rural. Por otra parte, los desajustes tradicionales entre oferta y demanda de empleo en el sector rural se compensaban vía emigración hacia las grandes áreas metropolitanas del Centro-Litoral del país, lo que en el último período ha dejado de verificarse por la reducción notoria de la actividad en dicha región. Se incrementó recientemente la población regional y, en numerosos casos, de los principales centros urbanos de la región ante la imposibilidad de la emigración externa al área. Este proceso de migración-urbanización hacia adentro no ha sido, por ende, producto de la demanda de actividades económicas orientadas hacia la producción de bienes, sino que se ha encontrado con el accionar del Estado (servicios burocráticos y

vivienda) para paliar el desajuste del mercado laboral afrontando, pese a ello, un pronunciado excedente de empleo desocupado o subocupado.

De aquí en adelante son las ciudades las que tienen que resolver el problema de ocupación estable porque el sector rural se deteriora en esa función. La respuesta espontánea en dicho sector ha sido la progresiva implantación de actividades capitalistas "modernas", de baja demanda de empleo: sorgo y soja (Chaco, Formosa y Misiones), forestación artificial (Misiones). O, desde otra vertiente, se difunde la mecanización del algodón. Por ende, parecen agotadas las respuestas del sector rural para retener población a la vez que resulta reducida la estabilidad del proceso productivo urbano para utilizarla plenamente. En consecuencia, dicho empleo urbano se precariza cada vez más.

## 2. ANTECEDENTES PARA FORMULAR LAS POLITICAS REGIONALES

El marco político institucional dentro del cual se dan las condiciones de desenvolvimiento propias de una región de inserción "periférica" como la del NEA es francamente adverso para las posibilidades de una experiencia transformadora en materia de desarrollo regional. Nos referimos a aquellos aspectos político-institucionales vinculados a la definición e implementación de políticas de desarrollo y asignación de recursos en general.

En este plano, el modelo general que opera es el de un Estado Nacional con un alto poder de determinación que regatea en forma decididamente asimétrica con débiles gobiernos provinciales. La insuficiencia crónica del proceso acumulativo a nivel regional hace cada vez más imprescindible y creciente el papel de Estado Nacional para ir paliando los déficits que se manifiestan en ese nivel. Las orientaciones de las demandas provinciales son en gran parte de naturaleza competitiva y en muchas oportunidades francamente contradictorias. El estado debe arbitrar entonces en un marco de fuerte pugna y conflicto. La corriente de asistencia predominante del Estado Nacional hacia las provincias ha tenido como objetivo ir viabilizando el esquema de inserción "periférica" de la mayoría de ellas, ante la insuficiencia de recursos locales por medio de aportes complementarios y/o, en el mejor de los casos, interviniendo supletoriamente a través de diversos mecanismos, para morigerar las cíclicas crisis regionales. Esta acción se ha tornado, entonces, en un mecanismo de reemplazo de una política de real transformación de las relaciones sociales y económicas causantes de la crisis estructural y el atraso de las regiones del interior no pampeano.

La tradicional posición hegemónica del poder central en el esquema de decisiones que compromete la dinámica regional --en especial una vez consolidada nuestra configuración regional-- es ejercida a través de la conformación de políticas llamadas nacionales y sectoriales, las cuales tienen inevitables efectos espaciales, aunque los mismos no sean expresamente controlados ni previstos por los tomadores de decisiones a nivel nacional. En realidad hablar de políticas nacionales y sectoriales es casi un eufemismo para no referirse a decisiones de política que tienen un referente espacial definido: la Pampa Húmeda y las actividades económicas instaladas en sus principales aglomerados urbanos.

Eximiéndonos de considerar los períodos correspondientes a administraciones autoritarias que han practicado políticas económicas liberales o monetaristas cuyos adversos efectos regionales son conocidos por todos, vale la pena señalar que con gobiernos constitucionales de distinto signo se ha intentado conmovir el esquema de atraso relativo de los procesos económico-sociales de la región por la vía de la "regionalización" de las políticas nacionales y sectoriales. Los resultados fueron decididamente magros. El ejercicio sólo sirvió, en el mejor de los casos, para tomar conciencia de que lo que se debía hacer era en realidad "nacionalizar" las políticas de desarrollo, a través de una estrategia global que incorporase como piezas básicas los recursos extrapampeanos no explotados o débilmente utilizados. Conjuntamente con ello la aplicación de mecanismos que asegurasen la retención-acumulación de las riquezas regionales así generadas. Hasta ahora todo ello constituye un simple referente de complicada concreción.

A pesar de los límites estructurales que imponen las condiciones de desarrollo nacional al desenvolvimiento de las economías regionales no pampeanas, es indudable que con la apertura de la nueva etapa política se crearán mejores condiciones para políticas de revisión de las tendencias históricas. En principio, se potenciará la confrontación de proyectos e ideas sobre la problemática regional con la posibilidad cierta de influir sobre los centros de decisión; segundo, la jerarquización jurídica que el funcionamiento de la Constitución Nacional otorga a las jurisdicciones provinciales, posibilitará un incremento de su capacidad de gestión y regateo; tercero, las condiciones de convivencia democrática alentará el desenvolvimiento y organización de los distintos grupos de intereses locales y regionales cuya participación e influencia en los procesos decisionales será indudablemente superior. Por último, y no por ello menos relevante, los grupos políticos que controlarán la próxima gestión parten de un ideario de política socio-económica que constituye un requisito ideológico para intentar modificaciones sustantivas de la estructura económico-social de las regiones con atraso relativo en la Argentina. El papel del Estado, los programas de redistribución del poder y del ingreso y la incorporación de la planificación como herramienta de política constituyen expresiones adecuadas de las nuevas orientaciones de gestión pública.

Otra situación contextual necesaria a tener en cuenta en la formulación de las políticas regionales consiste en la presencia de poderosos intereses económicos instalados en forma de agentes de gran tamaño y poder dentro de las regiones no pampeanas, reacios a toda modificación de las condiciones históricas de crecimiento económico y social. Estos intereses, muchas veces integrados a grupos económicos de alcance nacional o internacional, se han visto favorecidos desde los inicios de las actividades de implantación productiva por las condiciones de atraso y debilidad de negociación de los agentes privados locales. En numerosas ocasiones, aliados a las estructuras decisionales políticas, en especial durante la vigencia de gobiernos autoritarios, se aferran a modalidades de desarrollo atrasado no-capitalista y precapitalista a fin de acrecentar su poder y obtener elevados beneficios. Entre los recursos de su accionar se destacan la disponibilidad de mano de obra barata y abundante de tipo transitoria, la permanencia de formas de mercado fuertemente controladas por sus organismos locales y el manejo de los aparatos formales e informales de tipo finan-

ciero.

### 3. UN ENCUADRE PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES

Si tenemos en cuenta las consideraciones efectuadas, cabe concluir que el diseño de una política regional se movería entre dos límites de propuestas.<sup>2</sup> Por un lado un modelo que provisoriamente podemos llamar de "transformación integral" y por el otro un modelo de "reconstrucción".

El modelo de "transformación integral", se deriva de la tesis según la cual el estilo de desarrollo histórico del NEA está agotado. Sólo es previsible, si no se sustituye dicho estilo, que la región crezca a una tasa atemperada o nula de expansión económica, sin posibilidad cierta de retener su propio crecimiento demográfico, ni mucho menos atraer población. La emigración hacia afuera de la región constituiría el expediente más enérgico para lograr un cierto balance entre recursos y población. De no existir centros extrarregionales con capacidad para atraer y retener los contingentes de población excedente, el incremento de la pobreza rural y particularmente de la urbana, constituiría una consecuencia difícil de eludir.

El modelo de desarrollo aludido, parte de la necesidad de un cambio sustantivo en las modalidades de acumulación a nivel regional y nacional orientado a transformar las bases de funcionamiento de la sociedad hacia formas más autónomas e integradas.

El modelo de "reconstrucción" del desarrollo regional se propondría remover los factores y consecuencias de la actual crisis regional y generar las condiciones necesarias para recrear el esquema existente, preservándolo de las probables y sucesivas crisis.

Las dos propuestas constituyen situaciones casi típológicas, aunque sirven para reflexionar sobre la viabilidad y efectividad de una propuesta concreta de política regional.

Si bien el primer modelo constituye un punto de referencia atractivo y teóricamente sólido, no se puede supeditar la definición de una política regional a la conformación de una estrategia que requiere complicados mecanismos de articulación de diversos planos de decisión y complejas condiciones de gestión política; lo cual se hace aún más problemático si se considera que la formulación de este enfoque se mantiene en un plano relativamente genérico.

El modelo de "reconstrucción", por el contrario, escamotea la cuestión central de la realidad regional: las condiciones de inserción "periférica" de los procesos más relevantes y deja irresoluto sus problemas estructurales. Sin embargo tiene la ventaja de imponerse propósitos sentidos y viables, aunque no suficientes.

Parecería entonces que el camino a recorrer involucra tareas inmediatas a las cuales respondería más adecuadamente el modelo de reconstrucción, aunque deberían ser evaluadas y jerarquizadas en la perspectiva de una estrategia de desarrollo transformador y autosostenido.

---

<sup>2</sup>Nos eximimos de la evaluación de un modelo de política económica monetarista.

En la perspectiva de los intereses regionales ello supone una considerable capacidad de gestión que sepa no sólo aprovechar y movilizar los recursos locales, sino además y fundamentalmente impulsar aquellos programas, proyectos e instrumentos de política que sean congruentes con los requerimientos de un desarrollo regional más avanzado.

#### 4. LAS LINEAS DE POLITICA DE DESARROLLO PARA LA REGION NEA

En el marco del diagnóstico regional desarrollado y de las consideraciones sobre los límites y condiciones para la formulación de una política de desarrollo efectuadas, formulamos los siguientes objetivos generales de política y subsiguientemente las políticas específicas.

##### 4.1 Objetivos Generales

- a) Eliminar las condiciones de pobreza extrema.
- b) Incrementar la capacidad de acumulación y retención del excedente regional, preservando una justa retribución de los distintos sectores sociales involucrados en proceso de generación de riquezas.
- c) Tender al debilitamiento de las condiciones de articulación regional "periférica" y a la integración de áreas desarticuladas.

##### 4.2 Políticas

- a) La profundización de las crisis regionales y las inundaciones recientes han agudizado las condiciones y efectos de los estados de pobreza extrema. Los mismos comprometen a grupos aborígenes y sectores arrinconados en zonas extremadamente desfavorecidas, como a vastos sectores rurales, pero también la pobreza se ha convertido en un fenómeno de grandes proporciones en los principales aglomerados urbanos de la región. Es totalmente prioritario desarrollar programas de asistencia y promoción social en el orden de la alimentación, salud, saneamiento ambiental y educación.
- b) Favorecer los procesos de diversificación de la base agropecuaria tradicional, profundizando la expansión de la frontera agropecuaria. Alentar el desarrollo del equipamiento tecnológico, variedades y razas adaptadas a las características ecológicas regionales.
- c) Fortalecer las economías agrícolas tradicionales. La evolución de los precios y las condiciones de financiación de estas actividades, han provocado un profundo deterioro de los segmentos productores familiares, los cuales constituyen la base dominante de la estructura productiva regional. Las vías básicas de esta política están conformadas por el incremento del poder de negociación de los sectores productores frente a las formas concentradas de comercialización recomponiendo, entre otros aspectos, el poder de las organizaciones cooperativas, la capacidad mediadora del Estado como factor adicional de equilibrio entre los sectores intervinientes y el papel tradicional del crédito orientado hacia los sectores productores.

- d) Evaluación e implementación de programas dirigidos a morigerar la extensión del problema del minifundio.
- e) Revisar y definir estrategias de áreas de la frontera económica interna, bajo esquemas que prioricen la ocupación territorial por sectores sociales de origen regional.
- f) Impulsar las economías urbanas sobre las cuales recaerá la necesidad de generar un adecuado volumen de empleo. Para ello se deberá aprovechar las ventajas comparativas regionales alentando aquellas actividades de transformación que presenten mayor capacidad de generación de valor agregado, como también otras que estén orientadas a los mercados regionales. Dada la fuerte rigidez de los mercados de trabajo urbanos, se deberá explorar mecanismos y políticas destinadas a un mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo disponible.
- g) Si bien señalamos la imprescindible necesidad de retención del excedente regional, ello debe operarse sobre la base de la estricta defensa y preservación de los ingresos de los sectores asalariados, evitándose generalizadas prácticas de subremuneración.
- h) La desarticulación de las actuales condiciones de desarrollo "periférico" demanda una estrategia que si bien subsume las políticas reseñadas, requiere la identificación orgánica de asignación de recursos en nuevas actividades que expresen formas de acumulación e integración distintas. Para ello no se debe desestimar emprendimientos interprovinciales, y aún internacionales, como también mecanismos de activación hasta ahora no aprovechados, tales como fondos y corporaciones con funciones y objetivos específicos a tales fines.

COMENTARIO

A cargo de la Lic. Miriam Wajsfeld

El documento de trabajo presentado por los Dres. Rofman y Cafferata, aborda una metodología no tradicional para describir el modo de funcionamiento de la economía de la región NEA.

Se analizan de este modo, las formas de inserción de la región en un sistema mayor, reconociéndose que en relación a éste, las provincias manifiestan un acentuado atraso económico y social.

En razón de un conjunto de elementos que los autores identifican como causales, queda explicitado un fenómeno en el cual las relaciones sociales, económicas, comerciales y tecnológicas, están condicionadas y determinadas por lo que se califica como "impulsos de la demanda extrarregional".

En tal sentido, la región opera como típica productora primaria, conformando así una economía vulnerable, dependiente y con dificultades para generar estímulos de permanencia dada su incapacidad de lograr formas propias de acumulación.

Atendiendo a las particularidades que cada una de las actividades productivas presenta en las provincias, los autores concluyen acertadamente en que "toda la dinámica regional y las modalidades de distribución del excedente generado entre los diversos sectores sociales, queda fuertemente atada, a las contingencias de la política económica y social que se despliega desde el poder central y a las alternativas afrontadas por los mercados de consumo extralocales".

Es importante reconocer que el documento identifica en cada uno de los sectores que intervienen en el proceso productivo, los agentes que lo protagonizan, y del resultado de esta identificación, surgen formas de vinculación intersectorial y extrarregional que dificultan el proceso de crecimiento.

La segunda parte del trabajo, sugiere que, el marco político institucional dentro del cual se desenvuelve la región, resulta adverso para transformar la situación descrita. Esto debido, entre otras causas, a la tradicional posición hegemónica del poder central.

Los autores proponen, en virtud de aseverados juicios, inaugurar, merced a la nueva instancia política, una etapa de revisión de las tendencias históricas, promoviendo la confrontación de proyectos e ideas sobre la problemática regional.

Es en ese sentido en el que, en la tercera parte del trabajo se presenta un encuadre para la definición de políticas regionales.

Con tal objetivo, el Dr. Rofman y el Lic. Cafferata postulan dos modelos, uno al que definen como de "transformación integral" y el otro al que denominan modelo de "reconstrucción".

Ambos modelos no son incompatibles y pueden a nuestro juicio funcionar conforme a

plazos diferentes dado los cambios que se postulan.

En el último punto correspondiente a "Líneas de política" se enuncian objetivos generales y políticas que enriquecen aun más el trabajo presentado.

Desde la óptica regional cabría la inclusión de algunas políticas específicas relativas al diseño que históricamente el país presenta en razón de las vías comerciales.

En tal sentido creemos que es posible repensar la integración de las regiones y su afianzamiento constituyendo fronteras dinámicas en función de las demandas potenciales que América Latina ofrece en el mediano y largo plazo.

En un juicio sintético, referente al trabajo global, es dable consignar que se logra con precisión, describir una región que de por sí no es homogénea, rasgo que dificulta el análisis y que es superado holgadamente.

Es importante destacar la metodología utilizada, innovadora en materia de diagnóstico ya que rescata en cada región, no solo los sectores que protagonizan el proceso de producción, sino también en cada uno de ellos los agentes, determinando así la capacidad de maniobra que les cabe como eslabones en el proceso.

Se trata en definitiva de un documento de trabajo que conforma los más exigentes criterios en la materia.



UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA EL ANALISIS DEL DESARROLLO REGIONAL:  
ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO AGRICOLA  
DE LA REGION N.O.A. EN EL DECENIO 1970-80

Lic. Francisco Gatto  
Lic. Aída Quintar



UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA EL ANALISIS DEL DESARROLLO REGIONAL:  
ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO AGRICOLA DE LA  
REGION N.O.A. EN EL DECENIO 1970-80\*

Lic. Francisco Gatto

Lic. Aída Quintar

1. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es analizar algunos rasgos salientes de la estructura socio-económica productiva de la región NOA<sup>1</sup> y discutir las principales características de su crecimiento económico en la década 1970/80. Específicamente, interesa analizar los resultados socio-económicos obtenidos con la perspectiva de promover una mayor equidad espacial tanto al interior de la región como en comparación con el resto del país. Este trabajo se propone, asimismo, plantear en un primer grado de aproximación y a partir de la experiencia previa analizada, posibles líneas de acción que faciliten la disminución de las desigualdades económicas y sociales en la región en el marco de una estrategia de crecimiento económico.

El análisis de la evolución económica de la región se refiere explícitamente al criterio de equidad espacial porque con frecuencia se observa una falta de coincidencia entre los logros obtenidos en materia de crecimiento económico global regional y la reducción de las diferencias económicas y sociales regionales. En términos generales, parecería que las modalidades del crecimiento económico regional generado (ya sea a partir de los impulsos e incentivos oficiales y planificados, o como el resultante de las decisiones individuales de los agentes económicos) no han logrado modificar el patrón tradicional de funcionamiento de las economías y sociedades regionales; de tal manera, resulta prácticamente nulo, o muy limitado, el impacto de dicho crecimiento en términos de la reducción de las desigualdades regionales. En muchos casos, se ha comprobado que, por el contrario, han aumentado las disparidades intrarregionales, o que no han disminuído como era de suponer.<sup>2</sup>

A los fines del análisis que aquí se presenta, tanto el concepto de equidad espacial como el de desigualdades regionales ha sido limitado a las diferencias de ingresos y produc-

---

\*Esta ponencia fue ampliada y publicada posteriormente como Documento de Trabajo N°11 por la oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina a la que pertenecen los autores.

<sup>1</sup>La región del N.O.A. está integrada por las provincias de Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja y Jujuy.

<sup>2</sup>Esta situación no es exclusiva del caso de Argentina sino que, por el contrario, es una situación bastante común; por ejemplo, véase: Lausen J.R. (1974) "Spain's Regional Growth" in *Public Policy and Regional Economic Development*, editado por Hansen N.M. Cambridge, Mass, 1974; OECD (1976) *Regional Problems and Policies in OECD Communities*. París, 1976; Gilbert A. y Goodman D. (ed), (1976) *Development Planning and spatial structure*, London, 1976.

tividad media, de capacidad de acumulación y de condiciones generales de vida (acceso a servicios básicos de salud, educación, etc.). Sin embargo, debe tenerse presente que ambos conceptos incluyen otras dimensiones de gran importancia, que constituyen la base de este estudio. Así, por ejemplo, con un criterio más amplio, deberían incluirse otros aspectos tales como las oportunidades de empleo, el derecho de los individuos y grupos sociales regionales a ejercer control sobre la ingerencia extrarregional (tanto cultural como económica), las disparidades de participación y de poder político en la determinación del estilo de desarrollo local (centralización y descentralización de decisiones) y nacional, etc. En suma, el concepto de equidad espacial no se reduce exclusivamente a aspectos económicos del nivel de vida sino que incluye otros elementos que hacen a la capacidad de desarrollo local.<sup>3</sup>

El estudio de la evolución económica de un área --y su capacidad para impulsar un proceso sostenido de desarrollo-- no puede plantearse sin hacer una estrecha referencia al marco nacional y al estilo de desarrollo predominante. Las regiones o áreas geográficas de un país no constituyen, en la generalidad de las situaciones, conjuntos o unidades independientes o autónomas. Por el contrario, el hecho de que cada área comprenda un subespacio nacional implica que compartan las principales características y atributos nacionales (modo de producción dominante, pautas sociales y culturales asociadas, etc.) y participen --aunque en diferente grado-- de un único patrón y estilo nacional de desarrollo. Consecuentemente, las posibilidades de desarrollo de una región están fuertemente acotadas por las consecuencias de las políticas globales macroeconómicas, que son básicamente orientadas por el modelo nacional económico y social. Si bien corrientemente se asume la neutralidad espacial de los instrumentos "macro" de la política económica (asignación de recursos e inversiones, política de precios relativos, tipo de cambio, tasa de interés, gasto público, etc.), lo que implica considerar al país de una manera unipuntual, se ha verificado que la acción de los instrumentos de política es internalizada de una diferente manera en cada área, debido a las particularidades y especificidades locales.<sup>4</sup> Mientras que en algunos casos los impactos pueden resultar positivos para la evolución económica de un área, en otros casos los efectos pueden resultar contraproducentes. Por ejemplo, un fuerte deterioro de la paridad cambiaria puede mejorar las posibilidades de exportación de un área pero simultáneamente puede encarecer fuertemente los insumos básicos de otra región. La dirección y magnitud de los efectos de la política económica global dependerán principalmente de cómo se articulan los instrumentos de acción con las dos características centrales de cada región:

- a) Tipo y forma de su inserción productiva en el modelo nacional;
  - b) Condiciones y organización de la producción local
- a) La consolidación de espacios nacionales ha conducido a diversos esquemas de división interna (geográfica) del trabajo, que se han originado no sólo a partir de las diferencias

---

<sup>3</sup>Para una discusión más amplia sobre el tema de la equidad espacial, véase: W. Stohr y F. Todtling (1977), "Spatial equity - some antithesis to current regional development doctrine", *Papers of Regional Science Association*, Vol. 38, 1977; Allart E. (1973) *About Dimensions of Welfare Research Report N° 1*, Helsinki, 1973.

<sup>4</sup>H. Siebert (1969) *Regional Economic Growth, Theory and Policy*, Int. Text-book Co. 1969.

naturales de las áreas sino también como consecuencia de la distribución del poder económico y político nacional y de los sectores sociales en cada una de las áreas. Asimismo, y dado que el país en su conjunto se inserta en una división internacional del trabajo, la distribución interna de actividades recoge en buena medida las particularidades de dicha integración internacional e indirectamente determina las potencialidades de los distintos recursos y las posibilidades de su producción. En otras palabras, las características de la inserción internacional se proyectan al interior del país y se traducen, junto con las consecuencias resultantes de otros factores, en una determinada distribución regional del trabajo. En la medida que el sistema económico mundial es dinámico y la importancia relativa de las producciones centrales o estratégicas es cambiante, es de esperar que se produzcan transformaciones en el interior del país, que no sólo importarán alteraciones en los grupos sociales y de poder sino también en la distribución de actividades en el espacio y en sus características productivas.

En términos generales, y para ejemplificar lo anterior, se han distinguido las siguientes formas de inserción, aunque es posible imaginar tipologías alternativas de acuerdo con circunstancias especiales de los países o con una mayor elaboración de los criterios:

- |      |                              |   |
|------|------------------------------|---|
| i.   | Central                      | Corresponde a las áreas de producción de los principales productos, sobre los cuales se asienta el modelo de crecimiento.   |
| ii.  | Secundaria                   | Corresponde a las áreas de producciones importantes en términos de su valor de producción o valor agregado especialmente local, pero que no son el eje del patrón nacional.                       |
| iii. | Dependiente<br>o Subordinada | Corresponde a las áreas marginadas de producciones centrales o secundarias. Se caracterizan por ser normalmente las áreas de expansión, amortiguadores de crisis y de caída de precios.           |
| iv.  | Marginal                     | Corresponde a áreas especializadas en productos poco importantes en la producción agrícola nacional, desvinculadas totalmente de los productos básicos que integran la base exportadora nacional. |
| v.   | Nula                         | Corresponde a las áreas aisladas, prácticamente sin integración nacional, ya sea porque están deshabitadas o porque la economía de sus comunidades es básicamente de subsistencia.                |

Esta tipología puede ser ampliada y hacerse más compleja,<sup>5</sup> como para permitir diferenciar situaciones más específicas. Sin embargo, a este nivel ha permitido observar y distinguir un conjunto de situaciones típicas relevantes.

Estas formas de inserción están a su vez condicionadas por diferentes tipos de articulación productiva; es decir, a la actividad primaria --que ha sido el elemento diferenciador-- se suman de muy diferente manera las subetapas productivas anteriores (provisión de insumos y equipos, desarrollo tecnológico, etc.) y posteriores (transformación industrial, empaque, comercialización, etapas de producción de derivados y subproductos, etc.), dando lugar a muy distintas formas de integración vertical de las cadenas productivas.

---

<sup>5</sup>Véase al respecto: Francisco Gatto y Aída Quintar (1983) Algunas consecuencias de la inserción productiva provincial, CEPAL, Buenos Aires (mimeo).

La importancia de detectar estas diferentes situaciones radica en que en el interior de cada rama vertical se determinan --a través de múltiples canales y maneras-- la distribución del ingreso total, la capacidad de acumulación por parte de los agentes en cada sub-etapa, el proceso de incorporación tecnológica, el incremento de la productividad, etc. La estructura de cada rama vertical tiene a su vez, fuertes y diferentes efectos espaciales, particularmente si las subetapas no coinciden geográficamente. En este sentido, no sólo se trata del valor agregado supuestamente "perdido" y que podría generarse en la propia área especializada en la producción agrícola, sino en las limitaciones y ausencia de poder de decisión y control que ejercen los productores locales sobre sus propias producciones.

La pérdida o ausencia de poder de negociación por parte de los agentes productores primarios está en estrecha relación con el grado de integración vertical de la rama productiva y en menor medida con la ubicación geográfica de las plantas transformadoras. Ciertamente, es muy diferente la gravitación de los productores minundistas pequeños, de la de los establecimientos mayores, que tienen una gama mucho más amplia de alternativas productivas. Pero de todas maneras, cuanto mayor sea el grado de integración vertical, el núcleo central de la cadena ejerce un mayor control sobre las restantes subetapas, sean éstas anteriores o posteriores en el proceso productivo e independientemente de donde ellas se encuentren localizadas.

El hecho que coincidan geográficamente, por ejemplo, productores agrícolas y plantas industriales procesadoras no garantiza, necesariamente, un mayor grado de decisión y autonomía por parte de los primeros, ni tampoco una mayor reinversión en la región.

En cierta forma, esta argumentación conduce a plantear críticamente hasta qué grado, o en qué sentido, el problema de la distribución del ingreso, capacidad de acumulación, etc. puede ser encarado exclusivamente desde una perspectiva regional. Los argumentos presentados anteriormente corroboran la hipótesis sustentada por varios autores<sup>6</sup> de que el problema de las disparidades regionales, así descrito, es en esencia una consecuencia directa del funcionamiento económico nacional y sectorial que tiene efectos espaciales diferenciados. En otras palabras, las características que adopta el proceso nacional de desarrollo tiene impactos dispares en el funcionamiento de la economía espacial que, porque se adscriben a un determinado ámbito geográfico, son percibidos como problemas regionales. Si bien existen evidencias que sustentan en parte esta hipótesis --especialmente en el caso de los países desarrollados-- se podría aducir contrariamente que es una visión algo limitada y simplista del problema. En efecto: por una parte omite la consideración de otras dimensiones locales que hacen viable --aunque como todo proceso económico-social, envuelto en contradicciones y conflictos-- la inserción en el esquema nacional; y, por otro lado --al sobredeterminar el funcionamiento del sistema económico regional--, reducen las alternativas de crecimiento y desarrollo local, impulsado a partir de bases y fuerzas locales, menos dependientes del modelo económico nacional.

b) El segundo conjunto de factores y características que originan las diferencias es-

---

<sup>6</sup>S. Holland (1976) *Capital versus Regions*, The Mac Millan Press Ltd. London, 1976; D. Massey (1979) "In What sense regional problem?" *Regional Studies*, Vol. 13.

paciales, cuyo análisis permite evaluar los efectos de los instrumentos de política, son las vinculadas con las condiciones locales y las formas de organización de la producción. Si bien están influenciadas por la forma y grado que adopta la integración vertical, también están determinadas por las condiciones y factores socio-económicos locales, tales como dotación de factores productivos, concentración en la propiedad de factores, capital y tierra, oportunidades de empleo y mano de obra disponible, funciones de producción y tecnologías alternativas, relaciones económicas horizontales entre productores, racionalidad económica comercial empresarial, estrategia de maximización de ingresos, capacidad de generación de excedentes, etc.

Las características de la dotación de factores y organización de la producción de las unidades productivas --sumado a la forma de los mercados en los que operan (ramas verticales)-- permiten, en un primer análisis, explicar los niveles de ingresos medios y las diferencias entre esas producciones y el promedio nacional. Como se ha señalado,<sup>7</sup> una particularidad de las producciones periféricas es su marcada heterogeneidad productiva interna, es decir, la presencia en la misma actividad de productores muy disímiles tanto en cuanto a la dotación y utilización de factores como a la racionalidad y estrategia económica implícitas que guían su accionar económico. Esta situación pone de manifiesto la existencia de mecanismos interdependientes y funcionalidades entre los productores y entre éstos y el resto de la comunidad local. La relación entre los productores "exportadores" del área y el resto de la economía local se ejerce a través de los efectos indirectos y multiplicadores de las producciones principales. En algunos casos se establece una fuerte relación de dependencia, ya que las producciones de "exportación local" constituyen la única fuente exógena de recursos. Por otra parte, las características de la organización local de producción se trasladan a su vez a la estructura social del área, reflejándose en la definición de los grupos sociales y económicos y en el tipo y forma que asume el conflicto social.

La importancia de examinar las características que rodean a la producción y a los tipos de agentes productores reside, principalmente, en poder precisar quiénes son los destinatarios de la acción, cuáles los instrumentos de política y predecir los probables impactos sobre el conjunto social en el cual se insertan los productores. Una mayor exactitud en la aplicación del instrumento de política implica una mejora de su eficiencia social, a la vez que permite evitar el uso de políticas macroeconómicas especialmente homogéneas, que tienen un efecto reducido pues no incorporan criterios discriminatorios regionales.<sup>8</sup>

En las secciones siguientes se intentará evaluar la estrategia económica regional llevada a cabo en la región N.O.A. durante la década pasada utilizando el marco de referencia mencionado.

La hipótesis central del trabajo es que la estrategia de crecimiento económico fue básicamente dirigida a sectores y grupos sociales de ingresos medios y altos, a la vez que se basó en la introducción de nuevos productos que requerían una particular dotación de factores; por ello sus efectos parecen haber sido muy reducidos en términos de los grupos de población y sectores sociales involucrados. Las políticas instrumentales no modificaron las dos características centrales explicativas de las diferencias económicas y sociales regio-

<sup>7</sup>CEPAL (1976) Desarrollo Regional Argentino, la Agricultura, Buenos Aires, 1976.

<sup>8</sup>Para un análisis más detallado de la discriminación regional de los instrumentos de política económica, véase Stilwell F. (1972), Regional Economic Policy, Mac Millan, London.

nales: por un lado, el tipo y forma de inserción productiva y, por otro lado, las condiciones y formas de organización de la producción.

## 2. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL N.O.A.

### 2.1. Inserción productiva de las provincias del N.O.A.

La organización nacional estructurada en las últimas décadas del siglo pasado trajo consigo un modelo de desarrollo nacional fundado en la inserción del país de acuerdo con la división internacional del trabajo, basado en las ventajas comparativas internacionales para la producción de granos y carnes. En este nuevo modelo, una región del país en particular --la pampa húmeda-- fue la privilegiada dadas sus condiciones ecológicas y económicas, y la economía nacional se organizó en torno a su producción. Este esquema que ya tiene más de un siglo de antigüedad sigue vigente en la actualidad, aunque con modificaciones resultantes de la etapa de sustitución de importaciones. En 1980, del total de las exportaciones nacionales, el 81,87% fue aportado por los productos pampeanos.<sup>9</sup>

El resto del país, es decir las regiones extrapampeanas, ha logrado un tipo de inserción periférica a través de ciertos productos locales que, o bien tiene importancia en el mercado interno, como el azúcar, el tabaco, la vid, el algodón, etc., o son productos agropecuarios destinados al mercado externo en cantidades significativas, como es el caso del poroto seco, pero que no entran en contradicción con el modelo central.

Los principales productos que exporta la región que nos ocupa son: el poroto seco, el tabaco y el azúcar; y, en menor medida, la batata, el zapallo y el tomate. El resto de la producción (maíz, sorgo, uva, papa, oliva en conserva, algodón y soja) son cultivos de exportación interprovincial pero que no exceden el marco intrarregional.<sup>10</sup> Si tomamos los productos en relación a las provincias productoras, por ejemplo en Tucumán el producto principal es el azúcar, teniendo además esta provincia una minicanasta de bienes exportables como son la batata, la naranja, el zapallo, el tabaco, el poroto seco y la papa. Es decir que, no obstante ser una provincia especializada, cuenta con producciones marginales o secundarias de cierta significación.

En Salta los principales productos de exportación son el poroto seco y el tabaco, y al igual que Tucumán tiene una minicanasta de productos como el azúcar, el tomate, la naranja, el zapallo, la cebolla y el maíz --si bien este último no alcanza a cubrir las necesidades provinciales-- que le dan un carácter diversificado a la provincia. El caso de Salta es interesante porque los dos principales cultivos de exportación tienen destinos muy distintos: el poroto seco se destina en su gran mayoría al mercado externo en tanto que el tabaco forma parte de los complejos agroindustriales destinados básicamente al mercado interno, si bien un porcentaje mínimo se exporta.

---

<sup>9</sup>CEPAL (1982) El sector externo: Indicadores y análisis de sus penetraciones. El caso argentino. Estudio de la CEPAL N° 14, Santiago de Chile, 1982.

<sup>10</sup>Para una información más detallada véase: F. Gatto y A. Quintar, op.cit.

Los principales productos de exportación de Jujuy son el tabaco y el azúcar, ambos destinados a la producción agroindustrial que se consume básicamente en el mercado interno. En esta provincia se produce también naranja, tomate, poroto seco y cebolla, si bien este último cultivo sólo alcanza a abastecer el mercado provincial.

La Rioja y Catamarca comparten una situación semejante. Ambas provincias tienen una participación poco significativa en productos agroindustriales exportables como la uva y el tabaco. Dicha participación está subordinada a la de las provincias productoras: Mendoza, en el caso de la vid o Jujuy y Salta en el caso del tabaco.

Finalmente, en Santiago del Estero las principales producciones exportables son la de zapallo y la de batata. Ambos productos se ubican marginalmente en la economía nacional por su valor de producción y su uso industrial limitado. Por otra parte, si bien la exportación de poroto seco reviste importancia en esta provincia, se subordina a la de Salta que es la principal productora de la región. Otros cultivos, como el sorgo y el algodón, logran tener un cierto excedente exportable mínimo, en tanto que la oliva, el tomate y la soja no alcanzan a abastecer el consumo provincial.

Este análisis de la producción exportable regional y provincial permite concluir que la producción agrícola de las provincias del N.O.A. tiene una inserción periférica con respecto al polo concentrador de la pampa. Sin embargo, las diversas provincias tienen distintos grados de independencia en relación al modelo nacional vigente; ello, como se mencionó anteriormente, se vincula tanto al tipo de producto que exporta, como al poder de negociación de las burguesías locales con el poder central. En tal sentido, y de acuerdo con el margen de autonomía relativo, se pueden mencionar diversos tipos de inserción: secundarias, dependientes, marginales y nulas.

Las provincias con una producción exportable e industrializable significativa por su valor de producción, y que además concentran en su territorio los mayores volúmenes de la producción nacional de ese producto, se caracterizan por un margen de libertad más amplio para su desarrollo y tienen una inserción productiva secundaria en relación al modelo central. Este es el caso de Tucumán, Salta y Jujuy.

Si la producción agrícola se basa en cultivos propios de la región pampeana, como el sorgo o la soja, el margen de libertad de estos productos es bastante limitado. Se trata en estos casos de una producción dependiente de la región central, área que determina las condiciones de producción, la tecnología, la productividad media, el precio, etc. También se puede dar el caso de una producción dependiente en una provincia de inserción secundaria, como es la vid en la Rioja y Catamarca, con respecto a Mendoza. En ese sentido, si la producción principal de la provincia es un producto subordinado a las pautas de producción y comercialización de otra región, se puede decir que la provincia tiene una inserción dependiente y subordinada.

Por otra parte existe un conjunto de productos que tienen una incidencia insignificante en el valor de la producción agrícola nacional, como por ejemplo la producción de Santiago del Estero, con un amplio espectro de productos como la batata, el melón, la sandía, la cebolla, etc., que sólo permiten el sustento de la población agrícola local. De este modo se podría decir que, Santiago del Estero se inserta marginalmente en el modelo nacional.

Finalmente, existen un conjunto de pequeñas comunidades de subsistencia cuya inserción en el modelo nacional es nula (véase el Cuadro 1).

Cuadro N°1

## TIPOS DE INSERCIÓN PRODUCTIVA DE LAS PROVINCIAS DEL N.O.A.

Posición en relación al modelo económico nacional	Provincias del N.O.A.	Productos principales
1 - Central	- (a)	
2 - Secundaria		
a) diversificada	Salta - Jujuy	caña de azúcar-tabaco-poroto-soja-tomate-pimiento-ají
b) especializada	Tucumán	caña-soja-poroto
3 - Dependiente (Subordinada)		
a) a región central	- (b)	
b) a regiones secundarias	La Rioja-Catamarca	vid-tabaco
4 - Marginal	Santiago del Estero	batata-melón-zapallo-alfalfa-sorgo-soja
5 - Nula	Pequeñas comunidades de subsistencia	

(a) la región central se ubica en la pampa húmeda a través de los productos cerealeros exportables

(b) San Luis y Santa Fe con sorgo y soja

Tal como surge del cuadro la inserción provincial puede caracterizarse, además, por estar especializada en uno o dos productos, o diversificada en un espectro más amplio. Si bien la diversificación productiva puede no alcanzar a todos los productores tomados individualmente, es importante por su impacto en el resto de las actividades provinciales, debido al efecto compensador entre productos de los ingresos de exportación provincial. No obstante, para evaluar la especialización o diversificación debe considerarse el tipo de producto que la provincia exporta. Sin duda, el caso de una provincia que tiene una diversificación de productos agrícolas importantes, como Salta y Jujuy con el poroto seco, el tabaco y la caña, es muy diferente al de otra provincia como Santiago del Estero, que se caracteriza por una diversificación de productos marginales a la economía nacional, a excepción de una pequeña franja que produce poroto seco. Es decir que el hecho de que una provincia esté diversificada no implica necesariamente mejores condiciones para el ingreso provincial ni para los agentes productivos.

En el primer aspecto, además de la diversificación importa el tipo de inserción produc-

tiva que la provincia tiene en el marco del modelo nacional. Si dos provincias tienen el mismo tipo de inserción, sin duda la diversificación puede cumplir el papel compensador ya mencionado; pero, si la provincia tiene una inserción marginal, el carácter diversificado de su producción no compensa la precariedad de su posición relativa en la economía nacional.

En cuanto al segundo aspecto, referido a las condiciones de los agentes productivos, dos son los factores determinantes: por una parte, las condiciones de producción y las formas de organización de las explotaciones agrícolas; y, por la otra, el grado de integración vertical de las ramas agroindustriales de la que estos productores forman parte.

En las provincias que tienen un tipo de inserción secundaria, el desarrollo de los productos agrícolas se basa fundamentalmente en el mercado interno y la mayor parte de esta producción pasa por una serie de transformaciones manufactureras, llegando al consumo como un bien industrial. Este proceso, que era tradicional para los cultivos como la caña de azúcar, la uva para vinificar, el algodón, el tabaco, etc., se ha extendido a otros productos como las frutas y hortalizas, debido a las nuevas pautas alimentarias que resultan de la creciente urbanización. La producción agrícola, entonces, pasa a formar parte de complejos agroindustriales, que desarrollan una cadena de producción y distribución desde la materia prima agrícola hasta el producto industrial comercializado en el mercado.

En la cadena agroindustrial se pueden distinguir cuatro fases principales:

- 1 - Producción de insumos para la producción agropecuaria
- 2 - Producción agropecuaria
- 3 - Procesamiento industrial
- 4 - Distribución y comercialización del producto agroindustrial

En cada una de estas fases intervienen diversos agentes sociales y la relación que se da entre ellos es de carácter asimétrico, dado su diferente poder económico. Generalmente, las empresas industriales que participan en las fases 1 y 3 (que pueden o no ser las mismas) concentran el mayor poder de decisión. Este se expresa, en el primer caso, por el monopolio de las semillas y la tecnología que la acompaña. En el tercer caso, resulta en un monopsonio, que se genera en el mercado de materias primas y que le permite a la empresa procesadora incidir sobre los volúmenes de compra y su precio.

De este modo, los agentes de la producción agrícola sufren un proceso de deterioro en su capacidad de gestión empresarial independiente, que deviene en una creciente subordinación al sector industrial.

La subordinación de la agricultura a la industria puede asumir por lo tanto diversas formas:

- a) A través del control del mercado de materias primas que ejerce la empresa industrial.
- b) A través de la integración vertical directa o indirecta<sup>11</sup> de la agricultura al complejo agroindustrial.

---

<sup>11</sup> En el caso de la integración indirecta la empresa industrial no asume los riesgos de la producción agrícola, si bien la controla. Un mayor desarrollo de estos temas en: F. Gatto y A. Quintar, op. cit.

En la región N.O.A. se observan las dos formas de control mencionadas, las que se manifiestan principalmente en la agroindustria del azúcar y del tabaco. En el caso del complejo azucarero en Tucumán, el control de los ingenios sobre los productores cañeros se da a través del mercado, ya que muy pocas empresas componen la demanda frente a una oferta atomizada de múltiples productores.

En Jujuy y Salta, por el contrario, el control del ingenio sobre la producción primaria se ejerce a través de una mayor integración vertical directa de la actividad.

En los tres casos son los ingenios, es decir las empresas agroindustriales, las que concentran el poder sobre la rama. Sin embargo, la estructura productiva de Salta y Jujuy --de mayor productividad y tecnología más avanzada-- permite rendimientos más altos que los logrados en Tucumán, lo cual repercutió en la industria de esta provincia, que en las dos últimas décadas sufrió un fuerte proceso de concentración.

Otra diferencia interesante es que mientras que en Jujuy y Salta la mayor parte de los productores agrícolas tienen grandes extensiones, en Tucumán prevalecen los minifundios.

En el sector azucarero persisten desde hace ya algún tiempo un mercado interno saturado y un mercado externo cuotificado; así, en algunos años parte de la producción agrícola ha quedado sin destino. Esta situación no afecta del mismo modo a los distintos agentes productivos, ya que frente a las crisis de sobreproducción el ingenio deja de comprarle el producto al cañero independiente, siendo este último eslabón de la cadena el más afectado.

En cuanto al cultivo del tabaco, la cadena está sometida a una fuerte integración vertical de carácter indirecto, a través del control que ejercen las empresas cigarreras<sup>12</sup> sobre el tabaco rubio "siendo muy extendido el sistema de "socio" para las tareas de implantación (un tipo especial de aparcería) y el uso de asalariados transitorios para la cosecha... se observa una mayor difusión de nuevas tecnologías (tracción, agroquímicos, secaderos) en Salta y Jujuy."<sup>13</sup>

Los ejemplos descriptos permiten concluir que no sólo importa el tipo de producto sobre el que se basa la inserción económica provincial sino cómo ésta se articula verticalmente. Ambos aspectos contribuyen a la determinación de los ingresos absolutos y relativos de los productores y a la capacidad de acumulación a escala local.

## 2.2. Condiciones de producción y formas de organización de las explotaciones agrícolas

En un primer análisis podría señalarse que existen tres factores esenciales que determinan los rasgos salientes de las condiciones de producción características de los cultivos de la región:<sup>14</sup>

<sup>12</sup>En la década del '70 la elaboración de cigarrillos se concentra en dos empresas subsidiarias de las transnacionales más importantes del sector.

<sup>13</sup>Floreál Forní y María I. Tort (1980) "La tecnología y el empleo en un nuevo enfoque del desarrollo agropecuario - El caso argentino", Desarrollo Económico, N°76, Vol. 19, Buenos Aires.

<sup>14</sup>Esta sección se basa principalmente en el estudio realizado por CEPAL Desarrollo Regional Argentino. La Agricultura. Buenos Aires, 1976. Para una tipología más amplia sobre los agentes sociales agrarios, véase M. Caracciolo de Basco y otros, Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. Secretaría de Agricultura y Ganadería, Grupo de Sociología Rural, Buenos Aires, 1981. Asimismo, en la versión editada por la CEPAL del presente documento el tema se encuentra más desarrollado.

- a) dotación del factor tierra, en particular la tenencia y accesibilidad;
- b) capital de trabajo, tanto para la realización de las inversiones e incorporación de tecnología, como para el financiamiento de corto plazo del proceso productivo;
- c) dotación de mano de obra y formas de empleo de la fuerza de trabajo.

La diferente combinación de estos elementos determina una amplia gama de tipos de explotación agrícola. La distinta composición en términos de los factores indicados no sólo implica que las explotaciones agrícolas tengan funciones de producción diferentes sino que, además, establece las restricciones o límites reales de la producción posible en cada una de ellas, ya que sólo en cierta y reducida proporción los factores de producción son sustituibles entre sí.

No obstante la presencia de un conjunto de situaciones intermedias, dos son los tipos de explotación agrícola que surgen en la región como mayoritarios y prototípicos. Por una parte, existen explotaciones que constituyen modernas empresas capitalistas agrícolas caracterizadas por el empleo de mano de obra asalariada, por ser de extensiones medias grandes, por el uso de tecnología moderna (fertilizantes y agroquímicos) y que realizan un importante proceso de acumulación. Estas explotaciones, cuya productividad media es en muchos casos superior a la de los establecimientos pampeanos, guían su actividad por un estricto cálculo de rentabilidad económica. La incorporación de innovaciones técnicas, el uso intensivo de alguno de los factores o la elección del tipo de producto están directamente relacionados con la posibilidad de maximización de su tasa de ganancia.

En contraposición a este tipo de establecimientos agrícolas existe un amplio grupo de pequeños productores caracterizados por una participación reducida en la producción total de la región, pero muy importantes en términos del número de explotaciones. Estas unidades agrícolas están fuertemente limitadas por el factor tierra --lo que reduce las posibilidades de expansión y crecimiento-- y el factor capital de trabajo que, entre otros efectos, dificulta la incorporación de técnicas de mayor productividad. Por otra parte estas explotaciones presentan un excedente relativo de mano de obra que debe emplearse fuera de la explotación agrícola durante buena parte del año, y que en la mayoría de los casos actúa como "freno" a la adopción de prácticas mecanizadas, que redundarían en caso de aplicarse, en un mayor excedente de fuerza de trabajo. La gestión económica de estos productores está básicamente orientada a obtener un ingreso monetario total, que junto con algunas producciones de subsistencia e ingresos obtenidos como asalariados transitorios, les permitan cubrir las necesidades de su grupo familiar. En cierta forma, su respuesta económica se asemeja más a lo que correspondería esperar de la racionalidad de un campesino "clásico"<sup>15</sup> que de un productor agrícola capitalista.

Aunque las diferencias entre ambos tipos de explotaciones son muchísimas, no se trata sin embargo, de estructuras productivas independientes. Por el contrario, existen diversos

---

<sup>15</sup>Aunque la conceptualización del campesinado es tema de permanente debate, aquí se asimila el término al concepto dado por A. Chayanov y T. Shanin. Véase: A. Chayanov, *The theory of peasant economy*, Homewood, 1966, London y T. Shanin "The nature and logic of the peasant economy", *Journal of Peasant Studies*, Vol. 1, N°2, 1973.

tipos de funcionalidad e interdependencia entre ambas (y las situaciones de establecimientos intermedios) que explican las razones por las cuales las estructuras productivas se han mantenido sin mayores cambios en las últimas décadas.

Las unidades pequeñas cumplen con un conjunto amplio de roles. Por una parte la coexistencia de ambas explotaciones en la misma estructura productiva permite la generación de rentas diferenciales (o superganancias) por la forma en que se establecen los precios y subsidios indirectos. Asimismo, la presencia de unidades pequeñas con excedentes permanentes de mano de obra permite que el resto de la estructura cuente con una oferta permanente de fuerza de trabajo temporal a muy bajo costo. Por otra parte, y dadas las diferencias de productividad, rendimiento e integración vertical de las explotaciones, las pequeñas unidades sirven para "amortiguar" las crisis de sobreproducción y de reducción de ingresos.

Las particularidades de las condiciones de producción junto con las relaciones funcionales entre los productores otorga un carácter muy especial al sector agrícola y al agroindustrial, ya que la marcada heterogeneidad señalada dificulta el uso de políticas homogéneas. Dado que tanto la dotación de factores como la racionalidad económica de las unidades es muy desigual, el uso de instrumentos globales de política (por ejemplo, la política de precios) para productores agrícolas no necesariamente produce los resultados agregados esperados, especialmente si en sus supuestos subyace la hipótesis de un comportamiento económico de los agentes que no discrimina entre los distintos tipos de unidades productivas.

### 3. EVOLUCION DEL N.O.A. EN LA DECADA 1970-1980

#### 3.1. Evolución sociodemográfica

La evolución de la población de la región N.O.A. presentó, a lo largo de este siglo, una tendencia decreciente en su ritmo de crecimiento y una disminución de su participación relativa en la del conjunto del país. Un análisis pormenorizado de las características sociodemográficas de las distintas provincias que conforman la región permitiría apreciar ciertas diferencias entre ellas, asociadas a peculiaridades de sus respectivos desarrollos históricos y económicos. Sin embargo, a pesar de las diferencias mencionadas es posible generalizar ciertas características que presentó el área en su evolución demográfica y que se pueden sintetizar en las siguientes proposiciones:

a) La tasa de crecimiento total de la población del N.O.A. en el período 1970-80 fue más alta que la tasa media del país, lo que no sólo sugiere una mayor tasa de crecimiento vegetativo sino que se han detenido los fuertes procesos migratorios que caracterizaron los períodos anteriores.

b) El crecimiento de población en la región fue preponderantemente urbano. Esto indicaría por un lado la existencia de un proceso de despoblamiento rural y por el otro un creciente proceso de urbanización que implicará un fuerte aumento en la concentración territorial de la población.

c) En la medida que los sectores productivos de la economía no fueron absorbedores de

mano de obra se plantea un fuerte interrogante sobre las posibilidades de empleo de la población urbana y de los migrantes intraprovinciales. Como se verá en la sección siguiente, el Estado, a través del gasto corriente, suplió en parte esta falta de demanda. El resto de la población que se incorporó al mercado de trabajo urbano se desempeñó en tareas de servicio o como trabajador informal.

### 3.2. Evolución económica

#### 3.2.1. Datos básicos macroeconómicos<sup>16</sup>

Durante el período 1970-80 cada una de las provincias individualmente creció a una tasa superior al doble del promedio nacional. Estas altas tasas de crecimiento económico resultaron también en una reducción de las disparidades de producto per cápita interregional. Sin embargo, en términos absolutos, las diferencias de producto per cápita siguen siendo muy altas. Para 1980, por ejemplo, el producto per cápita de Santiago del Estero y de La Rioja eran la mitad del correspondiente al promedio del país.

Obviamente, un indicador promedio como el utilizado tiene un valor ilustrativo reducido, ya que "esconde" las desigualdades internas provinciales (geográficas, sociales y sectoriales). Esta situación parecería ser justamente el caso generalizado en las provincias de la región N.O.A., dado el fuerte carácter concentrador que tomó el crecimiento económico.

La expansión del Producto Bruto Geográfico entre 1970 y 1980 se basó principalmente en algunos sectores económicos y dentro de ellos, en sólo algunas ramas de actividad o producciones, en ciertos sectores sociales y en determinados espacios geográficos. Dos sectores lideraron el crecimiento en casi todas las provincias: "Gran División 9 - Servicios comunales, sociales y personales" y "Gran División 1 - Agricultura, caza, silvicultura y pesca". En menor medida se destaca la "Gran División 3 - Industrias Manufactureras".

El crecimiento en el sector servicios se debe principalmente a dos razones. Por un lado, hubo un fuerte incremento de ocupación, que en parte absorbió el creciente desempleo que se originaba en otros sectores. Por otro lado, los precios del sector aumentaron proporcionalmente más que los precios en el resto de la economía, lo cual incide positivamente en su participación en el producto bruto debido a la metodología del cálculo. Este aumento relativo de precios en el sector fue particularmente observable en el período 1977-80, ya que, por corresponder a servicios no transables internacionalmente, no fueron afectados decisivamente por la apertura externa de la economía nacional. Lamentablemente no ha sido posible diferenciar la importancia relativa de cada uno de los factores anteriormente citados (además de no haber sido las únicas razones), aunque cifras parciales de ocupación y empleo en los sectores públicos provinciales indicarían que, luego de un período de fuertes oscilaciones entre 1975 y 1977, el crecimiento del empleo fue la razón central del fuerte avance de la Gran División 9 en los productos brutos provinciales.

---

<sup>16</sup> La información cuantitativa que se utiliza en esta sección se basa en trabajos provinciales y en Consejo Federal de Inversiones (1983), Producto Bruto Geográfico 1970-80, Buenos Aires.

Por su parte el crecimiento en el sector agropecuario se concentró, casi íntegramente, en el subsector agrícola. Con la sola excepción de Santiago del Estero, el resto de las provincias muestran una tasa de crecimiento de la agricultura muy superior a la del subsector pecuario. Esta fuerte expansión --como se verá más adelante-- no se basó en los productos tradicionales de las provincias, sino principalmente en nuevos productos (especialmente soja y cereales) y en la ampliación de la frontera agrícola. Estos dos últimos elementos, hicieron que la expansión económica se concentrara en ciertas áreas geográficas y que fuera llevada a cabo por un grupo muy limitado de productores.

Finalmente, el crecimiento del sector industrial constituyó un aporte importante al crecimiento del producto global en sólo dos provincias: Tucumán y La Rioja. En el primer caso, la expansión industrial se basó en el ingreso de un nuevo conjunto de industrias y en la expansión de otras ya existentes, muy favorecidos ambos por los beneficios e incentivos arancelarios, impositivos y crediticios otorgados por el decreto 2101/69, llamado Operativo Tucumán. La presencia de fuertes incentivos crediticios y fiscales también fueron determinantes para el desarrollo de un pequeño polo industrial en la ciudad de La Rioja (ley nacional 22021). En este último caso, debe asimismo tenerse en cuenta que, dado que el sector industrial era prácticamente inexistente a comienzos de la década, la instalación de una sola planta con dimensiones para atender un mercado extrarregional genera un alto impacto "cuantitativo" en las cuentas del producto, ya que el sector manufacturero parte de casi valores nulos.

En ambas situaciones (La Rioja y Tucumán) la política oficial trató de modificar, a través de incentivos económicos, lo que suponía sería la decisión de localización óptima por parte de los empresarios privados. La idea subyacente era que deberían alterarse, directa o indirectamente, un conjunto de precios (costo de transporte, proximidad a los mercados de insumos, calificación de la mano de obra, tarifas, impuestos provinciales, etc.) para que la instalación del establecimiento fabril fuera del polo metropolitano resultase atractiva. De esta manera, el propósito de los incentivos fue el de gestar las condiciones básicas para iniciar un proceso de desarrollo industrial independiente de los productos agroindustriales.

En el caso de la provincia de Tucumán el plan de transformación tuvo un éxito relativo.<sup>17</sup> El peso del sector industrial no azucarero creció significativamente en la última década. Mientras que en 1963 sólo representaba el 27,5% del total manufacturero, en 1973 ya alcanzaba a 48,4% y en 1978 significaba más del 60% del valor agregado industrial. Por otro lado, aún permanecen en actividad más de 70 empresas localizadas a través del plan y del decreto reglamentario correspondiente, generando una ocupación máxima de 10.000 personas. Sin embargo, como resalta H. Boneo, esto no significó una alternativa importante en los factores de distribución porque sólo marginalmente afectó al grueso de la población tucumana. "... tampoco hay indicios de que la distribución del ingreso haya ido desde los "ricos" de

---

<sup>17</sup>Para un excelente estudio y evaluación crítica del Operativo Tucumán, véase H. Boneo (1982) Incentivos, localización industrial y empleo, CONICET, CEDES, Buenos Aires, 1982 (mimeo).

las zonas industrializadas a los "pobres" desempleados en Tucumán como consecuencia de las medidas de racionalización de la industria azucarera. De este último grupo, algunos sufrieron niveles de pobreza aún mayores a los anteriores a 1966 (los minifundistas), algunos fueron incorporados al Régimen de Trabajos Transitorios con salarios extremadamente bajos, una buena parte debe haber emigrado entre 1966 y 1969 y sólo un número reducido obtuvo empleo permanente en las nuevas industrias. Dos grupos fueron directamente beneficiados: en primer término, los que ocuparon los nuevos puestos sin necesidad de emigrar de la provincia; en segundo término, los inversores en las nuevas plantas que, en los casos de mayor importancia, eran empresarios de otras regiones del país. Más aún, la distribución de los beneficios, dentro de los propios empresarios, está claramente sesgada hacia las empresas de mayores dimensiones. El costo fue soportado básicamente por un sistema impositivo considerablemente regresivo. En consecuencia, el impacto distributivo fue más bien negativo: del grupo de la población a un pequeño conjunto de empresarios y, en mucha menor medida, a un conjunto de entrantes tucumanos al mercado de trabajo, que obtuvieron adecuadas ocupaciones sin necesidad de emigrar. En otras palabras, se producen los resultados opuestos: en vez de costos de asignación de recursos y beneficios de distribución, encontramos una adecuada asignación de recursos y un desmejoramiento en la distribución de ingresos".<sup>18</sup>

Como consecuencia de este crecimiento desperejo, tanto en ritmo como en término de los sectores predominantes, se modificaron las estructuras productivas provinciales. Como puede observarse en el cuadro 2, los mayores cambios sucedieron en Salta y Catamarca, mientras que la estructura productiva de Santiago del Estero es la que muestra las menores alteraciones. En términos generales se observa un avance de los sectores de servicios --lo que es congruente con lo señalado respecto de las tasas de crecimiento-- y del resto de los sectores no productivos. Sin embargo, estas alteraciones no modificaron sustancialmente al patrón tradicional productivo provincial a este nivel de agregación. La información analizada con mayor desagregación confirma esta hipótesis, notándose los principales cambios en el subsector agrícola y en el sector industrial de Tucumán comentado anteriormente.

---

<sup>18</sup> H. Boneo (1982), op. cit.

Cuadro N°2  
 ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS PROVINCIALES Y PRINCIPALES MODIFICACIONES  
 (en porcentaje del P. B. Interno)

Provincias	Estructura productiva						Indice de Similitud
Jujuy	1970	D1 23,87	D3 23,47	D9 15,77	D6 12,70		0,1420
	1980	D9 20,60	D1 20,39	D3 17,70	D6 13,61		
Salta	1970	D1 21,02	D3 19,03	D6 17,68	D9 16,44	D5 8,79	0,1702
	1980	D6 23,55	D9 23,47	D1 18,83	D5 11,20	D3 9,06	
Tucumán	1970	D3 19,90	D6 18,27	D9 16,32	D8 15,52	D1 13,99	0,1028
	1980	D3 29,19	D9 15,17	D8 14,23	D1 13,58	D6 13,14	
Sgo. Estero	1970	D1 30,90	D9 22,30	D5 8,50	D3 6,80		0,0896
	1980	D9 25,49	D1 22,45	D5 19,88	D3 6,30		
Catamarca	1970	D9 34,70	D1 15,70	D6 15,20	D5 12,00	D2 6,40	0,1560
	1980	D9 31,50	D1 17,40	D3 16,00	D5 13,00	D6 7,70	
La Rioja	1970	D9 34,50	D1 16,80	D6 15,30	D5 14,10		0,1160
	1980	D9 36,40	D1 19,70	D6 9,40	D5 8,40		

D1: Agricultura, caza, silvicultura y pesca

D2: Explotación de minas y canteras

D3: Industrias manufactureras

D5: Construcción

D6: Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles

D8: Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles

D9: Servicios comunales, sociales y personales

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del C.F.I., 1983, op.cit.

### 3.2.2. Características del desarrollo agrícola en la última década

La importancia que ha tenido el subsector agrícola en el crecimiento económico provincial exige un tratamiento desagregado que permita identificar cuales fueron los principales rasgos que caracterizaron este proceso: tipo de productos, tipo de productores, áreas geográficas, tecnología utilizada, etc. En términos generales son detectables distintas situaciones.

En primer lugar, se observa un crecimiento moderado o bajo en los cultivos industriales tradicionales de exportación provincial. Solamente el cultivo de uva para vinificar parecería haber tenido una expansión sostenida durante el período. Sin embargo, su tasa de crecimiento está fuertemente influida por los particulares acontecimientos que se produjeron en toda la rama vertical. Las provincias de La Rioja y Catamarca que se insertan secundariamente en la producción nacional recibieron los impactos de la rama vertical, tanto en el período expansivo --hasta la crisis en 1979/80-- como la etapa depresiva de los últimos años.<sup>19</sup>

El resto de los cultivos industriales presentaron una evolución moderada porque enfrentaron una demanda efectiva de crecimiento limitado. Dos razones principales explican conjuntamente esta situación. Por un lado, una causa de tipo estructural es que estos productos, que son típicamente bienes-salarios, participan de un mercado interno cuyas necesidades están ampliamente cubiertas y que, por lo tanto, crece a un ritmo muy bajo, semejante al del crecimiento vegetativo de la población. En la medida que no se encuentren usos productivos alternativos a los actuales o se amplíen las posibilidades de exportación, estos productos agrícolas están crónicamente condicionados a una expansión limitada. La otra explicación plausible, que sucede simultáneamente con la anterior, es que durante el último tramo del período que se está considerando se produjo una importante caída en el ingreso total de los asalariados y consumidores potenciales, caída que se reflejó en una baja relativa de la demanda efectiva. Dado que ninguno de estos bienes puede ser considerado como inferior, la caída del ingreso influyó negativamente para una posible expansión de la producción. En síntesis, puede considerarse que los productos tradicionales y cultivos industriales tuvieron una expansión muy limitada, que se tradujo sólo en una leve expansión en la superficie sembrada.

Una situación diferente presentan los cultivos tradicionales de exportación provincial pertenecientes al grupo de hortalizas. Con la sola excepción del poroto seco, que fue el "boom" productivo de la región y que será analizado más adelante, el resto de las hortalizas en general y las de exportación de Santiago del Estero en particular (zapallo, batata, cebolla, etc.) tuvieron resultados negativos, con caída en el volumen físico absoluto y reducción en el área sembrada. Lamentablemente, no se han realizado trabajos que documenten y analicen la situación por la que atraviesan estas producciones, por lo que los argumentos

---

<sup>19</sup> Unión Comercial e Industrial de Mendoza, Instituto de Economía Agraria (UNC), (1981), Análisis estadístico, evolución y perspectivas de la vitivinicultura argentina, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1981.

que aquí se presentan deben ser considerados como hipótesis de trabajo.

En primer lugar, estas producciones están sujetas a las mismas restricciones estructurales de demanda que las señaladas anteriormente para los cultivos industriales, con el agravante que las posibilidades de uso alternativo son aún mucho menores. En segundo lugar, podría argumentarse que la elasticidad-ingreso de estos productos para niveles medios y bajos de ingreso-salario es relativamente alta (a diferencia de lo que acontece con otras hortalizas como, por ejemplo, la papa), por lo que una caída de ingreso afecta fuertemente las cantidades demandadas.

En tercer lugar, se ha producido a lo largo de la década un pequeño pero significativo cambio en el patrón de localización geográfica de la producción. Esta situación ha afectado especialmente a Santiago del Estero que ha reducido su importancia relativa en la producción nacional. Es lógico suponer que las producciones hortícolas localizadas cerca de los centros de consumo han logrado superar la crisis de demanda mucho más fácilmente debido a su mejor acceso a los mercados.

Finalmente, es probable que debido a las características del comportamiento económico de los productores especializados en estos cultivos, éstos hayan optado por una combinación productiva diferente, que incremente el peso de la producción de autosubsistencia y reduzca la producción comercial para los mercados. La única evidencia en tal sentido --aunque relativamente precaria-- es que la superficie liberada por estos cultivos, al final de la década, tampoco fue utilizada por otras producciones agrícolas destinadas al mercado. En suma, las producciones hortícolas mostraron un marcado retroceso durante la década como consecuencia de un conjunto amplio de causas, de las cuales sólo algunas pueden ser consideradas como coyunturales. Es importante resaltar que estas producciones tienen un "techo" relativamente bajo en la medida que no puedan incursionar en mercados externos, especialmente en los países limítrofes.

Este es justamente uno de los elementos centrales que diferencian el grueso de la producción hortícola de la región de la producción de poroto seco. Si bien el poroto seco no es estrictamente una producción nueva en la región, sí lo es en término de su nuevo destino principal (la exportación), de su nueva organización productiva y tipo de tecnología utilizada, y en términos de los productores y establecimientos agrícolas. Más aún, la producción de poroto seco se comportó como el resto de la producción hortícola hasta fines de la década de 1960, cuando comenzaron a crecer rápidamente los volúmenes exportables. Esta situación fue, obviamente, acompañada con un aumento muy considerable de la tasa de ganancia, lo que indujo cambios cualitativos en la producción (i.e.: incorporación de tecnología moderna, uso de fertilizantes y agroquímicos, mejoras sustantivas en las etapas de acopio y transporte, etc.). Asimismo, el incremento de la producción trajo aparejado un aumento sustantivo del área sembrada, no sólo en la provincia de Salta sino también en áreas limítrofes de Santiago del Estero y Tucumán.

Esta expansión masiva de la producción estuvo, sin embargo, reservada para un grupo limitado de productores. Para iniciar la producción era necesario contar con un capital financiero que permitiese, por una lado, la incorporación de los equipos y maquinarias indispensables y, por otro lado, acceder a la tierra en la zona ecológica más apta y productiva.

La diferencia de suelos y "microclimas" que caracteriza a la región N.O.A. determina áreas geográficas muy específicas para el cultivo de cada producto. Por ejemplo, el área de desarrollo del poroto seco en Tucumán no coincide especialmente con el área de la caña de azúcar ni con la de tabaco; de tal manera, los productos no son estrictamente alternativos en las decisiones individuales de producción. La única posibilidad de producción se basa en el acceso a tierra en otras zonas ecológicas, para lo cual no sólo es necesario emigrar del área de residencia permanente sino también disponer del capital financiero para adquirirla en propiedad o en arriendo. En su gran mayoría, las nuevas áreas de la región sobre las cuales se desplaza la frontera agrícola están dedicadas a la explotación ganadera extensiva o son áreas de monte. En ambos casos son subregiones que se caracterizan por explotaciones de tamaño medio o grande que debieron adaptarse al uso agrícola.

Estas dos particularidades restringen aún más las posibilidades de los productores pequeños y medianos para entrar a dichos cultivos. Por una parte, los rasgos de tenencia de la tierra predominan fuertemente, no sólo sobre el tipo de cultivos y formas de organización de la producción, sino que --por un conjunto muy amplio de razones-- otorgan ciertas características al mercado de tierras que limita o impide una mayor parcelación y subdivisión de los predios. Por otra parte, las tareas de poner las tierras en condiciones de uso agrícola requieren de una inversión cuantiosa que excede la capacidad financiera de muchos productores. Además, el fuerte deterioro ecológico al que son sometidas estas tierras obliga a un uso intensivo de prácticas agronómicas que aseguren la obtención de altos rendimientos agrícolas y permitan una rápida rotación del capital y consecuentemente altas tasas de ganancia.

Estas características condicionan el funcionamiento de la producción (que incluye al poroto seco y cereales en general) y determinan fuertes exigencias al ingreso de productores, cuya dotación de factores debe adecuarse forzosamente a este esquema comercial dominante. Aquellos otros productos, que se caracterizan por una diferente dotación de factores productivos, quedaron marginados de la producción.

### 3.2.3. Elementos principales de la estrategia de crecimiento

El análisis anterior permitió identificar cuáles fueron los principales aspectos que caracterizaron el proceso de desarrollo de la región N.O.A. Debe señalarse, sin embargo, que se consideró como "estrategia" la adopción y consecuencias de algunas decisiones de política económica y que no existió un programa explícito de acción. Por otro lado, hubiese sido difícil que un plan formal concebido a principios de 1970 se mantuviera en ejecución durante toda la década. Es importante recordar que este período estuvo caracterizado por una sucesión de gobiernos muy disímiles en cuanto al uso de la planificación como herramienta social y política para conducir el proceso de desarrollo económico y social, tanto del país como de cualquier provincia. Solamente la provincia de Tucumán contó durante buena parte del período con una clara explicitación de metas, objetivos e instrumentos, aunque el plan original fue reelaborado en varias oportunidades. De todas maneras y a la luz de los resultados obtenidos --que están por cierto influenciados fuertemente por las consecuencias de la última parte de la década-- se podría afirmar que en ciertas provincias prevaleció una

orientación general durante el período, aunque incorporando obviamente las particularidades propias de los diferentes grupos políticos que accedieron al poder.

La estrategia general tuvo dos pilares centrales, que fueron priorizados de manera diferente en cada subetapa política:

a) modificar la estructura productiva provincial y agraria, diversificando la producción agrícola e introduciendo ramas de producción industrial;

b) asegurar un ingreso mínimo a los pequeños productores agrícolas a fin de evitar un mayor deterioro en sus condiciones de vida.

La idea subyacente era que el grado de especialización productiva retroalimentaba efectos negativos que limitaban fuertemente las posibilidades de crecimiento. Implícitamente, se asumía que el estado de subdesarrollo relativo provincial estaba asociado con una estructura especializada, que necesariamente implicaba una baja tasa de ahorro interno y por lo tanto se limitaba el sendero "natural" de expansión. De tal forma, una acción inmediata debería tender a diversificar la estructura productiva, tanto en término de los sectores económicos como en el interior de cada uno de ellos. La incorporación de nuevos productos implicaría superar el atraso económico relativo y resultaría en una mejoría generalizada de la economía provincial, a través de los efectos multiplicadores indirectos de la nueva inversión privada y del gasto público asociado. En buena medida, este programa requería una fuerte inversión externa a la provincia en el sector industrial y un amplio apoyo crediticio y financiero nacional para el subsector agrícola.

El objetivo general fue parcialmente alcanzado. La mayoría de las estructuras productivas provinciales se diversificaron y el gasto público aumentó en relación con el resto de las actividades productivas. Además, en el caso de Tucumán se produjo un fuerte desarrollo industrial que redujo sustancialmente el peso del sector de especialización azucarera.

Sin embargo, el éxito de la estrategia emprendida fue aparente, ya que no logró modificar la situación de los sectores sociales más atrasados y marginados ni tampoco logró transmitir el impacto de la expansión al resto de la economía provincial. Esta situación obedeció a dos razones principales:

a) Dadas las características de la expansión productiva (intensiva en capital y extensiva en tierra), los beneficios económicos generados fueron fuertemente concentrados por los grupos sociales que tuvieron la dotación requerida de factores o que pudieron acceder a ella. En ambos sectores, agrícola e industrial, el grado de concentración fue relativamente alto, dificultando así una mayor y mejor distribución de los beneficios.

b) Esta característica del proceso económico, junto con el hecho de ser una estrategia basada centralmente en el crecimiento de la eficiencia productiva por la vía de la incorporación de capital, indujo a que parte significativa de los efectos multiplicadores de la inversión repercutieran fuera de las provincias, limitando de tal forma los efectos indirectos de expansión.

Esta conclusión obliga a replantear, desde la perspectiva de la autoridad provincial o regional de planificación, los criterios macroeconómicos utilizados para influir en las decisiones microeconómicas de elección de tecnología. En la medida que simultáneamente con

los regímenes especiales de radicación no se impulsen desarrollos locales (tanto en materia de investigación tecnológica como en la producción de equipos) gran parte del subsidio implícito en los planes de promoción se vuelca indirectamente a las áreas no promovidas.

En suma, el fracaso relativo de la estrategia aplicada debe atribuirse a que no logró --o lo hizo sólo muy parcialmente-- los objetivos primarios planteados: no maximizó el aprovechamiento social de la expansión económica, ni logró impulsar una mayor equidad espacial. Si bien puede justificarse el fracaso a partir de las causas antes mencionadas, éstas constituyen la manifestación de causas más mediatas, en muchos casos difíciles de aislar, reconocer y comprender; en particular, se trata de algunos de los rasgos estructurales del funcionamiento económico nacional y de las economías provinciales, algunos de cuyos elementos fueron planteados brevemente en el punto dos. Por tal razón, es posible afirmar que, en la medida que no se alteren las condiciones objetivas de los agentes productivos (inserción en el esquema nacional y condiciones de producción), es poco probable que se modifiquen sustancialmente sus condiciones de vida; aunque, en el mejor de los casos, las provincias experimentan tasas significativas de crecimiento.

#### 4. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN N.O.A.

El análisis realizado ha permitido identificar algunas de las principales causas que explican el atraso relativo de la región N.O.A., en comparación con el resto del país, y en especial con el área pampeana y metropolitana. Sería, por lo tanto, posible confeccionar una extensa lista de probables razones, algunas de muy diverso grado de importancia y otras que, paradójicamente, se confunden entre causas y efectos de la situación de subdesarrollo relativo regional. Sin embargo, y tomando en consideración la perspectiva teórico-metodológica planteada en este estudio, de la identificación aislada e independiente de factores resultaría una visión limitada y acotada de la realidad social que se intenta explicar. Más aún, algunas evidencias recogidas permitirían afirmar que en parte, el fracaso de la planificación y la política regional se debió a que sólo ofreció una respuesta particularizada a cada una de las supuestas causas, en lugar de proveer una estrategia global que interprete el fenómeno regional como una expresión de un proceso histórico, económico-social nacional, de complejas interdependencias e interrelaciones.

El análisis de la región N.O.A. aquí presentado intentó recoger estas observaciones al estructurar el diagnóstico del área sobre la base de dos ejes centrales:

- a) la inserción económica provincial y de los agentes productivos locales y
- b) las condiciones de producción y organización de la producción.

Ambos ejes resumen diferentes tipos posibles de interrelaciones entre sujetos productores y grupos sociales y, conjuntamente, proveen una primera interpretación del tipo y estilo de desarrollo económico y social dominante; de las causas que operan positiva y negativamente para la expansión económica; de los intereses (en la mayoría de los casos contrapuestos) y conflictos de los diferentes grupos sociales y del origen de estos mismos grupos.

La inserción provincial expresa sintéticamente el "rol" que una unidad geográfica tiene en el marco de la distribución de actividades de un país y define un conjunto amplio y complejo de interrelaciones locales e interregionales. La función asignada implícitamente a un área no se limita sólo a las actividades productivas, sino que incluye otros aspectos que hacen al funcionamiento general del sistema nacional. En este aspecto algunas áreas de la región N.O.A. fueron durante muchos años casi exclusivamente proveedoras de mano de obra.

Este patrón interno de división regional del trabajo está íntimamente ligado a la forma en que el país en su conjunto y como unidad económico-social y política, se integra en la economía internacional. Por tal razón, la distribución geográfica de actividades, no puede concebirse como un hecho fortuito, ahistórico e independiente de los rasgos característicos del patrón de crecimiento y acumulación nacional, el cual se define a partir de la forma particular de articulación internacional. Más aún, las condiciones naturales mismas de los distintos subespacios se transforman en ventajas o desventajas naturales relativas a partir de la "valuación" que resulta de su computación como recurso económico en un esquema de acumulación determinado a escala nacional.

La inserción de la Argentina en el marco internacional definió así el conjunto de actividades productivas centrales y determinó los valores relativos de las diferentes ventajas o inconvenientes naturales. De cierta forma, se produjo una primera jerarquización de subespacios que, como brevemente se señala en el punto dos, no estuvo exenta de fuertes conflictos. Los productores radicados en lugares no centrales (extrapampeanos) debieron ajustar su estructura productiva a ese patrón general de funcionamiento; aunque dependiendo del poder económico y político de los grupos sociales locales, lograron condiciones que permitieron el desarrollo de actividades secundarias. En situación aún más débil quedaron los productores de áreas marginales (de menor valor relativo) que sólo lograron insertarse parcialmente.

La inserción productiva internacional del país no depende completamente --y en ciertos casos ni mínimamente-- de decisiones locales nacionales. Las características de mayor interdependencia e internacionalización de la producción mundial restringen seriamente los grados de libertad local y establecen lineamientos básicos a través de los cuales se efectiviza la articulación del país en la economía mundial. Si bien esto constituye un dato exógeno para la planificación regional, es a partir de él y de su incidencia en la determinación del funcionamiento económico y social nacional, que debe inicialmente concebirse la estrategia de desarrollo de la región. Un elemento central, por lo tanto, al plantear una estrategia de desarrollo económico y social para un área particular es establecer el tipo de inserción productiva provincial factible en el marco de las características que rodean la integración nacional en la economía mundial.

La definición de esta articulación nacional-provincial no es una cuestión exclusivamente técnica que implique encontrar una solución social óptima de actividades productivas en el espacio. Debe tenerse presente, que existe un conjunto mucho más amplio de aspectos sociales y económicos que interactúan en una sociedad de economía capitalista, como la Argentina --y también en otro tipo de organizaciones sociales-- en la determinación de las posibilidades de inserción productiva. Estos aspectos se refieren a los elementos característi-

cos básicos del funcionamiento y comportamiento de la economía nacional (modalidad de acumulación, propiedad de los factores productivos, etc.) que se reflejan, a su vez, en una amplia gama de expectativas diferenciadas y competitivas que condicionan considerablemente las posibilidades productivas.

En muchos casos el conflicto de intereses se plantea en el plano de las relaciones interregionales (gobierno central versus autoridades locales; área pampeana versus interior, etc.). En otros casos, se observan situaciones contrapuestas a nivel de las relaciones intraprovinciales, sector rural versus urbano o, en términos de la articulación vertical entre productores agropecuarios y las etapas manufactureras posteriores.

Una posible vía o metodología para hallar solución a estas situaciones conflictivas debería buscarse en el marco de un esquema de planificación concertada en la que participen los diferentes grupos sociales y económicos junto con el Estado. El surgimiento de un patrón planificado como método de superación de conflictos socio-económicos --en oposición a un patrón espontáneo y anárquico-- no implica de ninguna manera suponer que las contradicciones hayan sido resueltas.

Dentro de un sistema de economía de mercado, donde el cálculo económico es el fundamento de las decisiones que toman los agentes, la planificación como instrumento social debe hallar el medio que le permita influir en las decisiones, de tal forma que asegure que el proceso de desarrollo nacional tienda a ser más equitativo en el espacio.

En términos generales podrían identificarse dos alternativas de políticas básicas:

- a) política redistributiva de ingresos de carácter asistencialista y
- b) nueva inserción económica y reconversión productiva provincial.

Se descarta la estrategia del tipo de "cerramientos espaciales" y las presuntas soluciones que se derivan de los ajustes de mercado. En ambos casos estas estrategias operarían negativamente, tanto en términos de las posibilidades de expansión económica y desarrollo como con respecto a la equidad social espacial. En el primer caso --cerramiento espacial-- porque se ha detectado que en gran parte el problema regional del N.O.A. es la consecuencia de una integración económica secundaria y dependiente, con lo cual una política de cerramiento conduciría a un mayor aislamiento productivo. En el segundo caso, el libre funcionamiento de los mercados no induciría migraciones compensatorias de factores, dadas las características de escasa competitividad de la economía argentina, que implicó que coexistieron espacialmente las áreas que concentran la dotación de factores con las áreas en las que obtienen un mayor retorno económico.

a) Una de las manifestaciones más claras de las desigualdades regionales en un país son las diferencias de ingreso y de acceso a servicios (principalmente educativos y sanitarios) entre los individuos de distintas áreas. Si bien estas desigualdades socio-económicas se originan en factores estructurales, en ciertas circunstancias existen impedimentos extremos --y de muy variada índole-- para alterar y modificar estos rasgos básicos. En esas condiciones, una alternativa es el desarrollo de una política asistencialista operada a través de una política fiscal espacial progresiva que intente mejorar las pautas de distribución del ingreso. Simultáneamente, el gasto público debería en parte orientarse para atender prio-

ritariamente las necesidades de servicios de los sectores sociales especialmente marginados.

Más allá de las dificultades de instrumentación (determinación de los grupos beneficiados, forma en que se otorga el subsidio, origen de los recursos, etc.) esta alternativa sólo constituye una solución temporaria, de corto plazo y para aliviar la situación de extrema carencia de los sectores más marginados.

Al no modificarse las características productivas de estos sectores, sus posibilidades de desarrollo quedan exclusivamente limitadas a la calidad y permanencia del subsidio o a la migración hacia otras áreas. De todas maneras, no puede negarse la trascendencia social de este tipo de políticas que pueden ser utilizadas en situaciones de coyuntura.

b) La segunda alternativa de política consiste en modificar en el mediano plazo los factores claves que traban las posibilidades de desarrollo del área y sus agentes sociales. Por una parte, parece necesario replantear las actuales pautas de distribución regional de la actividad económica. Ciertamente, y como se señaló en varias oportunidades en este estudio, el patrón de distribución de actividades resulta históricamente determinado por las características centrales del modelo nacional de crecimiento, y por su inserción en la economía internacional. A partir de esta conclusión, la planificación regional debería analizar y prever nuevas posibilidades de inserción productiva del área; pero los cambios deseables o factibles no se limitan a la entrada de nuevos productos o a la disminución de algunos ya existentes. Una nueva inserción productiva implica la alteración de las modalidades de la anterior integración dependiente o subordinada y el desarrollo de una canasta de productos que importe una revalorización de las condiciones locales de integración productiva en el modelo nacional.

Por otra parte, esta nueva inserción productiva debe ser capaz de incorporar plenamente al conjunto de agentes económicos. Aquí aparece un segundo grupo de elementos restrictivos: la dotación de recursos y el acceso a los factores productivos. El análisis aquí realizado dio cuenta que una de las fuentes de disparidades --y a la vez de limitación estructural del desarrollo-- es la particular y heterogénea distribución de los factores productivos entre los agentes, que determina un funcionamiento peculiar e inequitativo de la economía y de la rama productiva. El alto grado de concentración observado restringe las opciones y alternativas de actividades y reduce las posibilidades de cambio de la inserción económica a un conjunto limitado de productores. Una estrategia de reconversión productiva debería, por lo tanto, incluir un replanteo de la distribución de la dotación de factores a fin de asegurar un impacto social más amplio.

En este aspecto el rol que debe desempeñar el Estado es fundamental. La acción debe orientarse específicamente a producir una transformación en la base económica que implique el desarrollo de nuevas alternativas productivas a partir de diferentes condiciones de producción. Es decir, alterar los actuales patrones sociales de producción y acumulación a fin de facilitar y gestar bases para un nuevo modelo de crecimiento económico local.

La posibilidad de lograr un cambio cualitativo importante no sólo requiere un acuerdo social y político sino la instrumentación de un conjunto coherente de políticas específicas que están socialmente dirigidas (política de tierras, de colonización, de áreas de fomento, de crédito, de empleo, de industrialización, etc.). De lo contrario, los frutos del esfuer-

zo social que resulten de una nueva inserción productiva, serán apropiados por un reducido grupo de agentes; de esa manera, no se alterarán las condiciones iniciales, ni los rasgos básicos que originan los bajos niveles de ingreso y de condiciones de vida de la mayor parte de la población de la región.



POSIBILIDADES DE REACTIVACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO  
EN LA REGION N.O.A.

Ing. Agr. Carlos A. Bas



POSIBILIDADES DE REACTIVACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO EN LA REGION NOA

Ing. Agr. Carlos A. Bas

## 1. OBJETIVOS

Este trabajo se propone analizar las posibilidades de reactivación en dos zonas bien diferenciadas del Noroeste Argentino: el ESPACIO CHAQUERO y las AREAS BAJO RIEGO, cuyas principales características se detallan a continuación.

## 2. ESPACIO CHAQUERO

Dentro de esta área pueden identificarse dos subespacios: el Chaco estacional y el Chaco seco.

El Chaco estacional se caracteriza por una estación seca de 2,5 a 5 meses de duración, con precipitaciones promedio que disminuyen desde los 1000 mm hasta los 700 mm. Su extensión territorial es más vasta en la región del Nordeste Argentino, ya que en el NOA abarca sólo una franja que va desde la isohieta de los 700 mm hasta el borde de las Sierras Subandinas.

El Chaco seco, por su parte, posee una estación seca más prolongada y precipitaciones promedio que disminuyen desde los 700 mm a los 500 mm.

Además de la alternancia de períodos (seco y húmedo) toda el área se caracteriza por la gran variabilidad de las precipitaciones que se apartan de los valores medios, desestabilizando las actividades productivas. Este comportamiento es más marcado en el denominado Chaco seco.

Las actividades productivas tradicionales del Espacio Chaqueño son: la forestal, la ganadera y la agrícola de secano. Salvo el caso del poroto en la zona de Metán y Rosario de la Frontera, en el resto del área las actividades son de carácter marginal.

La forma en que se lleva a cabo la explotación forestal la convierte en depredadora del recurso natural. Asimismo, se verifica una fuerte transferencia hacia agentes extra-regionales del excedente económico generado por la actividad.

La extracción del recurso forestal es realizada por medio de contratistas que emplean temporariamente mano de obra local, de baja calificación. De este modo, los hacheros, provistos de su herramienta de trabajo --el hacha--, se internan en el monte en busca de los ejemplares forestales requeridos por la industria del aserrado. El contratista puede ser un propietario de tierras ligado a los aserraderos, o un arrendatario por cuenta de aserraderos, etc. El deterioro del monte hace que cada vez haya que alejarse más para la obtención de ejemplares, tornando más antieconómica la actividad y por ende, ligando la conti-

nidad de la misma a la depresión del salario del hachero.

Parte de la producción primaria es derivada a los aserraderos chicos y medianos, los que debido a su escasa capacidad de financiamiento no pueden acumular stocks y paran su actividad en la época de las lluvias. La producción restante es absorbida por los aserraderos más grandes que tienen la posibilidad de funcionar todo el año y están vinculados al mercado regional y nacional.

Los intermediarios cumplen un importante papel en el circuito: actuando como comisionistas de firmas comercializadoras ubicadas en otros puntos del país son los que posibilitan la mencionada transferencia de excedente económico hacia afuera de la región. Dichas firmas, aprovechando la oferta atomizada, determinan precios y formas de pago.

La actividad ganadera es también de carácter marginal ya que no puede abastecer ni en calidad ni en cantidad al mercado regional; sólo es capaz de atender la demanda local de consumidores de bajos ingresos que no pueden pagar carne de mejor calidad proveniente de otras zonas.

La producción la realiza un gran número de agentes dispersos, si bien puede apreciarse un grado de concentración del stock ganadero en productores de 300 o más cabezas.

Dado que no existen remates-ferias en el lugar, el modo de venta consiste en el tratamiento directo en la finca entre el productor y el acopiador o matarife. Esto permite a estos últimos fijar los precios de su conveniencia y apropiarse del excedente ganadero.

Finalmente, la actividad agrícola consiste básicamente en el cultivo de maíz y otras especies destinadas al autoconsumo. No hay producción para el mercado.

Los agentes primarios de las distintas actividades: hacheros, pequeños ganaderos y agricultores persisten en ellas dado que no existen en la zona alternativas que le signifiquen mejorar su condición de subsistencia.

Desde los primeros años de la década del '70 las estructuras tradicionales de los dos subespacios mencionados como integrantes de lo que denominamos espacio chaqueño, han tenido ritmos diferentes de desarrollo, ligados principalmente a las características climáticas, a la disponibilidad de tecnología, así como a la intervención del Estado a través del mejoramiento de infraestructura --especialmente rutas-- y de la promoción económica en el caso del Chaco estacional.

Es así como, en el Chaco seco no ha habido modificaciones al esquema tradicional basado en una ganadería marginal y la actividad extractiva forestal ya comentado. En cambio, el Chaco estacional se vio beneficiado por un período de años de elevadas precipitaciones que produjo un aumento en el ritmo de expansión de la producción en base a cultivos estivales (poroto, soja, sorgo, maíz, etc.) y a la ganadería. Tal incremento se logró utilizando tecnologías tradicionales de producción agropecuaria, las que no incluyen prácticas para impedir la erosión de los suelos.

Los productos que lideraron este proceso tienen amplias posibilidades de colocación tanto en el mercado externo como en el regional.

El más dinámico es el poroto, que se exporta casi totalmente. Los agentes que participan de su producción se caracterizan por poseer capitales medios y grandes; también intervienen pequeños productores pero con poca incidencia en la oferta total del producto.

El sector exportador, fuertemente concentrado, tiene capacidad de negociación para controlar los mecanismos de transferencia de ingresos al interior del circuito.

Estas características se dan también para los demás productos que han desplazado la frontera agropecuaria, debido principalmente al tipo extensivo de las producciones y a los grandes volúmenes de inversión necesarios para su desarrollo.

Los grandes establecimientos ganaderos que han intentado desarrollarse en el área, han encontrado que la tecnología de avanzada disponible no reditúa adecuadamente el alto nivel de inversión ni el tiempo de maduración de la misma; por tal razón muchos de ellos se hallan en liquidación.

Tanto la inestabilidad climática señalada para la región como la expansión en base a técnicas que erosionan el suelo, hacen presumir una detención y aún una retracción de la frontera en épocas normales.

### 3. AREAS BAJO RIEGO

Sería posible incrementar la oferta de bienes producidos en áreas bajo riego del NOA, dada la dotación de factores disponible. Pero, tal crecimiento encuentra una serie de limitaciones.

Por un lado, se trata de productos destinados a abastecer al mercado interno, por lo que su demanda está ligada directamente a la evolución del volumen de población y de los ingresos por habitante. Mientras el crecimiento de la población se produce en forma lenta y no alcanza para reactivar los mercados de este tipo de bienes, un hipotético incremento de los ingresos tampoco redundaría en grandes posibilidades de expansión en virtud de la baja elasticidad de la demanda respecto del ingreso.

Por otro lado, se verifica un avance del riego en zonas húmedas cercanas a los centros de consumo, destinadas a la producción de hortalizas y frutas frescas, que compiten con las áreas que estamos analizando y con ventajas a su favor.

Los circuitos productivos localizados en áreas bajo riego del NOA se caracterizan por:

- a) Oferta atomizada en manos de pequeños y medianos productores, por un lado y grandes explotaciones que absorben cantidades importantes de mano de obra transitoria, por otro.
- b) Grupo reducido de intermediarios ligados a las agroindustrias y/o a la distribución en los centros de consumo, que condicionan el precio y la forma de pago.

Estas características determinan distintas modalidades de acumulación de capital que se dan simultáneamente sin perjuicio unas de otras.

La característica a) hace posible que las grandes explotaciones puedan apropiarse de dos tipos de renta: 1) diferencial a escala local, obtenida por diferencias en los costos de producción cuando existen políticas de precios que contemplan la supervivencia de los pequeños agricultores; 2) por subremuneración a la mano de obra rural, especialmente la transitoria no calificada, debido a la sobreoferta que la caracteriza.

La característica b) determina la acumulación de capital a través de los distintos en-

cadenamientos de la rama. Así los intermediarios y/o las agroindustrias son los que tienen mayores posibilidades de acumular en función de su poder para fijar precios y formas de pago en los mercados de insumos y productos. Es decir, actúan como oligopsonios en unos y como oligopolios en los otros.

De existir una competencia más armónica por el lado de la oferta entre empresas de características semejantes que accedan a la ganancia media --esto es, de no producirse la característica a)--, el ritmo de desarrollo sería mayor. Se daría una demanda sostenida de técnicas productivas para disminuir costos, ocasionando una interdependencia entre los sectores de la producción y los agentes del progreso técnico propia de los países avanzados. El aumento del ritmo de crecimiento y acumulación así generado, beneficiaría a la comunidad en su conjunto, mediante la disminución de los precios de los productos agrícolas de que se trate.

Por razones similares, sería beneficiosa también una mayor competencia por el lado de la demanda. Pero la estructura existente es ventajosa para quienes la usufructan y se realimenta a sí misma, impidiendo la entrada de otros agentes.

#### 4. POSIBILIDADES DE ACELERAR EL PROCESO DE DESARROLLO

La formulación de cursos de acción o políticas tendientes a acelerar el proceso de desarrollo debe tener en cuenta las características estructurales que traban el ritmo actual de dicho proceso en cada una de las áreas analizadas. Debe alentarse la participación de los sectores sociales locales, a quienes les corresponde asumirse como los beneficiarios directos del proceso encarado.

Dado los recursos escasos, la estrategia de desarrollo será necesariamente selectiva. Por esta razón debe lograrse previamente el consenso de los representantes de los distintos intereses regionales sobre cuáles serán los sectores y regiones a priorizar en un primer momento, con vistas a un desarrollo generalizado.

Esto implica la planificación del proceso de desarrollo regional, donde al Estado le toca jugar un papel preponderante: armonizar e impulsar el desarrollo y redistribuir los beneficios del mismo. Los tres apartados siguientes estudian los posibles cursos de acción a seguir en las áreas analizadas.

##### 4.1. Políticas para el Chaco estacional

En esta área las posibilidades están ligadas a fomentar la producción agrícola en base a la investigación de técnicas culturales adecuadas a las características de la zona y de especies adaptadas a las condiciones climáticas.

El cultivo de mayor perspectiva inmediata es el poroto, dadas sus amplias posibilidades de mercado. Pero existen fuertes restricciones a la expansión de este producto ya que las grandes diferencias de rentabilidad del poroto respecto de otros granos con los que debería rotarse su cultivo según las recomendaciones técnicas, impiden la buena conservación

de los suelos y minan su productividad futura.

Una política de fomento a la producción de cereales revertiría la situación, acelerando y apuntalando el proceso de acumulación regional. En el corto plazo, la incentivación implicaría que el Estado se haga cargo de gran parte del costo de transporte, de manera de aumentar los márgenes de ganancia en la región a valores compatibles con la puesta en producción privada. De este modo sería factible expandir la frontera hasta las áreas donde el tipo de cambio indique que cuesta lo mismo producir una unidad de cereal en ese lugar que comprarla en el exterior.

Además de incrementar el ritmo de acumulación, este tipo de políticas permitiría:

a) Redistribuir riquezas (al hacerse cargo el Estado del flete diferencial se produciría un traslado de capitales de las áreas centrales a las marginales).

b) Incrementar el poder de compra externo (en el caso de que se trate de favorecer la producción de bienes exportables).

En el marco de una política tecnológica de fomento deberían investigarse prácticas no convencionales destinadas a aumentar la eficiencia del uso del agua de lluvia, el barbecho prolongado y el riego por escorrentía. También, reactivar la investigación de las posibilidades de especies adaptadas a la zona como el cártamo y la crotalaria.

A su vez, sería de importancia, aplicar una política favorable de precios de insumos tales como fertilizantes y herbicidas y el fomento de los servicios destinados al abastecimiento de estos insumos.

Dado que la comercialización interna funciona de acuerdo a un sistema en el que están dadas todas las condiciones para que la carga de sus ineficiencias recaiga en los productores, habría que implementar una política de comercialización de productos e insumos que permita mejorar la capacidad negociadora de los productores, asegurando el acceso a canales alternativos y adecuando la infraestructura de almacenamiento. Esto no es de exclusividad regional, sino que es prioridad nacional en el comercio de todo tipo de granos.

Políticas destinadas a desarrollar transportes de larga distancia más eficientes que produzcan significativas reducciones de costos y permitan consolidar el proceso de expansión, quedarían relegadas a una etapa posterior debido a la alta necesidad de capital para ponerlas en marcha.

#### 4.2. Políticas para el Chaco seco

Las posibilidades de aumentar el ritmo de expansión en este sub-espacio son muy restringidas.

El mejoramiento de las técnicas de la actividad ganadera parecería ser el único camino de reactivación, pero las tecnologías actuales disponibles no retribuyen los niveles de inversión necesarios para ponerlas en práctica. Asimismo tales tecnologías son capital intensivo, destinadas al gran productor, agente éste de muy escasa presencia en la zona.

La restricción fundamental está en que para aumentar la escasa oferta forrajera es imprescindible la implantación de pasturas que requieren para su uso racional, el apotreramiento de los campos. Esto, junto con el manejo adecuado de la rotación de las distintas categorías de hacienda, permitiría un incremento cualicuantitativo de la producción.

Si bien se han intentado alternativas de mejoramiento de las pasturas naturales, la inversión necesaria y, fundamentalmente, el tiempo de maduración de la misma, como también la necesidad de apotrerar, ponen a este tipo de técnicas en desventajas aún mayores que la implantación de pasturas.

De lo señalado se desprende la necesidad de compatibilizar la realidad socioeconómica de los agentes de esta zona con las alternativas de producción. Las necesidades actuales de aumentar el stock ganadero, incrementando la producción local destinada al mercado regional, posibilita seguir una política de adaptación de las tecnologías para ser usadas por los agentes zonales, cuya característica principal es su bajo nivel de capitalización. En este sentido se podría encarar la producción y difusión de especies forrajeras, que deberían ser otorgadas a bajo costo o sin cargo a los productores que las implanten dentro de cercos, para ser usadas en el engorde del ganado que sale a la venta.

Finalmente, es preciso alentar la creación de mercados concentradores de hacienda que mejoren las condiciones de venta de los productores, permitiéndoles aumentar sus ingresos y comenzar un proceso de capitalización.

#### 4.3 Políticas para las áreas bajo riego

La factibilidad de aumentar el ritmo de acumulación en estas áreas a partir de las actividades tradicionales destinadas al mercado interno tiene dos condicionantes muy fuertes en el corto y mediano plazo: a) crearía desocupación --a partir de una reestructuración eficientista de la oferta-- imposible de ser captada por otras actividades de la zona, y b) podría resultar en una crisis de sobreproducción, merced a la ya mencionada baja elasticidad de demanda de estos productos. Una solución sería lograr la instalación local de agroindustrias que transformaran los bienes con destino interno o externo y además absorbieran mano de obra.

Un intento de mejorar la situación de los pequeños productores en estas actividades tradicionales debería encararse, más que por un incremento en la capacidad de producir debido a las restricciones de demanda, por el aumento de su capacidad negociadora, esto es, el logro de mejores precios a través de la organización en cooperativas, consejos vecinales, etc.

Pero las posibilidades más reales de crecer de las áreas bajo riego están ligadas a 1) aquellas actividades tradicionales de la zona con demanda en el mercado externo (cítricos y tabacos claros) y 2) actividades no tradicionales (cereales).

1) Cítricos y tabacos claros: para estas actividades las políticas a seguir pueden dividirse en: a) tecnológicas, que incluyen el desarrollo de tecnologías de alto nivel de productividad y calidad, capital intensivas, disminuidoras de costos de producción; b) de cambios estructurales, favoreciendo el desarrollo de capitales medios, eficientes, ya que en este caso no existe el limitante de la demanda.

Aquellos productores que no puedan acceder al nuevo esquema productivo por no disponer de capital suficiente, deberían ser orientados por la acción del gobierno hacia actividades no agropecuarias en proceso de reactivación.

2) Cereales: son de aplicación aquí las mismas políticas señaladas para el fomento de cereales en el Chaco estacional. La posibilidad de un margen económico amplio permitiría la consolidación de la producción de granos bajo riego, dados los riesgos iniciales de puesta a punto de estos sistemas de alta productividad.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis hasta aquí realizado ha puesto énfasis en las posibilidades de acelerar el proceso de acumulación regional.

Las propuestas básicas de desarrollo de actividades tradicionales con posibilidades de exportación, así como la de fomento de producción de cereales mediante el desarrollo de explotaciones de capitales medios puede desatar polémicas en cuanto a que están restringidas a un grupo limitado de agentes del área.

Si bien esto es cierto, hay que considerar que el aumento de los ingresos regionales logrado de esta forma puede ser redistribuido, mediante una política impositiva adecuada por parte del gobierno, destinada a lograr la inversión en la misma zona del excedente acumulado. Asimismo una política gubernamental que integre los aspectos de educación, salud y vivienda estaría destinada a favorecer primordialmente a aquellos agentes que el proceso de desarrollo ha relegado.

COMENTARIO I

A cargo del Lic. Carlos Reboratti

Como los dos trabajos presentados sobre la región fueron muy diferentes en su temática, es probable que mis comentarios aparezcan algo desorganizados. Me preocupa destacar un elemento respecto de la exposición de Francisco Gatto: cuando él hablaba de la diferente inserción que tuvo el noroeste en el panorama del desarrollo regional argentino a lo largo de su historia, creo que se olvidó de señalar que la inserción fundamental que le cupo en los últimos 50 años ha sido la de productor de mano de obra. Es decir, el noroeste no ha estado "olvidado", por lo menos desde los '30 a los '60, en el desarrollo regional argentino, sino que ha cumplido un papel muy importante, explícita o implícitamente, como proveedor de mano de obra, temporaria en algunos casos y permanente en otros, en el marco de las migraciones que hicieron al crecimiento de las grandes urbes argentinas y como apoyo al crecimiento industrial de esas urbes.

Que las regiones hayan tenido diferentes tipos de inserción, no significa que no hayan cumplido un papel muy específico en los distintos conciertos que se han ido tocando a lo largo de la historia argentina. Cabe recordar aquí una reflexión que hizo Elsa Cimillo en este foro: ¿por qué se ha interrumpido el flujo migratorio en la Argentina?. Es decir, ¿qué pasa con el mapa migratorio argentino?. Ha cambiado en los últimos 10 años y no nos estamos dando cuenta bien del porqué. Más adelante quiero volver sobre este punto que considero muy importante.

Otro tema que tocó muy al pasar Francisco Gatto y que estimo de relevancia ya que nos atañe a todos, es este problema de qué utilidad tienen las regiones como unidad de planificación en Argentina. Continuamente hablamos de regiones en este país y creo que cada vez estamos hablando más de entes abstractos y menos de realidades. En la Argentina, la región, seamos francos, nunca ha sido unidad de planeamiento porque nadie ha inventado todavía el sistema legal o administrativo como para que esas regiones funcionen como tales. Hemos inventado, mal o bien, regiones, hemos unido provincias, y a veces departamentos; pero a partir de eso no hicimos más nada, inclusive me atrevería a decir que muchas de las regiones que inventamos en el '67 ó '68, cuando se definieron las del CONADE, han cambiado; por lo tanto han perdido su vigencia como tales.

Con respecto a la intervención de Bas, rescato fundamentalmente que se haya referido a la ampliación de la frontera agropecuaria en el noroeste --por suerte me atañe un poco a mí, ya que también estoy trabajando con el mismo tema--. Este sí es un fenómeno muy interesante. En los últimos 10 años estamos siendo observadores del proceso más espectacular de avance de la frontera agropecuaria que ha habido en la Argentina en lo que va del siglo. Se están incorporando año a año cientos de miles de hectáreas a la producción, y es un proceso que no estamos analizando en profundidad a pesar de sus implicancias sociales, económicas, psicológicas, etc. No coincido con Bas cuando dice que esta expansión se está hacien-

do con sistemas tradicionales y extensivos. Por el contrario, si algo caracteriza la expansión de la frontera agropecuaria del noroeste sobre el umbral del Chaco, --esto es, hacia el este del noroeste--, es que se realiza en forma muy intensiva. Hay que tener en cuenta que Argentina está teniendo rendimientos de poroto que son un 30% mayores que los de Estados Unidos hoy en día. Esto no es una producción extensiva de ninguna manera; es muy intensiva. Y tampoco es tradicional, ya que se está aplicando a la producción de legumbres y de cereales todo el aparato tecnológico necesario, siempre y cuando sea más barato que la mano de obra. En Argentina, como siempre fue, la frontera agropecuaria se desplaza hoy al ritmo de los beneficios privados y de las racionalidades privadas de los productores. Por ejemplo, los productores de porotos de Rosario de la Frontera y Metán, utilizan sus cosechadoras de porotos, siempre y cuando esas máquinas realicen el trabajo a menor costo que los cosecheros santiagueños; cuando sucede lo contrario, dejan las cosechadoras en el galpón y utilizan a los santiagueños.

Todo este fenómeno nadie lo está regulando, nadie está estudiando algo muy importante que señaló Bas: hasta qué punto esta expansión de la frontera al umbral del Chaco se debe a un corrimiento coyuntural de la isohieta, o sea, está aprovechando un ciclo climático de corto plazo. Ya han transcurrido unos 7 u 8 años de veranos húmedos, ¿hasta cuándo van a seguir sucediéndose?. El año pasado (1982) por ejemplo, hubo en toda la zona de Anta una terrible crisis cuando se acortó el ciclo húmedo y se adelantaron las heladas originando la pérdida del 50% de la cosecha. Si esto comienza a repetirse, quiere decir que la isohieta, esa línea que une puntos de igual precipitación, está volviendo a ocupar su lugar promedio. Creo que esta expansión de la frontera agropecuaria es una especie de fantasma, que puede volver a desaparecer.

Otro problema es que la incorporación de esa enorme cantidad de hectáreas se hace previo desmonte de la zona a través de los sistemas más salvajes que uno se puede imaginar, sin medir las consecuencias. Muchos de los productores de porotos del sur de Salta y del norte de Tucumán, nos decían que ellos actuaban como si la tierra fuera infinita, textualmente, para ellos el recurso tierra es un recurso infinito: ¿por qué?. Porque una hectárea con monte en el norte de Santiago del Estero cuesta muy poco: 25 ó 30 dólares. Para estos productores es un recurso realmente infinito, pero para la sociedad no lo es y se va a acabar pronto.

Quiero remarcar el hecho que la expansión de las fronteras agropecuarias eficientes en Argentina, se está llevando a cabo en forma espontánea y no planificada. En consecuencia, habría que ponerse a reflexionar sobre por qué las ideas de expansión planificadas no funcionaron; ¿por qué no funcionó "El Impenetrable" en el Chaco? o, como se dijo aquí, ¿por qué no funcionó el Plan Andresito en Misiones? y, por el contrario, ¿por qué funciona en forma tan eficiente para los productores de porotos o los de soja y sorgo, esta expansión espontánea hacia el umbral del Chaco?. En definitiva, ¿cuáles son los mecanismos que hacen que esta frontera sea eficiente y no lo sean las fronteras pseudoplanificadas que nosotros inventamos?. Queda ésto, por ahora, como un interrogante.

Por otro lado, y sigo con el tema de la expansión de la frontera porque creo que es el proceso económico más activo que tiene el noroeste hoy en día, debemos preguntarnos a

quién beneficia este proceso. Aquí vale una reflexión, similar a la que hizo Elsa Cimillo con respecto a quién beneficia la expansión industrial de las provincias llamadas pobres como La Rioja y Catamarca. ¿Qué va a pasar con esas industrias "volantes" que andan dando vuelta por todo el país, que van a un lugar, instalan un galpón, arman una radio portátil o lo que sea y cuando termina el período de exención impositiva desaparecen?. ¿Qué beneficio queda en la provincia?. Es cierto que emplean mano de obra, pero aprovechan por un tiempo lo que la provincia deja de ganar como impuestos, y cuando ya no les corresponden esos beneficios se van. Creo que esto no es un desarrollo industrial, a lo mejor por eso Lafuente señaló aquí su desencanto con la industria como motor de desarrollo regional. Creo que si en esa industria estamos pensando, basada solamente en la exención impositiva, por supuesto que no es un motor de desarrollo regional, ni provincial, ni mucho menos. Esa industria, en todo caso, es un motor de desarrollo de los empresarios industriales.

Para concluir mis comentarios vuelvo a retomar el tema de qué pasó con el mapa migratorio de Argentina. Todos ustedes habrán visto los resultados del censo de 1980 y habrán observado que las tasas de crecimiento poblacional de todas las provincias clásicamente expulsoras de población en Argentina, han cambiado radicalmente. Muchas de esas provincias se han transformado prácticamente en atractoras, o por lo menos han dejado de expulsar población. Entonces, viene la pregunta ¿qué pasó? y me gustaría que esto generara aquí un poco de discusión. ¿Hubo cambios estructurales en las provincias que justifiquen una retención del excedente migratorio?. Yo no lo creo. Los cambios estructurales que se han dado, como el crecimiento industrial de La Rioja y Catamarca, o la expansión de la frontera agropecuaria de que hablamos, no producen de ninguna manera retención de población. Valga como referencia el hecho que el sur de Salta, que fue una zona despoblada productora de ganadería de monte durante 60 años, es todavía mucho más despoblada a partir de la producción de poroto y soja. Se necesita aún mucha menos gente para producir que antes. Las que sí han crecido son algunas ciudades que actúan como centros regionales de servicios, o como dormitorio de la mano de obra volante. Pero realmente este tipo de actividades no retiene población en sus áreas de influencia como tampoco parecen retenerla las industrias "volantes" que mencioné.

Entonces, en términos del viejo esquema de análisis a partir de factores de atracción y expulsión, nos replanteamos la pregunta ¿qué pasa con el mapa migratorio argentino?. ¿Han cambiado los factores de expulsión?. No parece. ¿Qué ha cambiado?. Posiblemente hayan cambiado los factores de atracción. Obviamente las grandes ciudades, sobre todo el Gran Buenos Aires, ya no son capaces de atraer a nadie, inclusive creemos que en algunos lugares van a aparecer migraciones de retorno, gente que vuelve a sus provincias porque ya no encuentra atractivos en las grandes ciudades. Quien está expulsando población ahora, es el Gran Buenos Aires. Es precisamente, un tema interesante para analizar de aquí en más, cuando tengamos los datos completos del censo del '80.

COMENTARIO II

A cargo del Cont. Jorge Sansberro

En primer lugar quiero expresar mi total coincidencia con el objetivo fundamental planteado por el Lic. Gatto, de asegurar la equidad espacial. Realmente creo que ni en el ámbito de los planificadores ni en el político, este objetivo ha sido considerado como prioritario en Argentina. La esencia del problema es que la desigualdad regional se sigue dando.

Me detendré un poco a reflexionar sobre el tema de la estrategia regional y de la región. Evidentemente, en Argentina no tenemos regiones de planificación. Hemos tenido una regionalización formal en base a la cual se ha trabajado, pero como ya se comentó aquí, han variado muchos de los elementos existentes en esas regiones, desde el momento en que fueron diseñadas como tales.

Con respecto a la región que nos ocupa, el noroeste, debe tenerse en cuenta que se trataba de una región homogénea y que actualmente está perdiendo esa condición.

En su momento, el hecho de no estar aislada le permitió a la región integrar un esquema productivo y gozar de la homogeneidad que mencioné. Quiero aclarar que al referirme al fenómeno del aislamiento no lo hago exclusivamente desde un punto de vista geográfico o de las comunicaciones, sino fundamentalmente desde la óptica de un esquema de relaciones económicas.

El factor fundamental que está incidiendo en la desarticulación de esta región y de todas las del país está dado por las crisis cada vez más recurrentes y profundas que soporta la Argentina y que se perciben ahora con más violencia que antes.

De todos modos, yo creo que la región como tal existe, el problema está en saber hasta qué grado sus problemas pueden resolverse dentro del propio marco regional o en un esquema mucho mayor.

Allá por 1966, en ocasión de evaluar la reconversión planteada para la economía de la provincia de Tucumán --el cierre de los ingenios y la apertura de otras industrias-- consideramos que era un desatino, ya que, por una parte no se puede desarticular una estructura económica si no se tiene otra de reemplazo; por otra, en ese momento estábamos convencidos de que los problemas de Tucumán no tenían solución dentro del marco provincial, sino en el del desarrollo de la región NOA, en tanto y en cuanto se lograra una región integrada en sí misma y con el resto del país.

Personalmente, he variado un poco mi pensamiento respecto de este tema. Sin que todavía sea algo muy meditado por mi parte, estimo que, hoy en día, deberíamos comenzar a pensar en una gran región que integre el NOA con el NEA --algo así como el Norte Argentino--, sin descartar aún una posible integración con los dos países limítrofes: Paraguay y Bolivia. Nos encontraríamos así ante una nueva unidad productora de alimentos en grandes magnitudes, a partir de lo cual puede replantearse la salida al Pacífico por Salta, Jujuy o Catamarca, una mayor vinculación con Perú, un mejor aprovechamiento de las riquezas gasíferas, etc.

Todo esto en base a la posibilidad de una gran expansión agrícola y ganadera, cuya pauta está dada por el corrimiento de la frontera agrícola del que se ha hablado, y a la necesidad de lograr la integración del esquema productivo regional.

El otro problema que me preocupa es éste: personalmente pienso que no hubo una estrategia regional. Si bien a nivel teórico se han esbozado, a nivel práctico no las hubo. El crecimiento en la región NOA obedeció a circunstancias no planeadas, en realidad. Por un lado, quince años después de la revolución verde, los argentinos hemos tomado conciencia de nuestro atraso en materia de producción agropecuaria y de la necesidad de incrementarla. Por otro, los productores del NOA quieren y pueden aumentar su producción. La Nación toma interés por este deseo y, de alguna manera comienza a haber una transferencia de ingresos nacionales para subsidiar un proceso de crecimiento allí. Una evidencia de esto es la resolución de la Junta Nacional de Granos de subsidiar el transporte de la producción agropecuaria de la zona. Se trata de bienes agrícolas exportables, que aumentan los ingresos del país y que pueden ser factor de desarrollo. Entonces, la región se vio favorecida por esto. No hubo, evidentemente, una política. Tampoco la hay actualmente.

Respecto del desarrollo industrial, todos conocemos los decretos regionales, todos sabemos los esfuerzos que se han hecho, pero también todos sabemos las incoherencias que se han producido. Hemos apreciado que la mayoría de las industrias radicadas, son terminales de bienes que en muchos casos no se producen en la región, o industrias que por su precariedad son inmediatamente levantadas cuando los beneficios de la promoción industrial desaparecen.

La competencia entre provincias, en cuanto a la concesión de los beneficios de la promoción industrial para atraer empresas, ha hecho que en definitiva, se promueva cualquier tipo de empresa sin evaluar el costo social para la misma provincia en cuanto a la construcción de infraestructura y a lo que deja de percibir por impuestos. Muchas veces se promocionan empresas que tienen alta rentabilidad, que deberían pagar impuestos, ya que el proyecto permite instalarse sin necesidad de la promoción. Todo esto revela que tampoco para el sector industrial existe una política definida.

Con respecto al problema de las producciones tradicionales, pienso que tal vez la antinomia no estuvo ajustadamente planteada, en la exposición. No creo que la economía que se ha desarrollado sobre las nuevas producciones de expansión de la frontera agropecuaria, sea lo opuesto a una actuación sobre los sectores tradicionales que son los que ocupan mano de obra. Pienso que resulta sumamente difícil actuar con posibilidades de éxito, sobre los sectores marginados, en tanto y en cuanto no se logre desarrollar una economía en la región que genere ganancias muchísimo mayores.

Las producciones tradicionales, algunas de las cuales se basan en relaciones de tipo feudal, pueden evolucionar y deben hacerlo para seguir existiendo. Un ejemplo de esto es la transformación que se dio en la producción tabacalera de Salta, con la variación de los tipos de tabaco producidos y la incorporación de nuevas tecnologías.

En cambio, en el sector azucarero --el que mayor ocupación genera-- es mucho más difícil pensar en una transformación. Lo más probable es que, en la medida que la región crezca y genere mayores ingresos al influjo de sectores modernos o modernizados, la producción

azucarera perderá significación. Pero, al momento, no parece haber posibilidades concretas de lograr un cambio sustancial en la relación de dependencia del trabajador del azúcar a la par del logro de mayores ingresos en el sector.

Por otra parte, también debe observarse que en algunas áreas, productores minifundistas sin capital han logrado un cambio por varias razones: incorporación de técnicas, economías externas, etc. Un ejemplo es la zona minifundiaria a orillas del río Dulce en Santiago del Estero, donde ha comenzado a expandirse la producción de granos.

En definitiva, pienso que fomentar lo nuevo, las tecnologías capital intensivas, las empresas eficientes, es quizás la mejor manera de solucionar a la vez los problemas de las producciones tradicionales --feudales o minifundistas--, ya que significaría crear encadenamientos productivos que absorberían mano de obra, y nuevas áreas donde puedan trasladarse productores de la "vieja" economía.



POLITICA NACIONAL Y DIAGNOSTICO DE LA REGION COMAHUE

Lic. Mabel Manzana1

Lic. Javier Lindenboim



Lic. Mabel Manzanal  
Lic. Javier Lindenboim

## 1. INTRODUCCION<sup>1</sup>

El programa económico que el 2 de abril de 1976 el flamante Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, enunciaba en un extenso mensaje, fue calificado por sus sostenedores como plan de "recuperación, saneamiento y expansión". Sin embargo, la mayoría de la población argentina descubrió en poco tiempo cuán lejos se estaba de perseguir realmente esos objetivos. La oposición que ha recibido este programa ha sido generalizada y provino de distintos sectores representativos, que contaron con las fundamentaciones aportadas por especialistas de reconocida trayectoria. Entre ellos Aldo Ferrer, quien en una frase resume la amplia gama de consecuencias sociales y económicas ocurridas: "no hay ningún período, ni siquiera la década del 30, en el cual los indicadores revelen un comportamiento tan negativo".<sup>2</sup>

En realidad, ha alcanzado gran difusión y aceptación la consideración de que la experiencia monetarista aplicada en el manejo de la economía nacional a partir de 1976, produjo graves distorsiones sociales y económicas. Entre ellas, crisis en las economías regionales y cambios regresivos en el mercado de trabajo.

El punto de partida del presente análisis es que, si bien la política liberal monetarista produjo efectos negativos para la economía nacional, deben diferenciarse sus específicas manifestaciones sectoriales y regionales. Es necesario pasar de las generalizaciones sobre lo acontecido al señalamiento de sus particularidades, para posibilitar la elaboración de diagnósticos y políticas que permitan corregir o mejorar situaciones no deseables. Precisamente en este trabajo se presentará el caso de la provincia de Río Negro<sup>3</sup> a partir de dos ejes de análisis, uno referido al desarrollo económico regional, y el otro al comportamiento del mercado de trabajo.

---

<sup>1</sup> Los autores han incorporado en este trabajo algunos resultados de una investigación sobre la política monetarista y el mercado de trabajo en la región. Esta investigación estaba todavía en curso al momento de escribirse el presente artículo.

<sup>2</sup> Aldo Ferrer, "Monetarismo en el Cono Sur: el caso argentino", en Pensamiento Iberoamericano, N°1, CEPAL, Madrid, enero-junio, 1982.

<sup>3</sup> Restricciones con parte de la información disponible condujeron a la selección de Río Negro. Sin embargo, para constituir una unidad regional sería necesario haber contado con información comparable por lo menos también para el departamento de Confluencia (Pcia. de Neuquén) y el partido Patagones (Pcia. de Buenos Aires). De todas maneras entendemos que los errores que por esta restricción pueden cometerse en el análisis del caso Río Negro están prácticamente salvados por nuestra permanente conciencia de la restricción con la cual encarábamos el estudio y por el conocimiento previo que sobre la región en su conjun-

## 2. CONSIDERACIONES GLOBALES SOBRE LA POLÍTICA MONETARISTA Y SUS EFECTOS REGIONALES Y OCUPACIONALES

En esta parte señalaremos los aspectos de la política económica monetarista que se vinculan o afectan al desarrollo de las economías del interior de nuestro país y sus mercados de trabajo. Luego desarrollaremos algunos de los efectos regionales que comúnmente se visualizan como resultado de la aplicación de estas políticas.

La política económica aplicada a partir de abril de 1976 persiguió fundamentalmente modificaciones estructurales de largo plazo. Alejandro Foxley señala que este contenido de "largo plazo" de las políticas de la década del 70 es la característica diferencial respecto a políticas similares de la década del 50.<sup>4</sup>

Los objetivos explícitos de la política económica iniciada en abril de 1976 fueron los siguientes: promover un modelo eficientista basado en la inserción del país en la división internacional del trabajo; detener el proceso inflacionario y estabilizar el nivel de los precios; conducir a un funcionamiento del sector público en el que tenga prioridad el principio de la subsidiariedad del Estado.

En realidad dos fueron los hilos conductores: la liberación del mercado de capitales y la apertura de la economía, caracterizados ambos por un amplio espectro de acción. Las medidas concretas y de nuestro interés son: reducción progresiva de los aranceles a la importación; eliminación de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios; eliminación de los subsidios a las exportaciones no tradicionales; supresión de los préstamos de fomento; reducción de las prestaciones sociales (como salud, vivienda, educación, etc.) consideradas deficitarias, sea en su totalidad o en parte; disminución del gasto, el empleo y el déficit público; financiamiento del déficit estatal, sea de la administración central --nacional, provincial o municipal-- o de las empresas del Estado, a través de la obtención de recursos en el mercado de capitales; privatización de ciertas empresas controladas por el estado; liberalización del mercado cambiario y financiero; contracción monetaria; y finalmente, fijación de un nivel de salario real considerablemente más bajo que el del quinquenio anterior.<sup>5</sup>

---

to hemos adquirido. Al respecto véase Mabel Manzanal: Agro, industria y ciudad en la Patagonia Norte, CEUR, Buenos Aires, 1983. Es obvio por otra parte que las conclusiones que aquí se enuncian podrán vincularse tangencialmente con lo acontecido en el departamento Confluencia y en el partido de Patagones.

<sup>4</sup>Alejandro Foxley, "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso, una perspectiva latinoamericana", Crítica y Utopía, Ed. Crítica y Utopía, n°4, Buenos Aires, 1982; y Experimentos neoliberales en el Cono Sur, Estudios CIEPLAN, n°7, Santiago de Chile, 1982.

<sup>5</sup>Cualquiera de estas medidas tuvo distintas características según el momento que se considere dentro del período de gestión de Martínez de Hoz. Por ejemplo: (1) La reducción del déficit público tuvo importancia hasta fines de 1977. (2) La reducción de aranceles predominó hasta 1978, posteriormente cobró mayor importancia la revaluación de la moneda local. (3) La reforma financiera se planteó en forma exhaustiva a partir de junio de 1977, antes se habían tomado medidas parciales.

Existe numerosa bibliografía con análisis detallados sobre los instrumentos de este pe-

Los medios mencionados debían conducir a una modificación en el sistema de precios relativos, que tendiera hacia una equiparación de los precios internos con los del mercado internacional. De forma tal que la producción debía adecuarse a los precios del mercado internacional o debía desaparecer por incompetente.

En el contexto de estas medidas económicas no es muy arriesgado suponer que las economías extrapampeanas<sup>6</sup> tienen que haber sido afectadas negativamente y que fundamentalmente este impacto recayó sobre sus sectores sociales más pobres. Lo cual por otra parte no es nuevo, ya que es el proceso histórico-estructural que ha predominado en el desarrollo capitalista de los países subdesarrollados. Sin embargo, determinadas políticas económicas suelen acelerar este proceso y profundizarlo. Veremos entonces esta manifestación a partir de la política monetarista de Martínez de Hoz.

Para economías generalmente subvencionadas o protegidas por medidas públicas de distinto tipo, con escaso desarrollo productivo y tecnológico, la apertura irrestricta al mercado internacional las coloca de partida en una competencia, sino desleal, por lo menos desventajosa. Es que desde sus fundamentos el programa postulaba únicamente la subsistencia de las actividades "eficientes". Y la eficiencia se medía en relación a los precios del mercado internacional, pasando por alto no sólo la inserción subordinada de nuestro país en el contexto mundial, sino las propias "ineficiencias" de aquel mercado, encubiertas bajo la protección de los gobiernos respectivos. Porque los gobiernos de los países industrializados o exportadores de manufactura en general postulan y apoyan la política aperturista siempre y cuando sea aplicada en los demás países; dentro de sus fronteras ayudan a colocar sus productos en condiciones de competir, para recién en una siguiente etapa liberar el mercado.

En nuestro país, en cambio, sin ninguna adecuación previa se abrió la economía nacional al mundo externo. A las economías regionales y sus producciones, jamás colocadas en esta situación y sin la renta diferencial del área pampeana, sólo les quedaba la alternativa de hacer frente como sea a esta nueva violencia económica.

Pero éste fue sólo uno de los escollos ante los que se encontró el desarrollo del interior argentino. Hubo varios otros que aquí señalaremos en forma global; más adelante cuando se trate el caso de la provincia de Río Negro, nos detendremos en los más relevantes.

---

ríodo. Entre ella nos interesa mencionar:

Adolfo Canitrot, "La disciplina como objetivo de la política económica", en Desarrollo Económico, v. 19, n°76, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, enero-marzo 1980, p. 13 y ss. y Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981, Estudios CEDES, vol. 3, n°10. Buenos Aires, 1980, p. 8 y ss.

Aldo Ferrer, Nacionalismo y orden constitucional, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1981, p. 110 y ss. y Crisis y alternativas de la política económica argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1980, p. 129 y ss.

Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, "La política económica argentina entre 1976 y 1980" en FIDE, Coyuntura y Desarrollo, n°27, Buenos Aires, noviembre de 1980.

Jorge Schvarzer, Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica, Ensayos y Tesis CISEA, Buenos Aires, 1983.

<sup>6</sup>Estas economías regionales son las áreas tradicionalmente marginales del país, las formaciones sociales de desarrollo socioeconómico estructuralmente crítico, las áreas con producciones destinadas al mercado interno o externo, pero no tradicionales y frecuentemente subvencionadas. Se podría afirmar que sólo la producción agropecuaria de la región pampeana --carnes y cereales-- se encontraba capacitada para competir en los mercados internacionales en las condiciones descriptas arriba.

Siguiendo con la colocación externa, a aquella libre competencia con contendientes desparejos se le sumó el retraso en el tipo de cambio. Las consecuencias fueron entonces dobles. Por un lado, porque los ingresos en moneda extranjera provenientes del mercado externo se redujeron considerablemente. La venta de los productos nacionales, previamente adecuada a los precios internacionales, y por lo tanto a baja rentabilidad según los costos nacionales, sufrió un nuevo deterioro vía la paridad cambiaria. Por otro lado, el dólar subvaluado contribuyó a la importación de productos industriales y agrícolas competitivos de la producción nacional. Estos productos entraban al mercado argentino a precios internacionales, determinados en economías tecnificadas y quizá con la protección de sus propios gobiernos. La paradoja fue que las importaciones contaran con la protección del gobierno militar argentino y no así nuestras exportaciones. Porque no otra cosa fue la subvaluación del dólar, la liberalización arancelaria y la "pretensión" de que los productos argentinos --resultantes en su mayoría de procesos productivos tecnológicamente marginales-- pudieran competir con los bienes provenientes del mercado mundial.

Si bien era cierto que la subvaluación del dólar permitía la modernización tecnológica de la compra de maquinaria importada a bajos precios, esto sólo fue posible

35

Siguiendo con la colocación externa, a aquella libre competencia con contendientes desparejos se le sumó el retraso en el tipo de cambio. Las consecuencias fueron entonces dobles. Por un lado, porque los ingresos en moneda extranjera provenientes del mercado externo se redujeron considerablemente. La venta de los productos nacionales, previamente adecuada a los precios internacionales, y por lo tanto a baja rentabilidad según los costos nacionales, sufrió un nuevo deterioro vía la paridad cambiaria. Por otro lado, el dólar subvaluado contribuyó a la importación de productos industriales y agrícolas competitivos de la producción nacional. Estos productos entraban al mercado argentino a precios internacionales, determinados en economías tecnificadas y quizá con la protección de sus propios gobiernos. La paradoja fue que las importaciones contaran con la protección del gobierno militar argentino y no así nuestras exportaciones. Porque no otra cosa fue la subvaluación del dólar, la liberalización arancelaria y la "pretensión" de que los productos argentinos --resultantes en su mayoría de procesos productivos tecnológicamente marginales-- pudieran competir con los bienes provenientes del mercado mundial.

Si bien era cierto que la subvaluación del dólar permitía la modernización tecnológica a través de la compra de maquinaria importada a bajos precios, esto sólo fue posible para determinados sectores sociales. Difícilmente los pequeños y hasta medianos propietarios de las economías regionales tuvieron condiciones financieras para hacer frente a una renovación de equipos, más cuando la perspectiva de colocación de su producción era incierta. Además si históricamente la capitalización para estos sectores constituyó una variable crítica, no había motivos para dejar de serlo, puesto que para mejorar la rentabilidad --base de la acumulación-- nada se había hecho, o más bien se hizo todo lo contrario. De esta manera el bajo precio de los nuevos equipos chocaba frente a la incertidumbre, a la inserción de estos sectores y a su historia productiva. Únicamente los grandes propietarios de las economías del interior podían ser claros receptores de esta modernización, y a veces sólo por...

Pero vale la pena, previamente, referirse a los rasgos más salientes de las tendencias preexistentes en esta materia.

En primer término la población total del país venía descendiendo en su tasa de crecimiento intercensal desde 1914. Algo similar sucedía con la población económicamente activa (PEA). A la inversa, la población de más de 60 años ha aumentado más velozmente incrementando su participación relativa en el total global. Todo ello confluía en una menor proporción de personas en edades económicamente activas y, correspondientemente, en tasas de actividad cada vez menores. Estos cambios, sin embargo, tenían mayor expresión entre los hombres, ya que las mujeres fueron incrementando su peso dentro de la PEA.<sup>8</sup>

Adicionalmente, el crecimiento poblacional venía siendo espacialmente desbalanceado. La población se ha venido concentrando en el Área Metropolitana de Buenos Aires (y algunas grandes ciudades como Rosario y Córdoba) sobre la base de un agudo proceso de despoblamiento rural en todo el país y de la expulsión de parte del crecimiento vegetativo de la mayor parte de las provincias o regiones. Debe marcarse que el despoblamiento rural se verifica incluso en plena provincia de Buenos Aires. Además ya antes de 1970 la Patagonia era la única región que registraba una migración neta positiva (fuera del área pampeana).

Desde el punto de vista sectorial lo característico venía siendo la disminución de la ocupación agropecuaria y un desarrollo del sector terciario que para algunos autores tenía un carácter de cierto sobredimensionamiento. Al propio tiempo se verificaba un relativo estancamiento en la industria y un aumento significativo en la construcción.

La tasa de salarización (habitualmente creciente en los países desarrollados) se ha mantenido estable desde la segunda posguerra lo cual habla de las trabas al desarrollo del mercado laboral basadas en situaciones de tipo estructural. En 1970 se registra un leve repunte respecto de 1960, pero en 1980 vuelve a descender levemente. Si bien tales oscilaciones son ciertamente de escasa magnitud relativa, el simple hecho de que el peso de los trabajadores en relación de dependencia haya disminuído entre 1970 y 1980 habla de uno de los resultados de las políticas económicas analizadas.

Un fenómeno singular de la década del 60 es el impetuoso crecimiento de los cuenta propia a expensas de los patrones. Es importante tener esto en cuenta para evaluar acertadamente el observable crecimiento del autoempleo en el período militar, a fin de considerar tal proceso en su perspectiva histórica correcta (el ritmo de crecimiento de los cuenta propia ha sido menor en los años setenta que en los sesenta). Algo similar ocurrió con el sector servicios cuya dinámica fue más pronunciada entre 1960 y 1970 que en el siguiente decenio. No obstante ha sido evidente en las últimas décadas la pérdida de peso relativo de la industria y, paralelamente, la terciarización del empleo.

Debe señalarse que otras fuentes informativas (Encuesta Permanente de Hogares, Encuesta Industrial, etc.) indicaban que en la segunda mitad de la década pasada hubo una traslación de asalariados de la industria y de la construcción al comercio y los servicios,

---

<sup>8</sup> A este respecto y sobre los párrafos que siguen véase Lindenboim, Javier, *Acerca de los cambios en la población económicamente activa en las últimas décadas*, ponencia presentada en las XIV Jornadas de Economía, Rosario, 1984.

en las áreas urbanas más importantes. Al mismo tiempo el lento crecimiento de la PEA se habría evidenciado especialmente en la actividad por cuenta propia.<sup>9</sup>

Teóricamente es imaginable que al detenerse el crecimiento industrial hacia fines de los años setenta ello deba manifestarse en el mercado laboral derivándose parte de sus ocupados a actividades independientes en general en el ámbito de los servicios. Sin embargo no es eso (o al menos, no con la intensidad supuesta) lo que los Censos de Población reflejan. Adicionalmente debe señalarse que es quizás luego de 1980 (último censo) cuando se habrían manifestado con mayor crudeza estos fenómenos. La estructura poblacional del país incide para que estas situaciones críticas no se manifiesten en agudos fenómenos de desempleo abierto.

Antes fueron mencionados dos hechos que ahora merecen retomarse: a) las regiones extrapampeanas se han caracterizado por un comportamiento socioeconómico estructuralmente desfavorable (especialización en uno o pocos productos primarios, mantenimiento del minifundio, escasa capacidad de acumulación y, más aún, de reinversión en el ámbito regional); b) ante tal situación, una de las vías de "solucionar" el problema desde el punto de vista poblacional ha estado constituida por el proceso de emigración, particularmente hacia las grandes áreas metropolitanas.

Lo singular de los últimos años es que, sobre ese contexto estructural, las regiones se han visto afectadas no sólo por el impacto directo de las políticas nacionales sino por una vía indirecta. Al perder dinamismo la economía del país y en especial en su área central, ésta última disminuyó notablemente su poder de atracción poblacional. El reverso de esto es una notable recuperación de la retención demográfica en las regiones restantes, provocando una mayor presión sobre el mercado de trabajo. Esa oferta "excedente" de mano de obra presiona y se manifiesta tanto por el lado del autoempleo como por el de la terciarización. Pero además ello deriva en menores tasas de participación en el mercado laboral (en especial entre los más jóvenes y entre los más viejos).

De todas maneras estos fenómenos no se manifiestan de igual forma en todas las regiones extrapampeanas, en estrecha relación con su particular inserción productiva y su específico comportamiento demográfico y ocupacional.

Dentro de este panorama quedan todavía dos cuestiones de importancia decisiva para las economías regionales, entre varias más referidas a aspectos específicos de la política o de las áreas productivas. Una de ellas es la retracción salarial. La otra, la reforma financiera.

El deterioro del salario tuvo efectos regresivos, sociales y económicos en todo el país, a través de limitar y restringir el mercado interno y el nivel de vida de la población. En las economías regionales la retracción del mercado interno produce, además, otra consecuencia: afecta la colocación de aquellos productos cuyo destino es este mercado. Siendo estas economías en general poco diversificadas, dependiendo sus ingresos de uno o dos

---

<sup>9</sup> Distintos organismos públicos y privados participan aún hoy de la incógnita que representa el conjunto de cambios realmente producidos en el país en materia de empleo. Los datos del Censo de 1980 han contribuido a avivar una discusión aún no concluida.

productos básicos, y estando en muchas de ellas uno de estos productos volcado al mercado interno, el resultado es, por lo menos, crítico. Precisamente es la escasa diversificación de estas economías la que las pone en una situación vulnerable, lo que no se da en la región pampeana. Esta, además de contar con productos rentables a nivel internacional, ha logrado consolidar una diversificación importante. En realidad casi toda la diversificación nacional está concentrada espacialmente en dicha región.

La reforma financiera al aumentar el costo del dinero limitó el apoyo crediticio para el desarrollo productivo en general de todo el país. Pero en el interior, caracterizado por la presencia de actividades que en su mayoría lograron crecer apoyadas en el crédito subsidiado dado por el Estado Nacional, muchas de ellas con un largo período de inversión inicial --como es el caso de los cultivos perennes característicos del interior-- la profundidad del impacto se presenta a priori como muy pronunciada. Y de aquí al endeudamiento insolvente hay un corto recorrido. Porque muchas de las actividades regionales no pueden prescindir del crédito, por su escasa capitalización, por el tipo de proceso productivo de larga maduración, y por el cambio abrupto de la política económica y crediticia, que no favoreció una previa capacitación y adecuación. Nuevamente sólo ciertos sectores sociales pueden sacar ventajas económicas de esta medida: son aquéllos que tienen mayor acceso y conocimiento del movimiento del mercado financiero y capitales excedentes o fácilmente disponibles para cambiar de tipo de inversión en distintas coyunturas económicas. Pero es obvio que las mismas reglas de funcionamiento económico, la búsqueda de la mayor rentabilidad, lleva a estos sectores, aunque tengan intereses localizados en las áreas del interior, a hacer un mero movimiento especulativo con sus capitales, pues estaban dadas las condiciones para esto. Lo cual en definitiva, si no perjudicó directamente el desarrollo regional lo hizo indirectamente, a través del deterioro de la economía nacional como un todo.

Como se ve, la cuña disolvente del desarrollo regional pudo penetrar por diferentes ámbitos, es seguro que en algunos consiguió sus objetivos. Precisamente saber en cuáles y cómo es una tarea necesaria para remontar el desarrollo del interior argentino, que en definitiva es el del país. Pero no es poco importante también conocer las manifestaciones específicas que tienen medidas económicas de orden nacional en nuestras distintas realidades regionales. Ya que sólo dilucidando esta relación causa-efecto diferencial podremos instrumentar las medidas adecuadas para cada caso. En este contexto el análisis de la política monetarista del gobierno militar parece ser el ejemplo ideal. Ya que además de reciente, tuvo mucha coherencia interna, permanencia en el tiempo, y aplicación práctica.

### 3. UNA RAPIDA CARACTERIZACION SOCIOECONOMICA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

El desarrollo socioeconómico de la provincia de Río Negro está fundamentalmente sustentado hasta el presente en una alta concentración sectorial, económica y espacial: (1) Sectorial, porque es la producción frutícola, y el conjunto de encadenamientos que se ge-

neran a partir de esta producción, el motor del desarrollo regional. (2) Económica, porque el control del principal proceso productivo y de acumulación de la provincia está en manos de un reducido grupo económico --formado por individuos y empresas-- fácilmente identificable. (3) Espacial, porque es fundamentalmente el Alto Valle el área que concentra la mayor parte de la población, de las reinversiones de beneficios y de las actividades vinculadas a la fruticultura.

Esto conduce a que la estructura económica provincial se caracterice como poco integrada, tanto sectorial como espacialmente, a pesar del fuerte dinamismo y crecimiento expansivo que se ha dado a partir del sector frutícola desde comienzos de 1960. Porque el espacio provincial se extiende mucho más allá de lo que corresponde específicamente al Alto Valle, y porque las restantes actividades económicas, como la producción de lana, la extracción de petróleo y gas, la minería, y el turismo, raramente coinciden en su localización y apenas presentan conexiones e influencias recíprocas aunque pueden tener cierto peso en el PBG rionegrino.

En realidad, el fuerte proceso de dinamismo económico que se da al promediar la década de 1960 en Río Negro tuvo que ver también con otras actividades y no sólo con la fruticultura, aunque a ésta correspondió el rol más importante. Entre ellas merece mencionarse la explotación petrolífera, el notable vigor de la construcción y de la producción de electricidad, las que a partir de 1960 han estado fuertemente asociadas a un vasto plan de obras públicas en la región Comahue.<sup>10</sup> Otra importante actividad que también se expandió aceleradamente en la década de 1960 fue el turismo, cuyo centro se encuentra en la ciudad de San Carlos de Bariloche.

En contraste, la producción de lana en general no creció y aún, a veces, disminuyó. Sin embargo es importante porque constituye prácticamente el único medio de vida de toda la población radicada en la meseta al sur del río Negro y porque se expande en términos de superficie sobre la mayor parte del territorio correspondiente a la región Comahue. Téngase presente que una característica del asentamiento humano en la región es la concentración poblacional en pequeños oasis fértiles y, en contraposición, el "vacío" poblacional en extensas superficies.

La dinámica económica provincial de los años sesenta tuvo su expresión desde el punto de vista demográfico. Así, en dicho decenio su tasa de crecimiento anual acumulativa fue el doble de la del país (31,1 y 15,6 por mil, respectivamente). Y ello aún se intensificó en la década de 1970. Pero al igual que en el país, en Río Negro luego de un leve repunte de la tasa de actividad entre 1960 y 1970, desciende en 1980 a un nivel levemente inferior al punto de partida.

También a semejanza de la Argentina en su conjunto, dentro del descenso del peso relativo de la PEA se encubre una mayor participación femenina en el mercado laboral (contracara del pobre crecimiento de los inactivos dedicados al cuidado del hogar).

<sup>10</sup> Entre las obras de mayor envergadura pertenecientes a Río Negro --total o parcialmente-- se encuentran los complejos hidroeléctricos de Chocón-Cerros Colorados, Alicurá, Collón Cura, Piedra del Águila, la planta de agua pesada de Arroyito, el puerto de San Antonio, y la explotación de los yacimientos ferríferos de Sierra Grande.

En cuanto a las categorías ocupacionales se observa un *mayor* peso de los asalariados en 1980 que en 1960, hay una pronunciada baja de los patrones (en particular en los años sesenta) y como contrapartida un alza de los cuentapropistas. Pero esta última es relativamente más intensa en los años sesenta que en la década pasada.

Respecto de la PEA por rama de actividad, en los veinte años se observa una constante disminución relativa del agro y una duplicación del peso relativo de la construcción. La industria decae en el primer decenio y se recupera en el segundo. La baja se explica por la caída de los patrones, mientras que en la recuperación tienen ingerencia los asalariados (dentro de esta categoría ocupacional, la industria muestra en los años setenta el mayor ritmo de crecimiento). Por su parte el comercio y los servicios crecen de manera significativa en el primer lapso intercensal y aminoran su ritmo en el segundo. En esas actividades la dinámica mayor la presentan los asalariados y luego los trabajadores por cuenta propia, pero tanto unos como otros disminuyen su ritmo en los años setenta.

Dicho todo esto de otra manera, la terciarización en Río Negro era un proceso preexistente a las políticas de la década de los 70. A la vez el cuentapropismo era ya elevado en 1970 (aunque hasta entonces se basaba en la actividad agrícola y en 1980 se nutría principalmente del comercio y la construcción).

Debe decirse, también, que acompañando el proceso de urbanización, la PEA urbana crece más que la rural. La combinación de los cambios poblacionales por sexo y localización, modificó sustancialmente la participación relativa de tales componentes a favor del cruce urbano-femenino. Con todo, los activos varones urbanos seguían siendo en 1980 la mitad de la PEA provincial.

#### 4. EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y DE LA OCUPACION PROVINCIAL EN LA ULTIMA DECADEA

Entre 1970 y 1980 el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Río Negro creció en términos reales a razón de un 4,8 por ciento anual acumulativo. Esta tasa de crecimiento anual fue superior a la de orden nacional en igual período --2,6 por ciento-- pero inferior a la que se dio en la provincia en la década anterior, 1960-1970 --7,1 por ciento--.<sup>11</sup> En realidad en la mayoría de las provincias argentinas disminuyó la tasa anual de variación del PBG en la década 1970-1980 respecto de la anterior.<sup>12</sup> Referido a los mismos períodos, en la provincia de Río Negro además se produjo entre 1970 y 1980 una disminución en la ta-

<sup>11</sup> La información sobre PBG proviene de: 1) Década de 1960: Consejo Federal de Inversiones --CFI-- y Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Río Negro, "Análisis y evaluación de la actividad económica y configuración espacial de la Provincia de Río Negro", CFI, Buenos Aires, 1977; 2) Década de 1970, CFI, "Producto Bruto Geográfico 1970-1980", versión preliminar, Buenos Aires, 1983, 3 tomos.

<sup>12</sup> Esta situación generalizada se comprueba comparando el promedio para todo el país de la tasa anual acumulativa de cada década, que fue de 5,0% entre 1960 y 1970 y de 2,6% entre 1970 y 1980.

sa de crecimiento de la productividad por persona ocupada.<sup>13</sup> Es decir el valor agregado por cada activo siguió creciendo pero más lentamente en los últimos años.

En relación con lo precedentemente expuesto merece destacarse el hecho que el Producto por persona ocupada pasó de 7.700 a 9.100 (pesos de 1970). Tal incremento se verifica en el sector agropecuario y en los servicios comunales sociales y personales.<sup>14</sup> La "productividad" agrícola era en 1970 menos de la mitad de la productividad promedio provincial de ese mismo año y llegó en 1980 a más del 80%. En cuanto a los servicios dicha "productividad" pasó del 50,2% al 52,7% entre 1970 y 1980 (siempre respecto del promedio provincial del año respectivo).

En los restantes sectores el producto por ocupado desciende en la década. En la minería y los servicios financieros baja pero se mantiene por encima del promedio provincial en ambos años. Tanto la industria como el comercio pasan de valores superiores a la media provincial a magnitudes inferiores a ella (quedando en 1980 poco por encima del agro). Finalmente la construcción desciende desde cifras cercanas a la media provincial en 1970 a alrededor de los dos tercios de dicho promedio en 1980.

En otras palabras, en 1980, las productividades mayores eran las de electricidad, minería, finanzas y transporte y comunicaciones.<sup>15</sup> En el otro extremo la magnitud menor correspondía a los servicios (53), seguido de la construcción (66), el agro (83), la industria (90) y el comercio (93), siempre haciendo igual a 100 el total provincial.

También nos interesa destacar los diferentes ritmos de crecimiento del PBG antes y después del golpe de Estado de marzo de 1976 y del período de aplicación de la política monetarista de Martínez de Hoz. Para esto elegimos el año 1976 como el corte entre dos períodos gubernamentales diferentes y en consecuencia entre dos políticas económicas distintas.<sup>16</sup> Dividimos la década 1970-1980 en dos subperíodos: 1970-1976 y 1976-1980. Con la única excepción de algunas provincias australes, en todas las demás disminuyó el ritmo de crecimiento anual en la segunda mitad de la década.<sup>17</sup> Precisamente en Río Negro la diferenciación en-

<sup>13</sup> Esto surge de comparar las tasas anuales de crecimiento de la PEA provincial entre 1960-1970 (3,67 por ciento) y entre 1970-1980 (3,24 por ciento) con las respectivas tasas de crecimiento del PBG mencionadas arriba (7,1 por ciento y 4,8 por ciento).

<sup>14</sup> También en electricidad y en transporte y comunicaciones, pero estos son sectores de poca significación relativa en la provincia.

<sup>15</sup> Haciendo 100 el total provincial, los valores respectivos eran: 711, 476, 175 y 106.

<sup>16</sup> Si bien 1976 es el año del golpe militar deben hacerse dos aclaraciones previas: a) ya desde 1975 la política económica oficial inicia su cambio de rumbo por ejemplo con el "Rodríguez" a mediados de ese año y b) precisamente dicho año 1975 es sumamente crítico (a tal punto que siete de las nueve Divisiones Censales decrecen respecto de 1974). Ambos hechos relativizan el corte en 1976. Además hasta 1975 (ó 1976) tampoco hubo una sola política económica (1970-1973: gobierno militar con tres presidentes distintos y otros tantos Ministros de Economía; 1973-1975: gobierno civil con cuatro presidentes y otros tantos Ministros de Economía).

<sup>17</sup> Sólo en la denominada por CFI "región Patagonia" --provincias de Chubut, Santa Cruz y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur-- no se produjo este descenso entre 1976 y 1980. La tasa anual acumulativa fue para la región Patagonia 7% entre 1970-1976, y subió a 7,5% entre 1976 y 1980.

tre los dos subperíodos fue una de las más marcadas, puesto que mientras en la primera parte de la década creció a razón de un 6,8 por ciento anual, en la segunda mitad apenas pudo crecer a razón de 1,8 por ciento anual.<sup>18</sup>

El análisis sectorial en la provincia de Río Negro muestra que el ritmo de crecimiento para casi todas las actividades provinciales en la segunda mitad de la década fue menor que durante la primera mitad, disminución que fue marcadamente mayor en algunas actividades que en otras. En la agricultura, por ejemplo, la tasa de crecimiento disminuyó pero menos que en los otros sectores. Hubo además actividades que incluso decrecieron, --es decir su tasa anual de variación fue negativa--. Es esta la situación de servicios sociales, precisamente uno de los sectores menos apoyados por la política eficientista del gobierno militar. Y finalmente también hubo sectores que crecieron a una tasa mayor durante la época de Martínez de Roz. Es claro que esto ocurrió en la actividad que gozó de un fuerte apoyo oficial: la actividad financiera y bancaria, prácticamente la única que logró expandirse, aún a nivel nacional y que alcanzó en Río Negro un notable aumento en el segundo subperíodo, una tasa de crecimiento considerablemente superior a la del primer subperíodo.

Sin embargo todas estas diferentes situaciones sectoriales tienen, obviamente, características e incidencias regionales distintas según: (1) el peso que el sector respectivo tenga en el PBG total, (2) la composición interna de estos grandes agregados sectoriales, (3) las características intrínsecas de las actividades predominantes dentro de la estructura económica regional y (4) el año exacto que se tome como base para la consideración de los cambios entre subperíodos.<sup>19</sup>

Los sectores más importantes en la composición estructural del PBG son Agricultura, Minas y Canteras, Comercio, Servicios Comunales y Sociales, e Industria Manufacturera, en general en este orden de importancia para los últimos años de la década.

En cambio, desde el punto de vista del empleo en 1970 el orden era agro, resto de los servicios, comercio y construcción (totalizando el 82%). En 1980 la pronunciada baja del agro lo ubica en segundo lugar luego de los servicios, comercio y construcción mantienen su orden pero ahora la industria tiene casi el mismo volumen que la construcción, sumando entre todos el 90%.

Las repercusiones regionales del sector agropecuario, por los encadenamientos entre sectores productivos que genera, superan ampliamente a las que son consecuencia, por ejemplo, de la actividad petrolífera, aunque ésta haya ocupado frecuentemente el primer lugar en cuanto a su contribución al PBG provincial.<sup>20</sup> Como es sabido el sector agrícola se encuentra en esencia determinado por la producción frutícola valletana que involucra también a otros

---

<sup>18</sup> Si se corta en 1975 (último año del gobierno constitucional) las tasas de cada quinquenio son 5,1% y 4,4% debido al alto valor de 1976.

<sup>19</sup> Los años de corte elegidos (1970, 1976 y 1980) no siempre son fieles representantes de los cambios ocurridos. Hay sectores económicos para los que el corte debiera hacerse unos años antes o después, por subas o bajas abruptas en aquellos años. A los efectos de conservar la uniformidad de criterio se optó por una periodización uniforme, pero cuando corresponda se harán las salvedades respectivas.

<sup>20</sup> El agro aporta menos del 20% al Producto provincial.

sectores, como industria, comercio, servicios y transporte. Es decir, la producción frutícola valletana no se explica si se considera únicamente la agricultura.

La agricultura produce entre el 55 y el 75 por ciento del producto generado en su sector --la gran división 1, agricultura, caza, silvicultura y pesca-- y el resto hasta llegar a cubrir un 95 por ciento del producto corresponde a ganadería --básicamente producción de ganado lanar-- cuya contribución al sector varía, según los años, entre el 20 y el 40 por ciento. Sin embargo, la producción lanar es una actividad con escaso crecimiento. En general presenta características de estancamiento, no produce encadenamientos y prácticamente todos los procesos factibles de transformación de la lana en bruto son realizados fuera de la provincia. Es una actividad cuya justificación se encuentra en el mantenimiento de los pequeños pueblos de la meseta patagónica como centros de servicios rurales.

Lamentablemente no se dispone de información desagregada de la PEA agropecuaria entre agrícola y ganadera. Sin embargo es elocuente el estancamiento absoluto y el retroceso relativo de la PEA agraria. En cada una de las últimas dos décadas la PEA provincial total se incrementó en más del 40%; al mismo tiempo la ocupación agraria apenas si creció algo más del 10% en los años sesenta y disminuyó en los setenta, rondando las 30.000 personas ocupadas en el sector.

Pero tal evolución ocupacional del sector deriva de movimientos disímiles de las diversas categorías ocupacionales: los cuentapropia más que se duplican entre 1960 y 1970 al tiempo que disminuye el número de patronos, en magnitud similar; en la década siguiente, el estancamiento es prácticamente generalizado.

Como resultado de lo expuesto, dentro de los asalariados provinciales los agrícolas pasan de más de 1/3 en 1960 a 1/4 en 1970 y a menos de 1/5 en 1980; entre los cuenta propios se pasa de alrededor de un 40% en 1960 y 1970, a un 25% en 1980; entre los patronos se mantiene una 50% agrario en los dos primeros censos y se desciende a 1/3 en 1980.

La actividad petrolífera --que representa el 90% del sector Minas y Canteras-- tiene en Río Negro menores impactos que la fruticultura, básicamente por la falta de encadenamientos entre actividades regionales. Es una localidad neuquina --Cutral Co-Plaza Huincul-- y no una rionegrina --Catriel--, la que concentra la mayor parte de las actividades económicas vinculadas con el petróleo. Porque las actividades en Catriel --centradas en la extracción-- presentan, en su mayoría, un carácter subsidiario de las que tienen lugar en el área neuquina. El empleo en todo el sector minero no alcanza al 3% de la PEA, al tiempo que en el producto ronda el 20% del total.

Sin embargo los volúmenes de producción del área rionegrina rápidamente superaron a los de la neuquina: una producción cercana a los 1.000 metros cúbicos en 1965, se duplicó en un año y en 1969 llegó a más de 3.000 metros cúbicos (mientras que en el área neuquina se producían en ese mismo año 1.200 metros cúbicos).<sup>21</sup> Estas magnitudes continuaron subiendo en los primeros años de la década de 1970, para decaer luego, hasta que en 1976 comienzan a recuperarse. Pero en 1977 se produjo una disminución cercana al 20 por ciento, disminución

<sup>21</sup> Todos los datos sobre volúmenes de producción mencionados provienen de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

que continúa y aún es mayor en 1981. Esta caída tuvo que ver tanto con problemas en la administración central de Y.P.F., como con conflictos entre el gobierno y las empresas contratistas, que llegaron hasta cuestionar la renovación de los contratos respectivos. Cuestión que recién durante 1984 está tendiendo a normalizarse parcialmente.<sup>22</sup>

Alrededor del 70 por ciento de la producción industrial se genera en la subregión Alto Valle y la mayor parte es resultante de actividades encadenadas al sector frutícola. Así por ejemplo ocurre en alta proporción con las bodegas, las sidreras, la industria de conservas, la industria de procesamiento de frutas y legumbres, los aserraderos, la fabricación de envases de madera y cestería, la fabricación de envases de papel y cartón, la fabricación de sustancias y productos químicos, etc. Actividades todas ligadas, en mayor o menor medida, con la producción frutícola.

Durante 1976-1980 la industria crece a menor ritmo que en la primera parte de la década, 1970-1976. Sin embargo, ocurre que el año 1976, en la secuencia de estos 10 años, es para la industria un año especialmente bueno, si se lo compara con la tendencia que se da en la primera parte de la década. En cambio, para la segunda parte de la década, alcanza un nivel que puede considerarse normal. Esto hace que se note un mayor crecimiento en el primer subperíodo que en el segundo, porque se toma a 1976 como año de corte.

Según los datos censales, el empleo industrial estuvo estancado entre 1960 y 1970 (y, por tanto, perdió peso relativo) pero en los años 70 se dinamizó notablemente<sup>23</sup>, sobre la base principal de los asalariados. En las restantes categorías ocupacionales también se registran importantes crecimientos en la última década, pero a partir de magnitudes iniciales relativamente pequeñas.

Asimismo, entre 1970 y 1980 el crecimiento ocupacional presenta mayor ritmo en las metal-mecánicas, seguidas de lejos por papel e imprenta, químicos y minerales no metálicos. De todos modos, en 1980 las ramas industriales más importantes en cuanto al empleo eran la alimenticia y la maderera (con el 40% y el 20% en cifras redondas, respectivamente), ambas vinculadas al sector frutícola valletano.

No disponemos de elementos que expliquen el incremento de las metalmecánicas, pero acontamos que este proceso es de índole similar al del resto del país, en donde en todas las jurisdicciones creció significativamente. En parte la provisión de máquinas para el Valle y en parte la planta de Sierra Grande explicarían tal aumento.

Sabemos que se logró amortiguar el efecto de la crisis frutícola gracias a la producción de jugos y concentrados de manzana destinada al mercado externo, producción que experimentó una gran expansión durante los años del gobierno militar. Esto fue consecuencia de una combinación entre una demanda internacional mayor y posibilidades de producción ampliada. Las facilidades de acceso a nuevos equipos, la disminución sustancial en el precio de la materia prima a utilizar, y una mayor producción agrícola, han favorecido este proceso productivo.

<sup>22</sup>Recuérdese lo expuesto en la primera nota al pie de este trabajo.

<sup>23</sup>Con la antigua clasificación sectorial de la PEA industrial se estimaba entre 8000 y 9000 personas en 1960 y 1970, respectivamente. Con la clasificación actual, entre 1970 y 1980 se pasó de 6000 a 16.000 activos industriales.

Además, en el área de Sierra Grande se desarrolló la producción de pellets provenientes de la producción ferrífera de la zona, que con seguridad tiene que haber influido en el producto industrial, de las metálicas básicas y, como ya vimos, en el empleo.

Por último también tiene que haber crecido el producto industrial como consecuencia de cierta expansión ocurrida en la producción de nueva tecnología para frigoríficos (como las cámaras de atmósfera controlada) y para el manipuleo de la fruta. Esto se operó en la segunda mitad de la década, juntamente con una renovación de equipos, impulsada por las facilidades de importación. Aparentemente en el Alto Valle ciertas empresas, productoras de equipos para la producción frutícola, buscaron estrategias de expansión alternativas para no verse afectadas por la apertura de la importación.

El logro de este objetivo fue posible por diversas causas. Por parte de las empresas productoras se buscó una mayor diversificación productiva y un alcance más amplio a mercados nacionales alternativos. La necesidad de asegurar la continuidad del proceso productivo es para la producción estacional una variable decisiva e hizo que determinadas empresas no pudieran prescindir de la renovación en base a equipos nacionales y a sus repuestos rápidamente obtenibles en el mercado regional, situación que no es exactamente equivalente para la maquinaria importada. También, se produjo en la zona nueva tecnología, con licencias extranjeras, además de haberse dado importación directa.

Aparentemente no se dio una situación crítica dentro del sector industrial durante el período de Martínez de Hoz. Más bien hubo cierta adaptación a la nueva situación, resultante de determinada combinación entre capacidad empresarial y características propias de la zona, de la producción regional, y del tipo de inserción en el mercado nacional e internacional.

Los cambios ocurridos en Electricidad y en Construcción se vinculan en gran medida con el desarrollo de grandes obras públicas y privadas. Ambos sectores tienen limitada significación en el total del PBG.<sup>24</sup> Lo importante en construcción fue la dinamización de la actividad privada, que tuvo que ver con la puesta en marcha del plan FONAVI --Fondo Nacional de la Vivienda-- para viviendas económicas.<sup>25</sup>

El caso de la construcción merece destacarse, pues su empleo pasa en 20 años de 4000 a 17.000 personas. Pero esos cambios incluyen importantes modificaciones en la composición por categorías: baja la tasa de salarización y se incrementa sustancialmente el trabajo por cuenta propia. Ambos fenómenos indicarían que también en la provincia se introdujeron cambios en las formas de organización de la producción (desarrollo de los contratistas), así como que la rama puede ser considerada como refugio o vía de acceso o reingreso al mercado laboral cada vez más restrictivo (todo esto para los varones pues el empleo femenino, obviamente presenta otras características).

<sup>24</sup> Sin embargo el aporte de la construcción al PBG es, en general, igual al que suman Transporte y Finanzas juntos.

<sup>25</sup> Este tipo de construcción aunque sea una construcción pública, a los efectos de su asignación, para los datos del producto bruto, es privada, pues la construcción se clasifica en pública o privada según su destino (en este caso viviendas) y no según el origen del financiamiento.

El sector Comercio, restaurantes y hoteles está compuesto por tres grandes subsectores: comercio por menor (cuyo producto representa alrededor del 50 por ciento del total), comercio por mayor (que representa aproximadamente el 40 por ciento) y restaurantes y hoteles (con un 10 por ciento). Como se ve, en esta composición estructural poca o escasa influencia tiene lo que ocurra con este último subsector para cambiar la tendencia global del sector. Son el comercio minorista y el mayorista los que determinan dicha tendencia y éstos no experimentaron cambios significativos entre un subperíodo y otro. Un ajuste de la información disponible mostraría que el comercio experimenta un lento crecimiento anual --del orden del 2%-- en forma muy parecida entre un subperíodo y otro.

De todas maneras, vale mencionar que Restaurantes y hoteles tuvo un bajo crecimiento durante 1976-1980: 1,4%, mientras que durante el primer período --1970-1976-- había alcanzado una tasa anual del 6,9%. Ocurre que Restaurantes y hoteles tiene que ver con la actividad turística que se desarrolla en San Carlos de Bariloche y esta actividad se vio afectada con la política cambiaria durante el período de Martínez de Hoz.

Cuando el dólar comenzó una tendencia declinante (1978) el turismo en la zona bajó, porque los turistas nacionales elegían plazas internacionales, donde --con el dólar bajo-- compraban mercaderías a precios considerablemente más baratos que en la Argentina. Por el mismo motivo tampoco San Carlos de Bariloche resultaba una plaza turística atractiva para los turistas extranjeros, a quienes el consumo en Argentina les resultaba caro o por lo menos no tan barato como en otras épocas. Esta situación se prolongó hasta 1980 inclusive. Pecién la devaluación de principios de 1981 --y las del resto del año-- muestran un cambio en el turismo en la zona, que se refleja en la tendencia seguida por las plazas hoteleras ocupadas.

De todas maneras, consideramos que comercio es básicamente un reflejo de lo que sucede con las actividades productivas de la provincia. Y las actividades productivas, como industria y agricultura, han crecido más que comercio --aunque la expansión fue poco significativa en general--. Entonces, es posible suponer que la no expansión paralela del comercio esté mostrando la permanencia de algo ya señalado en otras oportunidades: buena parte de los beneficios generados en la actividad productiva son invertidos o gastados fuera de la provincia. Es decir, se opera un flujo extrarregional para los insumos y los consumos, aunque resultan de ingresos generados en la región.

La actividad comercial también presenta significativas tasas de variación en términos ocupacionales. En los años sesenta más que duplica sus efectivos y ello se origina (numéricamente) en los asalariados, aunque también se basa en un enorme ritmo de aumento de los cuentapropia.<sup>26</sup> Pero en los años setenta, si bien continúa incrementándose el número de ocupados en el comercio (en el total y en cada categoría) se produce una disminución relativa del cuentapropismo.<sup>27</sup> Es sabido que dentro de la actividad comercial se incluye, consalmen-

<sup>26</sup> En ambas categorías se duplica el peso del comercio. Los patrones de este sector, pese a su descenso absoluto, aumentan su peso relativo en la década del '60.

<sup>27</sup> Ello se debe, en gran medida, al violento crecimiento del autoempleo en la Construcción, ya mencionado más arriba.

te, una parte de la actividad frutícola; el empaque.

Desafortunadamente no es posible discriminar esta porción del empleo para evaluar sus cambios específicos. Podría suponerse que, el estancamiento relativo de esta rama en la última década tenga vinculación con la actividad valletana principal. Asimismo también podría explicarse por una menor actividad general, que actúa negativamente en el sector comercial.

Ya se mencionó la baja de "productividad" del comercio en los años '70. Ello se origina en una menor participación del sector en el PBG (del 20% al 15%) junto con un leve aumento dentro de la PEA (del 16% al 17%).

Nos interesa rescatar el sector Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles, a pesar de que apenas representa alrededor de un 5% del PBG total, porque alude a un aspecto que fue esencial para la política económica que estamos estudiando. Está compuesto por tres subsectores: (1) establecimientos financieros, (2) seguros y (3) bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas. El primero y el último han participado a lo largo de la década 1970-1980 con un porcentaje en torno al 40 por ciento cada uno, según los años, el segundo ha variado entre el 10 y el 20 por ciento aproximadamente, también según el año que se considere. Esta distinción subsectorial es importante, porque la forma como se han modificado a lo largo de la década es inversa: mientras el primero crecía los otros dos bajaban y viceversa, si se los observa separadamente para cada uno de los subperíodos. Como el peso conjunto de seguros y bienes inmuebles es considerable, las tendencias globales están amortiguadas. Ya que resultan un promedio de tendencias inversas con fuerte peso de ambas en el total. La tasa anual acumulativa para cada uno de estos subsectores muestra variaciones significativas: entre 1970 y 1976 se da un cierto decrecimiento anual de establecimientos financieros (-0,8% anual) y un pronunciado crecimiento de seguros (10,3 por ciento anual). De la misma forma en la segunda parte de la década el crecimiento del subsector financiero es mucho más notable que el que aparece como promedio cuando se observa todo el sector: su tasa anual acumulativa para esos años es de 28,6%, la mayor de todas las tasas subsectoriales observadas en la división disponible del PBG para esos años.<sup>28</sup> A la inversa los otros dos subsectores tuvieron un crecimiento escaso o nulo entre 1976 y 1980.

La evolución de este sector muestra, sin dejar lugar a dudas, el peso preponderante que tuvo la actividad financiera durante el período de Martínez de Hoz. Esta expansión, sin similares en los otros sectores productivos, muestra el fuerte carácter especulativo que tuvo la economía, en este caso la provincial, en aquellos años oscuros de nuestra realidad nacional.

Obviamente los fenómenos comentados tienen otra significación en términos ocupacionales. Este sector pasa del 2% al 2,8% de la PEA. Además mientras en el Producto el componente de inmuebles representa los alquileres imputados, en el empleo esta porción incluye al personal de utilitarias lo cual puede explicar el crecimiento de patrones y cuentapropistas en el sector, impropios a la actividad financiera. Finalmente (a nivel nacional) el empleo en establecimientos financieros es levemente inferior al de bienes inmuebles y servicios

<sup>28</sup> Debe tenerse presente, que el sector financiero en el año 1976 fue singularmente bajo, representando poco más de la mitad del valor correspondiente a 1970. Y obviamente esto influye en la alta tasa de crecimiento que se observa. De todas maneras este sector alcanzó en 1978, 1979 y 1980 los mayores valores de la década.

prestados a las empresas.

Servicios comunales, sociales y personales tiene un peso de cierta significación en el total del PBG --del 11 al 17%--. Su composición interna y los subsectores más importantes son: administración pública --50 por ciento--, educación --25 por ciento-- y salud --10 por ciento--.

En Río Negro se observa, en primer lugar, que para cualquiera de los subsectores componentes de este sector disminuyó la participación del Estado nacional y aumentó la del Estado provincial y aún municipal, aunque éste tiene escaso peso en el total. Lo cual tiene que ver con la autosuficiencia de los estados provinciales proclamada y reclamada desde el gobierno central. La mayor participación de los gobiernos locales en la administración pública y en los servicios sociales se da a partir de 1976; anteriormente el Estado nacional venía participando en forma creciente en cada uno de estos subsectores.

En segundo lugar, la tasa negativa de crecimiento que tiene el sector en el subperíodo 1976-1980 debe atribuirse en su totalidad --y aún más-- a la administración pública (porque educación y salud subieron y bajaron respectivamente, pero de este conjunto predomina la suba por el mayor peso de educación en el total de su sector).

En Río Negro fue aparentemente el Estado provincial y a veces el municipal, el que asumió el rol que el Estado nacional dejó de cumplir durante los años del gobierno militar. Aparentemente fue reemplazado bastante adecuadamente, si se quiere con la excepción de salud (por haber dejado de crecer al ritmo que lo venía haciendo en los primeros años de la década). Por otro lado, también pareciera que en esta provincia primó la concepción de la racionalización del Estado o de la administración pública, aparentemente el Estado "se achicó". Una hipótesis podría ser que en el subsector administración pública haya tenido influencia un fuerte retraso salarial en términos reales, lo cual sería además otro indicador del deterioro social.

Finalmente debe señalarse que la localización de estas actividades se encuentra predominantemente en la Capital provincial, Viedma, y en menor medida, en el Alto Valle --donde, casi únicamente, se trata de actividades vinculadas con salud y educación--. Esto nos lleva a concluir, además, que la retracción de la administración pública debe haberse sentido fundamentalmente en Viedma, ya que ésta cumple el rol de Capital administrativa, y es esta actividad el principal pivote de su economía.

El análisis ocupacional de este sector requiere no omitir ciertos aspectos metodológicos relacionados con la compilación de datos censales que inciden en la comparabilidad de los mismos.<sup>29</sup> Si se consideran las Actividades no bien especificadas como una rama más, los servicios (comunales, sociales y personales) pasaron de 18,7% a 24,2% entre 1970 y 1980; pero si aquéllas son redistribuidas la participación de los servicios varió de 22,7% a 25,6%. En otras palabras con una visión acrítica de los datos esta rama creció nada menos que 5,5 puntos porcentuales, mientras que ajustando los datos la variación no alcanza a los 3 puntos.

De manera opuesta, en los años sesenta los datos sin ajuste muestran un crecimiento

---

<sup>29</sup> Nos referimos a la consideración de las "Actividades no bien especificadas". Estas representaron el 9,4% en 1960, el 17,3% en 1970 y el 5,9% en 1980.

de solo medio punto y con el ajuste se eleva a 2,5 puntos porcentuales.<sup>30</sup>

De todos modos debe señalarse que en 1980 uno de cada cuatro ocupados pertenecía a esta actividad y su gran mayoría eran asalariados. Estos, a su vez, se integraban en un 60% por empleados públicos y en más del 20% por servicio doméstico. El componente de no asalariados no llegaba al 10% del total de la rama.

Cotejando las participaciones sectoriales del producto y del empleo se puede derivar que este sector tiene una menor "productividad" relativa. A su vez, dada la metodología de cálculo del producto y el alto porcentaje de asalariados se puede inferir la existencia de baja remuneración al personal involucrado en el mismo.

Los asalariados de servicios son los que explican centralmente el incremento del empleo del sector en los dos últimos lapsos intercensales, si bien el ritmo de aumento de los cuenta propia de la rama, es especialmente elevado entre 1970 y 1980.

Ambas cosas permiten rescatar dos facetas de interés: a) la terciarización se ha venido dando sobre la base de la absorción de asalariados (con fuerte peso del empleo público) y b) la terciarización y cuentapropismo no deben ser considerados como expresión de un mismo fenómeno.<sup>31</sup>

Antes de pasar a la principal actividad provincial merece recordarse lo señalado en el apartado anterior en el sentido de que el mercado de trabajo (en tanto empleo) no refleja en los años 70 los avatares de la política económica monetarista de modo claramente dispar a lo ocurrido en la década anterior. El cuentapropismo y la terciarización no son nuevos y la industria recobra una dinámica perdida en los años 60. La salarización disminuida en esa década se recupera en 1980, superando el porcentaje inicial.

En cuanto al Sector frutícola el análisis ofrece un panorama que pone en cuestión la consecución del esquema productivo vigente en el Alto Valle hasta la llegada del gobierno militar (y de su política monetarista). Aparentemente se ha producido una nueva distribución de los ingresos regionales, más regresiva, que condujo al engrandecimiento de la capacidad económica, financiera, y de negociación de ciertos sectores sociales, ya poderosos anteriormente. Si bien esto es la consecución de una tendencia paulatina, que ya se vislumbraba anteriormente, hacia la concentración económica, pareciera que ha podido concretarse más aceleradamente durante los largos años en que Martínez de Hoz estuvo al frente del Ministerio de Economía, y, en general, que el gobierno militar ejerció el poder público. En este sentido vale señalar un ejemplo: durante los años del proceso se produjo la etapa de mayor crecimiento de la actividad frigorífica en el Valle (especialmente entre 1976 y 1979). En esos años el número de frigoríficos nuevos aumentó en un 80% respecto a los existentes anteriormente y además se introdujo nueva tecnología, como cámaras de atmósfera controlada y túneles de preenfriado. Todo esto, ayudado por el desfase cambiario que facilitó la inversión en equipos nuevos, se concentró en las empresas que ya previamente tenían un tamaño importante dentro del sector y en sectores integrados de la producción frutícola.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> En los años sesenta la rama incluía a la actividad financiera.

<sup>31</sup> Respecto a los cuentapropistas recuérdese que en la construcción (que no integra el terciario) pasaron del 7% al 22% del total del autoempleo entre 1970 y 1980; al mismo tiempo en comercio y los servicios --actividades típicas del terciario-- mantuvieron una participación del 40% aproximadamente, es decir, no aumentaron su peso relativo en la PEA. Por su parte en el agro, pasaron del 44% al 25% en igual lapso.

<sup>32</sup> Diario Río Negro, 6/11/1983 y 13/11/1983.

De esta manera, actualmente estaríamos ante una nueva relación de fuerzas económicas regionales, a partir de la cual el desarrollo económico del Alto Valle tendrá características diferentes a las existentes en los inicios de la década anterior.

A fines de la década del '70 y comienzos de la del '80 la producción nacional de manzana aumentó considerablemente, llegando la producción anual a cifras del orden de 800.000 y 900.000 toneladas.<sup>33</sup> De este total corresponde a la provincia de Río Negro alrededor del 70%, según los años. Y su principal destino (un 70% de la producción) es la exportación, en fresco o industrializada.

El aumento del volumen de producción de la manzana ocurrió en años muy críticos para la economía nacional, aquéllos en los que la política monetarista afectó duramente el desarrollo económico nacional. Una causa importante de este aumento es que el cultivo de manzana es perenne y requiere un lapso mínimo de tiempo --entre 3 y 10 años, según los casos-- para empezar a producir. Ocurrió que numerosas plantaciones de manzanas fueron hechas en períodos previos a la crisis última, cuando la fruticultura constituía una actividad próspera para la economía nacional y regional y su producción se obtuvo recién cuando la situación económica nacional e internacional, hacía mucho más difícil su colocación en el mercado. Además muchas de estas plantaciones fueron resultantes de la aplicación de nuevas variedades frutales y técnicas productivas (por ejemplo la espaldera) cuya característica era incrementar considerablemente la productividad. Esto contribuyó aún más a los altos volúmenes de producción de los años más críticos.

Fue una actividad en franca expansión --la producción de jugos concentrados y aromas-- la que logró compensar en buena medida las dificultades derivadas de estas elevadas cosechas y bajos precios al productor. Aproximadamente para los mismos años en que ocurre lo arriba señalado, la industrialización de la manzana creció considerablemente. En el orden nacional se pasó de destinar a la industria 77.000 toneladas de manzanas en 1973 a 220.000 en 1974, y este aumento continuó hasta llegar en 1980 a 440.000 toneladas. De estas cifras en Río Negro se procesa aproximadamente, el 80 por ciento, y junto con Neuquén alcanzan aproximadamente el 100 por ciento de la producción.<sup>34</sup>

Las limitaciones con que se dio el crecimiento regional fue resultante de una combinación de circunstancias, entre las que están las que se vinculan con la política nacional, y las que se originan en la situación y en la política internacional.

<sup>33</sup> La información estadística sobre los volúmenes de producción de manzana y sus destinos proviene: (1) *La Producción Rural Argentina*, publicación semestral editada por Banco Ganadero Argentino, Buenos Aires; y (2) *Anuarios Estadísticos*, publicación anual de Corpo-frut, Secretaría de Planeamiento, provincia de Río Negro, Cipolletti.

<sup>34</sup> Otra evidencia del deterioro en el sector agropecuario a través de los precios puede observarse comparando las estructuras del PBG a precios constantes y a precios corrientes. En el sector agrícola, mientras en la década --1970-1980-- en términos constantes se da un aumento de participación, en términos corrientes ocurre una disminución. Esto también habla de un cambio en los precios relativos, que aparece dado a favor del sector financiero y de la industria --lo cual podría vincularse en parte con la expansión de la producción de jugos, pero no únicamente--. El saldo entre el conjunto de sectores que pueden ser considerados productivos y el resto, es que se observa una desmejora neta en el sector productivo a favor del no productivo. Fuente: C.F.I., "Producto Bruto Geográfico -a precios de mercado- 1970-1980", Buenos Aires, diciembre de 1983, versión preliminar.

## 5. INFLUENCIAS DE LA POLÍTICA NACIONAL EN LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR FRUTICOLA

Un trabajo realizado sobre la evolución de los precios de la manzana desde la década de 1960<sup>35</sup> señala que es en la relación "precio pagado al productor como porcentaje del precio de exportación" donde pueden encontrarse algunas de las explicaciones sobre "el modelo de desarrollo de la fruticultura valletana". El autor explica el modelo histórico de funcionamiento de la economía regional a través de la tendencia ascendente de los precios de exportación que permitió el crecimiento del ingreso regional a través de posibilitar también el aumento de los precios pagados al productor. Esta combinación ya no se dio durante la época de Martínez de Hoz; por el contrario se amplió la brecha entre ambos precios.

Nuestra posición al respecto es que la visible disociación que muestran los datos de precios, se afianzó en realidad a partir de 1976 y fue más pronunciada pero venía preanunciándose, aunque con menor intensidad en las características seguidas por el desarrollo valletano históricamente. La distribución regresiva hacia el productor agrícola que se observa en el análisis de los precios, también ha tenido otras expresiones, como el proceso de concentración económica o la subdivisión parcelaria.

Consideramos que en el período 1976-1981 más que una caída en los precios de exportación se legitimó una diferente forma de distribuir el ingreso regional, que ya venía insinuándose. El precio pagado al productor, que siempre fue calculado como residual respecto al precio de exportación, recibió entre 1976 y 1981 un tratamiento que permitió una distribución mucho más regresiva hacia el productor agrícola que la operada en años anteriores. Y aparentemente esto logró implementarse por la percepción generalizada de la crisis regional, por las alzas en el costo del capital, por el endeudamiento, razones todas que en definitiva presionaron para que el costo de la crisis recayera en mayor proporción sobre el productor agrícola, el eslabón más débil de la cadena junto con los asalariados.

La baja del salario real producida a partir de la aplicación de la política monetarista del proceso militar pudo observarse a través de un caso representativo dentro del sector frutícola valletano: los trabajadores del empaque. Es una actividad estacional, pero constituye un eslabón productivo esencial dentro del proceso frutícola; consiste en la manipulación de un producto perecedero, por lo que su interrupción puede producir dificultades serias para la continuidad del proceso productivo.

Sin embargo y a pesar de contar con esta característica distintiva, los trabajadores del empaque no lograron impedir que sus salarios se deterioraran considerablemente, fundamentalmente porque no pudieron ejercer ninguna presión para gestionar aumentos, durante el período bajo análisis, ya que en esa época se suspendió el derecho de huelga desde el origen mismo del gobierno militar, como así también toda posibilidad para gestar acuerdos

<sup>35</sup> Al respecto véase Heber N. Tappata (h), "Precios al productor y precios de exportación de la fruticultura regional: Luna evidencia de cambios?", mimeo presentado al Simposio sobre Viabilidad Futura del Modelo Reciente de Desarrollo del Alto Valle, 4 al 6 de noviembre de 1982, General Roca, Provincia de Río Negro, en especial pp. 4 y 5.

entre las partes o aumentos automáticos de salarios.

Por otra parte, también se ha observado cierta retracción a la suba de los salarios regionales cuando ya se habían liberado todas las trabas existentes (1979) para pactar aumentos entre partes. Esto debe haber tenido mucha vinculación con la etapa que en esos momentos estaba pasando la fruticultura regional. Hacia fines de 1979 se venía arrastrando un retraso cambiario considerable que había comenzado a fines de 1978 con la famosa "tabli-ta cambiaria". Este retraso en una economía sustentada fundamentalmente por los ingresos provenientes de la exportación no podía menos que afectarla en su desarrollo. Los años 1979 y 1980 marcan los más bajos niveles en los precios, de exportación y al productor, ocurridos durante todo el período del gobierno militar, además son también los más bajos precios reales registrados en los últimos 25 años.

Esta situación nunca había sucedido antes: nunca antes se habían dado bajas pronunciadas en ambos precios en forma conjunta, menos aún a partir de niveles muy bajos. Este hecho tiene que haber influido decisivamente para dificultar la suba de los salarios regionales, precisamente cuando el gobierno no impedía legalmente los aumentos y existía posibilidad para lograr cambiar en algo la tendencia regresiva sufrida desde 1976. Por otra parte, este es un indicio de la grave situación por la que atravesaron los trabajadores de la región. Estos, aunque durante largos años pudieron considerarse privilegiados respecto a los trabajadores localizados en otras regiones del interior argentino de menor desarrollo, fueron afectados considerablemente. Primero por la política salarial, y luego por los efectos de la política cambiaria sobre la actividad regional. Es decir, que la crisis económica regional recayó en primer lugar sobre los trabajadores, y fue para ellos de mayor gravedad que para el resto de los sectores, no sólo por su posición social, sino porque ya en ese momento poco o nada tenían para ofrecer o perder, pues sus salarios habían alcanzado un ínfimo nivel, dentro de su secuencia histórica.

Otro dato al respecto es que la evolución del salario en relación al precio de exportación sufrió un lento deterioro en los primeros años de la década del 70 que se aceleró a partir de la instauración del gobierno militar. Un indicador más que muestra cuál fue el sector social que recibió el mayor peso de la crisis, porque aunque se produjo un deterioro de los precios de exportación mucho mayor fue el deterioro salarial.

A partir de tabulados inéditos<sup>36</sup> fue posible recuperar algunas de las características que distinguieron el funcionamiento del mercado de trabajo en el Alto Valle de Río Negro durante los años del proceso. Del análisis de esta información surgió que en relación al mercado de trabajo los años 1977 y 1978 deberían ser encuadrados como pertenecientes a un período todavía favorable (considerado como la finalización del fuerte crecimiento que se inició a comienzos de los años 60). En cambio, 1981 estaría mostrando uno de los momentos

---

<sup>36</sup>La información cuantitativa proviene de: 1) la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Alto Valle de setiembre de 1977 y marzo y setiembre de 1978 y 1981 y 2) la encuesta del CEUR de 1982. La primera cubre la totalidad del Valle, la segunda las cinco aglomeraciones urbanas principales.

más críticos desde el punto de vista de la economía valletana. Es decir que en el mercado de trabajo la inflexión de las tendencias anteriores recién pueden empezar a visualizarse hacia 1978.

En el Alto Valle la tasa bruta de actividad en todo el período --1977 a 1981-- muestra una tendencia continua hacia la disminución. Para el total de la población la tasa de desocupación es relativamente pequeña (en torno al 5%) y descendi visiblemente entre 1977 y 1978, manteniendo su nivel entre esta última fecha y 1981. El comportamiento por sexo de esta tasa es, sin embargo, distinto: mientras entre los hombres hay una baja notable de la desocupación --1977/1978-- y una posterior elevación mucho más fuerte --1978/1981-- entre las mujeres la desocupación alcanza niveles sumamente elevados en el primer subperíodo para disminuir abruptamente en el segundo.

El comportamiento de la PEA durante el período de la crisis --1978/1981-- muestra una continua salida del mercado laboral de los varones, pero una vuelta a la actividad de parte de las mujeres.

Estos cambios por sexo pueden vincularse con los de relación de parentesco, pues mientras los jefes aumentan la inactividad en el último subperíodo (al igual que los hombres), los no jefes lo hacen más notoriamente en el primer subperíodo 1977/1978 (al igual que ocurría con las mujeres).

El comportamiento sectorial del desempleo es el que sigue: (1) Fuerte disminución de la tasa de desempleo tanto en el sector agropecuario durante todo el período --1977/1981--, como en servicios, pero aquí sólo para el primer subperíodo --1977/1978-- y (2) Fuerte aumento del desempleo en comercio --donde se encuentra la actividad de empaque-- entre 1977 y 1978 (quedando luego estabilizado hasta 1981) y en industria manufacturera durante todo el período --1977/1981--.

En cuanto a las variaciones en la composición de las categorías ocupacionales también se observa una diferenciación por subperíodos. En el primero --1977/1978-- se da lo que podría considerarse a una continuación de las tendencias vinculadas al crecimiento económico de los años anteriores, es decir un aumento de los asalariados y patrones agrícolas y una disminución de los cuentapropia urbanos. En el segundo subperíodo --1978/1981-- todas estas categorías muestran un comportamiento inverso al anterior. Aparentemente hacia 1981 se detuvieron los impactos regionales resultantes del incremento de producción agrícola, como causa principal. Esto se refleja, principalmente, en el aumento porcentual de los cuentapropia no agrícolas.<sup>37</sup>

Los cambios en la ocupación por ramas también reflejan la caracterización realizada para cada uno de los subperíodos. En el primero de ellos, creció la ocupación en comercio y en industria. El aumento en industria es el de mayor significación, por su magnitud y porque se produce en una actividad encadenada en buena medida a la producción básica del Alto Valle. Y en este sentido refleja lo ocurrido en el subperíodo: una expansión inicial, un vuelco al procesamiento industrial, a la capitalización y a la producción regional de

<sup>37</sup>En el Alto Valle el movimiento de los cuentapropia se vincula estrechamente con el mayor o menor peso del trabajo agrícola: a una mayor proporción de trabajo en el campo, los cuentapropia, especialmente los no agrícolas, disminuyen y viceversa.

nueva tecnología. Posiblemente asociado a este crecimiento también crece el comercio, aunque menos.

En cuanto a los Servicios comunales, que bajaron su participación, debe conectarse con el deterioro de los salarios. Estos servicios se ven muy influenciados por los cambios en la política salarial, por estar compuestos mayoritariamente por actividades públicas. Como este sector es el de mayor peso relativo de la PEA, su decrecimiento de alguna manera es el que explica la retracción del mercado de trabajo y el decrecimiento de la tasa bruta de actividad durante el primer subperíodo, y en general la retracción del trabajo no agrícola. Mas aún si se tiene en cuenta que también servicios es el sector donde más bajó la tasa de desocupación.

Como contrapartida, la industria y la producción agrícola --fuertemente encadenadas en el Alto Valle-- representarían las actividades líderes, que en esos años consiguieron mantener el ritmo de actividad de la región, a pesar de la recesión que se empezaba a vislumbrar para otros sectores.

En el segundo subperíodo --1978/1981-- los sectores que ganan espacio dentro de la población ocupada son finanzas, comercio, construcción y minas y canteras. El aumento en finanzas es un efecto directo de la política monetarista que fortaleció al sector financiero en todo el país. La expansión del comercio y la construcción, en un marco regional en que las actividades básicas del área se estancan (como industria y agricultura) puede explicarse en parte como una reestructuración al interior de la PEA ante una situación de recesión. Es posible pensar que la caída de la ocupación en el sector agrícola en servicios comunales y un cierto estancamiento en industria, hayan conducido a un traslado de la ocupación hacia otras actividades con mayores posibilidades para mejorar los ingresos, como comercio o construcción, a través de la puesta en marcha de pequeños negocios o actividades por cuenta propia. Situación que además se asocia con que los patrones y los cuentapropia de actividades urbanas aumentaron entre 1978 y 1981.

Hay quienes sostienen que el deterioro económico rionegrino tiene su causa más importante en el abultado endeudamiento que alcanzaron a tener los productores regionales. Esta afirmación proviene de que es sabido que el funcionamiento de la producción frutícola valletana implica por sus características un continuado apoyo crediticio. Se trata de una actividad que requiere ingentes gastos de instalación y mantenimiento, para llegar a producir anualmente los frutos de un cultivo que es perenne. Por lo que tiene un largo período de maduración hasta que la inversión original comienza a ser rentable y está siempre sometida a los cambios tecnológicos y de gustos del mercado. En estas condiciones el crédito es una variable siempre fundamental. El endeudamiento regional fue un resultado de la política financiera iniciada a partir de la reforma de junio de 1977.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> En Río Negro tuvo un detonante con el primer banco privado liquidado: un gran banco a nivel regional, aunque pequeño en el orden nacional, el Banco de Río Negro y Neuquén. Con su cierre, el 13 de noviembre de 1978, se buscaba, según se sostenía, sanear el mercado financiero. Pero en realidad poco se sabe del trasfondo de esta cuestión.

El Banco de Río Negro y Neuquén era una institución privada con más de 50 años de vida en la región y que como tal fue pionera y promotora del desarrollo alcanzado. Su cierre fue calificado por diferentes entidades representativas de la zona como de consecuencias im-

La reforma financiera eliminó el control estatal en la fijación de las tasas de interés. Esto llevó a pagar tasas positivas, respecto a la inflación interna, para obtener un crédito, lo cual impulsó hacia un mayor endeudamiento. Como si fuera poco para la producción valletana, hacia 1978 se agrega un progresivo deterioro en la tasa de cambio del dólar. Como se sabe esto afectó la rentabilidad de la actividad básica regional, pero también aumentó la disyuntiva entre continuar con la actividad productiva o bien orientarse a la especulación, tendiendo a la posesión lisa y llana del dinero, que se presentaba como lo más redituable.

En el Alto Valle, aquellos productores que dedicaron toda su vida y sus esfuerzos a la actividad frutícola continuaron, en general, poniendo toda su capacidad para mantener estas actividades (pocos desmontables, por otra parte) y siguieron confiando en el desarrollo económico. Ocurre que la determinante de esta decisión no es sólo económica, también juega la faceta individual, social y cultural. Sólo unos pocos, aquéllos más vinculados a las grandes empresas, muy diversificadas y concentradas verticalmente, podrían visualizar la dirección de los nuevos vientos y distraer su capital productivo para volcarlo al mercado financiero.

El proceso de endeudamiento fue paulatino. Después del cierre del banco promotor regional, la dificultad se centró en las tasas positivas. Cuando los productores llegaron a tener serias dificultades para cumplir con estas obligaciones se les ofreció un plan de créditos en dólares --los llamados créditos de subsistencia con un valor dólar bajo--, para que fueran reemplazados los anteriores o tomados nuevos créditos. Todos aquellos productores que aceptaron la oferta gubernamental de cambiar de un plan de crédito a otro, fueron sorprendidos en febrero de 1981 con una devaluación del 10 por ciento, que en realidad sólo fue el acto inaugural de un drástico cambio en la política cambiaria. En poco tiempo se pasó de un dólar subvaluado a un dólar sobrevaluado. Nueva y definitivamente los productores se encontraron en un callejón sin salida.

Todavía hoy están reclamando porque se implemente una solución para sus voluminosas deudas, que hasta la fecha no comenzaron a amortizarse. Y aquí es donde las soluciones no son simples, ni fáciles. Como comentamos antes, no todos se perjudicaron con esta política y los que se beneficiaron tienen intereses en la región y como tales se asocian a los grupos mayoritarios --cuando no son los que dirigen el reclamo regional-- clamando por la condonación total, lisa, llana y sin discriminación de las deudas contraídas durante los aciagos años de la política monetarista. Es sabido que algunos grupos regionales lograron capitalizarse y aún más, usaron los créditos no en la actividad productiva sino en el circuito de la especulación.

De todo esto, lo más dificultoso es que esta situación es clara para muchos sectores regionales, pero la realidad socioeconómica limita las posibilidades de dirimir esta cuestión y hacerle frente. Porque existe una sensación de pertenencia conjunta respec-

---

previsibles. En definitiva el cierre de este banco fue en la región el hito que marcó el comienzo de un conjunto de cambios que sobrevendrían en el ámbito financiero, nacional y regional. Y que finalmente condujeron a un progresivo endeudamiento de numerosos sectores sociales.

to del desarrollo regional, se reconocen o perciben los lazos que unen a unos con otros en el proceso productivo y se sabe de los continuados encadenamientos que se prolongan en el ámbito social y cultural. Entonces, se teme por cualquier grieta que se produzca en estos vínculos, pues se piensa que afectaría a toda la región y principalmente a los sectores más desposeídos, como ya ha sucedido por otra parte. Por esto la situación frente a la deuda aparece como poco clara, poco transparente en su descripción por parte de los sectores representativos, aunque en su mayoría conocen o perciben el meollo de esta cuestión.

Esto opera como una fuerte traba para despejar de dificultades el camino hacia una solución. Porque en definitiva y en el mismo sentido actúa cierta concepción regionalista o espacialista. Se impulsa hacia una demanda conjunta porque se cree que contribuye a unificar los intereses regionales frente a un sector de interés "nacional o central", que se reconoce consensualmente como más poderoso y cuya localización se la identifica con el área metropolitana. Vuelve a aparecer así la vieja y falsa cuestión de las pujas espacialistas, entre centro y periferia, como el argumento que impide o dificulta dirimir los intereses encontrados entre sectores sociales.

#### 6. INFLUENCIA DEL MERCADO MUNDIAL EN LA EVOLUCION DEL SECTOR FRUTICOLA

Durante la década de 1970 los mercados tradicionales argentinos se retrajeron, el Mercado Común Europeo y Brasil optaron por reducir sus importaciones tendiendo al autoabastecimiento, o a abastecerse con otros oferentes, o a preferir especies no producidas en el país. Al mismo tiempo comenzaron a aparecer, a partir de la crisis del petróleo de 1973, los países productores de hidrocarburos como demandantes potenciales.

Los competidores del hemisferio sur que tiene Argentina en el mercado mundial son: Australia, Sudáfrica, Nueva Zelândia, y desde hace pocos años, y con mucha pujanza, también Chile. En este contexto internacional Sudáfrica y Chile han logrado aumentar considerablemente su participación en el total exportado de manzanas, mientras Argentina se ha mantenido en cifras de participación del orden del 9 o el 10 por ciento.

La situación argentina tiene en una primera aproximación dos problemas de cierta gravedad. Por un lado, la crisis de los últimos años ha afectado en alguna medida la calidad de la fruta, por falta de los cuidados necesarios ante la carencia de recursos. También cuestiones vinculadas con el regadío afectaron la calidad. Por otro lado, la dificultad de adecuar las especies producidas a los requerimientos siempre renovados del mercado mundial. El sistema de producción en el Alto Valle se hace en buena parte con técnicas obsoletas y muy costosas, de baja productividad y con muchas dificultades económicas para posibilitar los cambios de especies. En este sentido la producción en Chile, posiblemente porque es nueva, se ha realizado con técnicas productivas y especies poco frecuentes en Argentina.

Otro problema, ya en cuanto a la producción de manzanas en general, es la tendencia de consumo del mercado mundial. Se estima que la crisis mundial y los problemas de alimentación de la población orientará la demanda futura hacia alimentos de primera necesidad y

la manzana no se incluye dentro de éstos. Pero además, la manzana tiene la característica de ser un alimento demandante de grandes cantidades de energía para su producción que no se compensa con las que aporta con su consumo. Es decir, es un cultivo con un balance energético negativo que lo coloca en una posición desfavorable frente a la crisis mundial de energía y frente a cualquier decisión a nivel mundial referida a la aplicación de recursos escasos.

Son innumerables las variables a tener en cuenta, ya no se trata sólo de una economía abierta hacia el mercado internacional, que recibe de éste numerosas influencias, sino que también está condicionado por políticas de otro tipo, como las políticas sociales a nivel internacional. Ya no es una cuestión de conflictos entre sectores sociales de orden regional y nacional, ni tampoco es una cuestión de mercados y precios, sino que deben tenerse en cuenta otras variables para pensar una reorientación de la producción regional, ante una situación de crisis que impone un nuevo planteamiento.

## 7. CONCLUSIONES

Ciertos indicadores hablan de una crisis, o al menos un retroceso en el crecimiento de la provincia durante la segunda mitad de la década del '70. Entre ellos: el menor ritmo de crecimiento del PBG; la disminución de los precios de exportación de la principal producción agrícola, la manzana; la ampliación de la brecha existente entre los precios de exportación y los precios al productor de manzanas y peras; el carácter residual que recibió la fijación de los salarios y de los precios al productor; la menor tasa de actividad y los cambios ocupacionales regresivos; la expansión considerable del sector financiero --especialmente en 1978-79-80 frente a un estado estacionario de sectores históricamente dinámicos como la industria, el comercio y los servicios; el abultado endeudamiento; etc.

Sin embargo, es necesario recalcar que estas manifestaciones no aparecen en la provincia mostrando claramente una situación socioeconómica pronunciadamente grave. Y entendemos que esto es resultado de que en su mayoría se trata de indicadores que son el promedio de situaciones sociales bien diferenciadas entre sí. Porque no todos los sectores recibieron el peso de la crisis de la misma manera y además no todos pasaron por tal crisis. Algunos posiblemente lograron mejorar su situación económica en términos relativos y absolutos. Por ejemplo, hemos señalado que el deterioro observado en la década en el sector productivo ha pesado fundamentalmente en "lo agrario", no así en "la industria" que parece haber ganado a nivel de precios relativos. Y esto en definitiva actúa diferencialmente sobre los sectores sociales involucrados.

Lo cierto es que la mayoría de la población quedó en una situación retributiva peor, y que dentro de ella ciertos sectores se vieron seriamente afectados: aquéllos más marginales, más pobres y con menor poder económico y de negociación. Una prueba de ello es que Río Negro se encuentra entre las provincias con mayores índices en cuanto a necesidades básicas insatisfechas: entre el 30 y el 40% de los hogares de la provincia presentan carencias

respecto de la cobertura de sus necesidades básicas (medidas por el hacinamiento, el tipo de vivienda, las condiciones sanitarias, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia). Río Negro, tradicionalmente considerada una provincia rica, se encuentra en igual situación que La Rioja, Catamarca y Tucumán, y apenas por encima de las provincias que están en el nivel más bajo y que son la mayoría de las localizadas en el nordeste y en el noroeste del país. Por otra parte son los hogares rurales los que presentan la situación más grave.<sup>39</sup>

En cuanto a lo dicho sobre el empleo, a su turno, nos habla de un fenómeno que se da a escala nacional: menores tasas de actividad, mayor peso femenino en la PEA, impetuoso crecimiento del sector pasivo, retardo en el ingreso al mercado laboral por parte de los jóvenes, etc. No todos estos indicadores aluden a situaciones críticas necesariamente. Tampoco puede saberse en qué momentos del decenio se produjeron. Pero lo esencial es que, en general, expresan una continuidad de tendencias previas que ubican los problemas en una perspectiva estructural de crecimiento contradictorio. Esto no debe opacar los efectos negativos de las políticas monetaristas recientes, pero deben iluminar la búsqueda de soluciones de fondo y no coyunturales.

En definitiva, en toda acción sobre el área debe tenerse presente que la crisis de la región como un todo existe, pero principalmente caracterizada por un pronunciado deterioro social de los sectores más pobres y marginales.

---

<sup>39</sup>Instituto Nacional de Estadística y Censos, "La pobreza en Argentina", Estudios INDEC Buenos Aires, 1984.

COMENTARIO I

A cargo de la Lic. Graciela Landriscini

Simplemente quiero agregar algunas consideraciones respecto de otras áreas de actividad de la provincia de Río Negro distintas de la que se concentra en el Alto Valle; es decir lo que se llamó el sector frutícola.

A quienes nos toca trabajar en planificación para la región y para la provincia, nos resulta preocupante no únicamente la realidad del Alto Valle, que parece ser un poco la tratada fundamentalmente en el trabajo presentado, sino también el tema de la integración provincial y el rol que juegan en un modelo elegido de desarrollo para la provincia, el resto de las áreas que la componen.

Por supuesto, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, a nivel de la región, concentra el 50% de la población y la mayor parte del producto generado no sólo a partir de las actividades primarias sino de todo un conjunto de actividades eslabonadas en lo industrial y en los servicios. No obstante, trabajar sobre el modelo futuro del Alto Valle no agota la preocupación de trabajar sobre el modelo futuro de la provincia.

Mis reflexiones son el resultado de trabajos y de generación de ideas, muchas de las cuales no llegaron a concretarse a nivel de propuestas o pautas de planeamiento. Es bastante sabido por todos los que estamos aquí y experimentado por muchos de nosotros, que la elaboración técnica de propuestas no necesariamente tiene un correlato político de concreción. Esto ha sido así fundamentalmente en los últimos años. Esperamos que pueda revertirse, y que las ideas y trabajos acumulados durante todos estos años, se puedan llevar a la práctica y haya diálogo y verdadero intercambio entre los decisores y los técnicos que arman las propuestas de planificación.

En este sentido, y en el marco de la búsqueda de un diagnóstico real para toda la provincia, nos hemos encontrado con un problema que es común a todas las áreas, tanto las de riego como las de secano, como en la zona andina: el de la tenencia de la tierra y la estructura de la propiedad. La ocupación del territorio de Río Negro como el de Neuquén se originó a partir de la Campaña del Desierto; entonces se entregaban tierras como premio a quienes habían participado de la Campaña. Posteriormente se dio el asentamiento y la ocupación de tierras por parte de Compañías, en su mayoría extranjeras, en la meseta dedicada a la ovicultura con destino a la producción de lana para el mercado europeo. Esto genera una forma de ocupación de la tierra, por un lado, en grandes propiedades de 100.000 a 200.000 hectáreas y por el otro, la pequeña propiedad ocupada en muchos casos por aborígenes o bien por familias de grupos migrantes extranjeros a quienes le tocó tierras infinitamente menores a las primeras y mejores apropiadas por parte de las compañías de tierras ligadas al ferrocarril. Así se generó en toda esa gran extensión de 14.000.000 de hectáreas que es la meseta rionegrina una forma de explotación y uso del suelo extensiva, con mano de obra muy escasa y ligada precisamente a la comercialización externa, en un mercado oligopsonico co-

mo fue, durante todo este siglo, el de la lana suela.

Tenemos entonces desde el principio una limitación o un obstáculo al desarrollo de toda la zona. La estructura de propiedad determina un modo de uso del suelo y apropiación de los beneficios generados netamente concentrada. La población que reside en esas 14.000.000 de hectáreas es escasísima y se concentra en pequeños núcleos. Puede estimarse en alrededor de 20.000 personas en total.

La otra forma de ocupación del suelo, fue el asentamiento en oasis agrícolas de los cuales el más importante, el primero y el más fuerte, fue el del Alto Valle del Río Negro.

Se genera aquí otro tipo de localización pero desde el punto de vista de la estructura de distribución del suelo, ha sido también una estructura polarizada. Grandes superficies en las manos de pocos productores y en el otro extremo un gran porcentaje de pequeñas explotaciones. Según la zona los minifundios representan entre un 70 y un 90% del total de explotaciones. Esto es un problema importante en el Alto Valle pero es mucho mayor en otras áreas marginales en las cuales el minifundio asciende a un 80 ó 90%. Se trata de las distintas áreas de riego a lo largo de los valles de los ríos Negro y Colorado, donde por otra parte no existe, o es muy escasa la integración productiva de actividades primarias, agroindustriales y de servicios, y donde el juego del mercado las coloca en una posición totalmente marginal. Básicamente, estas áreas están dedicadas a la producción de hortalizas, --producto totalmente perecedero-- y, en algunos casos, de forrajeras para la alimentación del ganado de otras áreas de la región. Así, en el Valle Medio del Río Negro, en la zona de General Conesa, o en la de Valle Verde-Peñas Blancas-Catriel en el Norte del departamento General Roca, no sólo es obstáculo el minifundio, sino también la falta de infraestructura de riego, --de drenaje, fundamentalmente--, de comercialización y de industrialización.

Todo esto genera una participación marginal de los productores de esas áreas, en condiciones de total inferioridad en la negociación en los mercados y, por otra parte, un deterioro de los recursos naturales, fundamentalmente del suelo y de las cortinas forestales. El mal manejo del agua, del riego y del drenaje, y el ascenso de las napas freáticas están complicando a su vez las posibilidades futuras de un cambio, de una transformación. En definitiva, estas áreas no sólo se ven afectadas por una estructura polarizada de tenencia de la tierra, sino también por un aprovechamiento excesivo del suelo, con mal uso del agua que genera un deterioro de ese recurso.

Por otra parte, coexisten la producción sobremecanizada con explotaciones donde falta capital y maquinaria y equipo y donde se da un alto grado de aparcería y medianería rural lo cual genera una grave situación de marginalidad económica y social.

Todas estas áreas están en un nivel de estancamiento y retroceso, que en algunos casos parece irreversible. Por ejemplo, el área de General Conesa contó con un plan de asistencia crediticia en los últimos dos años, pero los fondos no han podido ser utilizados para la producción sino que han debido orientarse a la satisfacción de necesidades de subsistencia. Por lo mismo, difícilmente se puedan saldar las deudas contraídas. Esto da de alguna manera la pauta del nivel de gravedad que ha asumido la situación allí.

Quiero rescatar que en este contexto existe ya, un área que tiene un modelo de colonización diferente y que es la del Valle Inferior del Río Negro. Creo que es una experiencia

positiva, a pesar de los obstáculos que ha encontrado en su evolución, básicamente derivados de políticas económicas de corto plazo y filosofía liberal por parte del Estado en los últimos años. Este modelo está orientado al productor familiar con explotaciones de 25, 60 y 100 hectáreas, según la actividad sea frutihortícola, tambera o ganadera. Se pretende partir de una situación equilibrada desde el punto de vista de los recursos y, brindar asistencia integral al productor. El tema de la estructura fundiaria ha permanecido dentro de los módulos planeados pero, en lo que respecta a la asistencia técnico-financiera y de apoyo del Estado, realmente no ha existido en los últimos años. Esto coloca a los productores frente a serios problemas en los que hace a comercialización, no obstante se han dado inicios de integración agroindustrial por parte de algunas cooperativas del área con sociedades cooperativas de alcance nacional. De todos modos mi intención es rescatar esta experiencia como modelo de colonización horizontal equilibrado, con fuerte protagonismo del hombre.

También es importante rescatar el rol que, dentro de pautas de planificación hacia una imagen objetivo de provincia, tiene que jugar el puerto de San Antonio Oeste, localizado sobre la costa atlántica y que ha de servir de boca de salida de la producción regional. Insistimos en la necesidad de la integración y diversificación de la producción de la región a fin de reducir los efectos de la especialización frutícola.

Puede pensarse en producciones de tipo forrajeras, cereales, cuenca lechera para el abastecimiento de leche fresca en toda la región (que no existe), producción pesquera, forestal y producción de semillas de alta calidad para la cual el área ha mostrado condiciones ecológicas favorables.

Desde el punto de vista ecológico, las posibilidades de diversificación son muchas. No obstante, es fundamental superar los obstáculos estructurales derivados de la estructura de propiedad de la tierra --minifundios y latifundios-- y de la falta de capital en productores de amplias zonas de la provincia, tanto en el área ovina, como en las áreas bajo riego. También es necesaria una definición en el tema de las tierras fiscales que afecta fundamentalmente al área andina: prácticamente el 90% de los productores ubicados al sur de la ciudad de San Carlos de Bariloche son ocupantes de tierras fiscales.

Todas las reflexiones volcadas pretendieron, más que nada, complementar el trabajo de los expositores.

COMENTARIO II

A cargo del Lic. Heber Tappatá (h)

Haré una serie de comentarios que he clasificado en tres niveles. 1º) Algunos apuntes tomados sobre la información volcada; 2º) algunos aspectos de carácter general, que pueden ir apuntándose y en parte ya se han tratado como grandes temas comunes a todas las regiones; y, finalmente, 3º) el tema de las políticas para las regiones periféricas o para el caso del COMAHUE en particular.

1º) Entre las primeras, es decir, sobre la información volcada, hay cuatro o cinco temas que merecen algún detenimiento. En principio la cuestión de las plantaciones perennes, curiosamente un tema ignorado por la mayoría de los economistas que existen en el país y que no ha sido objeto de ningún modelo de desarrollo a pesar de que hay varias regiones que dependen de alguna de esas producciones. A propósito, se verifica un fenómeno en apariencia curioso que es el incremento de plantaciones, aún en los períodos de crisis, y, simultáneamente, la caída de la producción correspondiente en esos períodos. Las variables que determinan el ritmo de crecimiento de las plantaciones son varias. Por un lado, se trata de decisiones asociadas a seis o diez períodos anteriores al actual de producción. Pero simultáneamente influyen, con rezagos menores, variables que tienen que ver con el nivel de ingreso agrario. Estas son tanto el precio recibido por el productor como otro tipo de compensaciones que forman parte de su ingreso, vía disminución de costos o vía subsidios (por ejemplo tasas de interés diferenciadas). También se toman en cuenta, en el caso de la producción del Alto Valle, los precios de exportación y las expectativas de modificación del tipo de cambio para el período en curso.

Es decir, existe un cierto stock de plantas frutales sobre las cuales, variables que tienen rezagos menores, --de un año o de meses en algunos casos-- determinan el volumen de producción de fruta que puede ser bastante inferior al posible.

El segundo punto fue en realidad desarrollado con detalles en el comentario de Graciela Landriscini. Estaba destinado a remarcar la capacidad productiva provincial de base agroindustrial, que realmente es significativa, tanto en cuanto a las áreas potenciales como, sobre todo, a las posibilidades reales de diversificación que ofrecen las áreas en producción y las susceptibles de ser regadas.

La franca expansión del sector frutícola a la que se alude en el trabajo presentado, entre el 79 y el 80, en alguna medida puede ser interpretada por el record de cosecha en esos años que a nivel nacional estuvo cerca del millón de toneladas. Simultáneamente se dio una depresión bastante ostensible de los mercados externos y dos fenómenos asociados que creo que son los relevantes: un cambio en los destinos de la producción frutícola valletana, (básicamente la mayor incidencia del rol industrial) y el cambio en la pauta distributiva del ingreso agrario.

La pérdida de mercados externos obedeció en parte a la restricción operada en los mer-

cados clásicos, caso Brasil y la Comunidad Europea, por distintas razones. En el caso de la Comunidad Europea por el fuerte incentivo a los productores locales que determina volúmenes crecientes y por lo tanto, cuotificación o restricción sobre las importaciones por la vía arancelaria. Y en el caso de Brasil, también por un problema de desarrollo de su producción propia y los problemas de balance de pagos y disminución de la capacidad adquisitiva de ese país en el extranjero.

Por otra parte, además de las causas internacionales deben, obviamente, sumarse las conocidas causas nacionales. El manejo de la pauta cambiaría, no aparece incidiendo directamente sobre el ritmo de producción en la medida en que el rol de la industria otorga una salida "cómoda" a la producción no comercializable, con un régimen de pago, inclusive, mejor, en términos financieros porque son pagos de contado o a plazos cortos. Pero de todos modos altera la pauta distributiva del ingreso agrario y además deprime el nivel de calidad de la producción exportable, demora la incorporación de cambios técnicos, atrasa la adecuación varietal de la producción frutícola valletana y, finalmente, aligera la cantidad de esfuerzo y dedicación a las tareas culturales que determinan directamente la calidad y por lo tanto el acceso a los mercados. Es decir, abre el carácter de una espiral que tiene múltiples efectos sobre los mercados que se van perdiendo y, simultáneamente, sobre el ingreso que en consecuencia se obtiene.

Esta pérdida de mercados, por otro lado, también es relativa en cuanto al mayor esfuerzo colocado de parte de los competidores, que deviene de características que ninguno de los cultivos argentinos perennes tiene y sí las tienen los competidores hemisféricos, (salvo el caso de Chile). Se trata de la organización central en la promoción de sus exportaciones y programación de su producción, inclusive con políticas de precios adecuadas, como en Sudáfrica, Nueva Zelanda y Australia. Chile y Argentina son los dos únicos países, de los competidores hemisféricos en la producción de frutas de pepita, que no cuentan con esto.

En cuanto al tamaño de las explotaciones, es correcta la mencionada dualidad entre subdivisión creciente y concentración o centralización económica de esas explotaciones. La clave que explica por qué la subdivisión no se sigue sucediendo desde fines de la década del 70, es una cuestión de tipo legal que la impide, y hace aparecer las nuevas formas de alquileres. Es decir, están latentes una gran cantidad de subdivisiones, que no se pueden manifestar legalmente o que no pueden realizarse. Este régimen se creó, según tengo entendido, en 1978 y en 1980 se prorrogó. En la práctica, no tiene demasiado efecto ya que más del 70%, está por debajo de la unidad mínima de explotación. Pero es importante remarcar que es el que da lugar a la forma del alquiler, entre otras cosas y que es algo relativamente nuevo.

En cuanto a la concentración, me parece que los puntos comentados son exactos. Pero quisiera agregar que en el Valle donde la planta de empaque o el frigorífico equivalen al silo de la región pampeana, aunque para un producto más perecedero, se ensayaron distintos caminos de integración vertical y horizontal. Así, en alguna época el camino fue el dominio de la cadena de transporte, cuestión que en un mercado sobreabastecido de camiones libres, no tenía demasiado sentido, y finalmente el transporte ha quedado librado a las reglas del mercado y los fletes, en términos reales son mucho menores de lo que eran con anterioridad. Esa etapa ha sido descartada, aunque llegaron a darse casos de grandes empresas concentradas que hasta poseían barcos propios.

Otro camino de integración fue la expansión horizontal por la vía de la compra de nuevas tierras. Si bien es una vía tentadora por el bajo precio, entiendo que no ha sido la política general de los grupos integrados. En algunos casos ante los problemas que presenta la estructura productiva frutícola, optaron por ensayar nuevas áreas, aprovechando la batería de promociones indiscriminadas existentes (una de las causas del incremento de producción no programado que mencioné al principio).

Otros sí pueden haber ensayado la concentración horizontal comprando tierras ya en producción pero con una serie de desventajas, que en apariencia no garantizarían las supuestas economías de escala que habrían decidido esas actitudes.

En la medida que existe una sobreoferta de fruta (que aparentemente seguirá existiendo los años próximos) parece no tener demasiado sentido para la lógica de estos grupos empresarios, cargarse de tierras que están súper fraccionadas, distantes entre sí, que no pueden compartir el equipamiento productivo, versus la posibilidad de alquilarlas o directamente comprar la fruta en un mercado libre --porque el precio es efectivamente libre, aunque con una presión de oferta demasiado grande--. Me parece también que hay una cierta cantidad de tierras que han sido desafectadas de la producción y tienen otros usos, o son simplemente tierras especulativas compradas por sectores ajenos a la producción, o que forman parte ya de los suburbios de alguna de las ciudades valletanas.

Otro ensayo de integración han sido los aserraderos que anteriormente formaban parte de los grupos integrados. En alguna medida, cambios en las modalidades del empaque a nivel internacional y en las exigencias de los mercados, han dado lugar a la aparición de las cajas desde varios años a esta parte, desplazando, por lo tanto, la explotación de la madera regional (álamos y sauces) siendo menor su incidencia en el volumen total comercializado. En consecuencia, este sector no necesariamente es ya parte de los grupos empresarios concentrados.

Pasando a otro tema, quisiera hacer una aclaración sobre los precios. En apariencia la tendencia del precio real de la manzana es decreciente, situado hoy alrededor de 500 dólares la tonelada, precio Fob. Debe recordarse que las series estadísticas argentinas están expuestas a distorsiones a partir de la sub o la sobrevaloración de los bienes comerciados internacionalmente. Me inclino a creer que el precio recuperado de 1981 más que un aumento real expresa la incidencia del régimen de reembolsos de 1980 que significaba más de la cuarta parte del precio Fob, y tiene un período de pago más ventajoso que el cobro en sí de la mercadería vendida. Seguramente la cifra del 82 deprime el precio a valores anteriores, en la medida que se actualiza el tipo de cambio. Digo esto porque parte de la cosecha del 81 se hizo antes de las devaluaciones de abril y junio de 1981, así que es probable que la parte de la cosecha vendida en Europa estaba expuesta al fenómeno mencionado, por lo que se dio una elevación del precio que no existió en los países competidores.

Como crítica al trabajo expuesto debo señalar la ausencia del análisis sobre la determinación de precios de este tipo de actividades, que considero fundamental.

2º) En cuanto a otros problemas que sufre la región, aparece el tema del Chocón. En general las obras hidroeléctricas del río Limay--a partir de que varió el régimen original con el que fueron concebidas: no funcionan como centrales de punta, sino de base cuando sa-

den de servicio las de Buenos Aires — originaron cambios en el régimen del río. Esto significa que el río, que en alguna medida actuaba en su período de estiaje como drenaje natural del Alto Valle, ya no lo hace porque tiene un caudal constante a lo largo de todo el año. Otros efectos que han producido las represas son el menor transporte de sedimentos, por lo tanto, la mayor transparencia del agua, según informes de técnicos que están en el tema, y una mayor exposición del fondo de los canales y del lecho del río a la luz solar y a la aparición de vegetación. Esto tiene que ver con el riego en que los canales pierden impermeabilización, se producen grandes fugas hacia las chacras, conducen menos agua de la que debieran y contribuyen a elevar la napa de las tierras regadas. Lo anterior, sumado a prácticas de riego que no son las deseables, hace que las tierras estén expuestas al triple del agua que necesitan. El mal manejo del riego, obedece, en parte, a que la política tarifaria, es decir el canon de riego, no tiene ningún sentido racional y lo determinan los burócratas del Departamento Provincial de Aguas con algún criterio extraño al principio de cada año, a la vez que probablemente existan falencias en el propio uso del agua y en el sistema de extensión del INTA que enseña a usarla.

Aproximadamente el 25% de la superficie del área está expuesta a este tipo de problemas y, por lo tanto, a caídas en la productividad. Y probablemente, los tratamientos de este tema sean menos eficientes en los productores menores no integrados que en los otros.

3) Toda esta serie de apuntes sobre la región creo que no debe hacernos perder el punto de vista fundamental: el de las políticas. Algo se dijo aquí sobre las políticas implícitas en los planes de estabilización, que en el caso de la actividad del Alto Valle son de grandes consecuencias. Definir en la coyuntura el tipo de cambio y/o la no diferenciación en las tasas de interés, naturalmente condena o alivia, pero de todos modos elige un perfil productivo. En Argentina la política aplicada influyó negativamente en una actividad zafre-ra como ésta, con un ciclo único de producción en el año y con fuertes demandas de crédito. El tipo de cambio pautado (y bajo) junto con rebajas arancelarias que no tienen ningún efecto por la estructura comercial argentina que provee de insumos al sector, echaron su suerte. Esto más o menos creo que está claro en el trabajo de Manzanal y Lindenboim.

Curiosamente, es éste uno de los sectores que más rápido reacciona a alteraciones o modificaciones en el tipo de cambio, a pesar de estar basado en un cultivo perenne.

También debe señalarse la ausencia de una política promocional clara. La falacia de las políticas promocionales en el caso de la región COMAHUE pasa por no definir una política tarifaria. La fruticultura, concretamente, tiene grandes demandas y consumos energéticos que son provistos por la misma región y que se facturan (no debería ser así) a precios equivalentes al de Buenos Aires. Es el caso del fuel-oil utilizado en la lucha contra heladas, o de la corriente eléctrica, o la falta de infraestructura de gas para usar en los predios rurales. Pienso que no deberían implementarse subsidios sino explicitar las tarifas de acuerdo a algún criterio de racionalidad económica --por ejemplo, de acuerdo al costo de transporte y la producción-- que redundaría en beneficios para la región.

Otro tema que aparece un tanto anárquico es el de la política presupuestaria. Unos números sobre el sector público darán una idea. El gasto público en Río Negro crece, desde hace 13 años, a una tasa acumulativa del 8% anual; el personal crece al 10,3%, en tanto que

la población lo hace al 3,73% (la mitad es una tasa vegetativa y la mitad obedece a migraciones) y el producto lo hace al 3,55%. El descenso del producto agrario, básicamente a raíz del rezago de la fruticultura, no ha sido cubierto por el gasto público que se ha aplicado con criterios no demasiado explícitos. Este punto probablemente se verifique en otras regiones, y sería interesante conversarlo más extensamente.

Finalmente, dentro de las políticas, creo que habría que volcarse al tema de los programas de reconversión de las áreas productivas. Me resulta sumamente curioso que el país se embarque en la consecución de créditos internacionales, algunos de ellos significativos como en el caso de Río Negro para el IDEVI, que han significado cifras a veces superiores a la mitad del presupuesto provincial, con retornos productivos escasos;<sup>1</sup> en tanto, con algún criterio que nunca ningún técnico ha explicitado, no se han encarado programas de reconversión de áreas que sí están instaladas, que tienen un capital humano desarrollado a lo largo de medio siglo, y en las cuales los retornos de la inversión hubieran sido mayores, sin por eso abandonarse las nuevas áreas. Creo que esto ha sucedido en casi todo el país y no veo la limitación para que los fondos internacionales se apliquen a reconvertir, inclusive parcelariamente, áreas tradicionales de producción; el ejemplo lo tenemos en Brasil que acaba de conseguir un crédito de 600 millones de dólares para hacerlo.

---

<sup>1</sup> Difiero de la evaluación positiva que Graciela Landriscini hizo de esta experiencia.



ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE PERSPECTIVAS FUTURAS  
DE LA ECONOMIA SANJUANINA

Dr. Orlando V. Palacio



Dr. Orlando V. Palacio

## 1. SITUACION ACTUAL

Al finalizar el año 1983, nos encontramos con una economía provincial, sumamente deteriorada, no diversificada, y basando la generación de su producto bruto interno, en el Sector Agrícola (25%) y en el Sector Servicios Personales, Sociales y Comunes (27%).

Esta situación plantea claramente, las características de inestabilidad, estancamiento y dependencia que rodean la actividad económica sanjuanina, lo que se deriva de la propia naturaleza de estos dos sectores enunciados que absorben más del 50% del Producto Bruto Provincial.

Los efectos desastrosos, que la Política Económica implementada durante los últimos siete años, ha provocado en las economías regionales, se ven profundizados en el caso de San Juan, lo que ha provocado en consecuencia un crecimiento desmedido del Sector Público, especialmente en lo que se refiere a la ocupación de parte de la mano de obra desplazada de los sectores productivos.

Este Sector Público a su vez, no cuenta con generación de recursos propios, como para financiar esta desproporcionada participación y es por ello que el Presupuesto Provincial para el corriente año 1983, se debe ejecutar en base a Aportes del Tesoro Nacional, que superan el 60% del total de gastos.

Ante la falta de expectativas concretas en el corto plazo, de una sustancial modificación de la situación angustiante de la vitivinicultura, principal componente del Sector Agrícola Sanjuanino, es muy difícil que la Provincia pueda prescindir en el corto plazo de esta particular participación del Gasto Público, ante la falta de alternativas válidas para el traslado del personal excedente en esta área.

La contracción de la actividad industrial del país, ha repercutido negativamente en el Sector Minería, al disminuir la demanda de esas materias primas.

El estancamiento de la Construcción, es otro de los factores que han incidido en la falta de oportunidad de colocación de una parte importante de la producción minera de San Juan, como son las rocas de aplicación.

Este achicamiento de los volúmenes de ventas de las empresas mineras, se produce concomitantemente con el sustancial encarecimiento del crédito en Argentina, lo que hace insostenible la situación de las empresas endeudadas, como así también imposibilita el almacenamiento para aquellas firmas, que de alguna manera, pudieran continuar con el ritmo de producción, a la espera de una tonificación de la demanda.

En rocas de aplicación, en el año 1981, se han producido 2,263 millones de toneladas, cifra que salvo la de 1976 (1,728 mill.ton.), es la más baja de los últimos 10 años.

En minerales no metalíferos, la producción de 1981 de 200 mill. ton. es la menor del último quinquenio.

En minerales metalíferos, la producción estimada para 1981 de 550 ton., es la menor cifra, de los últimos 20 años, ya que en 1960, la producción fue de 23.300 ton.

Estas cifras, muestran a las claras, el abandono y falta de incentivos con que se está desarrollando el sector, no obstante la enorme potencialidad del mismo.

En cuanto al Sector Industrial, cuya participación en el Producto Bruto Interno Provincial oscila entre el 10 y el 13%, en los últimos años ha sufrido una contracción tan importante, que en algunos casos ha significado directamente la paralización total de las actividades, como es el caso de la famosa Fábrica de Galletas de Empresa Sasetru.

Las leyes de Promoción Industrial que se han aplicado en la Provincia, con el objetivo de desarrollar este tipo de actividades, y propender así a la diversificación de nuestra economía, en la práctica han resultado insuficientes para superar los efectos negativos que la Política Económica Nacional implementada desde 1976, ha tenido respecto al sector industrial, lo que ha provocado pérdida de esfuerzos, de recursos y de iniciativas, que es de lamentar, en una provincia donde por la característica de sus actividades tradicionales, justamente enfrenta la escasez de estos factores.

Sobre este particular, diremos que el resultado de la aplicación de las distintas leyes de promoción industrial, en la Provincia de San Juan, ha sido el siguiente:

#### 1) Plan Huarpes

Se aprobaron 3 proyectos:

- \* Fábrica de Aviones (armado);
- \* Establecimiento Metalúrgico;
- \* Fábrica de Bebidas Gaseosas;

#### 2) Ley 20560 (época gobierno peronista)

Se aprobaron 4 proyectos:

- \* Fábrica de tambores plásticos;
- \* Fábrica de tractores (parada);
- \* Fábrica de cintas de metales no ferrosos;
- \* Ampliación fábrica tambores plásticos;

#### 3) Ley 21608 (gobierno del Proceso)

Se aprobaron 5 proyectos:

- \* Fábrica de envases de vidrio;
- \* Fábrica de cerámicas para construcción;
- \* Fábrica de semi-conductores electrónicos;
- \* Fábrica de cerámica esmaltada;
- \* Fábrica de cemento (aún sin concretar);

En trámite firme 4 proyectos:

- \* Procesadora de algodón;
- \* Fábrica de gases industriales;
- \* Fábrica de botellas plásticas;
- \* Fábrica de cajones plásticos;

Presentados y no aprobados por la Secret. de Prod. Ind. y Minería o abandonados por los interesados, 15 a 18 proyectos;

Lógicamente, el Comercio y los Transportes, por tratarse de servicios, tampoco han podido escapar a la contracción general de la economía, y en particular al empobrecimiento de los sectores productivos locales.

En este sentido, es visible la particular dependencia que tiene la actividad comercial sanjuanina, respecto a las contrataciones del Gobierno, ya sea Nacional, Provincial o Municipal, como así también de las compras que puedan realizar los empleados públicos, lo que se pone de manifiesto ante cualquier atraso en el pago de sueldos a este sector, al ocasionar serios trastornos en los presupuestos de ventas del comercio local.

Conclusión: El esfuerzo en los últimos años, del Gobierno Provincial, se ha dirigido casi con exclusividad, al tratamiento coyuntural de la situación económica de San Juan.

Se ha insistido en la aplicación de medidas de corto plazo, que indudablemente resultaron insuficientes y en algunos casos inapropiadas, para corregir las deficiencias estructurales observadas.

Sin entrar a analizar las incoherencias o contradicciones, podemos decir que el modelo aplicado, se ha basado primordialmente en los siguientes aspectos:

a) Obtención de los Aportes Nacionales necesarios, para financiar la gran participación del Estado en la economía provincial, procurando absorber parte de la mano de obra desocupada y cubrir aunque sea parcialmente, la franja cedida en el mercado de bienes y servicios, por el sector privado;

b) Las otras medidas, generalmente estuvieron dirigidas a la búsqueda de alguna tonificación en el importante sector vitivinícola, tales como el dictado de la Ley de Reversión, la Ley Provincial de Envasamiento en Origen, sistemas especiales de refinanciación de pasivos del sector, préstamos de cosecha, etc.

Finalmente, durante el mes de Noviembre de 1983, se ha conseguido la sanción por el Gobierno Nacional, de la Ley N°22.973 de Promoción Industrial y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan, en condiciones similares a la N°22.021 de La Rioja, y de la N°22.702 para Catamarca y San Luis.

En estos momentos, se encuentra en trámite la sanción del Decreto Reglamentario de la Ley, de manera que dicho instrumento legal, todavía no ha entrado en aplicación.

No obstante, ya se han recibido consultas de firmas empresarias, con proyectos interesantes, que permiten preveer un cambio positivo en el futuro del Sector Industrial de la Provincia, favorecido no solo por las ventajas previstas en el régimen promocional citado, sino básicamente por las expectativas favorables que se están desarrollando en el ámbito empresario e inversor, ante la inminente reincorporación de Argentina a una auténtica vida democrática.

## 2. POLITICAS A IMPLEMENTAR

### 2.1. Esquema General

San Juan debe implementar un modelo de desarrollo, que básicamente se fundamente en los siguientes principios:

- a) Armonización y total integración de la política económica provincial, respecto a la política económica nacional;
- b) Integración y compatibilización de los objetivos provinciales, con los de la región, que permita el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el área, a la vez que la consolidación de un mercado regional para algunas actividades y productos;
- c) Definir perfectamente y lograr la debida consistencia entre las medidas y objetivos de corto, mediano y largo plazo;
- d) Plantear, exigir y facilitar en todo momento, una efectiva participación provincial en los niveles decisionales del orden nacional, a efectos de asegurar que sean debidamente contemplados los intereses de la Provincia.

### 2.2. Objetivos Generales

Dentro de este esquema de principios básicos, que deben servir como marco de referencia necesario, el Modelo de Desarrollo Provincial, debe proponerse:

- a) Una generalizada reactivación de los distintos sectores de la economía sanjuanina;
- b) Una sustancial transformación de la estructura económica provincial;
- c) Un adecuado redimensionamiento del Sector Estatal, que permita reorientar el gasto público provincial, priorizando la inversión en educación, salud e infraestructura económica.

### 2.3. Políticas Sectoriales

#### 2.3.1. Agricultura y Ganadería:

- a) Consolidación de la viticultura:

Es necesario normalizar a la mayor brevedad, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, otorgándole la debida independencia, representatividad y poder a fin de lograr la mayor efectividad en su accionar.

Se deberá revisar y adecuar la actual Ley de Reconversión Vitivinícola, a efectos de evitar castigar con la cupificación, al productor o región que trabaja con mayor eficiencia o hace esfuerzos por diversificar o exportar.

Continuar propiciando y favoreciendo el envasamiento en origen con medidas nacionales, no solo para lograr una mayor genuinidad del producto, sino posibilitar el desarrollo de actividades conexas y al mismo tiempo facilitar las tareas de control, al disminuir la cantidad de fraccionadores.

Reforzar por todos los medios, la política de control por parte del INV.

Elaborar una Política Vitivinícola Nacional integral, que contemple el corto, media-

no y largo plazo, a efectos que a través de diversas medidas de política fiscal, crediticia, etc., se oriente la actividad hacia las variedades y fines que tengan posibilidades concretas en el futuro y permitan moderar los desfasajes tradicionales de oferta y demanda, con sus efectos de inestabilidad en los precios e ingresos del sector.

b) Diversificación agrícola-ganadera:

Nuestra provincia, tiene aptitudes naturales para encarar con éxito, otro tipo de cultivos y ampliar así la composición de la oferta de productos agrícolas, rompiendo el cerco del monocultivo actual, que lleva a toda la economía de la Provincia, hacia una exagerada dependencia de los vaivenes de la vitivinicultura.

Esta diversificación se podría encarar a través de algunos programas como los que se citan a continuación, que ya cuentan con experiencia y análisis técnicos suficientes como para no dudar de sus posibilidades de éxito.

Ganadería en Valle Fértil y Calingasta:

En los altos valles cordilleranos de Calingasta, ha sido tradicional observar la presencia de ganado traído desde Chile, durante la época estival, para aprovechar los pastos de esa zona, liberados de nieve.

Esta presencia de ganadería chilena, principalmente ovejas, ha alcanzado cifras muy importantes, al punto que antes del conflicto con Chile, la Dirección de Agricultura y Ganadería de la Provincia, por razones sanitarias, ha debido proceder a la vacunación de más de 25.000 cabezas que pastaban en la zona.

Hoy en día, esa área es controlada por el Ejército y la Gendarmería Argentina, lo que impide la presencia de ganado, salvo el de propiedad del ejército, sobre todo el mular, el que incluso produce daño a las alamedas chicas de esos valles.

Es decir que se podrá propiciar un programa ganadero para la zona, el que sería criado en los valles bajos y llevados en el verano a los valles altos, que en promedio se encuentran a 40 o 50 kms. de distancia.

En Valle Fértil, las condiciones son bastante buenas para el desarrollo de la ganadería vacuna, lógicamente en base a razas apropiadas a las características ambientales del área.

Sin embargo, el problema básico para el desarrollo ganadero del Valle Fértil, reside en la necesidad de llevar a cabo un Programa de Saneamiento de Títulos, lo que deberá ser previo a cualquier intento serio para la zona, ya que la mayoría de las propiedades han sido transmitidas a sus actuales poseedores, en forma irregular, lo que impide a quienes desean encarar cualquier proyecto de envergadura, contar con los títulos suficientes para tramitar préstamos bancarios, obtener beneficios promocionales, constituir sociedades, etc.

Dada la necesidad de obtener préstamos para alambrar y cercar las propiedades, efectuar perforaciones para extracción de agua, compra de implementos agrícolas, construcción de galpones, etc., es evidente que la falta de títulos regularizados, es un factor limitante para todo intento de desarrollo.

Agricultura:

San Juan tiene grandes posibilidades para convertirse en el Centro Semillero del País, por la aptitud de algunas zonas, donde el rendimiento es excepcional, de acuerdo a

las experiencias del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Actualmente, entre otras, se está trabajando en la producción de semilla de alfalfa. El INTA establece las variedades y características de la semilla y controla el cultivo a efectos de estar en condiciones de certificar la calidad. Con este sistema, los agricultores trabajan a pedido; es decir, tienen la venta asegurada al momento de plantar y el apoyo técnico del INTA. Esta operativa se puede seguir desarrollando e incluso extender a otros tipos de productos.

En Valle Fértil, se han realizado experiencias con muy buenos resultados, en relación al cultivo del Pimiento Morrón (Variedad Kalahorra) y el Pimiento Nora, que es el utilizado para la producción del pimentón.

En este sentido, sería necesario complementar esta producción hortícola, con la instalación de una deshidratadora de hortalizas, a efectos de completar el ciclo productivo.

Respecto al algodón-fibra larga, el rendimiento en San Juan es notable, y se han concretado varias explotaciones, que están adquiriendo interesante significación y pueden ser el inicio de una actividad de gran futuro para la provincia.

En Aztica, pueblo de Valle Fértil, los citrus tienen características muy especiales, que harían muy conveniente la instalación de un vivero de citrus de buen nivel, que atendiera el mercado nacional y sobre todo el regional.

En el resto de las producciones hortícolas y frutícolas, es necesario complementar la actividad primaria con su industrialización, de manera de evitar llegar al mercado consumidor, con un producto perecedero, lo que se complica para San Juan, dada la distancia que lo separa de los grandes centros de consumo del país.

Incluso, el objetivo final, debe ser estructurar la producción a un nivel tecnológico que permita la inserción en los mercados externos, lo que dependerá además de la Política de Comercio Exterior que establezca la Nación, ya que se deberían contemplar suficientes reembolsos para los productos exportados provenientes de estas áreas tan alejadas del puerto.

### 2.3.2. Minería:

#### a) Diagnóstico minero de la Provincia

Antes de encarar cualquier política de reactivación y desarrollo de nuestro sector minero, es imprescindible contar con un amplio y profundo diagnóstico minero de la provincia, a efectos de conocer con precisión qué se posee, en qué zonas y aproximadamente la envergadura y calidad de los minerales.

#### b) Mini-Siderurgia

Se están realizando trabajos de exploración que van lentamente, por falta de recursos suficientes para su concreción, con el propósito de determinar la potencialidad de los yacimientos de hierro de la provincia, los que se ubican preferentemente en un abanico cordillerano con centro en Jáchal.

Se estima que si la existencia de mineral llegara al millón o millón y medio de toneladas, se podría justificar el establecimiento de una pequeña planta siderúrgica que produzca aproximadamente 50 a 60 mil toneladas anuales.

### c) Cobre de El Pachón

Se estima que este yacimiento puede producir a pleno, aproximadamente entre 90 a 100.000 toneladas anuales.

El país consume alrededor de 70.000 toneladas anuales, las que debe importar.

En estos momentos, la empresa americana que tiene el derecho de su explotación, se encuentra haciendo trabajos de mantenimiento, a fin de cumplir con las disposiciones legales, pero es evidente que no existe por ahora urgencia alguna en completar los trabajos, manteniendo el yacimiento como una reserva.

Entre otros motivos que impiden su pronta explotación, se citan los siguientes:

El precio internacional del cobre, no justifica en estos momentos iniciar la producción.

El mercado internacional es de tipo oligopólico, de manera que pocas firmas manejan la oferta según sus conveniencias. Entre esas empresas, lógicamente se encuentra la de Pachón.

Antes de que la empresa se comprometa en inversiones de gran envergadura, es imprescindible que el Estado provea la infraestructura necesaria.

Por otra parte, el país, hasta el momento no ha establecido una política coherente, uniforme y de largo plazo en materia minera.

Esta situación no posibilita ni alienta a las empresas privadas a encarar este tipo de inversiones de riesgo en gran escala.

De todas maneras, será necesario que tanto a nivel nacional como a nivel local, se definan las condiciones que deben rodear a este tipo de actividades, a fin de evitar que el producido de la explotación quede en su mayor parte en los centros de colocación o procesamiento final del producto, derivándose a la Provincia productora, sólo lo necesario para el pago de sueldos y gastos menores de producción.

### 2.3.3. Industrias

Indudablemente, una de las vías para el desarrollo provincial, que mayores expectativas ha provocado en la población, es el de una expansión de la actividad industrial, a través del incentivo que puede otorgar la aplicación de la Ley N°22.973 de Promoción Industrial para San Juan.

Las posibilidades de esta alternativa son ciertas pero sería necesario actuar con la debida prudencia y visión de futuro, para asegurar un desarrollo efectivo y sostenido para la provincia.

Resultará aconsejable por lo tanto, que la autoridad de aplicación de la ley, que es la responsable de aprobar los proyectos, de prioridad a aquellos que aseguren la utilización de materias primas locales, provenientes de las explotaciones mineras, agrícolas, ganaderas, etc., o utilicen insumos y mano de obra provincial.

De esta manera, se logrará la integración de los procesos productivos, afianzando la colocación de los productos del Sector Primario y absorbiendo la mano de obra que en gran parte ha debido buscar ubicación en el Sector Público, provocando su sobredimensionamiento, con los efectos negativos previsibles.

Por lo expuesto es evidente la necesidad de coordinar la acción estatal y privada para el mejor aprovechamiento de las iniciativas y de los recursos disponibles.

#### 2.3.4. Transportes:

Sigue siendo el problema del transporte, el problema sustancial de las provincias, como San Juan, ubicadas a tantos kilómetros de la Capital Federal y otras regiones altamente pobladas, tanto para la obtención de los bienes que consume, como para la colocación de los que produce.

Es decir que en varias producciones, el precio del transporte, suele incluso superar el precio de origen del producto.

Esto hace por un lado que estas poblaciones, que deben importar del resto del país, la mayoría de los productos manufacturados que utiliza o consume, deban pagar precios excesivos y afectar por lo tanto una parte demasiado elevada de su ingreso.

Por otro lado, hay productos de la zona que prácticamente son descolocados en los mercados de consumo, donde el precio final al que llegan, altamente influenciado por el costo del transporte, se torna inalcanzable para el grueso de los consumidores de menores ingresos, quienes o se abstienen de adquirirlos o buscan reemplazarlos con sustitutos más o menos cercanos.

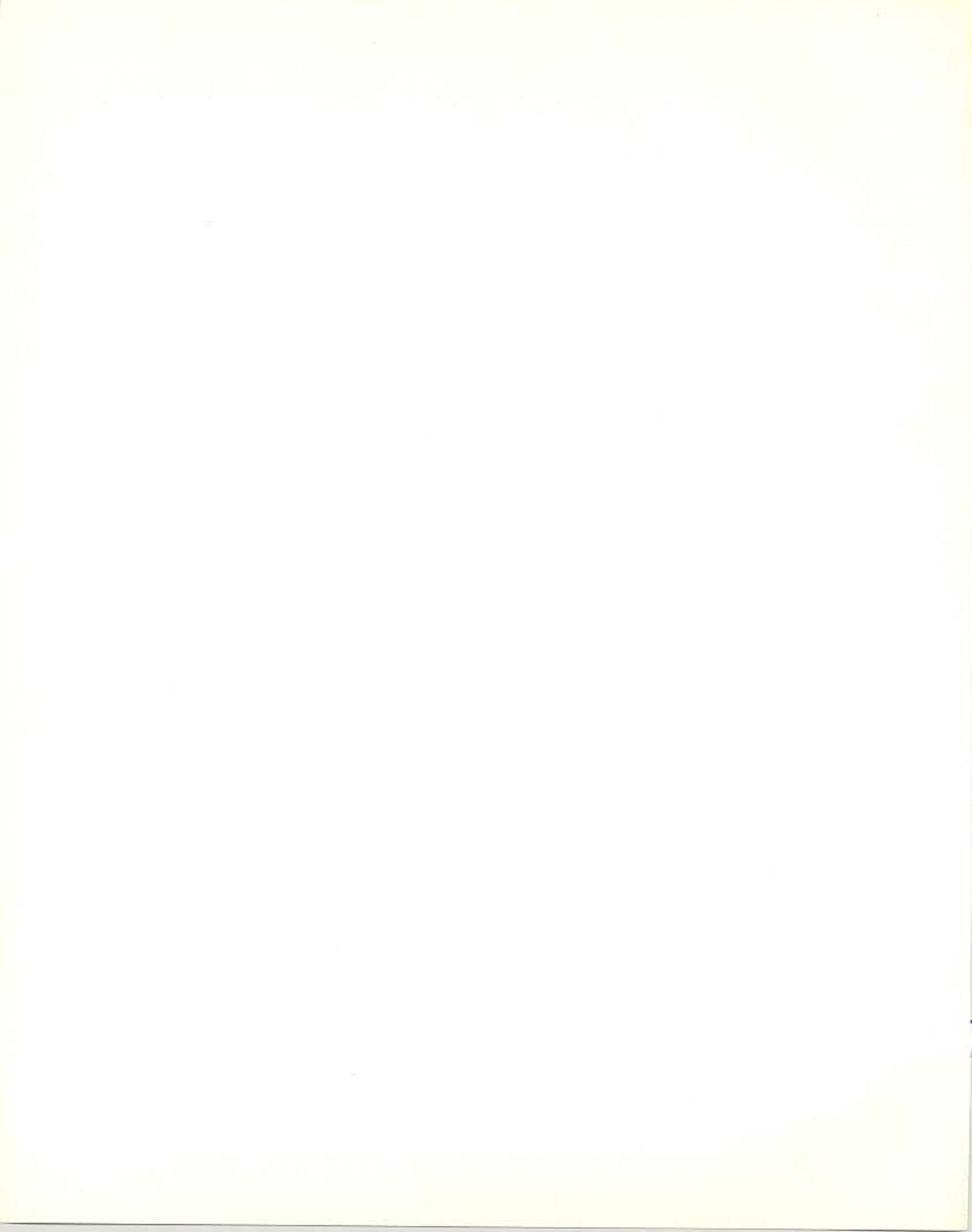
Este problema requiere un replanteo general y profundo en el trazado y en el sistema de administración de los transportes, como así también en la política de precios aplicada.

En este sentido, las tarifas debieran ser más contemplativas de las diferencias zonales y los productos que se desea proteger y promocionar.

Esta reformulación del Sistema Nacional de Transportes, deberá hacerse en base a un estudio integral y profundo, con la debida participación de técnicos provinciales y dentro de un marco definido de desarrollo regional armónico de la República Argentina.

UNA PROPUESTA JUSTICIALISTA PARA LOS  
PROBLEMAS REGIONALES ARGENTINOS

Cont. Carlos E. Abihaggle



UNA PROPUESTA JUSTICIALISTA PARA LOS PROBLEMAS REGIONALES ARGENTINOS

Cont. Carlos E. Abihaggle

## 1. LA PROBLEMATICA REGIONAL ARGENTINA DEBE SER ASUMIDA POR TODOS

La Nación Argentina sufre un profundo desequilibrio regional. El mismo es consecuencia de un proceso histórico en el que, con excepción de los períodos gubernamentales democráticos y populares, la ciudad-puerto actuó como cabeza visible de los sectores internos aliados a los imperialismos de turno. Inglaterra y Francia constituyeron el ideal de sociedad y a ellas nos sometió el liberal-progresismo desde mediados del siglo pasado hasta principios del actual. Posteriormente Estados Unidos y su red de multinacionales ejerció su hegemonía. Más recientemente, a partir de 1976, se acentúa el proceso de dependencia con la complicidad manifiesta de la "City" a través de dos vertientes: una, financiera en relación con los centros internacionales del dinero y otra, comercial, con la Unión Soviética y sus países periféricos.

A dicho factor internacional se agregan, íntimamente ligados con él, una serie de causas internas de índole política, institucional y económica.

La proliferación de gobiernos de facto y de golpes de estado, generó un debilitamiento de las autoridades provinciales y la consiguiente ausencia de representantes legislativos. Los interventores federales se convirtieron en simples empleados del gobierno central, sujetos al arbitrio de cualquier funcionario de segunda categoría. Los gobiernos de facto son los peores enemigos del federalismo.

Al mismo tiempo, se ha producido un crecimiento desmesurado del Poder Ejecutivo en relación al Poder Legislativo, o sea que las Provincias perdieron poder de representación y, por lo tanto, posibilidad de participación en el proceso de toma de decisiones.

Los inconvenientes para que las Provincias constituyan regiones es otro de los factores institucionales que impidió una mayor presencia protagónica de aquellas. Regionalizaciones en algunos casos arbitrarias y en otras desprovistas de contenido histórico no facilitaron dicha acción en común.

El tratamiento institucional dado a los recursos naturales, principalmente los energéticos, también perjudicó a las Provincias. Por un lado, su aprovechamiento en general se realiza en el Gran Buenos Aires y, por otro, los beneficios que reciben las zonas productoras expresadas en términos de regalías no compensan ni remotamente el valor del recurso.

En el orden económico, se manifiestan dos aspectos principales. En primer término, las políticas cambiarias, fiscales y monetarias tienden a no reconocer las diferencias regionales y se fijan en función de las necesidades del puerto y de la pampa húmeda. Estructuralmente, el tipo de cambio tiende a fijarse alrededor de lo que necesita el "maíz de Pergamino". Un tipo de cambio único significa en general inaccesibilidad de la producción del in-

terior para alcanzar mercados externos.

Obras públicas faraónicas constituyen un claro ejemplo del proceso de concentración económica. El testimonio de las autopistas construídas y la llamativa persistencia en una política ineficiente a través de la construcción de la autopista La Plata-Buenos Aires frente a un interior empobrecido y a muchas obras prioritarias, es la consecuencia vívida de un errónea asignación del gasto público.

La vulnerabilidad de las economías provinciales como consecuencia de su carácter mono-productor y dirigida primordialmente al mercado interno es otro de los factores que coadyuvan al deterioro del interior cuando las políticas liberales-monetaristas imponen modelos basados en la hegemonía de los sectores de servicio y de la especulación.

La escasa o nula transparencia de los mercados de productos regionales agravan la situación de los verdaderos productores en beneficio de una intermediación innecesaria y fagocitaria del esfuerzo de la pequeña y mediana empresa regional.

Todos los factores citados han llevado a nuestro país a una estructura regional muy desequilibrada en el que una zona concentra excesivamente la actividad económica y centraliza el poder de decisión. Como puede apreciarse, tal situación no es consecuencia de un "desarrollo natural" sino producto de una política destinada a tal fin. Más aún, la trama física de comunicaciones está diagramada de tal forma que todo converge hacia la ciudad-puerto. Las políticas se preocupaban más de relacionarse con Europa que de la integración física de las regiones del país.

De todo ello se concluye que los denominados "problemas de las economías regionales" no son tales en forma exclusiva sino que, la problemática del desequilibrio regional obedece a causas muy profundas y representa a un conflicto de toda la sociedad argentina. Así debe ser asumido.

## 2. NINGUNA REGION PUEDE REALIZARSE SI LA NACION NO SE REALIZA. LA NACION SE REALIZARA SOLO SI HAY UN MAYOR EQUILIBRIO GEOGRAFICO

La corrección del desequilibrio no depende exclusivamente de lo que se programe en tal o cual región. Constituye de por sí una responsabilidad común ya que no hay posibilidad de que una región se realice si no es en el marco de la realización de la Nación. En razón de ello, constituye para el Justicialismo un objetivo prioritario el crecimiento económico nacional sobre la base de un desarrollo regional más equilibrado.

Existen signos objetivos que avalan una posición de esta naturaleza. Entre ellos cabe mencionar:

### Razones de índole política

La democracia para que sea verdaderamente representativa debe ser federal. Decía el General Perón el 1° de Mayo de 1974: "El modelo argentino precisa de la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social. Y en consecuencia, concibe al gobierno en la forma representativa, re-

publicana, federal y social".

#### Razones económicas

Ninguna economía puede fundarse en el largo plazo sobre la base de la apropiación de uno sobre otro porque mutuamente se necesitan ambas partes. En este caso en particular, las regiones deberán complementarse entre sí. Buenos Aires, tanto la Capital, como la provincia, la Nación toda, se favorece con la presencia de regiones vigorosas.

#### Razones sociales

Propugnamos una equitativa distribución del ingreso en lo económico y una democracia social en lo político. "Social por su forma de ser, por sus objetivos y por su estilo de funcionamiento" (Perón, 1/5/74). Las desigualdades odiosas desde el punto de vista regional afectan dicha construcción.

#### Razones geográficas

Los espacios vacíos, principalmente los cercanos a zonas de frontera, deben ser ocupados y utilizados para una clara política de integración con América Latina.

Toda propuesta para revertir la situación de desequilibrio debe partir de una premisa básica: "...desgraciadamente no puede hacerse en unos días lo que se ha construido en un siglo y medio de nuestra política interna que ha permitido la creación de esos fenómenos negativos para el interior" (Perón, 14/2/74).

Para alcanzar los objetivos propuestos se hace necesario desarrollar dos líneas de acción: una en el campo de la planificación y la otra en las actividades de ejecución.

A nivel global es imprescindible la implantación de un Sistema Federal de Planeamiento cuya estructura reúna todas las regiones del país y fije la responsabilidad de la planificación a todas las unidades de ejecución. El Justicialismo inauguró la planificación en nuestro país con la creación del Consejo Nacional de Post-Guerra y desarrolló una completa teoría acerca de la misma. Esta se caracteriza primordialmente por la participación, esto es, el plan de gobierno es formulado, ejecutado y controlado bajo la conducción de éste y concertadamente con los sectores sociales organizados: empresarios y trabajadores. Las provincias y las regiones deben participar activamente del proceso de planificación en todas sus etapas y a ello tiende la propuesta de crear un Sistema Federal de Planeamiento en cuya organización se debe dar poder de decisión a los Consejos Federales sectoriales (de Energía, de Finanzas, de Ciencia y Técnica, de Salud, de Educación, etc.) y de consulta a todas las instituciones sociales, políticas, educativas, culturales, vecinales, de fomento, etc.

Para que haya posibilidades ciertas de que el desequilibrio regional comience a revertirse es preciso realizar las siguientes acciones:

.Descentralizar la actividad del Consejo Federal de Inversiones, por área de especialización regional de acuerdo a las características socio-económicas de cada región y a la disponibilidad presente o potencial de recursos humanos calificados.

.Aumentar los ingresos por regalías de las provincias productoras de petróleo, gas, uranio o hidroelectricidad.

.Otorgar mayor transparencia a los mercados de productos regionales a través del Sistema Nacional de Mercados, la formación de cooperativas de productores, la tipificación de productos y la participación de las Provincias en la conducción del Mercado Central de Bue-

nos Aires.

.Promover la participación de las producciones regionales en el comercio exterior a través de tipos de cambios efectivos diferenciales y habilitación de puertos secos.

.Realizar un planeamiento físico del territorio nacional que tienda a la integración de las regiones entre sí y desarrollar la infraestructura portuaria del Sur Argentino.

.Otorgar prioridad a los aprovechamientos hidroeléctricos regionales de mediana magnitud.

.Promover la industrialización del gas y, en general de todas las materias primas y los recursos naturales en las propias zonas productoras.

.Fortalecer un Sistema Regional de Ciencias y Técnicas que tenga por objetivos desarrollar los recursos humanos existentes en el interior y re-localizar los existentes en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Crear núcleos centrales por especialidades, ubicados en diferentes lugares del país de acuerdo con las características y potencialidades de cada región.

.Descentralizar los directorios de las principales empresas nacionales de acuerdo al siguiente esquema: la empresa nacional de energía en Córdoba, Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Mendoza, Yacimientos Carboníferos Fiscales en Santa Cruz, Gas del Estado en Neuquén, Ferrocarriles Argentinos en Junín (Buenos Aires), SOMISA en Santa Fe y Empresa Nacional Petroquímica en Bahía Blanca.

.Descentralizar todos los organismos nacionales de fiscalización, control y promoción de las producciones regionales a las provincias donde se realiza la mayor parte del proceso productivo.

.Regionalizar la política monetaria, adecuando el costo y/o la cantidad de recursos monetarios a las necesidades temporales y características estructurales de cada región.

.Fortificar el concepto de banca regional protegiendo espacios geográficos o modos operativos de actuación.

.Desarrollar instrumentos y medios de captación y colocación adaptados a las características de las economías regionales.

.Promover la actividad de los mercados bursátiles del interior facilitando el acceso de la pequeña y mediana empresa regional.

.Integrar los directorios de los bancos oficiales nacionales y del Banco Central de la República Argentina con representantes de las regiones del país.

.Otorgar atribuciones a los gobiernos de provincias para determinar, en conjunto con el B.C.R.A., la conveniencia de que una entidad financiera establezca sucursales en su territorio.

.Adecuar las tarifas de los servicios públicos y de los combustibles a los costos de producción y distribución y a los objetivos de un desarrollo regional equilibrado.

.Programar una actividad de desconcentración y descentralización en las mismas provincias desde sus capitales y centros urbanos hacia los departamentos del interior de las mismas.

### 3. LA RESPONSABILIDAD ES DE TODOS, LA OPORTUNIDAD ES UNICA

Tenemos la oportunidad histórica para realizarlo. Los resultados electorales del 30 de octubre han marcado un pluralismo federal.

Esto lleva a la necesidad de realizar un gobierno armónico que contemple los intereses provinciales, fortaleciendo el federalismo. Es decir, a todos los argumentos señalados se une éste que es reconocer una realidad política y asegurar así la estabilidad institucional.

Ello afianzará el proceso de Unidad Nacional. Así como los sectores deben someterse al interés común, es responsabilidad de las regiones todas, con mayor razón la Metropolitana, poner todo de sí para ejecutar un proceso armónico de crecimiento.

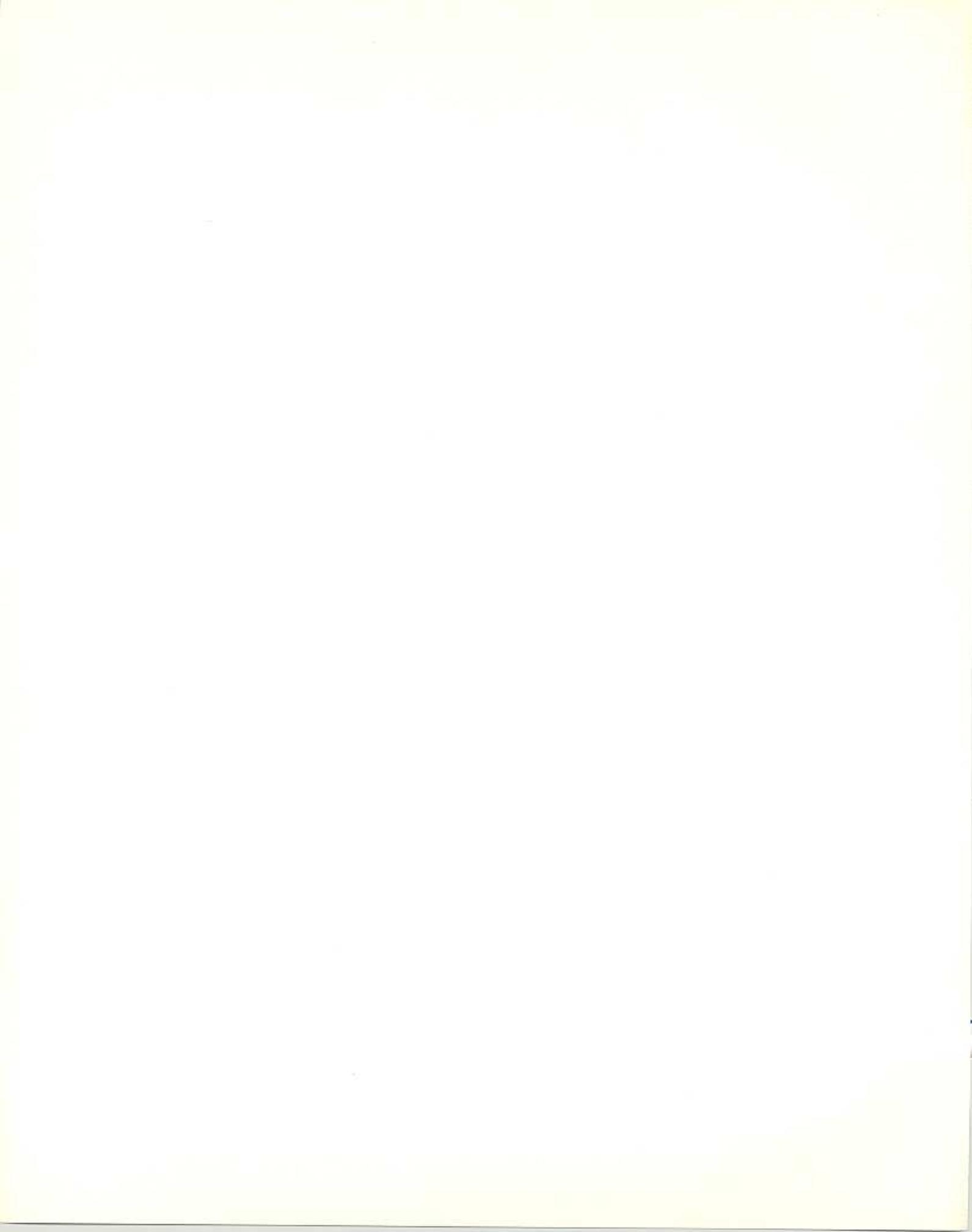
La responsabilidad es de todos. El primer paso consiste en tomar conciencia de la problemática regional como un fenómeno global. El segundo será la puesta en marcha de programas y proyectos que tiendan a revertirla.

Los sectores políticos y sociales, como los partidos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, profesionales, deberán vigorizar sus estructuras regionales para participar en forma protagónica y organizada para la concreción de esta histórica aspiración del Pueblo Argentino.



DIAGNOSTICOS Y PROPUESTAS PARA LA REGION PATAGONIA

Ing. Horacio R. Lafuente



DIAGNOSTICOS Y PROPUESTAS PARA LA REGION PATAGONIA

Lic. Horacio R. Lafuente

## 1. INTRODUCCION

El trabajo que se presenta tiene por finalidad ofrecer un diagnóstico de la situación económico-social de la región Patagonia con las propuestas básicas que surgen como consecuencia del "futuro previsible" de la sociedad argentina.

Para el cumplimiento de este objetivo se trabajó en cuatro niveles. En primer término se analizó las características del atraso económico-social que presenta la región. Se definen los conceptos básicos, se ubica a la región dentro del contexto nacional y se determinan sus carencias.

A continuación se ubica el problema desde el punto de vista histórico con la finalidad de determinar las causas generadoras de la situación actual y de qué manera se ha ido configurando la estructura existente.

La tercera parte se destina a la selección de los elementos relevantes que permiten caracterizar a la región en este momento histórico del país. Asimismo se procede a la definición de los objetivos regionales.

La cuarta, y última parte, se destina a la definición de los contenidos básicos de las políticas. Entendiéndose que las políticas constituyen los instrumentos que permiten alcanzar un fin determinado.

El condicionamiento en lo referente a la extensión del texto impide la realización de un análisis más profundo de algunos de los temas tratados.

Pero más allá de estas restricciones entendemos que el seminario constituye un punto de partida para la continuación del tratamiento del tema al tiempo que puede aportar elementos de juicio para los sectores de decisión encargados de fijar políticas regionales dirigidas al asentamiento de núcleos humanos en la región Patagonia.

## 2. CARACTERIZACION DEL ATRASO ECONOMICO-SOCIAL

2.1. Conceptos previos

Por atraso económico entendemos el insuficiente aprovechamiento de los recursos productivos y desde el punto de vista social las deficiencias existentes en la distribución que imposibilitan una equitativa apropiación de la riqueza generada.

Desde esta perspectiva el subdesarrollo está caracterizado por la subutilización de los recursos productivos y por una distribución no equitativa del producto.

Esta caracterización difiere, con los usos que del concepto de subdesarrollo se hace normalmente, en tres elementos principales. En primer término consideramos como una unidad lo económico y lo social. En segundo término trabajamos con las causas y no con los efectos y, por último, lo definimos en forma generalizada y no parcializada.

El tratamiento del subdesarrollo como un problema exclusivamente económico lleva a soluciones mecanicistas, del tipo de las etapas del desarrollo, y no permite visualizar la totalidad del problema.

Cuando el subdesarrollo se analiza exclusivamente desde la perspectiva de la distribución del producto por habitante se centraliza la atención en la manifestación del fenómeno y se tiende a dejar de lado las causas que lo generan. Para el caso particular de la región Patagonia esta posición nos llevaría al absurdo de señalar que la misma no tiene problemas de atraso ya que dispone de un producto por habitante comparable, y en algunos casos superior, al existente en las regiones más desarrolladas del país.

La literatura económica dedicada al tratamiento del problema del desarrollo focalizó, en una primera etapa, su atención en el análisis de la situación particular de aquellos países o regiones que disponían de un excedente de mano de obra de baja o negativa productividad.

De tal forma particularizó el fenómeno y se elaboraron distintas alternativas de solución teniendo en cuenta a economías que disponían de un recurso excedente: la mano de obra. Pero al mismo tiempo quedaban sin consideración las situaciones de subdesarrollo de los espacios con una débil dotación de recursos humanos.

Por tal motivo es que resulta dificultoso el tratamiento del problema de atraso que se genera en la región Patagonia pues la falta de un excedente de población aparentemente la ubica fuera de la teoría del desarrollo.

Con la finalidad de salvar esta insuficiencia es que proponemos que el concepto del subdesarrollo debe ser generalizado de forma tal que abarque la subutilización de uno o varios de los factores productivos.

El otro concepto que nos planteamos precisar es el relativo a las posibilidades de crecimiento de la población. Para un espacio sub-ocupado la población es una variable dependiente y está en función de la estructura productiva.

Desde este punto de vista la función de producción constituye la variable dinámica que no sólo determina el volumen de la población sino que además condiciona la calidad, el origen, la localización y la distribución sectorial en la economía.<sup>1</sup>

## 2.2. Caracterización y ubicación de la región Patagonia

La región Patagonia es el espacio geográfico que se extiende al sur del Río Colorado y Barrancas. Está integrado por las provincias del Neuquén, Río Negro, del Chubut, Santa Cruz, por el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego y por el área de la provincia de Buenos Aires comprendida entre los ríos Colorado y Negro.

---

<sup>1</sup> El poblamiento de la región austral. Horacio Lafuente

Su superficie es aproximadamente de unos 800.000 Km<sup>2</sup> y representa poco menos de un 25% de la superficie total del país. Para el censo del año 1980 el total de la población asentada en la región superaba ligeramente el millón de habitantes con una densidad de 1,33 por Km<sup>2</sup> y con una participación en la totalidad de la población del país levemente superior al 3%.

En materia de actividades productivas podemos verificar que la región tiene una importante participación en las actividades primarias --ganadería ovina, fruticultura y minería-- al tiempo que su sector secundario registra un débil aporte al total generado en el país.

La estructura productiva de la región presenta una fuerte concentración en las actividades primarias, se carece de una adecuada integración que permita realizar el proceso de transformación de las materias primas en la zona de producción, las actividades mineras al estar insuficientemente estructuradas registran un escaso efecto multiplicador y la existencia de términos de intercambio desfavorables provoca una permanente extracción del excedente generado.

### 3. ETAPAS DE EVOLUCION

#### 3.1. Economía abierta

Si bien los primeros intentos de colonización del territorio de la región se registran en el año 1865, asentamiento de la colonia galesa en el valle del río Chubut, el impulso decisivo se produce en los últimos veinte años del siglo pasado.

La ocupación del extremo norte de la región consolida la posición argentina en la región austral del continente y permite la expansión de las actividades ganaderas vinculadas con la cría del ovino.

La variable dinámica está determinada por la demanda de lana y carne ovina realizada por los países industriales y posibilita la extensión de las actividades en la totalidad del espacio de la región.

La función de producción resultante determina que la utilización del factor capital y mano de obra sea escaso y que se realice un uso extensivo del factor tierra. De tal suerte las posibilidades de crecimiento se agotan cuando se finaliza el proceso de ocupación de la tierra.

Las actividades complementarias se centralizan en el sector servicios ya que no se concreta una integración vertical que provoque la aparición de actividades de transformación.

La existencia de un sector de terratenientes ausentistas evita una reinversión de la riqueza generada en la propia región. Por otra parte la débil posición negociadora de los productores facilita la transferencia del excedente hacia el exterior de la región.

En este período la función del estado se reduce a las tareas de tipo administrativas y de mantenimiento del orden constituido al tiempo que favorece la formación de grandes establecimientos ganaderos. A partir de la segunda década de nuestro siglo se produce una modificación sustancial en la política de las tierras públicas, el gobierno nacional limita

la cantidad de superficie que se puede arrendar. Como consecuencia de esta medida se propicia la aparición de una capa de medianos y pequeños arrendamientos fiscales.

La estructura social refleja el grado de concentración de la economía. Los pequeños y medianos productores presentan una marcada dependencia de las sociedades comerciales encargadas de proveerlos de los insumos, de los bienes de consumo y de la comercialización de su producción.

La falta de una adecuada diversificación determina la carencia de capas medias independientes de los grupos económicos dominantes.

El funcionamiento político se encuentra limitado a las actividades de carácter municipal ya que la totalidad de las jurisdicciones de la región tienen la forma de Territorios Nacionales que dependen de las decisiones del poder político nacional.

### 3.2. Mercado Interno

Como consecuencia de los problemas de abastecimiento, que le provoca a la recientemente desarrollada industria nacional el conflicto iniciado en el año 1939, se acentúan las inversiones dirigidas a la explotación de los recursos minerales de la región.

Los primeros yacimientos de petróleo habían sido descubiertos en las inmediaciones de Comodoro Rivadavia en el año 1907 y le habían permitido a esta zona una expansión muy por encima de los niveles que se registraban en el resto de la región.

A partir de la década del cuarenta se intensifica la explotación y se extiende a nuevas áreas. En forma complementaria se inicia la producción de carbón en la cuenca minera de Río Turbio.

Esta nueva actividad no se integra con la estructura productiva preexistente ni desarrolla formas propias de imbricación vertical. De tal forma se registra un proceso de crecimiento de la población en su zona de actividad sin extensión en el resto de la región configurando una típica inversión de enclave.

Desde el punto de vista social se genera una diversificación en las áreas de actividad minera que coexiste con la estructura social escasamente diversificada de las zonas de economía ganadera ovina.

Un caso especial constituye la localización de actividades dedicadas a la producción frutícola en el alto valle del Río Negro. En este fenómeno se verifica la existencia de una distribución más equitativa de la tierra, de una mayor integración y del desarrollo de actividades complementarias. Todo esto arroja como consecuencia la configuración de una estructura social más flexible y diversificada que en el resto de la región.

Desde el punto de vista político aún se mantienen las condiciones derivadas del carácter de Territorios Nacionales que imposibilitan la aparición de fuerzas que reflejen la existencia de distintas capas sociales.

### 3.3. Provincialización

A partir del año 1958 se efectiviza la provincialización de la mayoría de las jurisdicciones políticas de la región. Sólo el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego va a conti-

nuar manteniendo la organización política dependiente del estado nacional.

El cambio de status posibilita que los nuevos estados federales dispongan de un volumen de recursos financieros muy superiores a los que hasta entonces habían recibido las gobernaciones de los territorios.

Estos recursos van a ser dirigidos a la constitución de una estructura burocrática y a la realización de las obras de infraestructura que permitirían la satisfacción de las necesidades de carácter social y las demandas por los sectores productivos.

Pero en términos generales, salvo honrosas excepciones, podemos comprobar que la constitución de las nuevas provincias no posibilitó un cambio de las estructuras.

El crecimiento del sector público permitió el incremento de las áreas urbanas administrativas y la diversificación de la estructura social posibilitando la incorporación de recursos humanos de mayor calificación.

#### 4. SITUACION EXISTENTE

##### 4.1. Imagen futura de la sociedad

El proceso que se inicia en nuestro país se encuentra fuertemente marcado por la revalorización del sistema democrático de gobierno y por el reconocimiento y aceptación de nuestro destino latinoamericano.

Estas dos circunstancias constituyen elementos favorables para la proyección de las actividades de la región.

La continuidad y consolidación de la democracia exige el cumplimiento de tres condiciones mínimas; respeto por las libertades individuales, distribución equitativa del ingreso y crecimiento de la economía.

La distribución del ingreso presenta dos planos de efectivización. Uno de ellos es vertical y está constituido por la necesidad que la riqueza generada se reparta con mayor justicia entre los sectores que han contribuido para su generación, el otro aspecto es de carácter espacial y nos indica que el funcionamiento del sistema requiere la estructuración de un nuevo ordenamiento federal que limite progresivamente el proceso de concentración.

Pero la libertad y la justicia social sin un sostenido crecimiento de la economía no alcanzan para asegurar a largo plazo el funcionamiento del sistema. El requisito del crecimiento obliga a un manejo del excedente de forma tal que se produzca una eficiente asignación de los recursos disponibles.

En lo relativo a nuestro destino latinoamericano debemos señalar que este camino nos abre la posibilidad de concretar una efectiva integración con los países limítrofes provocándose efectos multiplicadores sobre las regiones fronterizas de nuestro país.

##### 4.2. Objetivos

El objetivo del crecimiento de la región deberá ser complementado con una mayor participación y una mejor distribución. El crecimiento requiere una diversificación de las acti-

vidades productivas y una mayor integración tanto de los procesos como del espacio regional.

Si ponemos como condición del funcionamiento y estabilidad del sistema democrático el crecimiento y el desarrollo de la región sólo será posible en la medida en que se compruebe que la misma cuenta con ventajas comparativas con respecto a otras zonas del país.

La región Patagonia presenta una dotación de recursos naturales, renovables y no renovables, que le acuerdan ventajas comparativas en ciertas y concretas ramas de la producción. Pero el aprovechamiento de estos recursos requiere el cumplimiento de por lo menos tres requisitos básicos: disponibilidad de capital, infraestructura adecuada y período de maduración de la inversión.

En materia de distribución se propone como objetivo que la región retenga en forma creciente el excedente generado, de forma tal que disponga de autonomía de decisión en materia de financiamiento de sus propias inversiones, al tiempo que se promueve un más equitativo reparto de la riqueza generada entre los factores que contribuyeron a su creación.

Para garantizar el objetivo de distribución propuesto en el punto anterior es preciso estructurar formas de participación que posibiliten que los habitantes de la región estén en condiciones de acceder a los nuevos sectores de producción.

## 5. POLITICAS

En este punto nos planteamos tan sólo formular los principios de carácter general que deberán contemplar las distintas políticas que constituyen los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos para la región.

### 5.1. Inversiones públicas

En la región los recursos naturales no se encuentran concentrados y su utilización exige la constitución de unidades económicas de capital intensivo y obras de infraestructura que exigen elevadas inversiones.

Es posible verificar que se ha practicado una política de inversión de obras públicas dispersa y sin estar directamente relacionada con un proyecto productivo concreto. Este tipo de infraestructura no sólo no provoca el desarrollo productivo de la región sino que, por el contrario, origina un proceso de despoblamiento del área de menor desarrollo relativo.

En consecuencia las inversiones públicas en la región deberán cumplir con cuatro requisitos que son respectivamente: prioridad, concentración, vinculación y complementación.

La asignación de los recursos deberá guardar un adecuado orden de prioridad con la finalidad de evitar la ineficiente utilización de disponibilidades escasas.

Las inversiones públicas deberán ser concentradas en determinadas áreas ya que los recursos naturales se encuentran dispersos. Al tiempo que se la vincula con un proyecto productivo concreto para la cual va dirigida.

El sector público deberá complementar sus inversiones en sus tres niveles --nacional, provincial y municipal-- para evitar la dispersión de los esfuerzos y como la mejor forma

de lograr efectos en el menor tiempo posible.

## 5.2. Crediticia

Si tenemos en cuenta que los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales de la región exigen una elevada proporción de capital podemos inferir la importancia que para la ejecución de los mismos guarda una adecuada política crediticia.

Esta política se deberá estructurar sobre la base del cumplimiento de los siguientes elementos: volumen, costo y condiciones.

La política crediticia deberá garantizar una adecuada canalización de los recursos financieros de tal forma que se posibilite la satisfacción de la demanda de los proyectos de capital intensivo de la región.

El costo del financiamiento guardará una relación tal que garantice una tasa de rentabilidad que motive a los inversores y las condiciones de los préstamos serán compatibles con la existencia de proyectos de larga maduración.

En materia de política crediticia también se deberán complementar los esfuerzos de la nación con los que realicen las provincias de la región a través de sus propias entidades financieras.

Para que estas últimas no sufran las consecuencias de las políticas de promoción, practicadas a partir de las tasas de interés, se les garantizará un spread que les permita una adecuada cobertura de sus costos de funcionamiento.

## 5.3. Promoción de inversiones

En lo relativo a la promoción de las inversiones debemos partir de una experiencia que nos señala el escaso impacto que han tenido tales políticas en el desarrollo efectivo en la región.

Tal fracaso se produce como consecuencia de la limitación de las actividades promovidas y de los instrumentos utilizados, promoción a sectores que no cuentan con ventajas comparativas, escaso beneficio real y dispersión espacial de los incentivos.

La región exige un esfuerzo de inversión en el conjunto de sus actividades y en consecuencia no es posible circunscribir la promoción al sector industrial. Los incentivos deberán extenderse al conjunto de las actividades económicas de la región.

En lo relativo a los instrumentos utilizados podemos comprobar que los mismos se han limitado fundamentalmente a los originados en la política fiscal complementados, en algunos casos, con las medidas de carácter crediticio.

La promoción de las inversiones requiere la utilización de otros instrumentos fuera de los tradicionales de forma tal que se posibilite una adecuada participación de los habitantes de la región en el proceso que se pretende realizar.

En este sentido creemos que la asistencia técnica, el asesoramiento y la información permiten la participación de los empresarios locales.

El propio sistema educativo deberá estructurarse de forma tal que posibilite la formación de la mano de obra calificada que demanden los proyectos dirigidos a la utilización

de los recursos naturales de la región.

Cuando los incentivos establecidos no se dirigen a la localización de actividades industriales que cuenten con reales ventajas comparativas caemos en un verdadero subsidio fiscal. Las empresas beneficiadas requieren de una promoción permanente ya que sus costos reales se encuentran por encima de los existentes en el mercado.

La deformación producida la podemos medir por la cantidad de industrias de "armado" que de hecho se han transformado en agentes públicos disfrazados.

Los beneficios establecidos con el objeto de promover la radicación de inversiones debe obedecer a una política nacional en la materia. Lo que decide la localización de una actividad no es el incentivo nominal sino el incentivo real que es el que surge de la comparación de las alternativas de radicación. En consecuencia la región deberá disponer de una promoción efectiva con beneficios reales con respecto a otras localizaciones alternativas.

La ausencia de una promoción efectiva determina la existencia de una verdadera guerra de incentivos que no beneficia la radicación y que eleva los costos fiscales de los magros logros alcanzados.

En materia de promoción de inversiones la legislación vigente parte del supuesto que las actividades son de libre localización en consecuencia acuerda similares beneficios con una graduación espacial que no responde a los verdaderos costos de radicación.

Para que la política de incentivos tenga realmente efecto se deberá proceder de una manera totalmente distinta para lo cual se coordinará tres aspectos: actividades con ventajas comparativas que necesitan un período de promoción hasta que alcancen su madurez, promoción efectiva, localización definida.

De esta forma la política de promoción de inversiones determinará cuales son las actividades que son promovidas, el beneficio efectivo que las mismas gozarán con la condición que se localicen en determinados puntos del territorio de la región.

A partir de estos principios es posible provocar una equitativa distribución de las actividades en el espacio con la ventaja adicional que el sector público dispone de la información cierta de los requerimientos de infraestructura que le serán demandados.

#### 5.4. Promoción social

La promoción social deberá dirigirse a la satisfacción de cinco aspectos básicos que son: educación, salud, cultura, vivienda y comunicaciones.

En materia de educación la programación del futuro previsible de la región permite orientar los planes de estudios a la satisfacción de las demandas esperadas. En este sentido debemos tener en cuenta que será preciso realizar un amplio esfuerzo ya que no siempre la experiencia de los planes vigentes en otras áreas del país pueden llegar a ser útiles en la región.

El crecimiento de las actividades y de la población deberá ser acompañado por un programa de salud que, al tiempo que ponga el acento en los aspectos preventivos, brinde una adecuada cobertura a las necesidades resultantes.

El plano cultural es uno de los elementos que generalmente no se tiene en consideración y que constituye una de las piezas claves para la consolidación de los procesos de crecimiento.

La región patagonia por su reciente poblamiento y por la incorporación de contingentes inmigratorios, nacionales y de los países vecinos, presenta una cultura propia en formación. La acción estará orientada a la consolidación de esta cultura con el objeto que los individuos adquieran sentido de pertenencia que asegure el arraigo.

La insuficiencia de población determina que todo proceso de crecimiento de las actividades provoque un ingreso de mano de obra dirigida a satisfacer la demanda excedente en el mercado de trabajo.

En el caso de un espacio insuficientemente ocupado este proceso de inmigración origina un elevado costo social como consecuencia de la infraestructura que es preciso crear ante las nuevas circunstancias. Y dentro de esta infraestructura la vivienda ocupa un lugar preponderante.

La política a desarrollar en esta materia deberá estar coordinada con la que se ejecuta en materia de promoción de las inversiones. Si estas últimas están definidas en el espacio la acción se ve favorecida pues es posible prever la localización de los demandantes. El otro aspecto que se debe contemplar en materia de vivienda es el relativo a la calidad de la misma ya que las condiciones propias de la región exigen aptitudes diferenciales con respecto a otras zonas del país.

Pero no debemos olvidar que la vivienda tiene además un efecto económico presentado por la actividad del sector encargado de cumplimentar los requerimientos de la sociedad.

En tal sentido la acción de los estados provinciales se orientará a la planificación de las obras de infraestructura de forma tal que los mismos tengan una continuidad en el tiempo que posibilite la integración de las actividades complementarias del sector de la construcción.

El cumplimiento de dicho requisito posibilitará que dentro de la propia región se efectivice el efecto multiplicador que tiene la construcción y que en la actualidad se dispersa como consecuencia de una débil integración de las actividades complementarias.

El último elemento que es preciso tener en consideración es el relacionado con las comunicaciones. El espacio geográfico de la región, como lo pudimos comprobar anteriormente, es de una extensión tal que exige un marcado esfuerzo en materia de comunicaciones.

Al respecto no podemos dejar de señalar que las actividades productivas destinadas al aprovechamiento de los recursos naturales presentan la característica de exigir una elevada disponibilidad de capital. Esta circunstancia obliga a la provisión de todos aquellos elementos, entre ellos las comunicaciones, que le permitan a la unidad de producción realizar un eficiente manejo.

Pero también es necesario tener en consideración que la demanda de mano de obra para estas actividades será necesariamente calificada y que la misma requiere niveles de educación más sofisticados que la mano de obra no calificada.

La política de comunicaciones deberá contemplar de manera muy especial la ampliación de los medios destinados a la interconexión dentro de la misma región si es que se pretende que la misma adquiera una mayor unidad interna.

## 6. ROL DEL ESTADO

Para el cumplimiento de una política regional dirigida a la superación del atraso económico-social es preciso una activa participación del Estado en sus tres niveles.

### 6.1. Estado Nacional

El Estado Nacional, entre otras cosas, deberá garantizar cuatro aspectos claves: asignación de recursos, promoción efectiva, política de integración y participación de las regiones en las decisiones.

En lo referente a la asignación de los recursos se garantizará el establecimiento de una política económica que canalice hacia los proyectos más rentables la inversión disponible. También se instrumentarán las medidas crediticias que permitan la utilización de los recursos financieros para los proyectos capital intensivos. Por último se modificarán los mecanismos que provocan la absorción del excedente en beneficio de las áreas centrales y en perjuicio de las marginales.

En materia de incentivos de actividades el Estado Nacional será el encargado de garantizar la aplicación de una legislación que permita el establecimiento de la promoción efectiva.

El otro tema en el cual la administración central debe jugar un papel determinante es el relacionado con el impulso de la integración con los países latinoamericanos. Esta posibilidad es de primordial importancia para la ampliación y extensión de la economía de la región.

Por último queremos referirnos a la necesaria conveniencia de una participación de los miembros de la región en los niveles de decisión nacionales en los cuales se adoptan medidas que afectan al funcionamiento de la economía regional.

### 6.2. Estado Provincial

La primera modificación está relacionada con el carácter del propio Estado Provincial. Este deberá abandonar sus funciones de administrador para convertirse en un transformador de la estructura económica y social.

El gasto público deberá ser orientado con el objeto que el mismo cumpla con los objetivos fijados globalmente y para que tenga una continuidad tal que posibilite el aumento del efecto multiplicador de las erogaciones del estado.

La participación de los habitantes de la región en los beneficios del desarrollo deberá ser asegurada por el estado provincial para lo cual deberá tener una clara y consecuente política de asistencia técnica y de formación de la mano de obra en la calidad y en la cantidad que demanda el mercado.

Los planes de trabajos públicos deberán planearse de forma tal que garanticen el prioritario tratamiento de las obras de infraestructura, social y económica, que demanda el desarrollo de la región.

Toda esta acción deberá complementarse con una política de integración con el resto de los estados que componen la región y con el objeto de promover los proyectos comunes o para la defensa de los intereses compartidos.

### 6.3. Estado Municipal

Se deberá revalorizar el papel de los municipios de forma tal que estén en condiciones de cumplimentar su rol de planeamiento de base y de ejecutores directos.

Para ello se deberá incrementar las funciones y reforzarse sus estructuras para que se encuentren en condiciones de participar activamente en el proceso de evolución.

La inversión municipal deberá integrarse dentro de la estrategia global de la región con la finalidad que, desde su propia función, complemente la actividad del resto de los niveles del estado.

COMENTARIO

A cargo del Lic. Teodoro Sincovsky

El trabajo del Lic. Horacio Lafuente que aquí se comenta se propuso diagnosticar la región patagónica en lo que hace a su conformación socioeconómica, caracterizar la evolución histórica, fijar objetivos políticos de desarrollo regional y por último definir el papel del Estado en sus niveles, nacional, provincial y municipal en la consecución de los objetivos definidos.

Del análisis de los componentes característicos de la región, obtiene como síntesis, la idea que la Patagonia es un espacio atrasado en el cual el factor relativamente más abundante --a contrario sensu de lo que ocurre en otras regiones típicamente subdesarrolladas-- es el recurso natural y en cambio son el trabajo y el capital los factores escasos. Además define a la Patagonia como un área económica no integrada ni horizontal ni verticalmente explicando tal desintegración como lógica consecuencia de su incorporación al territorio nacional en forma tardía, por un lado, y como productora exclusivamente de ganadería ovina y minería, por otro. Sólo en algunos puntos de valles con regadío --valles de los ríos Negro, Chubut, Colorado, pero especialmente el primero-- se consigue un desarrollo frutihortícola de significación, asociado a un incipiente proceso de industrialización local.

Sin embargo, a nuestro entender la constitución en las últimas décadas de centros urbanos de un nivel de complejidad y producción básicamente industrial cambiaron la fisonomía clásica de zonas de explotación intensiva de un recurso natural, generalmente no renovable. Esto, en última instancia, permite decir que en términos relativos la patagonia sufrió un profundo proceso de transformación que impide definirla como subdesarrollada. Sí se confirma, en cambio, la formación de subespacios más avanzados en sus modos de producción, en el tipo de producto, en la distribución del ingreso y en el acceso a los servicios, que otros subespacios dentro de la misma región. Es decir que se agudiza la coexistencia de áreas social y económicamente más diversificadas con otras más tradicionales cuya base económica se encuentra o en la ganadería extensiva o en pequeños valles de escaso desarrollo.

Respecto de la experiencia promocional, el autor entiende que las políticas y los instrumentos utilizados para la promoción económica de la región han sido un fracaso. Sin embargo los mecanismos empleados han sido variados: se dictaron leyes promocionales (desgravaciones impositivas, reembolsos a las exportaciones, se declaró a la Patagonia zona libre de derechos de importación, etc.), se realizaron inversiones directas en obras de infraestructura (represas hidroeléctricas, caminos, etc.), se extendieron créditos promocionales (Banco Nacional de Desarrollo, Banco Nación, etc.) que significaron subsidios a empresas que "prácticamente se han transformado en agentes públicos disfrazados" y también se llevaron a cabo programas y proyectos de promoción social. A pesar de todo ello el autor considera que esas políticas han sido un fracaso, atribuible esencialmente, a que se han realizado inversiones "en obras públicas dispersas y sin estar directamente relacionadas con un

proyecto productivo concreto". Además se infiere que el capital invertido fue insuficiente junto con una "promoción de sectores que no cuentan con ventajas comparativas, escaso beneficio real y dispersión espacial de los incentivos".

A nuestro entender más que un fracaso se trata de un éxito relativo. A escala regional los indicadores confirman lo que comentábamos más arriba acerca de la transformación que sufrió la región durante los últimos treinta años. En cambio a escala intraregional se manifiestan desequilibrios inter e intraprovinciales que confirman la polarización entre subregiones pero con predominio de modos modernos de producción.

Con respecto a lo que el autor titula "Imagen futura de la sociedad", hay tres aspectos que queremos rescatar: uno se refiere a la democracia como condición necesaria para superar el estancamiento, el otro a la integración latinoamericana y el tercero a las políticas del estado en materia de asentamientos humanos. A nuestro entender la democracia, como "respeto a las libertades individuales, distribución equitativa del ingreso y crecimiento de la economía" es sólo un aspecto muy parcial de lo que debemos entender por democracia en las regiones atrasadas. Creemos, y en ello centramos nuestra tesis sobre el modelo de desarrollo patagónico, que democracia implica el fortalecimiento de aquellos sectores sociales vinculados a las actividades históricas o de avanzada que requieren se les cree condiciones favorables para su organización política, económica y social. Es a partir de esas organizaciones, tal vez pequeñas en lo cuantitativo, que es posible pensar en un desarrollo armónico y autosostenido de las comunidades patagónicas. Y en ese sentido coincidimos con el autor en que cualquiera de los mecanismos que los distintos niveles del Estado utilicen, estén decididamente conectados a la economía básica de la región. En cuanto al segundo aspecto, si bien se hace mención en forma explícita a la integración latinoamericana, no define que para la Patagonia la cooperación en el largo plazo, y el comercio directo en el corto plazo, pasa por Chile. En ese sentido una política de verdadera unión con Chile permitirá la incorporación de mercados a escala suficiente para la promoción de las áreas de mayor atraso relativo dentro del área, que son justamente las del sector cordillerano. Por último en lo que se refiere a la política regional de asentamientos humanos, el autor deja de definir algunos aspectos claves: hacia dónde apuntar, cuáles son las actividades prioritarias, para qué y para quiénes realizar inversiones, estimular el crédito, promocionar, construir viviendas, etc., cuál es en síntesis el modelo de Patagonia deseable.

Desde nuestro punto de vista tal vez debamos pensar en estimular directa e indirectamente la formulación de programas de consolidación de las actividades económicas en pequeñas comunidades más que en las grandes inversiones que implican los grandes proyectos. Esto no significa, por supuesto, que deban descartarse localizaciones que exijan capitales cuantiosos con efectos multiplicadores previamente determinados. Lo que afirmamos es que la efectiva ocupación del espacio económico de la región patagónica debe sostenerse sobre la consolidación de los recursos naturales existentes y a partir de la población ya radicada mediante modos de producción modernos y eficientes pero adaptados a la organización política y social local.

Si a este modelo de asentamientos humanos se incorporan efectivos medios de comunicación y de transporte subsidiados no ya por otras regiones del país sino por las áreas típi-

amente urbanas e industriales ya establecidas especialmente en la región costera de la Patagonia, se puede garantizar un desarrollo autosostenido y con iguales posibilidades de obtención de bienes y servicios para cualquier comunidad, familia e individuos.

MESA REDONDA



MESA REDONDA

Arq. Ramos: En primer lugar, algo que no le pregunté a los organizadores, es ¿por qué no figuraba la Región Centro dentro de las exposiciones?. No sé cuál es la respuesta, pero eso me da la posibilidad de tomarme unos minutos más para tratar de reivindicar la Región Centro, porque si no vamos a tener que empezar a luchar por una salida al mar nosotros, directamente, desde Córdoba y las otras provincias que nos acompañan.

Pasando específicamente a la temática que se está tratando, si bien las opiniones que puedo dar en términos generales van a ser absolutamente personales, tampoco puedo desligarme del hecho de que dentro de la Unión Cívica Radical hemos estado trabajando en la plataforma política y dentro de esa plataforma se ha incluido un capítulo referente a la planificación regional, a los asentamientos humanos y a la gestión ambiental. Por lo tanto, no puedo dejar de señalar acá, si bien reitero que es una participación a nivel personal, todos los elementos que nosotros hemos desarrollado a partir de esa tarea. Incluso en la Convención Nacional, logramos que se incluyera también el tema de la Planificación Regional en la Plataforma Nacional. No sé si lo logramos, pero vinimos a plantearlo y así apareció con el aval de otros participantes.

Por primera vez, creo que desde hace muchos años, los técnicos podemos comenzar hablando del concepto de "provincia" en vez del concepto de "región". Y esto hace a algunos de los elementos que se han señalado acá, cuando se habló de una Planificación Regional autoritaria y llevada desde la Nación hacia el interior del país. Por eso me siento muy contento de poder comenzar a hablar ahora de la planificación desde la provincia hacia la Nación, rescatando totalmente el federalismo. Esto no niega, de ninguna manera, la posibilidad de la planificación regional, pero sí avala totalmente que para poder hacer planificación regional, es necesario practicar la Constitución en lo que hace al federalismo, y en lo que hace a la autonomía municipal. Con ese enfoque, en el caso de Córdoba, nosotros partimos desde el nivel puramente provincial, incluso por situaciones de diferenciación en los resultados políticos que se podían dar en el país. Pensamos que en Córdoba, quiero ser honesto en ese sentido, teníamos todas las posibilidades de ganar, inclusive lo fuimos viendo durante la campaña; a nivel nacional la situación a lo mejor también se daba así, pero podía resultar en alguna medida, menos clara para nosotros. Esa fue la razón por la cual nos trazamos una estrategia que tuviera cierta característica de autonomía, dada desde el nivel provincial. Pero, con una serie de agregados que, como ustedes podrán ver a partir de lo que exponga, hacen a la problemática de la planificación regional y de los asentamientos humanos.

El asunto de la política regional provincial y de los asentamientos humanos se ve reflejado en la propia Ley Orgánica que se pone en vigencia ahora con el nuevo gobierno constitucional. Como ustedes saben, a nivel nacional se dictó una Resolución permitiendo que el actual gobierno nacional admitiera que las provincias promulgaran esa nueva Ley Orgánica, de

manera que el nuevo gobierno se pueda hacer cargo, en su totalidad, de su cumplimiento sin que eso signifique posteriormente un refrendo de esas Leyes Orgánicas por intermedio de las Cámaras. La Ley contiene fundamentalmente algunos conceptos que son nuevos, como por ejemplo el de los gabinetes sectoriales, y un concepto que para Córdoba es novedoso, que es el del Consejo de Planificación y Coordinación (COPLACOR). Quiero hacer hincapié en la parte institucional, porque indudablemente es lo que más me ha preocupado en estos últimos días, sobre todo al tener que hacerme cargo de una función pública en pocas jornadas más.

Esos Gabinetes Sectoriales dividen grupos de trabajo ministeriales en tres gabinetes: uno, político-social, otro de programación y obras y otro económico-social. Esta división de Gabinetes sectoriales tiene varias razones de ser: en primer lugar, la primera razón de que sean tres, es que la Constitución permite a Córdoba, solamente, la existencia de tres ministros. Debido a que Córdoba es una provincia con una multiplicidad de características, en donde la ciudad de Córdoba es un nodo de articulación de regiones muy diversas y por lo tanto presenta una problemática bastante compleja, nosotros propendimos a la creación de otros Ministerios distintos a los tradicionales. Entre ellos, lo más novedoso y que hace a una política regional, es la creación de un Ministerio de Comercio Exterior; creo que es la primera vez que en una provincia se crea un Ministerio con tal cometido. Otra de las novedades es que el Ministerio de Economía fue dividido en Ministerio de Hacienda, de Industria, de Comercio Exterior, de Agricultura, todas ellas actividades que antes piramidalmente dependían de un ministro de economía, por lo que todos sufrimos la amarga experiencia de que la política económica no la manejara un gobierno, sino una persona que respondía en muchos casos a determinados intereses, e inclusive, dentro de ese superministerio realizaba las transferencias intersectoriales que quería. Es decir, canalizaba recursos del Sector Industria o del Sector Agropecuario hacia el Sector Financiero. Esta experiencia no quisimos correrla nuevamente, y por lo tanto abrimos ese Ministerio dándole una participación sectorial. Este es el Gabinete Económico-Social, ya que incluye también Acción Social, sobre todo por el manejo de las Cajas de Jubilación y todas las Cajas Profesionales.

En el otro Gabinete, de Programación y Obras, se encuentra el Ministerio de Obras Públicas, el de Planificación y Coordinación y el de Agricultura, Ministerio puesto allí porque es aquel que requiere, en el caso de Córdoba, una inversión del Estado en forma directa, mientras que el Área Industria se la toma más como una actividad de promoción. Por eso están relacionados en un mismo Gabinete Obras Públicas y Agricultura.

Finalmente, el otro Gabinete, es el Político-Social donde está incluido el Ministerio de Gobierno, que en una provincia viene a ser algo así como el Ministerio del Interior, el de Salud Pública y el de Educación. Ustedes dirán ¿por qué dijo primero que había tres ministros en la Constitución y ha señalado diez?. Lo que pasa, es que los distintos ministros responden a cada una de las cabezas del gabinete que los agrupa, sin que signifique relación de dependencia. Cada "cabeza" es la que refrenda a los otros ministros, que son en realidad personas que tienen el mismo rango, pero que gozan la ventaja, por ejemplo, de no poder ser llamados a Interpelaciones. O sea que tienen la posibilidad de equivocarse y que a lo mejor no lo llamen nunca a una Interpelación; es en alguna medida una responsabilidad bastante grande para cada uno de esos ministros. La instancia superior, es el COPLACOR, donde el conjunto de ministros participan, y es un Consejo de Planificación que toma las decisiones y

las compatibiliza. Se desenvuelve con la presidencia del gobernador y la secretaría técnica del ministro de planeamiento y coordinación. Además, existen las sectoriales de planificación que son las que se encuentran localizadas dentro de cada Ministerio y están horizontalmente ligadas al Ministerio de Planificación y existen las regionales de planificación que se manejan directamente desde el Ministerio de Planificación.

El Ministerio de Planificación, ha sido puesto como tal porque no se quiso que fuera una Secretaría Técnica solamente, en la medida que, quizás, bajo esa figura se lo ve como un Ministerio que está alejado o que está un poco arriba de la línea de los otros Ministerios. A mi entender, el hecho de que esté en la misma línea que los otros por más que cumpla una función de coordinación, hace que no aparezca esa figura.

¿Cuáles son los agregados que, desde un enfoque federalista, elaborados en una propuesta política partidista, hacen a la problemática de la integración regional?. En primer lugar, en nuestra Plataforma está claramente señalada la promoción de una salida por el Pacífico, a través de Catamarca por el Paso de San Francisco, que de acuerdo a las condiciones que se señalan, pareciera que cumple con el hecho de poder ser transitado durante todo el año, y con un fin claro de promover, por Chile, la búsqueda de mercados fundamentalmente en el Pacífico ahorrando costos de transporte que son bastante ponderables. En estudios que se han realizado, el costo/tonelada hacia un mercado asiático varía de 230 dólares a algo así como 80 dólares, saliendo directamente por allí. Esta salida que está buscada por el lado del Pacífico, también permitiría la integración de un eje longitudinal que se contacta directamente con la Región NEA, específicamente con el puerto de Concepción del Uruguay que es el puerto más hacia el norte con muchas facilidades, sobre el río Uruguay. Este puerto evidentemente no tiene las posibilidades de barcos de gran calado, pero permitiría un cierto nivel de comercialización con el resto de América Latina.

La otra cuestión importante, porque hace también a la Región Centro y a las regiones que se integren quizás en una política de esa naturaleza, es lo que ya señalé de la creación del Ministerio de Comercio Exterior que, evidentemente, no intenta pasar por arriba de toda la política de comercio exterior nacional, pero sí pretende obviar la burocracia porteña a fin de evitar el tener que hacer trámites en Buenos Aires para conseguir exportar cosas que de otra manera (que es lo que intenta hacer esta Secretaría) podrían ser facilitadas desde la misma Región.

Otro de los aspectos importantes que hace a la política regional es que se tratará de responder a estímulos nacionales de promoción agrícola e industrial, pero siempre considerando las ventajas comparativas de la producción cordobesa en función de los mercados internacionales que, la propia provincia de Córdoba pueda promover. ¿Qué significa esto? En el pasado, se han promovido determinados cultivos desde el puerto de Buenos Aires para el pago de la deuda externa como producto de exportación y gran parte de la provincia de Córdoba, sin tener las condiciones ecológicas apropiadas, ha respondido a esos estímulos, llegando a rendimientos cinco veces menor que los que se dan en la Pampa Húmeda. Ello ha acontecido por la práctica de ciertas medidas promocionales que benefician o que están orientadas a ciertas partes del país y que no han tenido en cuenta la producción de otras zonas. Y también se debe a la falta de valor empresarial o de conocimiento tecnológico y de los mercados de los propios agricultores, que, evidentemente han respondido lisa y llanamente a cier-

tos estímulos.

Otro de los aspectos importantes que están incluidos dentro de esta política provincial, es la promoción de convenios interprovinciales, o sea la planificación regional a nivel de integración con otras provincias, elemento que está implícito en la propia reivindicación del federalismo. En la medida en que se reivindique el federalismo, las provincias van a tener la absoluta libertad de hacer convenios entre ellas para tomar áreas limítrofes comunes y propender así a la administración de nuevas regiones, si lo que pretenden es planificar aquellos problemas que trasciendan los límites históricos y administrativos de la provincia.

La otra cuestión que hace también a esta reivindicación federalista y a la planificación regional, es la recomposición de las relaciones Nación-Provincia-Municipio, hecho fundamental para el verdadero desarrollo de un modelo autónomo del interior del país. En los últimos años ha habido una transferencia de recursos financieros desde el Municipio hacia la Provincia y de la Provincia hacia la Nación. ¡Cómo habrá sido esa transferencia que hasta un gobernador militar renunció! Es el caso del Gral. Chasseing, cuando precisamente el Ministerio de Economía realizó una transferencia importante de recursos. Para que ustedes tengan una idea, en la Empresa Provincial de Energía de Córdoba, prácticamente un 50% de las tarifas son impuestos del orden nacional. Es evidente que hay provincias, como Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que están financiando, no sólo a la Capital federal sino parte de otras provincias, por supuesto de menor nivel de desarrollo relativo; cosa a la cual no me opongo, pero eso tiene que ser estipulado y promovido a través de un consenso federalista a nivel nacional.

Otra cosa importante, es la descentralización de la Administración Provincial en las distintas regiones que componen la provincia. Durante el recorrido de los 240 Municipios con que cuenta Córdoba, más todas las Comisiones Vecinales, hemos notado la resistencia al centralismo de la ciudad de Buenos Aires que se puede plantear a nivel nacional. Es decir, que entendemos claramente que, mientras no haya una descentralización de la planificación y de la ejecución de programas y proyectos de las distintas regiones y/o provincias, está de más que se planifique centralmente. En ese sentido he tenido experiencias muy interesantes; por ejemplo, expertos del plan francés de nivel nacional me señalaron que la oficina central de Planificación era sumamente pequeña y que, precisamente, el desarrollo de los planes, programas y proyectos y los consiguientes recursos para la ejecución estaban localizados en las propias regiones.

La nuestra es, en definitiva, una postura que, sin negar la planificación regional, nace de una situación netamente federalista y señala que, en base a la reivindicación del federalismo es que se podrá dar una verdadera planificación regional en el país. Para mí es algo así como la libertad de los individuos; en la medida que los individuos se sientan libres y logrados podrán relacionarse entre sí y complementarse entre sí para propender a un logro de un objetivo mayor, a un logro en términos sociales.

Contador Sansberro: Fundamentalmente, intentaré hacer en esta intervención, una especie de análisis global, enfocando el problema espacial y no el problema regional. Tal vez esto pueda parecer raro cuando proviene de un regionalista, ya que en la charla van a apa-

recer implícitamente críticas al esquema regional o a la idea de las Regiones tal cual las conocemos. Solicito también perdón porque el enfoque es economicista.<sup>1</sup> Si hacemos una pequeña referencia sobre el problema del desarrollo nacional podremos prestar atención al hecho de que entre 1915 hasta la fecha, en esos 70 años de la historia argentina, la tasa media de crecimiento del PBI fue del 3,45%. La de población, fue del 2%. Es decir que el PBI per cápita se incrementó en una tasa del orden del 1,45% anual medio. Medido en términos de riqueza, puede decirse que el PBI per cápita se duplicó en poco más de 70 años. Esto, evidentemente, no es reflejo de un país en desarrollo. Económicamente se ha dado en definir a esto como el agotamiento del modelo de crecimiento de Pampa Húmeda.

A la vez, de tener una distribución de población en cierta manera adecuada, aunque no ideal, a principios de siglo, nos encontramos con que en el 80 el 34,8% de la población se concentraba en el 0,14% del territorio continental. Creo que éste es un tema que, no por conocido debe dejarnos de llamar la atención cuando analizamos el problema espacial. Esta es una demostración de nuestro estancamiento. Argentina no ha conseguido los objetivos de desarrollo con el agravante de la existencia de superpoblación en una ínfima parte del territorio. Como resultado, el ingreso per cápita de esa población es el doble al del promedio nacional, pero es el cuádruple del área periférica. Y esa es una de las antinomias que también conocemos y que a cada rato se nos presentan.

En definitiva, esto viene, creemos todos, por el agotamiento del modelo de expansión de la Pampa Húmeda dado que no se llegó a obtener una integración industrial. Es decir, el proceso industrial argentino no ha podido integrarse con sus fuentes de recursos naturales. Ello trae como consecuencia el agudizamiento de las tensiones entre el "centro" y la "periferia" y de hecho la enorme expectativa social de esa gran masa de población instalada en la única área desarrollada del país, la cual recibe los influjos de áreas desarrolladas externas e intenta copiarle los modelos y pautas de consumo, agudizando enormemente las tensiones entre el producto deseado por la comunidad y el producto obtenido. Es decir que el conjunto de los conflictos sociales se acentúa cada vez más. El resultado es que las crisis de la economía argentina son cada vez más recurrentes y más profundas.

En este análisis, por supuesto, estamos tomando la media de un período de 70 años y tiene sólo el objeto de reflexionar acerca de los problemas de estructura a largo plazo. Si analizamos el tema desde el punto de vista de las relaciones interindustriales y las relaciones de mercado, nos encontramos que la industria obtenida en estas condiciones, es una industria altamente oligopólica que, en base a las uniones de mercados, logra u obtiene parcelas del mismo a los precios que en definitiva cada agrupación considera adecuado. Esto es claro en el caso de las ramas petroquímicas y tremendamente claro en la metalurgia pesada. En la industria cementera, lo vemos evidente. Ello también tiene lugar en las industrias tradicionales de nuestras regiones. Tal situación industrial ha llevado a una altísima dependencia de las importaciones y, es sabida la alta sensibilidad de la economía al multiplicador de importaciones. En cierta manera, con este esquema industrial, Argentina pareciera un país como Japón, es decir, un país que no tiene recursos naturales (los japoneses dicen

---

<sup>1</sup>Se refiere a la crítica que se hizo en el debate sobre el enfoque exclusivamente economicista de los problemas regionales.

que su único recurso es la inteligencia). Entonces, nuestra economía se basa en la importación de insumos industriales para elaborar bienes terminados despreciando, subutilizando o no utilizando todos los recursos naturales que dispone. En todas estas cuestiones, está evidentemente implícita la idea del "espacio nacional"; en el hecho político-ideológico lo vemos a través de las antinomias. La antinomia unitario-federal, la antinomia centro-periferia, la antinomia integración interna de la economía nacional versus la integración de la economía nacional dentro de su espacio y con áreas adyacentes, la antinomia localización en áreas de mercado versus localización en las áreas donde están los recursos, la antinomia concentración a escala que se dio, sobre la llamada megalópolis argentina o el eje fluvial industrial argentino contra la visión de industrias propulsantes radicadas en las áreas de existencia de los recursos naturales, o polos de desarrollo.

A través de los distintos intentos de planificación regional realizada desde la nación vemos siempre que se regionalizan políticas nacionales, pero globales, que nada tienen que ver con las políticas sectoriales manejadas también por el gobierno nacional. Así, cuando se le priva a una región de un proyecto industrial, o de un determinado aprovechamiento acorde con sus posibilidades del recurso natural y a las políticas sectoriales, aparece esa deficiencia. A través de las políticas sectoriales (como la del régimen petroquímico) divorciadas totalmente de aquella "pseudoregionalización" de políticas nacionales, evidentemente se invalidan en la práctica todas las posibilidades de existencia real de una regionalización.

En conclusión, puede decirse que Argentina está estancada en función de las expectativas de su población y del grado de desarrollo cultural de la misma. Y ese estancamiento está íntimamente vinculado con el desconocimiento histórico (yo diría hasta el desprecio) de quienes, de alguna manera, rigieron los destinos del país a través del tiempo, lo cual les hizo privilegiar exclusivamente el crecimiento del centro; esto es, si se quiere el desprecio por el espacio nacional. La variable "espacio nacional" no ha entrado ni en la planificación regional, ni en la sectorial, ni en la planificación global de Argentina. La variable "espacio" figura cuando es necesario ubicar el lugar físico para una planta, que un régimen sectorial de planificación o una conveniencia sectorial consideró necesario establecer. La variable "espacio", entonces, entra exclusivamente por el espacio banal y no por el espacio en toda su plenitud, en todo su contenido.

Creemos que el desarrollo de Argentina, la ruptura del estancamiento pasa a través de, y exclusivamente por, el aprovechamiento de sus recursos naturales; de una correcta estrategia de uso de esos recursos y por supuesto, por la necesaria integración industrial. Tales recursos están disponibles en el territorio nacional. A título de anécdota, hace poco tiempo estuve en una reunión, en la cual un alto funcionario de Petroquímica Argentina se lamentaba de que el gas no estuviera sobre la costa atlántica y en lo posible en las áreas pobladas, porque entonces sería mucho más fácil el problema del desarrollo. Este concepto me despertó esta reflexión: mire, gracias a Dios que tenemos gas en la Argentina; ojalá lo pudiéramos usar pues está dentro del espacio argentino aunque no esté en Buenos Aires. Esto no es una crítica, ni implica una posición provincialista o localista; también en esto tenemos que tener, y acá viene la crítica, una ubicación regional. De acuerdo a cómo se ha

planteado o cómo se ha visto en Argentina el esquema regional, resultaba lo siguiente: identificaba una región como una economía aislada, una isla económica en el país, se trataba que, de alguna manera, la pobre gente habitante de esa región tuviera un mejor ingreso, incrementara su eficiencia en el uso de los recursos y los distribuyera tal vez un poco mejor. Desgraciadamente, más allá de las intenciones, más allá de lo que en planificación se pudo hacer en términos de estrategia de desarrollo regional, la realidad en cuanto a la aplicación de las políticas, es decir, la regionalización de políticas nacionales, terminó en eso. Los proyectos fundamentales no están asociados al espacio como una utilización integral del mismo, sino asociados a los intereses de un sector, del sector de los petroquímicos, por ejemplo, sin tener en cuenta las demás connotaciones que la petroquímica integrada a un espacio nacional debidamente usado, podría dar para el país.

Esto es sumamente importante, creemos, y es uno de los puntos esenciales en el tema. Entonces, el problema "regionalización", más allá de la federalización de la planificación, implica la federalización de la concepción nacional de desarrollo, no sólo de los instrumentos. El país se hizo por la unión de las provincias, y en esa decisión estuvo presente el principio de desarrollo armónico. La federalización es, entonces, la federalización del conjunto nacional. Creo que, en la medida que no se asuma el hecho de que las medidas, las políticas, las decisiones y el pensamiento nacional deben estar íntimamente asociados a un esquema global-sectorial-espacial y vinculado entre sí, será muy difícil romper cualquiera de las antinomias con las cuales nos enfrentamos. Los esfuerzos de un sector no necesariamente generan desarrollo sobre el área pues los excedentes pueden ser girados a otras áreas. Me pregunto ¿qué va a pasar con la petroquímica?, más allá del hecho que una simple planta instalada en cualquier región, exige una enorme relación capital/trabajo, ¿qué va a pasar cuando nos peleemos entre provincias para tener el honor de la localización?. Aparece entonces una inversión de 1.000 millones de dólares que ocupa 80 personas; y se trae gas, pero luego no nos pagan la regalía, porque bajo el concepto de que la empresa está radicada y la inversión en pesos efectuada, tiene desgravación, etc.; esto a su vez trae como consecuencia que la provincia no reciba ingresos ante un recurso natural que se está escapando.

Esto es un caso típico de regionalización de políticas sectoriales tal cual lo hemos experimentado a través de la historia. Debemos lograr una noción distinta del país; abandonar la idea de las regiones islas. Hacemos mucho mal al país con la idea de las regiones; con los planteos regionales a que hemos llegado. Hemos terminado definiendo regiones donde pareciera que el concepto primordial que el conjunto nacional tiene de ellas, además de la visión anecdótica de su folklorismo, es el compromiso de ayudarlas. La identificación, de la "isla" económica, de una zona aislada de las leyes del mercado, por el ejercicio de las ideologías y de las políticas a través de tantos años, el marginamiento de esa región y de su espacio, ha terminado, en definitiva, en el tratamiento de un problema social de un área que aparentemente no posee recursos, por lo que debemos concurrir a ayudarla vía el gobierno nacional.

La revalorización del espacio nacional con sus características federales, resulta la prioridad. Agregaría solamente que, conceptualizado el tema en sus aspectos globales, sectoriales y espaciales, la prioridad entonces es definir una estrategia nacional de desarro-

llo. Estrategia nacional de desarrollo que, a través de su contenido espacial deberá resolver los problemas que presenta el espacio nacional en sus distintos puntos. Por supuesto, esta estrategia no es producto del técnico; tampoco es producto de una administración, sino que resulta de la conceptualización de la idea que un país, como conjunto, tenga de cuáles van a ser sus principales motivaciones para el desarrollo. Hasta ahora en Argentina nos hemos manejado con motivaciones globales; se mira al país como un punto. Cuando la nación o los técnicos nacionales, hablan de Argentina, hablan de su variable de producto bruto y del ingreso per cápita; pero a un natural de Jujuy, de Formosa, de Catamarca o de La Rioja, ¿qué le significa el ingreso per cápita que exhibimos o que planteamos en la variable global, respecto de lo que es en la realidad de esa provincia?

Dr. Natale (Moderador): Hasta acá me parece, después de escuchar las dos exposiciones anteriores, que han surgido nuevos puntos de vista que ni siquiera entraron en el resumen del Lic. Lindenboim. Hemos encontrado que no se ha hecho un planteo de planificación regional sino uno de planificación provincial, teniendo en cuenta diferentes factores que podían impedir aquella planificación regional con carácter coherente. Y, por otro lado, aparece ahora un problema de mucha más vastedad. Se está planteando que, necesariamente, el concepto de región no existe si no existe además una estrategia de carácter nacional, que depende fundamentalmente de las antinomias que enumeré con bastante claridad Sansberro, y que aparentemente no aparecen resueltas.

La única pregunta que yo sugeriría también ahora es si todo depende únicamente de esa estrategia nacional, si sólo existen condicionamientos de factores internos pertenecientes a las regiones o a las áreas dominantes del país, o si también existen factores externos, que de una manera u otra, condicionan toda nuestra estrategia de desarrollo regional. Lo único que trato es de incentivar. Cedo la palabra a González Arzac para que trate de seguir el tema.

Lic. González Arzac: Comparto buena parte de todo lo que dijo Sansberro, pero no esto, de que todo es cuestión de una estrategia nacional. Creo lo siguiente: hay dos tipos de planificación regional que tenemos que diferenciarlos netamente. El ya lo hizo. Cuando habló de políticas nacionales regionalizadas, se refirió a un problema que nosotros hemos sufrido y que además lo podemos ver en otras naciones del Universo. La planificación regional puede ser emanada de las regiones y en el interés de las regiones y puede ser una planificación emanada del poder central en interés y comodidad de los burócratas centrales: éstos son dos tipos de planificación regional. En un caso, se tiene como núcleo el interés regional, que es un interés vivo, existente y cuya defensa se promueve a través de determinadas medidas y así, entonces, se llega a la región como nucleamiento en torno a la defensa de un interés regional, de un bien común regional diferente, aunque no opuesto al bien común nacional. Aquí, entonces, obtenemos la consideración de la región como sujeto; es el nucleamiento humano en torno a la defensa de un interés que, como puede ser localizado en el espacio, se llama interés regional. Mientras que lo otro, y en esto nos cabe a todos la culpa porque alguna vez entramos en el juego aunque después nos rectificamos, favorece el interés de los burócratas centrales que es tomar el país, recortarlo con una tijera y decir:

esta es la región. La diferencia que nos va a dar un sistema y otro es que en el primero vamos a encontrarnos por un lado con espacios superpuestos entre una región y otra, y por otro, con una gran cantidad de espacios interregionales. Esto, en lugar de facilitar la comodidad de los burócratas centrales, por el contrario, les crea una infinidad de problemas.

Un ejemplo de planificación regional centralista, por ejemplo son estas regionalizaciones que hacen todas las Empresas del Estado, en donde dividen las regiones conforme a como les viene bien a los gerentes de la casa central. Lo contrario, es lo que deseábamos que se dé y lo que hemos favorecido desde el Consejo Federal de Inversiones, compartiendo esta tarea con Sansberro y con otros de los que están aquí. Pero, a lo mejor le erramos en esto de que, teniendo en cuenta el interés regional, es decir el interés local, recortamos el país, no dejamos espacios interregionales, no admitimos que había zonas superpuestas, con sus consecuencias. Pero, este esquema de división, que fue después adoptado por el CONADE, etc., está un poco perimido porque todo se ha modificado, ya que las actividades económicas y la constitución social de esas regiones en algunos casos ha variado y habría que revisarlo. Además creo que tenemos que adoptar este criterio de la región como sujeto vivo y esencialmente mutable. Espero que haya acuerdo en esto.

Ing. Giberti: Pensaba repasar algunos temas no tocados o poco tocados, pero el esquema me parece demasiado ambicioso para el tiempo disponible, y entonces me voy a referir esencialmente a uno de ellos que en realidad, no ha sido abordado específicamente, pero que sí ha sido incluido en algunos otros desarrollos que se hicieron acá. Por ello creo conveniente agrupar, sintetizar y emitir un juicio final desde mi punto de vista.

El tema es el papel que juegan los técnicos en el desarrollo. Sin duda, el técnico es un elemento necesario para el desarrollo, pero no es suficiente. Entiendo que el auténtico desarrollo llámese nacional o regional debe nacer de las necesidades sentidas de la comunidad que va a ser objeto de un plan de desarrollo. Ese es un requisito fundamental y necesario pero, luego surge el otro requisito ya que, con buenos técnicos, se pueden elaborar buenos planes de desarrollo, pero sólo con buenos técnicos, sin esa necesidad sentida y sin ese deseo de la comunidad, no se puede ir a ningún lado. Como tampoco se puede ir a ningún lado sin una decisión política de lograr un determinado tipo de desarrollo, o sea, de lograr determinados cambios. Entonces, si lo planteamos así, el técnico no está en condiciones de elegir soluciones idealmente mejores, a su modo de ver las cosas, sino que debe actuar dentro de un determinado marco socio-político que surge de las necesidades sentidas de la comunidad, del juego de la democracia que lo enmarca en una Constitución y lo enmarca también en un programa, cuyas bases esenciales creo que han de ser las bases del grupo mayoritario que ejerce el poder.

Este momento en que asistimos a un renacimiento de la democracia, en que debemos por el esfuerzo mutuo reconstruir la democracia, me parece importante para hacer estas reflexiones. En definitiva, sin marco político nada es factible para los técnicos por muy buenos que sean. Sus planes serán meros ejercicios intelectuales si no se ajustan a ese marco político y sin ese marco político y sin esa decisión política de efectuar determinados cambios, tampoco podrán llevarse a la práctica los planes de desarrollo aunque surjan de las necesi-

dades sentidas de la comunidad. Se habló anteriormente con acierto, que eso implica, en definitiva, un realismo político. Los técnicos no han de hacer los planes que les parezcan idealmente mejores, sino aquellos factibles de realizarse dentro del marco socio-político reinante.

En el realismo político se señaló también, y estoy totalmente de acuerdo, que interviene la relación de fuerzas, pero lo que quería agregar, es que no debemos interpretar esa relación de fuerzas como algo estático. Es el propio cambio el que puede, por su dinámica, hacer variar la relación de fuerzas. Un gobierno, y, en el caso actual creo que es un buen ejemplo, con su propio accionar puede aumentar la relación de fuerzas, puede aumentar el poder político que tiene en la medida que los cambios que auspicia lleven al país o a la región a un estadio superior al anterior. Del mismo modo, si no se efectúan buenas acciones de gobierno, las relaciones de fuerza van cambiando a la inversa. Por eso sostengo que debemos tener en cuenta la relación de fuerzas, el realismo político, pero debemos tener en cuenta también ese aspecto sumamente dinámico de esa relación de fuerzas; el resultado de más de una votación puede servirnos de ejemplo.

En definitiva, cabe a las autoridades políticas fijar rumbos. Creo que al hablar de fijar rumbos estamos diciendo que debe irse un poco adelante de las necesidades sentidas, pero no detrás de ellas. Es decir, que el realismo político tiene un máximo y un mínimo; si no cumplimos ese mínimo vamos perdiendo la fuerza política que es la necesaria para gobernar. Y eso implica pensar que el marco está, en buena parte, predeterminado por la plataforma electoral de un Partido que, al ser sancionado por el voto de la mayoría se convierte en la plataforma de la mayoría del país y en la plataforma del país, aunque el derecho de las minorías a disentir existe y debe ser respetado. Los objetivos que allí aparecen entiendo que son irrenunciables para el gobierno, como es irrenunciable la tarea de gobernar, y no son negociables. En cambio, la instrumentación de los objetivos, en la que los técnicos tienen un enorme y gran papel sí puede ser objeto de negociación.

Este aspecto se vincula con lo que se discutió y se conversó acá, sobre la participación. Se habló de que debe haber una amplia participación de la comunidad a través, especialmente de sus organismos, de sus organizaciones intermedias; estoy totalmente de acuerdo con ello pero creo que debe haber una participación democrática, que no es una en la que el gobierno delegue su esencial función de gobernar. La participación ha de ser amplia, el consenso para el cambio es fundamentalmente necesario, también lo es para un plan nacional, regional o zonal, pero no debemos buscar el consenso unánime sino el consenso mayoritario. Tampoco debemos olvidar que las elecciones marcan el consenso nacional, por eso digo que el deber de gobernar es irrenunciable. Un gobierno que por vía de consenso, olvide los deberes y los compromisos que asumió con su plataforma, no está gobernando sino que está negociando los principios no negociables. Si un gobierno se trazó una determinada senda, por ejemplo romper los vínculos de la dependencia, no debe, por la vía de un pretendido consenso con entidades intermedias, abdicar de ese principio. Por otra parte, la consulta es fácil de determinar teóricamente pero no es tan fácil llevarla a la práctica. ¿A quiénes se consulta?, decimos, por ejemplo, a las entidades intermedias, a las organizaciones de la comunidad. Creo que debe ser así, pero debemos tener en cuenta que posiblemente los

sectores más necesitados de expresarse, son aquellos que menos organizaciones representativas tienen; que los sectores de más poder económico son los que más organizaciones representativas tienen y que a veces se presentan con distinto sello y distinto nombre y no son más que los mismos intereses repetidos. Por tanto no se trata de una convocatoria automática a todas las entidades existentes, y de reconocerles una representatividad que no sea la justa. Tal representatividad no surge de su cantidad de afiliados, ni de la cantidad de instituciones, sino que surge de los intereses que verdaderamente representan y de la porción justa de esos intereses dentro del interés nacional.

Y diría, también, que las entidades que se consultan, deberían estar democráticamente organizadas, porque si no no tiene sentido consultarlas. Esto significa que se las debe democratizar, en todo caso, por medio de leyes generales. Se habla mucho de democratizar las instituciones gremiales representativas del sector obrero y no veo por qué no se puede hablar de democratizar las otras entidades. Si hay entidades del sector empresarial que tienen un sistema de voto por poder, que es esencialmente antidemocrático porque permite que personas con reconocido poder económico soliciten un poder para votar a quienes están directa o indirectamente bajo su dependencia, no veo por qué no se ha de intervenir por medio de una ley general, que así como en el caso de la Ley de Asociaciones Profesionales establezca las bases mínimas que han de tener dichas asociaciones. Cumplidos esos requisitos y con ese marco y esas limitaciones, debe incorporárselos esencialmente como organismos de consulta y no como organismos de decisión. La consulta es esencialmente necesaria, pero dentro de determinados límites.

Las entidades propias de nuestro sistema republicano, representativo y federal son las que verdaderamente representan los intereses del pueblo, dentro de una organización democrática. Por eso insisto en que todo esto es en vano si no hay un proceso general de democratización, y tal proceso apenas comienza con las elecciones y necesita indiscutiblemente un amplio proceso participativo que apunte, lisa y llanamente, a cambiar las estructuras de poder; que no se cambian solamente por las elecciones, pero que necesitan elecciones para poder cambiar.

Dentro de ese marco, los programas regionales no pueden ser orientados desde la propia región, sino que tienen que obedecer a lineamientos generales que nazcan de un plan nacional. De un plan nacional que otorgue prioridades, que fije los lineamientos globales; luego, por cierto, habrá distintos niveles de planificación y distintos organismos de planificación. Hay lugar, entonces, para organismos nacionales y para organismos regionales, pero no puede concebirse la programación regional sin lineamientos nacionales. Yo creo que sería peligroso dejar que la propia región establezca los lineamientos generales de sus planes. Dicho en otros términos, sin convocáramos a las instituciones corporativas de la Región Pampeana para consultarlas acerca de un programa de desarrollo para la Región Pampeana, por cierto que no tendrían ninguna predisposición a la transferencia de recursos que forzosamente debe hacerse desde esa región hacia las otras, para conseguir un desarrollo regional más equilibrado dentro del país. Pero si convocáramos a una región comparativamente menos desarrollada que la Pampeana, posiblemente pediría una transferencia mayor de recursos que la que, factiblemente es posible. De ahí entonces que crea que debe haber

una planificación centralizada, lo que no quiere decir una planificación única, sino una planificación centralizada en un nivel superior que fije, como decía recién, las prioridades, los lineamientos globales dentro de los cuales se ubiquen los otros niveles sucesivamente inferiores de planificación. Y desde luego que esto no implica no dar participación a la región, ya que cualquier sistema de cambios regionales, llámese planes de desarrollo o no, debe surgir de la propia región, pero debe acomodarse a esos lineamientos generales dados por una planificación nacional.

Esto está también vinculado con algo que se conversó aquí y se propuso en algunos trabajos, de descentralizar las decisiones. Como ejemplo específico, uno de los trabajos hablaba de dar independencia, representatividad y poder al Instituto Nacional de Vitivinicultura. Tomo esto como un simple ejemplo, podría hablarse de cualquier otro instituto, o cualquier otra dependencia más o menos autónoma dentro del Sector Público. Al contrario, repito, creo que la decisión debe ser centralizada, a distintos niveles desde luego; debe haber decisiones centralizadas a un nivel superior y otras descentralizadas a niveles inferiores; pero debemos partir de decisiones globales centralizadas lo que no implica que sean discrecionales y mucho menos unipersonales. Dentro de un sistema democrático y constitucional como el nuestro, desde luego que parte de esas decisiones surgirán del Parlamento que no es, por cierto, unipersonal; otras surgirán del Poder Ejecutivo que tampoco es unipersonal en realidad, aunque su dirección la ejerza una sola persona, porque en un estado moderno es prácticamente imposible que una sola persona resuelva todos los asuntos que le competen. Vale decir que el Poder Ejecutivo está encabezado por una persona, pero dista en la práctica de ser un organismo unipersonal y mucho menos, discrecional. Insisto una vez más que esto es un problema esencialmente de democracia, porque deben existir y existen en una democracia que verdaderamente funciona, las formas auténticas, no espurias, de presionar, de hacer llegar opiniones, de llegar a acuerdos y de plantear disidencias.

Esto entonces, es muy distinto que las decisiones centralizadas que pudieron tomarse durante tantos años, con gobiernos autoritarios, antidemocráticos, dictatoriales. Creo que debemos darnos cuenta que, o vivimos en una democracia o no lo hacemos, y para vivir en la democracia tenemos que convertirnos en propiciadores de esa democracia y adaptar a ella nuestras propias conductas.

El Gobierno Nacional no puede ser visualizado como antifederal o como antilocal dentro de un esquema democrático; lo fueron sí los gobiernos dictatoriales porque expresaron no sólo la voluntad de unas pocas personas, sino la voluntad de círculos minoritarios que querían un desarrollo deformado del país, mejor dicho, que no querían el desarrollo del país. Si entramos en una senda democrática la situación es distinta, y repito que la senda democrática no consiste sólo en votar sino que consiste en actuar después de la votación.

Los gobiernos nacionales, entonces, no deben ser interpretados en un proceso democrático como gobiernos centrales, que sólo piensan en Buenos Aires o la Región Pampeana. Los gobiernos provinciales, dentro de esa ubicación democrática, son la expresión fiel de las necesidades regionales; si no son democráticos, son la expresión fiel, muchas veces de las oligarquías regionales, que es cosa distinta.

Se habló, también, de organización administrativa y es necesario que exista una orga-

nización administrativa que ponga en marcha todo ésto, pero yo diría que aquí la solución de fondo, no es tanto la bondad de los programas técnicos, la excelencia o no de la organización administrativa, no una descentralización utópica que tienda a la desorganización, sino la lucha por la democracia concebida como algo que parte de unas elecciones, pero toma eso como base para cambiar las estructuras de poder, porque en definitiva los programas de desarrollo nacionales, regionales o como quiera llamarse son problemas de estructura de poder. Mientras divaguemos sobre qué técnicas aplicamos, sobre qué organismos creamos y no cambiemos las estructuras de poder, estamos haciendo un diálogo de sordos.

Dr. Corcuera: Tomo la palabra para agradecerle al Centro de Estudios Urbanos y Regionales esta invitación, y creo que lo hago un poco en nombre de todos los participantes de esta Mesa Redonda, en las personas de Alejandro Rofman, de Mabel Manzanal y colaboradores, y agradezco también a ésta, mi vieja casa de trabajo,<sup>2</sup> este albergarnos hoy, en estos días. A los que me conocen, que saben bien que yo soy ya desde hace unos cuantos años un hombre de partido político, voy a decirles que mi enfoque no va a ser aséptico.

Este es un país, el nuestro, al que un poco todos y algunos más han dejado en paupérrimas condiciones. Destruído, con ingresos regresivos, con miseria, con subalimentación. Dentro de este marco actual, se inscribe claramente el problema regional argentino, acentuado, retrogradado, denigrado, maltratado y con enfoques que son realmente de lesa patria. Este concepto tiene que estar en el fondo de qué es lo que se puede hacer en esta Argentina de hoy en materia regional y en materia nacional, ya que en definitiva lo regional unido es el concepto de unidad nacional necesaria. No podemos pensar, entonces, quizás con una exquisitez de carácter académico, cómo van a ser los próximos seis años. Los próximos seis años, ese tránsito del que hablaba el Ing. Giberti hacia la libertad y hacia la democracia va a haber que ganarlos y por eso mismo, el diálogo, fecundo con las regiones e intraregiones, va a ser trabajoso.

Un país gobernado, en gran parte, desde fuera de él a través de determinadas fuerzas que ocuparon lesivamente el estado nacional, no reconstruye aquellas provincias que, como La Rioja, proveían la caballería del ejército nacional o que, como la ciudad de Corrientes, tenía los principales astilleros fluviales de la Argentina, no reconstruye aquellos que eran centros de poder y de federalismo real, sino a partir de una genuina decisión nacional.'

Este partido político, la Unión Cívica Radical que, desde el lunes comienza a gobernar efectivamente, tiene inscripta en su plataforma algunas cosas que aquí se dijeron y entre ellas, una página que habla claramente del federalismo económico. Yo no creo, sinceramente, que podamos pensar en términos regionales, sin capacidad financiera por parte de las provincias, tema que aquí tocó Horacio Lafuente esta misma mañana. Si no hay capacidad financiera las provincias son pobres de solemnidad, como son Formosa, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Luis; si esas provincias no pueden crecer, el estado nacional debe asignarles netamente un subsidio; debe hacerlo claramente, no para lesionarlas sino para rescatarlas:

---

<sup>2</sup>Se refiere al Consejo Federal de Inversiones.

nadie se queda donde pierde el trabajo y donde la subalimentación es la norma de todos los días. Por otro lado --y a manera de ejemplo--, comprar el gas de Santa Cruz se ha convertido casi en un artículo de primera necesidad, pero al mismo tiempo en una erogación fundamental en el bolsillo familiar; por lo tanto el gas, que en esa región es un factor de asentamiento poblacional, en otras se convierte en una erogación que excede las posibilidades.

Yo, que con 25 años de vida dedicada a los problemas regionales, me siento un porteño renegado porque siempre pensé en el interior de mi país, maldigo el cinturón de miseria que rodea a la Capital; uno de los cinturones de miseria más abyectos que tiene la Argentina, acá nomás, a 30 Km. No hace falta ir a Tucumán, no hace falta ir al gran Córdoba, no hace falta estar en Resistencia, quizás las condiciones de miseria más serias que tiene la Argentina se ven alrededor de su Capital. Entonces, esta confrontación de los del centro y la periferia ha perdido vigencia, como decía González Arzac, es otro el problema regional que tiene la Argentina. Han retornado catamarqueños a su provincia, ¿por qué?. Porque en definitiva era más fácil cultivar una hogaza de pan en algún surco de Catamarca, que conseguir pordiosereando una rebanada de pan en la Capital Federal.

Creo que con este enfoque a través del cual quiero desnudar una realidad, entiendo que no es optimista el panorama regional argentino. En primer lugar, porque los ejemplos extranjeros dicen que la teoría y planificación regional que es la Cenicienta de las Ciencias de la Economía, no es precisamente de gran acierto en sus soluciones. No hay que tomar más que el sur de Italia, donde el Banco Para el Mediodía italiano, o la Casa del Mezzogiorno, había invertido en 1973 más de 500 millones de dólares en obras de infraestructura y donde la gente se seguía yendo al norte. Hay que tener en cuenta los esfuerzos que ha hecho el gobierno francés en la zona del sur de Francia, y las taras causales del empobrecimiento de la región sur francesa, con respecto a la norte francesa son evidentes y continúan. Y Andalucía cuya novena provincia es Barcelona, donde van a parar todos los andaluces para conseguir trabajo, sigue siendo la zona largamente marginada por el conjunto de la vida española. Por eso decía al comienzo, que el camino hacia la libertad y la democracia, y por ende, al diálogo entre regiones no es fácil.

Desde mi punto de vista, como hombre de partido, pienso que hay aspectos políticos, económicos, financieros y sociales que se vinculan con un posible tránsito a un mejoramiento de las condiciones regionales argentinas. Los de carácter político están dados, en primer lugar, por la voluntad del gobierno nacional, y por ende de sus órganos de planificación, de promover, de realizar desarrollo del espacio nacional. Quizás convenga preguntarse, si algunas regiones serán primeras y otras serán segundas. No todo el país se desarrolla armónicamente, como decía el cura Lebrét en París, allá por los años 60, no necesariamente el desarrollo es armónico; el desarrollo es desarmónico. Por lo tanto, quizás convenga pensar, como aquí lo expresó Sansberro, que más que plantear el problema regional hay que introducir, compulsivamente, si fuera necesario, el sentido del espacio en los sectores argentinos, aún en el Gabinete Nacional. Es mejor que un Secretario de Comunicaciones tenga idea de lo que es el problema provincial, antes que un gobernador venga a golpear las puertas del Secretario de Comunicaciones. Es importantísimo introducir, no los núcleos regionalistas, sino los regionalistas metidos en los sectores; ésto es fundamental, es una pelea que hay que

seguir dando.

Por otra parte ¿es Argentina un país federal?, ¿qué es federal, en definitiva?. Lo Federal abarca, no solamente el principio constitucional sino también los factores de carácter económico, financiero, de distribución del ingreso, etc., que hacen al desarrollo de una determinada región. Por lo tanto, personalmente creo que hay que ir dejando progresivamente el sistema de subsidios; más miserable se siente aquél que recibe limosna, que aquel otro que lucha aún desde su pobreza por su propia dignidad. Y esto no es una frase en sí misma, es el concepto de entender que el régimen de coparticipación en impuestos federales es fundamental, pero también es fundamental pensar que algún día la provincia genere sus propios ingresos para el sector público; esto como estado ideal es un punto en el tiempo. Provincias subsidiarias que hacen de su presupuesto una combinación de dádivas centrales y de escasa generación de recursos locales, serán provincias con grandes dificultades para crecer. La herramienta presupuestaria actualmente ejecutada por las unidades provinciales tiene un concepto que es bastante simple, cuando hay una seria dificultad, alguien viajará a Buenos Aires para tratar de solucionarla, pero carece de otro concepto, ¿cómo manejo mis ingresos y cómo discuto la toma de decisión nacional?. Este es el problema: la toma de decisión nacional, ya que cada provincia es una parte de la unidad nacional y así debe ser tratada. Complementaria y lógicamente, como también fue destacado en este foro por Lafuente, el Municipio, sobre todo en las regiones más alejadas, es un elemento a tener en cuenta de manera especial.

Desde otro punto de vista, y también analizándolo económicamente, el problema de la selección de actividades a la cual se ha hecho referencia acá, es importante. Pero con este criterio, en los próximos seis años, las localizaciones industriales que tengan un grado de creatividad y de imposibilidad financiera para ser asentadas, no deben generar disputas entre provincias para que la planta sea captada por una u otra sino que deben orientarse hacia donde existan condiciones previas. Es necesario pensar, por ejemplo, que el Alto Valle de Río Negro es en sí mismo una estructura irremplazable y que hay que dinamizarla y proveerle los elementos para que provoque el efecto de carpa sobre una parte de la provincia. Es fundamental pensar que San Rafael, en el sur de Mendoza, tiene que crecer porque ahí hay capacidad instalada irremplazable y hay que pensar también que el puerto de Bahía Blanca es un puerto mucho más barato que el puerto de Buenos Aires. Si a eso le añadimos, como Cafferata lo señalaba en su exposición, las correcciones de estructura que se pueden ir dando en el tiempo, pueden producirse efectos en el contorno de las actuales estructuras económicas regionales, que vayan mejorando visiblemente la situación actual. Y de acá tendríamos que pasar inmediatamente a los problemas de carácter social.

El próximo gobierno, lo ha dicho claramente y en todos los tonos, va a atacar frontalmente la miseria. Desde este punto de vista, los centros urbanos tienen una capacidad de soporte que es necesario retener para nosotros y utilizar al máximo. No es el ámbito rural, que en muchos casos está despoblado en absoluto porque se ha ido el campesino, y en otros se compone de unidades de tierra de tamaño tal que los hace incapaces de albergar más de lo que ya albergan; es la estructura urbana argentina la que tiene que proveer progresivamente de ciertas condiciones de mejoría, a partir de algo que ya va a comenzar a concretarse que

es el Plan Alimentario Nacional. El ataque a la miseria es en sí mismo una corrección de carácter regional, porque no puede haber equidad, como aquí ya se señaló, entre capas sociales si no hay equidad entre regiones y no hay equidad entre regiones si la miseria que nos circunda no es realmente atacada a fondo.

El otro aspecto es la creación de fuentes de trabajo. Creo que no se trata de corregir el panorama del mapa regional o de las provincias argentinas; tenemos que partir de donde estamos sin idealizar absolutamente nada, y sin promover abstracciones que pueden ser exclusivamente florilegios de carácter técnico. La cuestión hay que atacarla donde está y a partir de lo que somos. La fuente de trabajo está íntimamente vinculada con el sector agrario, pero por sobre todo con el sector industrial; el desarrollo industrial argentino no va a tener un comportamiento exponencial sino progresivo, muy ligado a los insumos y a otros factores, como es bien sabido.

Por otra parte, y desde el punto de vista de los asentamientos poblacionales en el interior y en relación al trabajo, sigo haciendo una vieja apuesta, ya hecha desde el Consejo muchas veces. Creo que un factor de corrección de los problemas de empleo en muchas provincias, por lo menos las de la región árida y semiárida, está íntimamente ligado a los proyectos de riego, el millón de hectáreas posibles de regadío en la Argentina, asociadas con una política de comercio exterior agresiva. Para terminar, quiero decir simplemente lo siguiente: debe tomarse conciencia por parte de todos los sectores de la población de que el que está hundido es el país y al hundirse el país aplastó a las regiones que estaban más abajo y arrastró a las que estaban más arriba; es el conjunto de la vida nacional el que ha caído en condiciones abyectas. Por lo tanto, el problema regional forma parte de un criterio de carácter nacional y son decisiones de este carácter, acompañadas por otras de carácter provincial las que deben tomarse. Argentina, además, posee una concentración urbana con relación a la población total muy acentuada, una de las principales en América Latina, con el agravante de una fuerte concentración en el Gran Buenos Aires.

Tenemos que pensar entonces, que a partir de esta deformación de carácter urbano, y en estas condiciones, no hay más remedio que aprovechar lo que tenemos y relanzarlo; éste no puede ser un programa del país ideal, éste es un programa de reconstrucción nacional.

Dr. Natale (Moderador): Quiero hacer un pequeño resumen propio, que es el siguiente: yo tampoco soy aséptico, aunque milito en un Partido político diferente de mi íntimo amigo Luis Corcuera, con el cual coincido, salvo matices diferenciales, en el diagnóstico que ha hecho del país. Pero quiero dejar replanteado algo que ha dicho el Ing. Giberti y que creo fundamental volverlo a reiterar; que las técnicas, la labor de los técnicos, los aspectos institucionales y todas las demás consideraciones que hemos efectuado, carecen de sentido en tanto no se tenga la voluntad de cambiar definitivamente las estructuras de poder de la Argentina, y a su vez dar una mayor representatividad, no sólo a los sindicatos, no sólo a las agrupaciones gremiales de los empresarios (que no la tienen), sino también a los que carecen de cualquier tipo de representatividad, que son los desposeídos, los marginales de los que está hablando Luis Corcuera en el Gran Buenos Aires y las clases humildes del interior del país, que no son consultadas ni son escuchadas casi nunca, excepto cuando llega el momento del voto.

Lic. Hernández: Para mí el problema central pasa por la cuestión política, porque el gobernador de provincia necesita que le den respuestas concretas, y las respuestas concretas cuando uno enfrente una situación candente, exige del técnico una elaboración precisa. Y mi pregunta es ¿cómo puede haber mezclada una política de crecimiento, condimentada con políticas de estabilización?. No me voy a cansar de repetir esto, porque la política sectorial y la política regional, están construídas hasta hoy, en el país, con instrumentos que hacen a la política de estabilización. Eso debe ser erradicado porque se va a volver a cometer el mismo tipo de errores. La política de inversiones, la tomo desde el lado del ahorro, se inscribe en el mismo tipo de problema; no se puede hablar de ahorro local, no se puede hablar de movilización de capitales cuando el principio de movilización del ahorro local pasa por un mercado de capitales que no está pensado para el crecimiento. Esto lleva a una modificación del sistema financiero y fiscal que, si no está regulado desde el principio puede tener notas de ineficacia que serán muy bien aprovechadas por los eternos críticos de los gobiernos constitucionales. El gobierno de Perón, el de Frondizí y el de Illia, practicaron políticas estructurales activas y deben volver a practicarse. ¿Cómo deben volver a practicarse?. En el sentido de profundización de la participación, lógicamente como reiteró el Ing. Giberti, de democratización de todas las organizaciones intermedias, porque por los empresarios pasa la política de inversiones, por la universidad pasa la política científica y tecnológica y, por los sindicatos pasa la política de empleo.

De alguna manera, una ley general que regule la participación directa, la unicidad de las organizaciones, nada más que eso, junto con la representación proporcional y alguna forma de representación en las Comisiones parlamentarias y en el sistema de planeamiento, debe ser pensada porque sino volverán a imponerse los factores de poder, y prefiero ver a los factores de poder absorbidos dentro de un sistema institucional, democrático, y no que se expresen, como dicen los americanos en un lobby. Este es el problema central, es de política, no es econométrico, no es de medición. Debe pensarse que las políticas de crecimiento, mucho más allá de todo lo que aparezca como reiterado, deben ejecutarse desde una perspectiva de crecimiento. No reniego de las políticas de estabilización, pero digo que éstas, simplemente deben ocupar su lugar.

Lic. Cafferata: Voy a hacer una referencia al comentario del Ing. Giberti. El hizo en principio una reflexión sobre el papel de los intelectuales en la problemática del desarrollo regional y terminó girando alrededor de una categoría que se puede llamar "la dinámica del poder". Esta dinámica la expresaba así: si un gobierno hace bien las cosas, incrementará su poder y si las hace mal, sucederá lo inverso. Yo pienso que, quizás, se trate de una visión un poco optimista de parte del ingeniero y que a veces por hacer "bien" las cosas y no por hacerlas "mal" es cuando se corre el peligro de perder poder. Creo que toda esta discusión del desarrollo nacional está entrando en una dimensión todavía no desarrollada porque no ha sido motivo de análisis suficiente entre nosotros, que es la problemática de las condiciones políticas y sociales del desarrollo, ya que hasta ahora, fundamentalmente, nos hemos quedado con los aspectos estrictamente económicos de la estrategia del desarrollo regional.

Por otro lado, y pensando en el papel de los técnicos y de los intelectuales en la

problemática regional --lo digo a partir de mi experiencia--, uno de los elementos que caracterizan el desarrollo profesional de los intelectuales en esta tarea es la inestabilidad, tanto en lo estrictamente profesional como en lo que puede ser un encuadre político-institucional, a partir del cual desarrollar su tarea. Quizás, uno dura en un organismo, uno, dos, tres años; se produce un golpe de Estado, cambian las autoridades pero uno sigue siendo el mismo; entonces las líneas de políticas que bajan son otras y sin embargo sigue trabajando, porque uno tiene que comer, o de lo contrario se va, o renuncia, depende de las épocas. Con esto quiero decir que, en realidad la Argentina está procesando un fenómeno que no ha tenido una resolución, que es la convivencia de dos grandes proyectos socio-políticos y económicos que pugnan, cada uno de ellos, para hegemonizar el plano nacional y que, de alguna manera, hasta la fecha ninguno ha tenido fuerzas suficientes como para neutralizar al otro y crear una alternativa duradera en el tiempo. Concretamente, me estoy refiriendo a la coexistencia por un lado de un proyecto elitista donde se piensa un país relativamente pequeño, incorporado a una división internacional del trabajo con un esquema más o menos tradicional, con un grado de concentración extrema no solamente por el perfil de la estructura productiva, sino por los actores que hacen la dinámica del proceso productivo. Estoy hablando de las multinacionales, por ejemplo. Por otro lado un proyecto de desarrollo nacional y popular que tiene encarnaciones políticas distintas, que no es una propuesta solamente de un partido; yo creo que en la Argentina hay movimientos populares que, con matices y con diferencias estratégicas y metodológicas tienen grandes planos de coincidencias.

Estas dos grandes corrientes, estas dos Argentinas que conviven todavía no han logrado entrar en un combate decisivo, donde una de las dos defina en su propio beneficio la situación. A partir de esto coincido en que hay un problema esencial y es que, la cuestión del desarrollo regional se da en un marco de significado político y de lucha por el poder, pero agregó que, en la Argentina esa lucha por el poder tiene características de alta inestabilidad y de alta violencia y que en ese entorno es donde se mueve la vida cotidiana del técnico. Por cierto, las consecuencias personales y las consecuencias sobre la conducta profesional son bastante problemáticas.

Ing. Giberti: Según Cafferata hice las cosas bien<sup>3</sup> y yo creo que, en una autocrítica que vale la pena hacer en público, eso habría que discutirlo largo rato. Si por hacer las cosas bien, quiere decir quedar tranquilo con la conciencia, creo que las hice bien, pero políticamente hacer bien las cosas, no es eso. Lo que podríamos discutir sería si nuestro programa, que desde mi punto de vista creo que estaba bien, era correcto desde un punto de vista socio-político; si es que, a lo mejor, no supimos interpretar las necesidades, asumimos una posición elitista, en el sentido de que propusimos soluciones que, como yo mismo decía hace un rato, iban demasiado adelante de las necesidades sentidas o si nos dejamos presionar por intereses creados, minoritarios pero poderosos en sus medios de expresión, en fin, habría muchos aspectos que discutir.

---

<sup>3</sup>Se refiere a su actuación como Secretario de Agricultura y Ganadería en el anterior período constitucional.

Lo que quería señalar es que, no sé si se puede decir que lo que hicimos lo hicimos bien, y por eso nos echaron. Desde un punto de vista individual, repito, creo que sí; pero desde un punto de vista político... lamento que el tiempo no alcance y que éste no sea el ámbito apropiado para discutir ese tema.

Lic. González Arzac: Se ha hablado aquí, principalmente Rofman fue quien lo hizo, sobre la importancia de lo institucional en el desarrollo regional. Quiero marcar algunas precisiones al respecto.

Para empezar quiero hacer una referencia a las instituciones regionales. Coincido con Sansberro: estimo que las regiones tienen que tener sus propias instituciones regionales y no hay que andar imaginando instituciones uniformes, porque cada región tiene sus propias necesidades y pueden ser llenadas por instituciones totalmente diferentes. Es decir, cada región tiene su razón de ser y puede tener las instituciones adecuadas a esa razón de ser; me estoy refiriendo sobre todo a instituciones regionales, es decir a aquellas que cuando se trata, por ejemplo, de una región compuesta por territorios de diferentes estados, se constituyen a través de tratados interprovinciales elaborados a través de la concertación y con instituciones propias para el problema que se presenta.

En general, las instituciones del país tienen que renacer y tienen que renacer los principios que dieron lugar a las instituciones y tienen que aparecer instituciones adecuadas a esos principios. Pero el objetivo ahora es llenar las actuales necesidades, de la misma manera que lo hicieron en el pasado las instituciones vigentes entonces. Los principios sirven para elaborar instituciones, pero las instituciones no deben repetirse y calcarse. Cuando se habla de federalismo no hay que pensar que el de hoy es el mismo federalismo de ayer. Una cosa es cierta: el federalismo se caracteriza por la presencia en lo interno del estado federal, de unos estados miembros que tienen un bien específico propio y total autonomía para manejar y para la consecución de este bien propio, y, a su vez, tienen una adecuada representación para conseguir un bien común general de todos los estados. Y este es el principio. ¿Cómo se va a instrumentar en nuestra nueva institucionalización al andar de este federalismo?. Seguramente es necesario hacerlo de una manera bien diferente a la del pasado y en esto es que tenemos que trabajar activamente.

Observamos en el panorama universal, una tendencia a la revalorización del federalismo de la cual no podemos ser ajenos. Esta revalorización proviene del estado-nación, que fue el concepto del siglo XIX. Sin embargo en la actualidad, estas naciones han ido perdiendo poder, absorbidas desde arriba por factores extra-nacionales y desde abajo por el crecimiento de las comunidades internas, que habían sido destruidas por la doctrina jurídica y política del siglo XIX. Entonces, vemos un renacer universal del federalismo y, en este renacer, tenemos que reconstituir las instituciones argentinas.

Así creo que una importante función del Consejo Federal de Inversiones, será la concertación inter-provincial, prevista en la Carta Orgánica. El Consejo tiene tres funciones: investigación, asesoramiento y coordinación, y creo que la situación política actual nos lleva a revalorizar esta función de coordinación.

Con respecto a la cuestión ambiental, creo que hay una unidad bastante pronunciada entre lo que es el tema de la planificación del desarrollo regional y el tema de la tute-

la ambiental. Cuando se hace planificación sectorial, normalmente se desprecia el medio ambiente y la vida de los recursos. Esto no ocurre u ocurre con mayor dificultad cuando se hace planificación regional. En Corrientes, en el año 77, expuse un largo trabajo sobre este tema y sobre el deber moral de los planificadores regionales, de tocar el tema ambiental con un sentido de tutela.

Dr. Corcuera: González Arzac se refirió al Consejo Federal de Inversiones. Hace un par de años, estando yo fuera del Organismo, con alguna gente que tiene interés en el problema regional, pensamos que una finalidad complementaria del Consejo Federal de Inversiones, y que resultaría inclusive ingeniosa para revitalizarlos con una presencia política diferente, es la de que fuera Organismo asesor del Senado de la Nación. Esto cerraría el doble circuito, sería una especie de cuadro de doble entrada, ya que por un lado en la función de asesoramiento seguiría vinculado, como lo ha estado históricamente, a las provincias. Pero por otro lado, en el orden legislativo, donde las carencias del Congreso de la Nación son históricamente evidentes, ya que se asesora sólo por instituciones estructuradas dentro del estado central y/o eventualmente, provinciales, su importante función sería acercar una posición federalista.

Lo dejo planteado como simple idea, con toda humildad, como para que esto ruede. Podría ser un complemento y le daría al organismo un doble juego de fuerzas políticas que requerirían de él, y que compensaría ciertas situaciones que se suelen plantear en las asambleas. De tal manera, inclusive ascendería a una posición diferente dado que participaría, --es el único organismo federal con fondos propios-- de la sanción de leyes nacionales. El otro aspecto complementario, de esto que se refiere específicamente al C.F.I., es que realmente la Secretaría General obtenga una jerarquía diferente, a partir de ser el órgano pensante dentro del conjunto de los organismos con presencia nacional; el Consejo es federal pero tiene presencia nacional. Al jerarquizar la Secretaría General, pensé a partir de un cierto momento y de mi propia experiencia, que en lugar de tener la estructura que tiene actualmente el organismo o las distintas cartas orgánicas que ha tenido en el tiempo, que tuviera algo así como tres institutos: el Instituto de Investigaciones, el Instituto de Planes y Programas y el Instituto de Proyectos de Inversión. Esto no obsta para que siga existiendo una S.A. Consejo Federal de Inversiones, empresa consultora o el fondo Federal de Inversiones.

En definitiva, lo que sí creo es que estos institutos pueden inclusive tener bianualidad presupuestaria, de tal manera que, por ejemplo el desarrollo de las líneas de investigación o la elaboración, inclusive, de proyectos de inversión se pudieran dar en el tiempo sin interrupciones que a veces producen cortes y que por lo tanto las provincias tendrían asegurada la continuidad de una determinada labor. Por otro lado, los directores de Instituto podrían ser personas o individuos que tuvieran un trato más directo en la concertación de determinadas definiciones. Esto se vincula casi directamente con la preocupación de González Arzac en cuanto a que las provincias con fines específicos y, sobre la base del artículo 107 y algunos otros instrumentos de carácter jurídico, puedan asociarse para una determinada finalidad y en este caso podrían obtener del C.F.I. una mayor seguridad en la prestación.

Finalmente, el otro aspecto que se vincula con esta estructura, es que la Secretaría General podría participar de determinadas reuniones convocada, por ejemplo, por el futuro secretario de Desarrollo Regional, con fines específicos a un nivel y con un conocimiento que no necesariamente lo pone, como ocurre en el C.F.I. donde es excesivamente centralizada la administración, permanentemente en la línea de batalla administrativa que hay que estar dando. Podría tener un conjunto de asesores, un grupo reducido que sería un poco el sustractum de los institutos.



REFLEXIONES FINALES



## REFLEXIONES FINALES

A más de un año de realizado el Seminario y luego de superar los inconvenientes de reunir los muy diversos aportes de los ponentes, caben unas reflexiones finales.

Las circunstancias generales por las que atravesaban las economías regionales extrapampeanas al inicio del gobierno constitucional no han variado desde entonces hasta el momento de redactar estas líneas conclusivas. Por el contrario, la aguda crisis económica desatada por la implantación del esquema monetarista en 1976 aún no ha podido ser superada pese a los esfuerzos desplegados desde el gobierno central y los gobiernos provinciales. Es que la magnitud de los factores generadores de la crisis excede todo antecedente histórico y comprende procesos, como el endeudamiento externo, que limitan fuertemente la capacidad de retomar la senda del crecimiento con justicia distributiva, tanto a nivel personal como regional.

El desafío actual es el de encontrar aquella estrategia de desarrollo que implique dejar atrás la desindustrialización, el achicamiento del mercado nacional, la dependencia financiera y el atraso social. Como se expuso en el Seminario con extrema claridad, las políticas tendientes a alcanzar ese objetivo y proyectarlo hacia las regiones donde se concentran el retraso económico y las carencias sociales sólo serán viables si se desarrollan con amplia participación popular y en plena vigencia de las instituciones democráticas. Hoy, como entonces, enfrentamos esta urgente exigencia quienes estamos volcados a estudiar y a contribuir con nuestro esfuerzo personal para la superación de las desigualdades regionales en la Argentina.



