

El desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones como desafíos para un nuevo modelo de desarrollo¹

Alejandro Casalis²

Resumen

El presente artículo analiza la relación entre territorio y desarrollo y la necesidad de reducir la desigualdad espacial para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, en Argentina. En ese sentido, se sostiene la importancia de considerar los efectos que los procesos de concentración de la riqueza, de transnacionalización de las empresas y de extranjerización los recursos naturales tienen sobre los territorios. Las preguntas que guían a este artículo son ¿cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones?, ¿cuál es la importancia del desarrollo productivo territorial para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo? y ¿qué políticas públicas son necesarias para el desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones?

Palabras claves: desarrollo territorial, concentración, políticas públicas.

O desenvolvimento produtivo territorial e a construção de regiões como desafios para um novo modelo de desenvolvimento

Alejandro Casalis³

Resumo

O presente artigo analisa a relação entre território e desenvolvimento e a necessidade de reduzir a desigualdade espacial para a construção de um novo modelo de desenvolvimento na Argentina. Nesta direção, sustenta-se a importância de considerar os efeitos que os processos de concentração da riqueza, de transnacionalização das empresas e estrangeirização dos recursos naturais têm

¹ Versión resumida del artículo Casalis, Alejandro (2008) "El desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones como desafíos para un nuevo modelo de desarrollo", publicado en García Delgado, Daniel (comp.) (2008), *El modelo de desarrollo con inclusión social. Problemas y Desafíos para una nueva etapa*, Ciccus-Flacso, (en prensa), Buenos Aires.

² Lic. en Ciencia Política, UBA. Maestrando en "Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales", FLACSO-Argentina. Investigador del Programa Estado y Políticas Públicas, FLACSO-Argentina.

³ Graduado em Ciências Políticas, UBA. Mestrado em "Desenho e Gestão de Políticas e Programas Sociais", FLACSO-Argentina. Investigador do Programa Estado e Políticas Públicas, FLACSO-Argentina.

sobre os territórios. As perguntas que guiam este artigo são: Quais são os principais obstáculos para o desenvolvimento produtivo territorial e a construção de regiões? Qual é a importância que o desenvolvimento produtivo territorial tem para a construção de um novo modelo de desenvolvimento? E, quais políticas públicas são necessárias para o desenvolvimento produtivo territorial e a construção de regiões?

Palavras chaves: desenvolvimento territorial, concentração, políticas públicas.

Introducción

En Argentina, a partir del 2003, se fueron produciendo una serie de cambios en la política económica, monetaria, fiscal, en la relación con los países vecinos, con los organismos internacionales y en cuanto al mundo del trabajo, favorables a la conformación de una nueva orientación del modelo económico que se podría denominar productivista y que tiene como pilares el mercado interno, la sustitución de importaciones y el empleo de calidad.

Estas características constituyen condiciones necesarias, aunque no suficientes, para proyectar una estrategia de desarrollo y de inclusión social para los sectores productivos, los territorios y el conjunto de la población. Asimismo, la vinculación con los países de la región es una apuesta a una integración regional con mayor autonomía respecto de los centros financieros, comerciales y políticos del poder mundial⁴.

El presente artículo centrará su análisis sobre la relación entre territorio y desarrollo y la importancia de reducir la brecha espacial para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. En ese sentido, las preguntas que guían a este artículo son ¿cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo produtivo territorial y la construcción de regiones?, ¿cuál es la importancia del desarrollo produtivo territorial tiene para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo? y ¿qué políticas públicas son necesarias para el desarrollo produtivo territorial y la construcción de regiones?

⁴ Ante los cambios en el contexto mundial (debilitamiento de la unipolaridad, crisis del sistema financiero global, escenario mundial favorable a los países en desarrollo, revalorización de las *commodities*), el actual modelo productivista constituye una oportunidad para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Ver entre otros a García Delgado, D. y Nosetto, L. (2006); Ferrer, A (2004); Rodic, D (2005).

El artículo se organiza en tres partes. En la primera parte, se mencionan rápidamente los logros macroeconómicos y el crecimiento de determinados sectores productivos. Pero también se señala la persistencia de procesos de desigualdad social, espacial e intersectorial y se indica cómo los logros antes mencionados benefician a los actores económicos mejor posicionados en la estructura productiva.

En la segunda parte, se explora alguna respuesta a la situación anteriormente descrita y se analiza los efectos para el desarrollo productivo territorial de los procesos señalados.

En la tercera parte, se sostendrá la necesidad de generar nuevos lineamientos de políticas públicas para el desarrollo productivo territorial a partir de una nueva institucionalidad para el desarrollo de los territorios.

1. A la macroeconomía le va bien, pero al capital desconcentrado no tanto⁵

El modelo productivista, instaurado a partir de 2002-03, muestra los resultados positivos de mantener una macro productivista que surge de un tipo de cambio competitivo, superávits comerciales y fiscales y de un manejo de la política monetaria, entre otros. Este enfoque permite sostener un alto nivel de crecimiento económico que se deriva en el aumento de la inversión en infraestructura pública, la ampliación de la intervención estatal hacia la universalización de la política social, la reducción del desempleo del 17,8% en el 2º trimestre de 2003 al 8,7% en el 1º trimestre de 2008 y de la pobreza del 54,7% en el 1º semestre de 2003 al 24% en el 2º semestre de 2007⁶, el aumento de las jubilaciones mínimas, la ampliación de la cobertura provisional y la lenta, pero continua, disminución de la informalidad laboral.

Al mismo tiempo, emergen cuestiones que aún no han sido abordadas por la política pública y que constituyen un imperativo en favor de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social e integral como la concentración, la distribución social, intergeneracional y espacial del ingreso, la extranjerización de los recursos naturales, los problemas ambientales, la infraestructura pública, la política

⁵ Por capital desconcentrado consideramos a MiPyME's, PyME's, fábricas recuperadas y cooperativas, urbanas y rurales. Incluimos dentro de esta caracterización a todo aquel actor económico no concentrado que posee vinculación con el territorio sin reproducir las reglas de apropiación de excedentes desde una lógica global, por el contrario suele estar afectado por estas. Los actores del capital desconcentrado constituyen un sujeto social significativo en una alianza en favor del desarrollo territorial y la construcción de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión.

⁶ Los datos corresponden al INDEC. Según estimaciones de consultoras privadas, por efecto de la inflación, desde mediados de 2007 la pobreza habría comenzado a subir nuevamente.

energética, las políticas productivas para el desarrollo de los pequeños productores y PyME's urbanas y rurales y la mejora en las condiciones de vida de la población.

Dentro de los problemas antes mencionados la dimensión territorial es una cuestión central para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, la misma, a pesar de ser incorporada en la mayoría de los planes y programas de política pública, no es considerada por la política pública como un aspecto central para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo con equilibrio territorial.

a. Alto crecimiento macroeconómico con desigualdad social y espacial del ingreso

En los últimos 5 años los principales indicadores macroeconómicos han registrado una mejora sostenida, alcanzando en algunas casos niveles *records*, reflejando el alto nivel de crecimiento, aumento del empleo, de la actividad industrial, del empleo y del nivel de reservas del Banco Central (cuadro nº 1) y el particular dinamismo de determinados sectores productivos. Sin embargo, estos buenos resultados no parecerían tener, como veremos más adelante, una fuerte derivación hacia el fortalecimiento y desconcentración de las cadenas de valor locales/regionales, una mejor distribución social y espacial del ingreso y hacia el desarrollo territorial.

Cuadro 1: Principales indicadores macroeconómicos

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado (2003-2007)
PBI	-10.9%	8.8%	9%	9.2%	8.6%	8.7%*	44.2%
Crecimiento industrial	-11%	16%	12%	7.5%	8.9%	7.4%*	51.8%
Consumo privado	-10.7%	5,9%	9.9%	8,5%	7.7%	7.8%*	39.8%
Tasa de empleo	36%**	38.2%	40.1%	41.1%	41.2%	41.9%*	n/c
Reservas del BCRA ***	9.600	12.200	17.400	23.100	25.500	43.200	n/c

Fuente: Elaboración propia, en base a Indicadores Económicos 2008, MECOM. Para la elaboración de los datos, el MECOM tomó como año base 1993.

* MECOM, dato al 1º trimestre de 2007. ** EPH, medición octubre 2002. *** BCRA. Reservas medidas en millones de dólares. Los datos corresponden al nivel de reservas medidos en el 2º trimestre de cada año. En el 1º trimestre de 2006 se pagaron 9.530 millones de dólares al FMI. En marzo de 2008 las reservas del BCRA llegaron a 50.000 millones de dólares.

El buen desempeño macroeconómico contrasta con el todavía elevado nivel de pobreza, indigencia y desigualdad espacial. ¿Cómo explicar éste contraste? El crecimiento económico alto y constante y la generación de empleo son variables muy importantes para la reducción de la pobreza. Pero más significativa que las anteriores es la distribución del ingreso⁷. La reducción de la pobreza no es sólo producto de mayor crecimiento económico o de políticas sociales más universales sino que el nivel de pobreza depende también de la distribución de los ingresos. El crecimiento del PBI permite disminuir la pobreza solo si mejora al mismo tiempo la distribución del ingreso. El crecimiento debe ir acompañado de una mejor distribución del ingreso, de políticas activas de empleo y de estrategias integrales para la erradicación de la pobreza.

Asimismo, pobreza y **desigualdad espacial** están relacionadas. Los niveles de pobreza e indigencia en algunas regiones del país siguen siendo altos y la disparidad entre regiones, y aún al interior de las provincias y ciudades, resulta muy significativa. La recuperación del empleo, el casi “pleno empleo” y el nivel de actividad de algunos pueblos y ciudades de la Región Pampeana (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) contrasta con el nivel de pobreza e indigencia de la región Noroeste (NOA) y Noreste (NEA) y con el deterioro de las condiciones de vida en los grandes centros urbanos.

Cuadro nº 2: Algunos indicadores sociales por regiones, 2007

	Total nacional	CABA y Partidos GBA	NOA	NEA	Patagónica	Cuyo	Pampeana
Pobreza*	23.4	21.8	41	36.4	12.9	22.4	19.5
Indigencia*	8.2	8.2	17.2	11.4	4.7	6.5	6.1
Desocupación**	7.5	7.7	8.1	4.6	4.8	4.4	8.4
Subocupación demandante**	6.0	6.1	6.8	3.6	2.5	6.8	6.1
Trabajo informal***	39.3	38.8	47.2	45.5	38.4	40.6	24.9

Fuente: INDEC, (*) EPH, 1º semestre de 2007. (**) EPH, 4º trimestre 2007. (***) Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH, medición de marzo de 2007.

⁷ La distribución del ingreso en Argentina muestra una sociedad muy desigual y contribuye a explicar el nivel de pobreza. La distribución social del ingreso, en términos personales, medida por deciles muestra que la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población en el 4º trimestre de 2007 era de 28 veces, mientras que en el 1º trimestre de 2006 era de 36 veces. La distribución funcional del ingreso muestra que la participación de los Trabajadores es de 38,6%, el Capital 47,3%, y los Autónomos el 14 % pero están muy lejos de los registrados a mediados de los '70 cuando la distancia Capital-Trabajo era muy pequeña. Por último, según el coeficiente de Gini, la distribución del ingreso mejoró levemente al pasar de 0,495 en el 1º trimestre del 2006 al 0,49 en igual período de 2007. Ver Cuenta General de Ingresos (MECOM, 2005) e INDEC

El modelo productivista y la existencia de un contexto internacional favorable han permitido la recuperación del mercado interno, la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones. Sin embargo, se mantiene el defasaje entre el crecimiento general de la economía y la mejora global de los indicadores sociales respecto de la persistente desigualdad en la distribución social y espacial del ingreso. Procesos como la desigualdad intra-sectorial, la concentración, la extranjerización, la falta de políticas hacia el desarrollo productivo territorial y la intervención de lógicas de producción globales sobre los territorios (procesos a los que referiremos más adelante) afectan la estructura productiva, el empleo local e inciden sobre la distribución espacial.

b- Alto crecimiento sectorial pero desigualdad intra-sectorial persistente

Un manejo heterodoxo de la economía (tipo de cambio competitivo, regulación pública, subsidios, etc.) sienta las bases para el modelo productivista y esto se expresa en la recuperación económica de la mayoría de los sectores productivos. En términos agregados, el desempeño sectorial evidencia una evolución positiva y acumulada que acompaña el crecimiento económico logrado en los últimos 4 años.

Por otra parte, un análisis en detalle, permite observar que persisten desigualdades intra-sectoriales profundas y procesos de concentración, posición dominante de determinados eslabones de la cadena productiva y extranjerización de los recursos naturales que inciden sobre los territorios. A continuación señalaremos brevemente los efectos que los procesos antes mencionados tienen para el desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones.

Minería: Argentina es uno de los únicos países del mundo donde el sector es casi totalmente transnacional. En su mayoría se trata de emprendimientos extractivos, con poca vinculación con el territorio y con las cadenas productivas locales/regionales. Las empresas que operan los mega-proyectos mineros son mayoritariamente extranjeras y la participación de los gobiernos provinciales o municipales es muy baja.⁸

⁸ Según datos de la Secretaría de Minería, entre 2003 y 2006 los proyectos mineros pasaron de 30 a 275. Los mega-proyectos mineros implican una inversión de aproximadamente \$18.000 millones. En 2003 las exportaciones representaron \$3.300 millones respecto de los \$7.950 millones de 2006, correspondiendo el 85% a oro y cobre. Ver Suplemento Económico, diario Clarín, 18-2-2007.

Pesca: la depredación del litoral marítimo por parte de los grandes buques factorías amenaza la sostenibilidad ambiental y afecta económica y socialmente a pequeños y medianos pescadores, cooperativas y de trabajadores de la pesca, los cuales ven reducido el recurso que extraen. Los buques factorías procesan en alta mar sin generar empleo local ni contribuir a la trama productiva local/regional. El divorcio entre el uso sustentable de los recursos y desarrollo productivo es flagrante y muestra una tendencia a la concentración.

Turismo: el turismo en Argentina dejó de ser un sector deficitario en la balanza de pagos para arrojar un saldo superavitario de 772 millones de dólares en 2007. Pero guiado sólo por criterios de mercado y sin regulación pública, desencadena procesos de especulación inmobiliaria, problemas ambientales, afecta la cultura local, el empleo, y puede ocasionar la fuga de ingresos locales.

Producción agropecuaria (agricultura, lechería, ganadería y economías regionales): en los últimos 15 años se produjo una importante reconfiguración de la estructura productiva del sector agropecuario⁹ que impactó sobre el empleo rural, la tenencia y el uso de la tierra y dio lugar a la emergencia de nuevos actores económicos en el campo argentino -desde la agricultura familiar hasta las empresas transnacionales y los inversores financieros-.

Los mayores beneficiados fueron y son las empresas transnacionales, los *pools* de siembra, los inversores financieros agropecuarios y los grandes productores que se dedican a la agricultura, lechería, ganadería y a las producciones de economías regionales¹⁰, en gran escala. Los pequeños productores, los minifundistas y la agricultura familiar continúan sometidos a condiciones de subsistencia, abandono de la actividad por falta de rentabilidad y a la expulsión de las tierras por acción del proceso de concentración. La renta del sector agropecuario, que podría ser volcada para el desarrollo territorial permanece concentrada y en poca medida contribuye al desarrollo de los territorios, de las cadenas agroindustriales y en una mayor complejidad y diversificación de la estructura PyME y del empleo local.

⁹ Ver Censo Nacional Agropecuario 2002, INDEC y Bisang, (2008).

¹⁰ La disputa por el precio de la producción entre los productores y las empresas ocurre con la caña de azúcar en Tucumán; con la producción de peras y manzanas en el Alto Valle de Río Negro; con la yerba y el té en Corrientes y en Misiones; con el algodón en el Chaco; con el tabaco en Salta, Jujuy, Formosa y Misiones; con los productores de frutas secas, conservas, especias y olivas en Cuyo y en el NEA; con los quinteros de los cinturones verdes de Rosario, Córdoba, Mar del Plata y el AMBA; y con los productores de frutas de San Pedro y del Tigre, en la provincia de Buenos Aires, entre otros

En suma, del mismo modo que la globalización debilita al Estado-Nación, el territorio también recibe los efectos de las transformaciones globales y sectoriales. En los últimos 20 años, en los diferentes sectores económicos analizados brevemente se produjeron transformaciones profundas en las estructuras productivas y del empleo de los territorios que llevaron a la aparición de nuevos actores económicos operando bajo las lógicas del capital global y expresando intereses, en muchos casos contrapuestos al desarrollo territorial/ regional y al entramado PyME.

2. Modelo de acumulación concentrado, con extranjerización y ausencia de políticas integrales para el desarrollo territorial: los problemas centrales para un nuevo modelo de desarrollo

Más allá de la declamación que realiza el discurso político a favor del desarrollo territorial lo cierto es que la ausencia de una planificación para el desarrollo territorial -nacional y provincial- es parte de la realidad. La construcción de un modelo de desarrollo, inclusivo y con protagonismo territorial tiene que abordar la desigualdad social, espacial e intra-sectorial que generan los procesos de concentración y extranjerización de la riqueza y de los recursos naturales iniciados por el modelo neoliberal y que el modelo productivista no ha revertido. Estos procesos, de carácter estructural, junto a la ausencia de planificación de mediano plazo para el desarrollo territorial y de 'políticas más densas' para el desarrollo productivo del sector PyME, contribuyen a explicar algunos de los principales obstáculos para el desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones.

¿Por qué el crecimiento económico y el desempeño positivo que experimentan los sectores económicos más dinámicos en estos últimos años no se traducen necesariamente en desarrollo productivo territorial? Buscar una única causa explicativa sería acotar y simplificar la respuesta. Como afirma Gatto (2008:308) en una publicación de la CEPAL

El periodo de expansión posterior a la crisis 2001-2002 inicia un proceso nuevo, inédito y original, fundamentado en situaciones macroeconómicas particulares y políticas específicas, que no necesariamente "recupera" las pérdidas de los años de crisis y recesión anteriores, sino que define mediante un nuevo conjunto de instrumentos, incentivos y precios relativos, un nuevo sendero de crecimiento productivo, estimula un cierto perfil de inversiones y promueve (...) un esquema de

distribución de ingresos; que tiene consecuencias no neutras, territoriales y provinciales .

Se sostiene que luego de la crisis de 2001-2002 se ha generado un modelo –que llamamos productivista- que tiene impacto sobre el territorio, sin embargo, al estar ausente una planificación integral sobre el modelo de desarrollo que se desea en el mediano plazo, el modelo productivista, no derivó en desarrollo productivo territorial. El informe de la CEPAL considera que las principales causas que explican los problemas de desarrollo territorial en Argentina se deben a la ausencia o discontinuidad en determinados territorios (en particular en las regiones del NEA y NOA) de las políticas públicas y las inversiones del sector público y privado.

Las regiones más rezagadas de la Argentina no son pobres exclusivamente por los bajos ingresos corrientes que perciben actualmente su población (que de hecho se han incrementado en los últimos años) sino, principalmente, por la desacumulación de inversión pública y privada que se manifiesta en territorios (regiones) carentes (desprovistas) de un stock de capital productivo, social y humano relevante, cuantitativa y cualitativamente; déficits incompatible con un mayor ingreso y muy distante del nivel y dinámica de progreso (productividad) de otras áreas. (Gatto, 2008: 309).

Sin lugar a dudas, la persistente desacumulación de capital, público y privado, productivo y social de las regiones más rezadas del país es un factor explicativo importante para entender la desigualdad territorial de Argentina. En ese sentido, el actual crecimiento económico ha impactado de manera muy diferente en cada una de las provincias debido la desvinculación entre la demanda laboral de los sectores más dinámicos al crecimiento respecto de la oferta laboral existente en los territorios.

Estamos de acuerdo con que ante las desigualdades territoriales preexistentes y persistentes, el actual crecimiento económico ha repercutido de manera diferencial y ha profundizado las brechas existentes en aquellas regiones menos desarrolladas, en términos de la CEPAL. Pero considerar al déficit en el capital social (redes, formales e informales, de vinculaciones y articulaciones estables y capacidad de relacionamiento) y humano (la baja calificación laboral) como uno de los principales problema para explicar bajo nivel de desarrollo territorial de determinadas regiones del país implica un diagnóstico que no considera suficientemente otros factores por demás importantes. Nos referimos a procesos como al alto grado de concentración de la estructura productiva, la posición dominante que ocupan en las cadenas

productivas determinadas empresas, la extranjerización de la producción y de los recursos naturales y la ausencia de políticas públicas para el desarrollo territorial¹¹.

Al indagar a cerca de las características que asume la orientación productivista del modelo económico en Argentina, como también por el tipo de políticas públicas existentes para el desarrollo productivo territorial se observa la existencia de un modelo productivista que está sujeto a un modelo de acumulación concentrado, extranjerizador, transnacional y de inserción periférica. Un modelo que en su sustancia sigue siendo favorable a la concentración del ingreso y de la riqueza, donde se pierde control sobre los eslabones -y los activos- estratégicos de las cadenas productivas con impacto territorial, los cuales pasan a integrar lógicas transnacionales, como se señaló en el punto anterior¹².

Desde los años '90 se ha acelerado el proceso de concentración de las empresas (no sólo transnacionales sino también nacionales¹³) y la consiguiente expulsión del mercado o el desplazamiento a posiciones marginales dentro del mismo a las empresas PyME's y a los productores¹⁴.

La concentración y la posición dominante que ostentan determinados eslabones de las cadenas productivas permite a estos "capturar la parte más jugosa del negocio" e imponer condiciones desventajosas para los pequeños productores, afectando la trama productiva territorial y las posibilidades de conformar una estructura industrial PyME más densa, diversificada y dinámica. La posición de gran productor, a diferencia de los pequeños, permite más fácilmente el acceso a tecnología, genética, crédito, clientes exclusivos y mercados de alto poder adquisitivo. Así, el proceso de concentración asegura a los grandes productores una posición ventajosa en la cadena productiva.

¹¹ Siguiendo el razonamiento de la CEPAL en cuanto a las limitaciones para el desarrollo territorial podría decirse, a modo de ejemplo, que Mendoza debido al alto stock de capital productivo, social y humano alcanzado por el sector vitivinícola y el turismo debería ser un territorio desarrollado, homogéneo, sin pobreza ni problemas de distribución del ingreso. Entonces, ¿por qué no lo es?

¹² La inserción de Argentina en los mercados mundiales no altera el carácter periférico; sigue siendo mayormente de productos primarios, manufacturas de origen agropecuario (MOA) y de origen industrial (MOI) con bajo valor agregado, pero importa MOI de alta complejidad.

¹³ Decir con 'interés nacional', introduce una aclaración respecto del concepto clásico de empresario nacional, el cual remite a una caracterización a partir del lugar de origen del mismo, pero que no reporta respecto de la lógica que orienta las acciones del empresariado llamado nacional.

¹⁴ Como sostiene Schorr (2005) dicho proceso muestra la existencia de mercados altamente concentrados (agroindustria, petróleo y derivados, siderurgia, química y automotriz, entre otros) que no se han modificado sustancialmente desde el fin de la convertibilidad (año 2002), insertos en lógicas de producción con fuerte orientación hacia el mercado externo y débiles articulaciones con el resto del tejido fabril, tanto en términos productivos como respecto de la generación de empleo.

El desarrollo territorial y la constitución de un entramado industrial desconcentrado requieren, en ese sentido, de un enfoque de articulación inter e intrasectorial que desarrolle y fortalezca las complementaciones y las potencialidades de los territorios, incorporando tecnología, generando valor agregado y empleo, en favor del capital desconcentrado con asiento en el territorio. La tendencia a la concentración resulta negativa para el desarrollo territorial porque debilita el tejido productivo local/regional, desplaza a los productores, implica destrucción de capital y de empleo y regresividad de la distribución del ingreso, entre otros.

La integración de la producción intra-empresa implica que un mismo productor ocupa varios segmentos dentro de la cadena productiva. Desde la perspectiva del actor económico, su participación en los distintos eslabones de la cadena productiva resulta una estrategia racional y eficiente para alcanzar una mayor rentabilidad, pero desde el punto de vista del desarrollo productivo territorial, esto sería negativo ya que un mismo actor concentra los ingresos que podrían haber sido generados por distintos actores, en cada uno de los eslabones de la cadena.

La producción de productos primarios casi exclusivamente para el mercado mundial, más aún cuando es realizada por grandes empresas –nacionales o transnacionales- con inserciones directas en los mercados globales, adopta generalmente bajo nivel de procesamiento. La exportación a granel implica perder la posibilidad de agregar valor y generar empleo local, al tiempo que fundamentalmente, se aborta la posibilidad de desarrollar nuevos eslabones de la cadena productiva y de conformar un tejido industrial más denso.

El acelerado proceso de extranjerización de las empresas y de los recursos naturales afecta la planificación y el desarrollo del territorio y restringe más aún la capacidad de tomar decisiones por parte de los gobiernos locales y provinciales dado que en muchos casos, estas inversiones generan problemas ambientales, inciden sobre el desarrollo territorial, productivo, sectorial y afectan las condiciones de vida de la población¹⁵.

En suma, revertir las tendencias del modelo a un patrón de acumulación concentrado es una urgencia para un modelo de desarrollo con inclusión. De este

¹⁵ Al mismo tiempo, se requiere poner en discusión la situación de las administraciones provinciales, las cuales, mediante, bajos niveles de regulación, fomentan la llegada de las inversiones externas para incrementar los ingresos públicos.

modo, una respuesta para reducir los desequilibrios territoriales es mantener altos y continuos niveles de acumulación público-privada, pero en procesos de desconcentración porque no se revierten los desequilibrios territoriales sólo con más acumulación público-privada sino también desandando los procesos de concentración y extranjerización de la riqueza y de los recursos naturales. En ese sentido, **para el desarrollo territorial es necesario la conjunción de alta y continua acumulación de inversión pública-privada pero con desconcentración del actual modelo de acumulación.**

Cuadro nº 6: las consecuencias negativas de la concentración, la integración intra-empresa y la extranjerización para el desarrollo territorial.

Concentración	Integración intra-firma	Extranjerización
Desplaza o elimina a pequeños productores. Refuerza la distribución regresiva del ingreso	Centraliza etapas en un mismo productor.	Expone a la unidad productiva a lógicas globales e intereses ajenos al territorio.
Reduce la capacidad de negociación de los eslabones más débiles y favorece la posición dominante.	Dificulta la creación y/o fortalecimiento del entramado productivo.	Produce la desvinculación territorial de la unidad productiva.
Debilita el tejido productivo local/regional.	Permite concentrar ingresos.	Aumenta la capacidad para condicionar a los eslabones de la cadena de valor.
Destruye capital, tecnología y empleo.	Obstruye la emergencia de nuevos actores económicos dentro de la cadena.	Los actores del territorio pierden capacidad de negociación.
Transforma a los pequeños productores en arrendadores	Traslada costos y la ineficiencia a las fases superiores de la integración-intra-firma	Riesgo de perder saberes acumulados
Favorece el despoblamiento rural y de pequeñas localidades y fomenta la concentración en las grandes ciudades		Pérdida de capacidad de innovación y desarrollo tecnológico

Fuente: elaboración propia

3. Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial

El desarrollo territorial requiere un diagnóstico que incluya los procesos de concentración y extranjerización que operan en los territorios y enmarcar las políticas públicas en una discusión más amplia sobre el modelo de desarrollo y el tipo de sociedad que se desea para el mediano plazo. Como sostienen Cimoni, M., Novick, M y Palomino, H (2007:19) *“una política macroeconómica estable, orientada a la producción y con una flexibilidad administrada del tipo de cambio (Ffrench Davis, 2005) y una política fiscal que ayude a la regulación de la demanda agregada*

se convierten en una condición necesaria, aunque no suficiente, de la estrategia de desarrollo". El crecimiento alto y aún los modelos productivistas, si bien son condiciones necesarias para el desarrollo territorial, no son suficientes para el desarrollo territorial.

¿Por qué decimos que un modelo productivista de alto crecimiento no es suficiente para el desarrollo territorial? Aunque es una afirmación conocida, corresponde no confundir crecimiento con desarrollo. Además, el desarrollo no es algo dado, sino que implica una construcción social, por lo tanto, una lucha conceptual y política por la configuración de un modelo. Pero ¿qué entendemos por desarrollo? El **desarrollo** es un proceso complejo, continuo, no lineal e integral de acumulación política, social, económica, ética-cultural e institucional, de construcción endógena, multidimensional e interdisciplinaria (García Delgado, D. y Nosetto, L., 2006). En ese sentido, la conceptualización de desarrollo tiene implícito la búsqueda de un fin superior entendido como el logro de mayor bienestar de la población frente a los procesos de exclusión y vulnerabilidad social que afectan a las personas, y la búsqueda de mayores espacios de autonomía en la toma de decisiones, por parte de los Estados.

Asimismo, la integralidad del desarrollo implica una comprensión multidimensional, con centralidad no solo de la dimensión macroeconómica, sino de la dimensión social, productiva, territorial, energética y de infraestructura, etc. abordadas de manera conjunta y planificada en una perspectiva de mediano y largo plazo. En ese sentido, las dimensiones anteriormente mencionadas no están subordinadas a la dimensión económica, ni en función de la misma. Por el contrario, a los fines del desarrollo, cada una de ellas es relevante y requiere una implementación de política pública específica, pero a la vez articulada (público-privada) e interjurisdiccional.

En ese sentido, el desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo es avanzar a favor de la inclusión, de la distribución, de la desconcentración y del desarrollo territorial. Una modelística del desarrollo entendido como integral e inclusivo, es decir, no solamente como una preocupación por las cuestiones económicas, porque aunque son fundamentales, no dejan de expresar una mirada parcial sobre la configuración del modelo de desarrollo¹⁶. Al respecto, lo

¹⁶ La tradición académica latinoamericana y las políticas públicas de desarrollo aplicadas durante los años 60 y 70 pusieron el énfasis principalmente sobre la dimensión económica relegando una

consideramos integral porque debería incorporar las múltiples dimensiones del desarrollo y tener en cuenta la complejidad de los temas que hacen al desarrollo. Sostenemos que sea inclusivo, porque debería reconocer una dimensión de fin superior y establecer el desafío de revertir el actual proceso de exclusión social, fragmentación espacial y vulnerabilidades diversas desencadenadas por el modelo neoliberal y todavía no resueltas por el modelo productivista¹⁷.

¿Qué lugar ocupa el territorio y el desarrollo territorial en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo? Entendemos al **territorio** como una construcción social que remite a un proceso político-institucional y socio-productivo donde distintos niveles jurisdiccionales, actores y sectores productivos interrelacionados confluyen y constituyen un entramado de relaciones, en un espacio determinado que damos en llamar el territorio. Por ello, éste proceso de construcción social –que es el territorio– asume un carácter sistémico, de articulación compleja e interrelacionada de las dimensiones económico, social, político, tecnológica, infraestructural, y ético-cultural que dan lugar a la conformación del mismo.

Tanto para la teoría del desarrollo como para las políticas públicas desarrollistas, lo territorial no estaba mayormente presente en las formulaciones teóricas del desarrollo de los años ´60. La unidad territorial principal era el Estado-nacional y éste concentraba y centralizaba la planificación económica, infraestructura, social y territorial en cada país. Lo subnacional era una dimensión de poca significación, a la cual, por lo general, la planificación le era dada desde instancias superiores.

La globalización y la crisis del Estado-nacional hizo que lo territorial cobre significación para la política pública. A nivel supranacional adquirieron importancia la creación de bloques regionales y a nivel sub-nacional fueron las regiones y las ciudades de cada país las que comenzaron a tomar la iniciativa en la planificación del desarrollo. En Argentina lo sub-nacional tomó significación en los ´90, bajo la forma de Desarrollo Local. Este fue una respuesta a las consecuencias sociales y económicas del proceso de desestructuración productiva de los ´90; sin embargo, a pesar de los resultados obtenidos, en algunos casos el saldo fue la implementación

comprensión integral que articulara al conjunto de las dimensiones del desarrollo, y que al mismo tiempo reconociera la especificidad y la potencialidad de cada una de ellas en cuanto al conjunto.

¹⁷ El dato relevante que diferencia el escenario actual respecto del período desarrollista de los ´60, es la ausencia, en aquel entonces, del proceso de exclusión, de fragmentación social y espacial y de diversas vulnerabilidades que con total centralidad opera en nuestros tiempos. Este escenario de exclusión, que algunos autores caracterizan como “la nueva cuestión social” (Rosanvallon, P, 1995; Castel, R, 2004), explica la centralidad que la inclusión tiene para el nuevo modelo de desarrollo.

de manera acrítica, sin considerar las transformaciones producidas por la aplicación del proceso de reformas estructurales. En otros casos, también resultó funcional a las políticas neoliberales de “descentralización, focalización, delegación de la gestión de la política social en las organizaciones de la sociedad civil, etc.”¹⁸

Revertir los actuales problemas de concentración, extranjerización, despoblamiento y asimetrías espaciales exige un nuevo enfoque de desarrollo territorial, que tome en cuenta los problemas señalados y genere una respuesta superadora de la concepción del Desarrollo Local centrado únicamente en experiencias ‘micro’, desvinculadas del contexto nacional y regional, con predominio de la política social y desprovista de nexos con lo productivo. En ese sentido, el desarrollo productivo territorial partiría de una concepción de desarrollo que se construye en la inter-disciplina y en la multi-dimensión, desde una propuesta que identifica las tensiones existentes en los territorios. De allí la importancia que el desarrollo territorial, en tanto proceso de transformación político-institucional y socio-productivo del territorio, tiene para la construcción de regiones productivas subnacionales (microregionales, interprovinciales).

A diferencia de las políticas sectoriales donde la dimensión territorial está subvaluada, la construcción de regiones productivas como estrategia de desarrollo territorial supone una fuerte articulación sectorial-territorial a partir de la articulación de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales y con amplias articulaciones que exceden el ámbito público. En ese sentido, para los enfoques territoriales se reconoce el valor que tiene generar alianzas estratégicas con el capital desconcentrado, aumentar la densidad de los entramados PyME’s, lograr complementariedad entre el sector primario, la industria y los servicios, incorporar tecnología a la producción por medio de los institutos de ciencia y tecnología y favorecer el acceso al crédito de las PyME’s y los pequeños productores. Asimismo, se destaca la centralidad que tiene el rol activo del Estado para la regulación, la planificación y la construcción de regiones productivas, en base a una perspectiva de mediano plazo.

¹⁸ Para profundizar en el análisis crítico de las características que asumió el DL en los ‘90 ver: Altschuler, B. y Casalis, A., 2006; García Delgado, D. y Casalis, A., 2006; Villar, A., 2007, entre otros.

Algunas Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial

Ahora bien, ¿qué políticas públicas serían necesarias entonces para avanzar hacia el desarrollo productivo territorial, en Argentina? Creemos que la construcción y el fortalecimiento de las regiones productivas constituyen un camino hacia un modelo de desconcentración que haga atractivos a los territorios y mejore la calidad de vida de las personas.

En primer lugar, consideramos que es necesaria **una nueva institucionalidad para el desarrollo territorial**, en el marco de una planificación de mediano y largo plazo, donde desde el gobierno nacional establezcan las orientaciones estratégicas, pero donde se preserve un amplio espacio para las decisiones sub-nacionales. Esto requiere una construcción concertada que integre al gobierno nacional, a los gobiernos provinciales, a los sectores productivos de cada provincia, al sector del conocimiento y a los institutos tecnológicos, y al sector social. Para ello:

i) Repensar un nuevo mapa regional del país, identificando y definiendo regiones productivas fuertes, con sus correspondientes planes de desarrollo. En estos esquemas, el protagonismo de los ministerios de la producción, y del sector productivo y del conocimiento de cada provincia debe ser significativo. Asimismo, se debe procurar que las iniciativas de desarrollo local/microregional se inserten en éstas de manera sinérgica porque de lo contrario la ausencia de un proyecto regional integrador podría dar lugar a proyectos territoriales no convergentes.

ii) Concertar entre las provincias, los municipios y la Nación, un nuevo esquema de recaudación fiscal y de co-participaciones de impuestos que revierta el actual modelo donde aproximadamente la nación maneja el 70% de los recursos fiscales, las provincias el 23% y los municipios sólo el 7%.

En segundo lugar, definir junto a las provincias aquellas cadenas productivas estratégicas para el desarrollo de las regiones productivas por la capacidad de incorporar valor agregado, integrar la estructura productiva, de generar empleo de calidad e incluir a los sectores vulnerables. Para ello:

i) Favorecer estratégicamente no sólo a las cadenas o sectores que de por sí logran mejor inserción en el mercado, sino también a aquellos otros con alto potencial para la desconcentración, el desarrollo territorial, la distribución del ingreso y la generación de empleo. Por ejemplo, seleccionar cadenas de valor en cada región productiva y desarrollar todos los eslabones de esas cadenas para generar

tramas densas de empresas con vinculación territorial. Asimismo, desarrollar cadenas de valor integradas, conformada por la producción primaria, la producción industrial -con los insumos y los bienes de capital- y los servicios, desde la etapa de la producción hasta la comercialización, y desde una perspectiva territorial¹⁹.

ii) Identificar y apostar a las tecnologías que serán de central importancia en el siglo XXI y que Argentina, con visión estratégica, está en condiciones de desarrollar. Es decir, no solo especializarnos en productos primarios o alimentos sino en producciones de gran incorporación tecnológica (nanotecnología, biotecnología, tecnología para la generación de fuertes alternativas de energía, etc.).

En tercer lugar, limitar los procesos de concentración y trasnacionalización de la riqueza y de los recursos naturales, en favor de la construcción de un modelo de desarrollo con inclusión, distributivo y desconcentrado. En ese sentido, se trata de pasar de un modelo de acumulación a un modelo de desarrollo. Para ello, algunas propuestas, entre otras, podrían ser las siguientes:

i) Desarrollar una nueva arquitectura financiera que favorezca el desarrollo productivo territorial, la innovación tecnológica y a las Pymes que sustituyen importaciones, generan empleos y exportan.

ii) Establecer condiciones a las grandes empresas y a la Inversión Externa Directa (IED) respecto del compromiso con el desarrollo del entramado productivo territorial mediante regulaciones públicas como la compra de insumos locales y la reinversión local de la renta territorios, mayores impuestos a las ganancias, etc.

iii) Instrumentar instituciones para la regulación de los precios de los alimentos y de la producción agropecuaria que cumpla con las múltiples funciones de: incentivar las producciones y favorecer la creación y desarrollo de las cadenas productivas regionales que se consideren estratégicas, asegurar una rentabilidad suficiente a los distintos eslabones de la cadena y garantizar a la población precios adecuados de los alimentos.

iv) Regular el uso y tenencia de la tierra, incorporando el criterio la sustentabilidad ambiental. Contener el proceso de 'sojización', la expansión de la frontera agrícola y la producción de cultivos para la fabricación de biocombustibles.

¹⁹ Contraponer producción rural-agroindustrial respecto de la producción industrial es un falso dilema porque ambos son generadoras de empleo directo e indirecto, se complementan y hacen posible el avance tecnológico y la innovación. Su complementación permite el crecimiento económico y favorece un mejor posicionamiento Argentina en el mercado regional y mundial. El problema es que actualmente a la producción primaria se la exporta a granos, con bajo valor agregado y desde una lógica de producción únicamente para abastecer el mercado externo.

Revisar la ley de alquileres para limitar el accionar de los grandes *pools* de siembra y la inversión financiera de los fondos especulativos. Regularizar la tenencia de la tierra a favor de los pueblos originarios y/o pequeños campesinos del NEA, NOA y Patagonia. Generar instrumentos en favor del pequeño productor y de la agricultura familiar. Asegura la protección de los recursos naturales, considerar al agua como un bien básico y no como un servicio o mercancía.

v) Favorecer la desconcentración de los grandes centros urbanos y las áreas metropolitanas mediante el desarrollo productivo territorial, la construcción de infraestructura pública, la provisión de los servicios y la creación de centros tecnológicos y de investigación aplicada, en las distintas regiones y ciudades del país con el objetivo de aprovechar los recursos existentes, hacer atractivas a las ciudades y dotarlas de oportunidades para el desarrollo de las personas y la mejora de la calidad de vida.

A modo de cierre

Existen posibilidades y la oportunidad de revertir las brechas distributivas existentes en nuestro país y en particular las desigualdades espaciales. Para ello se requiere la convergencia de iniciativas múltiples y un abordaje integral del desarrollo (político, económico, productivo, ambiental, social, de integración regional, sanitarios, y educativo, etc.) y una apuesta al desarrollo productivo territorial y la construcción de regiones. No será una tarea sencilla, pero si posible en la medida que se asuma un enfoque sistémico y evitando que los conflictos de la coyuntura desvíen la estrategia.

La construcción de un nuevo modelo de desarrollo es el intento de reorientar las políticas públicas en relación con un proyecto colectivo, pensando el país a mediano y largo plazo y obrando en consecuencia. Pero, como dijimos, el desarrollo no es un proceso dado naturalmente. Implica una lucha conceptual y política por la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Por lo tanto, la construcción de un modelo de desarrollo supone concertación, pensando al mismo tiempo en los riesgos y los obstáculos para el logro del nuevo modelo.

Por su parte, revertir el actual modelo de acumulación concentrado, extranjerizado, trasnacional y de inserción periférica exige regulación estatal y un Estado con políticas más activas para el desarrollo productivo, la articulación

público-privada, interjurisdiccional y un esquema concertado de distribución del ingreso y desarrollo territorial más equilibrado. Pero al mismo tiempo, también implica poner en discusión la necesidad de generar nuevos estilos de gestión que favorezcan la concertación con la sociedad en la definición del rumbo porque la construcción de un nuevo modelo de desarrollo requiere de la concertación para arribar a escenarios donde los sectores y territorios resulten convocados, escuchados y al menos parcialmente atendidos en sus demandas.

En definitiva, se busca avanzar en una nueva institucionalidad para el desarrollo, concertada, que integre a la Nación, a las Provincias, a los Municipios, a la sociedad de la producción y del conocimiento y al sector social, en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo como proyecto colectivo a partir de un enfoque integral del desarrollo que vincule territorio, con producción, con distribución, con desconcentración e inclusión social como forma de alcanzar un desarrollo más autónomo y una sociedad más justa e igualitaria.

Bibliografía

- Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro, (2006) “Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano (comps.) (2006), *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Ciccus, Buenos Aires.
- Bisang, Roberto (2008) “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a crecer?” en: Kosacoff, Bernardo (ed.) (2008), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*, Colección de documentos de proyectos, CEPAL, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (2004), *La densidad nacional*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel y Casalis, Alejandro (2006), “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional” en: *El desarrollo local en el eje de la política social* (2006), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, PNUD, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano (comps.) (2006), *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Ciccus, Buenos Aires.

- Gatto, Francisco (2008), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad", En: Kosacoff, Bernardo (ed.) (2008), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*, Colección de documentos de proyectos, CEPAL, Buenos Aires.
- Rodik, Dany. (2005), "Nuevos enfoques en la economía mundial", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boletín Informativo Techint, nº 318, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Bienestar*, Manantial, Buenos Aires.
- Schorr, Martín (2005) "Argentina, la industria que el neoliberalismo nos legó" (mimeo), Buenos Aires.
- Villar, Alejandro, (2007) Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local, CICCUS, FLACSO, Colección Transformaciones, Buenos Aires

Fuentes

Diario Clarín

Instituto Nacional de de Estadísticas y Censos (INDEC)

Ministerio de Economía de la República Argentina.