

16 de mayo al 30 de junio de 2015

REALIDAD ECONOMICA

292

realidad económica

Revista de ciencias
sociales editada por el
Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
(IADE) Aparece
cada 45 días

292

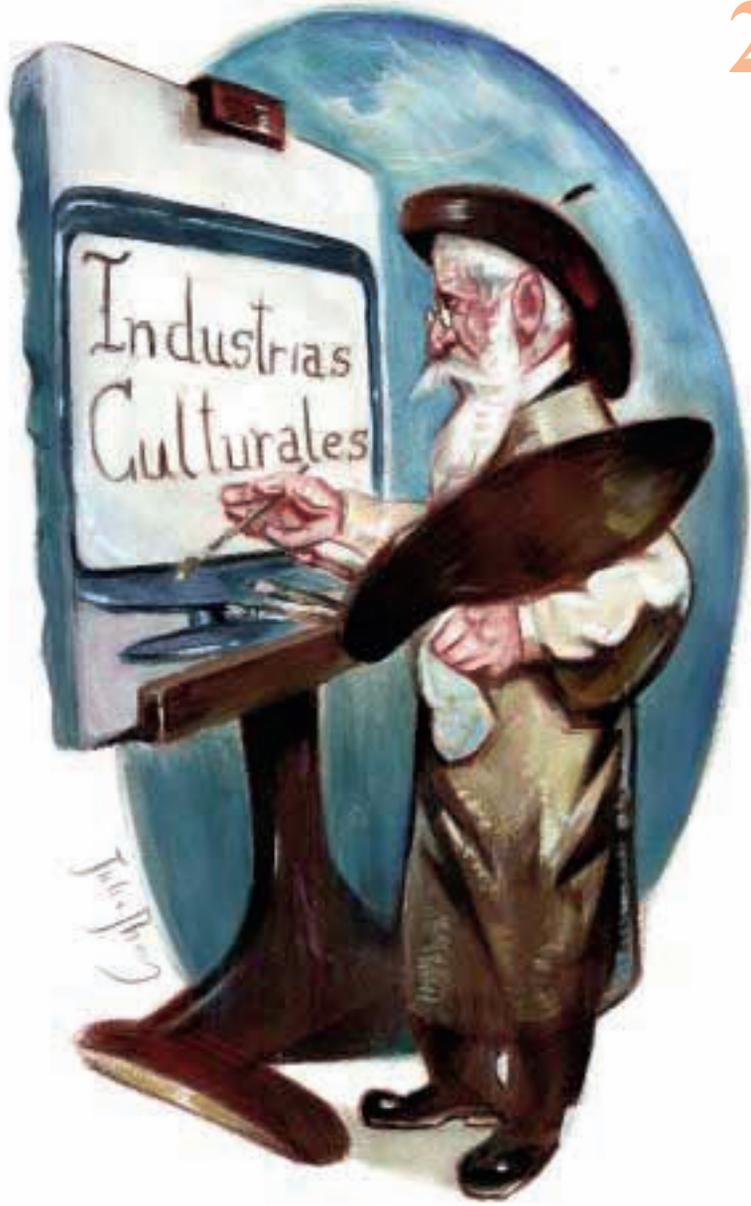


Ilustración de Julio César Ibarra Warnes

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretaria:

Marisa Duarte

Prosecretario:

Mariano Borzel

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Enrique Jardel

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo
Roberto Gómez
Eduardo Kanevsky
Flora Losada
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
Ariel Slipak
Carlos Zaietz

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Ramiro L. Bertoni
Nicolás Dvoskin
Teresa Herrera
Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina
Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

**realidad
económica**

Revista de ciencias sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)
Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos
y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: iade@iade.org.ar,
realidadeconomica@iade.org.ar - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 292

16 de mayo al
30 de junio de 2015

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:

Enrique O. Arceo
Eduardo Basualdo
Alfredo Eric Calcagno
Dina Foguelman
Roberto Gómez
Mabel Manzanal
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la Propiedad
Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

Consulte por suscripciones y envíos al exterior

Impreso en Publilprint S.A.,
Córdoba 1785 - Cdad. de Buenos Aires. tel.
4918-2061/2

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

SUMARIO

Debates en tiempos de inflexión

Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal

Regional development, natural resources and federal organization

Daniel García Delgado - Horacio Cao 10-28

El trabajo se propone debatir y ofrecer propuestas para operar sobre el desarrollo desigual del territorio nacional; en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país.

En el texto se articulan propuestas desde lo económico/regional y lo federo/institucional, en línea con aprovechar los avances alcanzados en la última década y enfrentar la etapa que se avecina. Una nueva era en estas dimensiones precisa tanto de un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país como de nuevas instituciones que articulen territorio con política.

Se presentan en el escrito algunas ideas con este objetivo, por supuesto, todas ellas sujetas a ser enriquecidas y/o reformuladas en el debate.

The present paper aims to discuss and make proposals to operate on the uneven development of the country; as such, it is part of the federal and regional debate, with wide trajectory in our country.

In the text two proposals are articulated: a) the economic/regional one, and b) the federal/institucional one, in line to consolidate the progress of the last decade, and to deal with the stage ahead. A new era in both of these dimensions requires a renewed material support in the different regions that make up the country and a new institutions that articulate politics with territory.

Some ideas for this purpose are presented in this writing, of course, all of them subjected to debate.

Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal

*Daniel García Delgado **
*Horacio Cao***

El trabajo se propone debatir y ofrecer propuestas para operar sobre el desarrollo desigual del territorio nacional; en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país.

En el texto se articulan propuestas desde lo económico/regional y lo federo/institucional, en línea con aprovechar los avances alcanzados en la última década y enfrentar la etapa que se avecina. Una nueva era en estas dimensiones precisa tanto de un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país como de nuevas instituciones que articulen territorio con política.

Se presentan en el escrito algunas ideas con este objetivo, por supuesto todas ellas sujetas a ser enriquecidas y/o reformuladas en el debate.

Palabras Clave: Argentina - Provincias - Federalismo - Desarrollo - Regiones

* FLACSO

** CIAP/FCE/UBA.

Regional development, natural resources and federal organization

The present paper aims to discuss and make proposals to operate on the uneven development of the country; as such, it is part of the federal and regional debate, with wide trajectory in our country.

In the text two proposals are articulated: a) the economic/regional one, and b) the federal/institutional one, in line to consolidate the progress of the last decade, and to deal with the stage ahead. A new era in both of these dimensions requires a renewed material support in the different regions that make up the country and a new institutions that articulate politics with territory.

Some ideas for this purpose are presented in this writing, of course, all of them subjected to debate.

Keywords: Argentina - Provinces - Federalism - Development - Regions

Fecha de recepción: mayo de 2015

Fecha de aceptación: junio de 2015

1. A modo de introducción: los desequilibrios regionales de la República Argentina¹

Los orígenes del desequilibrio estructural de las regiones argentinas se remontan a la separación del exuberante Potosí -con la escisión que daría lugar a la República de Bolivia- del resto del Virreinato del Río de la Plata. Remontar este hiato requirió de un largo, violento y convulsionado proceso que va desde los primeros atisbos de independencia (Revolución de mayo en 1810) hasta la llamada organización nacional (circa 1880), cuando se alcanzó una relativa estabilidad institucional.

Esta estabilidad tuvo su piedra angular en la preponderancia económica de la zona pampeana y la concentración del poder político en la provincia de Buenos Aires...y si unos ganaron, es que otros perdieron: el dinamismo pampeano implicó un lugar subordinado para las economías y para el poder político de las provincias del NOA, NEA y Cuyo.

La *organización nacional* permitió preparar y financiar la ocupación militar e institucional de la Patagonia y el Chaco argentino, generando espacios que fueron tratados como territorios nacionales. Más tarde, en la Patagonia se terminó erigiendo un patrón peculiar de ocupación, resultado del temor -no importa aquí si infundado o no- de su eventual pérdida como parte integrante de la Argentina.

El federalismo se convirtió en la estructura institucional capaz de articular estos tres espacios: un área que hegemonizaba el poder y que fungía de locomotora del conjunto, un área que servía de apoyo al desarrollo pampeano, y un área en la que se destacaban las tareas de ocupación y poblamiento.

Esta estructura geopolítica tuvo modificaciones parciales a lo largo de nuestra historia -e inclusive tendencias a su superación en algunos momentos del siglo XX- pero no fue cambiada sustancialmente. En la **figura 1** se exponen los rasgos estructurales que las diferencian.

Esa división estructural con un foco de concentración tiende a reproducirse por sí misma: como si el país tuviera la forma de un embudo, la riqueza y las oportunidades se precipitan hacia un punto de concentración, impidiendo la sinergia entre las distintas regiones.

En general la estructura de los países desarrollados es muy distinta: no solo hay varios centros, sino que son de distinta vocación. Por ejemplo, en EUA, la industria (incluyendo la cultural), la producción de ciencia y de técnica, se localizan en el oeste; las actividades financieras y de servicios en el este y las agrícolas en el centro. Esta formación propicia la sinergia de todo el territorio.

¹ Tratamos estos temas en extenso en Cao y Vaca (2006).

Figura 1. Cuadro comparativo de regiones

Áreas	Superficie %	Población %	PBG %	Desarrollo Humano (2)
Central (a)	27,2	66,9	75,3	109,8
Despoblada (1) (b)	33,5	5,6	7,0	109,4
Periférica (c)	39,4	27,5	17,7	82,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo Nacional 2010, Desarrollo Humano (IDHA) 2011 (PNUD) y PBG INDEC/PNUD 2006

Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino

(2) Promedio provincias del área para promedio país = 100

(a) Comprende Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires

(b) Comprende Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Formosa, Chaco, Entre Ríos, Corrientes y Misiones.

(c) Comprende La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

La diferencia entre estas formaciones ha sido objeto de estudio y de análisis académico desde hace mucho tiempo. Pero hoy, en el marco del nuevo escenario nacional y latinoamericano -con el avance de la industrialización, la expansión sin precedentes de la infraestructura y la puesta en marcha de políticas sociales orientadas al desarrollo inclusivo-, es imperativo volver a analizar las asimetrías regionales.

Para modificar la asimétrica distribución productiva de la Argentina, es necesario cambiar los roles históricos de las provincias, dando un vuelco al equilibrio regional existente. Aceptada esta premisa, nos preguntamos: ¿cuál sería la base económica e institucional para el despegue regional? y ¿qué cambios en la estructura de nuestro federalismo y orientación estratégica para una nueva etapa deberíamos proponer?

A partir de estos dos interrogantes queremos explorar ideas y promover el debate, aprovechando que éste es un tiempo de inflexión de alta densidad política. Proponemos un esfuerzo de conceptualización sobre la posibilidad de dar mayor valor agregado a los recursos naturales e, interdependientemente, promover un salto de calidad en la configuración de un nuevo orden federal, más equilibrado, democrático y funcional.

La tesis del presente artículo es la siguiente: un desarrollo regional basado sobre la aplicación de valor agregado -garantizado por la intervención estatal y acompañado del sector privado- a recursos naturales estratégicos, impulsaría una dinámica de desarrollo en todas las regio-

nes, opuesta al formato actual que asigna a la pampa húmeda el rol de locomotora y al resto de las áreas, el papel de un lastre subordinado. La segunda parte propositiva es la introducción de cambios en el equilibrio de poder de la organización federal, para que ésta promueva, haga sustentable y refleje a la vez, la emergente matriz multirregional.

Dicho de forma esquemática, estamos proponiendo cambios económicos y políticos dirigidos a:

- modificar el actual patrón asimétrico de acumulación regional de la Argentina que concentra PIB, población, inversiones y recursos en pocas provincias.
- empoderar a actores territoriales que rompan el acuerdo regional histórico que trunca el desarrollo.

Comprendemos los riesgos que entraña la propuesta: en el primer caso, la explotación de los recursos naturales en crudas condiciones mercantiles, puede generar un proceso de reprimarización y profundización de las asimetrías que se pretenden superar. En el segundo, se dirige a promover cambios en estructuras institucionales alrededor de las cuales se construye buena parte de la gobernabilidad y gobernanza nacional.

Pero consideramos que se debe aceptar el desafío, pues entendemos que el desarrollo regional/territorial es una de las claves para enfrentar la triple problemática estructural que el modelo de desarrollo inclusivo afrontará en un próximo período: a) la restricción externa; b) la reducción en la tasa de creación de puestos de trabajo, con su secuela de empleo de baja calidad; y c) la persistencia de la concentración productiva, espacial y de la riqueza.

2. Una estrategia de mediano plazo

En la agenda actual son tema de debate los amplios territorios subdesarrollados, la concentración económica y espacial, las megalópolis, el medio ambiente, el valor de los recursos naturales y las relaciones con las multinacionales.

Si bien la cuestión federal no tiene, al menos en la agenda mediática, el carácter acuciante de los temas citados en el párrafo anterior, es ampliamente reconocida su importancia en el marco de lo político institucional.

En esta sección haremos una primera aproximación a ambos temas en debate.

2.1. Cuestión federal y ajuste neoliberal

Como en el caso de tantos otros conceptos de largo recorrido en las ciencias sociales, sobre la cuestión federal existen perspectivas y definiciones muy disímiles. Aquí partiremos de un enfoque político e histórico, que considera el proceso federal argentino en función de relaciones de poder entre unidades políticas con base territorial.

La preeminencia del abordaje político no significa minimizar la importancia de otros aspectos -como la que se centra sobre la división de potestades estatales entre Nación/Provincias/Municipios o que estudia la cuestión tributaria- pero postulamos que, en virtud de los objetivos planteados, ellos deben subordinarse a la *construcción político-institucional*. Consideramos que en este último elemento está la clave para dar viabilidad organizacional, financiera y fiscal a una nueva trama intergubernamental de la Argentina consistente con la idea de país multirregional.

Vista en esta perspectiva, la cuestión federal argentina desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta mediados de los '70 fue el resultado de un acuerdo entre la Nación y las provincias respecto de tres puntos:

- i) el gobierno federal transfería recursos a las provincias en efectivo o en bienes y servicios (giro de fondos, envío de materiales, prestación de servicios, cogestión de programas, coparticipación),
- ii) el gobierno utilizaba en las provincias mecanismos de apoyo y cooperación (presencia de Ministerios nacionales en las provincias, realización de obras públicas por el gobierno central, acción de empresas públicas nacionalizadas, etcétera), y coercitivos (instituto de la intervención federal), y
- iii) el gobierno federal aplicaba políticas específicas para el surgimiento/fortalecimiento de las llamadas "economías regionales" mediante acciones como la protección aduanera, la distribución de cuotas de mercado en el mercado nacional, apoyo para desarrollos tecnológicos, préstamos a tasas preferenciales en la Banca Oficial, subsidios sectoriales y provinciales, etcétera.

Este pacto federal comenzó a fracturarse a partir del despliegue de las políticas neoliberales. Desde mediados de los '70 -y principalmente durante la década de 1990- el ajuste estructural y la descentralización de muchas de las actividades territoriales (salud; educación; empresas públicas; acción social; potestades de regulación y promoción económica, etcétera), implicó el retiro de las oficinas y empresas del Estado nacional de las provincias, y el desmonte de las redes de políticas públicas que, sostenidas por el gobierno federal, permitían la supervivencia de las economías regionales.

La desestructuración de esas redes que tenían su nodo en el gobierno nacional, fue acompañada por una descentralización vinculada con el ajuste estructural, que promovió la idea de liberar el desarrollo regional de la presencia estatal y de reducir el flujo de recursos hacia las provincias en consonancia con el principio de que cada jurisdicción debe pagar sus gastos (correspondencia fiscal).

La solución que combinaba incentivos de mercado con eficiencia administrativa, si bien atractiva por lo simple y directa, mostró enormes limitaciones. Las asimetrías regionales no sólo no se redujeron, sino que en muchos casos se incrementaron: las limitaciones de las economías regionales, que eran muchas, fueron reemplazadas por la mil veces peor descomposición económica y anomia social.

2.2. Recursos naturales y desarrollo regional después del neoliberalismo

El ajuste neoliberal generó una desarticulación del entramado regional existente previamente ¿Cómo regenerarlo sobre las bases de acumulación que permiten los recursos naturales existentes en cada región? ¿Cómo hacerlo evitando el problema de la restricción externa, el trabajo informal y la concentración productiva y espacial? ¿Cuáles serían las políticas necesarias para profundizar el modelo de desarrollo productivo inclusivo en el nivel de todas las regiones del país?

A partir del año 2003 se comienza la construcción de un nuevo modelo productivo que se caracteriza por la recentralización del Estado en el gobierno nacional (De Piero, 2013). Esta recentralización, paradójicamente, fue más benigna con las provincias que el modelo anterior, y esta afirmación se puede verificar constatando el aumento de los recursos girados a las provincias, el incremento de las transferencias para programas cogestionados Nación-Provincias-Municipios y el decisivo apoyo de la Nación en el proceso de reconstrucción socioeconómica de todo el territorio nacional.

En la **figura 2** se presentan tres curvas que dan cuenta de esta situación. En ellas se observa para el período 2002/2013, el creciente nivel de transferencias de origen nacional hacia las provincias, de inversión pública nacional y de inversión real de las provincias². Nótese que los datos son presentados en términos de PIB lo que, por un lado neutraliza cualquier distorsión monetaria y, por otro, resalta más los resultados

² La evolución de la inversión provincial está ligada no sólo con los volúmenes, sino también con los cambios en la modalidad de transferencias Nación-Provincias después del año 2003. Ver al respecto www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3970-2009-07-26.html

Figura 2. Transferencias de origen nacional (a), inversión pública nacional (b) e inversión real directa de las provincias (c). En % de PIB



Fuente: (a) Plan Nacional de Inversiones Públicas 2014-2016, Dirección Nacional de Inversión Pública, Ministerio de Economía de la Nación (www.mecon.gov.ar/DNIP/documentos/texto_plan_definitivo.pdf, consultado 15/05/2015)

(b) Tomado del “Esquema ahorro inversión financiamiento”, consolidado 24 jurisdicciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía de la Nación (www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php, consultado 15/05/2015)

(c) ídem anterior

pues se trata de un período en donde el incremento del producto fue notable.

La estrategia de la década posneoliberal tuvo una serie de efectos virtuosos sobre la cuestión social y económica que, más allá del microclima vinculado con la puja política coyuntural, fueron ampliamente reconocidos en niveles interno e internacional. Menos difundidos son los registros que muestran una moderada tendencia hacia un Índice de Desarrollo Humano más homogéneo del territorio; si bien no puede hablarse de un cambio estructural, marcan una ruptura en la propensión hacia una creciente brecha entre las tres áreas que componen el país.

El nuevo paradigma en construcción a partir de 2003 -que postula la intervención estatal para promover el desarrollo y la inclusión social- desplegó una economía heterodoxa, acciones dirigidas a redistribuir el ingreso y generar redes de organización social y una construcción política basada sobre el empoderamiento de los sectores populares. Con estos tres elementos se propuso enfrentar las turbulencias económicas, la ingobernabilidad y la desigualdad e injusticia sociales.

Dentro de la estrategia económica heterodoxa se promovieron nuevas formas de gestión pública en:

- empresas públicas mixtas o de nuevo tipo, como YPF, que articulan mayoría accionaria del Estado nacional con empresas multinacionales y con las provincias productoras.
- el Sistema de Seguridad y Protección social como la ANSES que funge como una especie de movilizador de recursos financieros.
- empresas de alta tecnología como el INVAP, energía nuclear, ARSAT, satelital, etcétera.
- inversiones externas directas (IED) que fueron producto de asociaciones estratégicas con China y Rusia, para la producción de represas, usinas, transporte, e intercambio comercial.
- un plan de infraestructura sobre el conjunto regional realizado por el Ministerio de Infraestructura, que incorpora oleoductos, gasoducto del norte, obras de saneamiento, agua potable, hospitales salud, vivienda, etcétera.

La magnitud del esfuerzo realizado se puede ver, queda patente, a partir de los datos en la **figura 2**.

A pesar de las innegables bondades de las intervenciones estatales recién reseñadas -y de los cambios marcados en la **figura 3**- no puede hablarse de un cambio estructural en el equilibrio interregional argentino, ni tampoco de sustentabilidad de la matriz productiva, la cual todavía depende de la producción primaria, con una creciente influencia del cultivo de soja para la generación de divisas.

Una nueva era en el modelo federal precisa un renovado soporte material en las diferentes regiones que conforman el país. La reindus-

Figura 3. Índice de desarrollo humano total y por áreas. Índice y promedio provincias del área, para promedio país = 100. Años 2001 y 2011

Año	2001		2011	
	Índice	Promedio Total = 100	Índice	Promedio Total = 100
Total País	0,60	100,0	0,75	100,0
Central	0,66	112,1	0,80	109,8
Periférica	0,48	81,2	0,61	82,8
Despoblada (1)	0,67	113,0	0,80	109,4

Fuente: PNUD (2013)

(1) No se consideró Río Negro, que no realizó medición en 2001 (y para mantener consistencia, no se la consideró en el año 2011)

rialización innovadora -distinta del esquema de sustitución de importaciones basado sobre regulaciones y subsidios y dirigida únicamente a satisfacer la demanda interna- requiere generar cadenas de valor con todo su potencial de incorporación de ciencia y tecnología, inversión, y capacidad exportable y competitiva.

Esta reindustrialización puede emprenderse a partir de diferentes polos regionales de desarrollo, lo que no sólo generaría una ocupación territorial más equitativa y con mayores niveles de homogeneidad productiva y poblacional, sino que también permitiría al país apalancarse en su diversidad territorial. Pero necesitamos un nuevo proceso de reindustrialización, con un modelo distinto al clásico de sustitución de importaciones basado sobre las filiales, necesitamos una 'reindustrialización innovadora'³.

Desde lo económico, una oportunidad para iniciar esta construcción está en la posibilidad de transformar los *commodities* en *recursos naturales estratégicos con valor agregado*. Esta transformación -que, postulamos, puede garantizar la creación de empleo genuino, la modificación de la matriz productiva y el cuidado medioambiental- se diferencia teóricamente de posturas medio ambientalistas como la de Maristela Svampa, y, obviamente, no acuerda con su categoría de *neoextractivismo*⁴.

Estamos pensando en la creación de nodos de desarrollo alrededor de los citados recursos naturales con valor agregado. Esperamos que ellos conformen una estructura económica diversificada, integrada y compleja que es esencial para generar procesos amplios de acumulación de capital, de tecnología y generación de empleo con buenos salarios.

³ Como señala Aldo Ferrer; "Nuestra política fue intentar producir internamente lo que importamos. Pero la oferta cambia todo el tiempo, necesitamos sustituir el futuro, no alcanza con el pasado. El modelo de sustitución basado sobre las filiales no va más, si no tenemos una empresa de capital propio va a ser muy difícil cerrar la brecha tecnológica. Por eso creo que nos hace falta más audacia en la política industrial. No alcanza con crear condiciones en el mercado interno. Sin un proceso simultáneo de transformación industrial vamos a seguir eternamente con el problema de la restricción externa. Es necesario 'argentinar la economía argentina', porque la inversión extranjera puede cumplir un papel muy importante, pero no puede asumir el liderazgo. Las filiales no son innovadoras, eso lo hacen las firmas en sus casas matrices." Congreso de AEDA, "Se recuperó la soberanía", *Página 12*, 21/05/2015, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-273183-2015-05-21.html>

⁴ Svampa considera iniciativas como las de YPF o el desarrollo de los recursos naturales estratégicos, como "una dinámica vertical que irrumpe en los territorios, y a su paso va desestructurando economías regionales, destruyendo biodiversidad y profundizando de modo peligroso el proceso de acaparamiento de tierras, expulsando o desplazando comunidades rurales, campesinas e indígenas y violentando procesos de decisión ciudadana" (Svampa, 2013:4).

La creación de estos nodos es una decisión estratégica, punto de partida desde el cual muchos países desarrollaron actividades de frontera y economías emergentes de gran pujanza. Obviamente, también existen muchos ejemplos de fracasos estrepitosos; es una apuesta dependiente de variables contextuales, políticas, de gestión, etcétera. Al respecto es de remarcar que ni el automatismo mercantil ni el conservadurismo ecológico pueden mostrar ejemplos exitosos de procesos de inclusión masiva; es más, en muchos casos ni se lo plantean.

La vía de acción propuesta toma nota del elevado nivel de concentración productiva y de la riqueza que se expresa, entre otros elementos, en la alta tasa de urbanización de la población nacional y del peso relativo de las megalópolis, lo que hace que la inclusión social se deba dirigir prioritariamente a la población marginal urbana y periurbana, y solo en casos puntuales, al campesinado. A diferencia de lo que ocurre en Bolivia o en Colombia, la propiedad de la tierra es una cuestión relacionada más con estrategias políticas y de desarrollo económico que con un campesinado ávido de ella.

La estrategia productiva inclusiva que estamos describiendo, contempla:

- i) la incorporación de valor agregado a los recursos naturales existentes (minería, petróleo y gas, producción agropecuaria, agua, tierra, etc.); para ello es necesario el soporte organizacional, financiero y tecnológico por parte de la Nación y las provincias en cuestión para la conformación de una red de empresas públicas, privadas y mixtas para la industrialización y sustitución de insumos y de bienes de capital que estos sectores demandan (integración vertical y horizontal).
- ii) la creación de Bancos de Desarrollo regionales, que se fondeen a partir de los propios recursos estratégicos y que se apliquen a financiar el surgimiento de encadenamientos verticales y horizontales y de un área de producción de conocimientos y tecnología vinculada con ellos.
- iii) una reforma impositiva con sesgo regional, es decir, que grave nada o poco la inversión productiva en determinados ámbitos y cadenas de valor; que favorezca la radicación de capitales en espacios extrapampeanos, y castigue con tasas más altas la renta inmovilizada o inmobiliaria que duplica la urbanización de alta gama en las megalópolis.

El caso de YPF puede ser tomado como un ejemplo que reúne recursos naturales estratégicos, valor agregado y alta elaboración tecnológica a más de constituirse como un punto de atracción de capitales. En ella confluyen el Estado nacional, como el mayor accionista, los Estados

provinciales, empresas multinacionales como Chevron o Gazprom, y PyMES de base local proveedoras de servicios conexos.

Se trata de proyectos que maduran a mediano plazo y que, al generar una cadena de valor significativa y más compleja, incorporan población en el mercado de trabajo registrado, pero además y no es asunto menor, crean redes de instituciones inclusivas en lo social, educativo, político y cultural.

Es un proceso virtuoso porque su instalación promueve el desarrollo de servicios de alta calificación y la creación de la infraestructura para el desarrollo de los sectores estratégicos de cada región. Es razonable esperar que con él, en el mediano y largo plazos, se podría cambiar el modelo productivo regional y contribuir a reducir la restricción externa, la concentración productiva y la no registración de empleo; más aún se puede esperar que las provincias y subregiones dependan menos de las transferencias de recursos desde la Nación.

3. Actores e instituciones para el nuevo equilibrio regional⁵

3.1. Los actores del desarrollo regional inclusivo

Una decisión estratégica sólo es eficaz si además de la voluntad política y de las políticas públicas, existen actores en la sociedad civil capaces de llevarla a cabo, e instituciones que den viabilidad y sustento en el tiempo. Hagamos un repaso de cuáles serían los que podrían llevar adelante la tarea de alcanzar un país con equilibrios regionales más virtuosos.

Como no podía resultar de otra manera en una propuesta inclusiva, los *actores locales* son sujetos y objeto del desarrollo regional. Una de sus tareas centrales será la de (re) construir el tejido social luego de la decadencia de las redes de la sociedad industrial -la fábrica, el sindicato, la iglesia, el partido- por otras de base territorial: el barrio, el deporte, la música, la asistencia social, la cultura, los espacios de economía solidaria, las instituciones de enseñanza/aprendizaje y también las más directamente vinculadas con la política: las asociaciones que defienden las identidades de género o étnicas, las vecinales, los movimientos sociales, las agrupaciones por temas *ad hoc* (por ejemplo, seguridad, defensa del medio ambiente, lucha contra las adicciones), etcétera.

⁵ El análisis que desarrollamos en esta sección tiene puntos de contacto con la perspectiva de Evans (1986). De él nos diferencia una perspectiva más estadocéntrica (de mayor énfasis en la autonomía relativa del Estado), vinculada con nuestra tradición política.

Otra tarea cardinal es la vinculación de los agentes económicos regionales. Nos referimos a empresas de servicios no transables, proveedores del sector público, emprendedores que han sustituido productos y servicios extrarregionales y empresas que utilizan la base regional para llevar sus productos a todo el país y al exterior. Se trata, en general, de PyMES cuya subsistencia está atada a regímenes especiales -de financiamiento, subsidios, acuerdos preferenciales, etcétera- y a variables macroeconómicas sobre las que la provincia no tiene influencia.

Los gobiernos provinciales y municipales en virtud de la cercanía y de la estructura político institucional que poseen son, claro está, quienes mejor pueden desarrollar esta doble tarea.

En segundo lugar, están los *actores interprovinciales o regionales*. Se trata de aquellos agentes económicos que, por su escala, volumen de inversión que gestionan, capacidad tecnológica y organización, puedan hacerse cargo de la explotación de los recursos naturales⁶. Con estos actores se deberá conformar una vinculación con vistas a:

- Generar ganancias en el marco de un capitalismo de producción, por oposición al capitalismo especulativo que concentra su actividad en la gestión financiera, fuga de capitales y elusión de impuestos.
- Ser aliados con los entes públicos provinciales o municipales en la relación con los agentes económicos y financieros multinacionales.
- Ser contraparte en las negociaciones acerca del carácter sociotécnico⁷ de las inversiones para evitar la tendencia -tan marcada en la explotación de *commodities*- a la formación de enclaves lesivos para el medio ambiente.

Ha quedado clara la necesidad de una estrategia nacional compartida en temas de soberanía energética, aprovechamiento y desarrollo de la minería, así como también sobre otros recursos naturales, como el agua y los que permitan niveles aceptables de soberanía alimentaria. En esta estrategia es necesario sumar a *los actores económicos que tienen operaciones en el nivel nacional*. Las cámaras sectoriales, la UIA, PyMES industriales, agrícolas y de servicios, etcétera, son los actores de este nivel nacional.

⁶ La centralidad de nuestro proyecto se dirige a las PyMES locales, por su capacidad de generar empleo, su compromiso territorial y, en comparación con la gran empresa, su menor nivel distorsivo sobre las instituciones políticas a partir de su poder relativo. Ahora bien, una visión realista hace necesario que ellas deban operar en vinculación con la gran empresa -pública, privada o mixta- ya que éstas, en la organización capitalista actual, aparecen como clave en la obtención de financiamiento, innovación, generación de valor y exportaciones.

⁷ Nos referimos al impacto social, cultural y ambiental de los emprendimientos económicos.

A ellos se les debe garantizar su búsqueda rentabilidad y las redes de infraestructura, abastecimiento y servicios adecuadas para alimentar los nodos regionales de acumulación. Y de ellos se debe requerir que superen los problemas tradicionales de un capitalismo donde sus burguesías nacionales tienen baja propensión a reinvertir las utilidades en el sector industrial o a asumir inversiones de riesgo fuera del sector agropecuario y las finanzas⁸.

Por último, es necesario incorporar en esta estrategia a los *agentes del área de producción de conocimiento*: universidades, centros científico-tecnológicos, de planificación, laboratorios de ciencia aplicada e intelectuales organizados.

Los nodos regionales de acumulación requieren de un salto de calidad en materia de innovación y de servicios a la producción para aumentar su competitividad sistémica; para dar este salto se necesitan todos los esfuerzos. Aquí, y por ahora, destacamos los que pueden aportar la tecnología y las ciencias: las básicas, las formales y muy importante, las sociales, cantera de categorías y perspectivas cuya influencia en la construcción de la agenda pública no se debe ignorar.

El Estado cumple un papel crucial en todo este esquema económico, pues puede regular el flujo de recursos desde entidades financieras hacia las áreas periféricas; tiene capacidad para crear centros tecnológicos de ciencia aplicada y universidades y puede trasladar o influir para la creación de oficinas estatales relativas al renglón productivo del nodo.

Otra tarea importante para el Estado es la de garantizar adecuados niveles de inversión, clave para la reindustrialización innovadora. Para esto pueden pensarse diferentes estrategias, como la fundación de bancos regionales, la creación de estímulos para la inversión del sector privado y para la Inversión Extranjera Directa (IED), promoción de actividades que generen y transfieran tecnología e impulsen el empleo local; recaptura de capitales fugados a paraísos o guardidas fiscales, etcétera.

Pero si hay un renglón crucial en la tarea estatal, es la conducción estratégica por el estrecho sendero donde se cruzan distintas demandas de garantía: de la generación de una adecuada tasa de ganancia en toda la cadena de valor, de la retribución adecuada y con justicia social de los actores involucrados, de la sustentabilidad medio ambiental y del control para evitar la fuga de divisas y la elusión impositiva.

3.2. Instituciones

La institucionalidad federal que buscamos tiene por objetivo alcanzar un país donde las regiones se desplieguen en todas sus posibilidades y

⁸ Esta posición se encuentra en autores como Frascina y Trinelli (2015).

articulen en pie de igualdad entre sí.

Sostenemos que a este vínculo equitativo se llega por un camino diferente al neoliberal, que concibe la relación interprovincial en el marco de la competencia mercantil, lo que se traduce en el tratamiento del ciudadano como cliente de las empresas de servicios públicos. Ese orden mercantil supone, asimismo, que la calidad de la gestión se garantiza por la competencia entre los Estados subnacionales o por los índices de migración del territorio, ya que la mudanza dice de la ineficiencia de la gestión, en lo que se conoce como “votar con los pies”.

Estas vías para llegar a la gestión eficiente, cuyos efectos virtuosos no se desconocen, se deben subordinar al objetivo que planteamos para una nueva etapa: el desarrollo inclusivo debe comprender desarrollos regionales equitativos.

Consideramos que están dadas las condiciones para dar un salto de calidad en la desconcentración productiva territorial, no sólo sobre la base de apuntalar las clásicas economías regionales -a partir de, por ejemplo, la mejora del tipo de cambio- sino fundamentalmente a través de una reindustrialización innovadora que tome como base recursos naturales estratégicos a los que se les agregue valor en origen, junto con centros e instituciones de innovación tecnológica espacialmente diseminados que configuren nuevo tipo de empresas.

Se precisan establecer uno o dos nodos importantes en cada una de las regiones del país los que, de acuerdo a su especialización posibiliten la inclusión de actores regionales, en especial de aquellos que provienen de las zonas más rezagadas. En el despliegue de estos nodos se deben prever instancias de coordinación y arbitraje para las trayectorias regionales y las tensiones entre ellas. Mejoras de las capacidades públicas provinciales y locales para gestionar emprendimientos de esta naturaleza.

Es claro que la arquitectura institucional que mejor se ajusta a los objetivos fijados en los párrafos anteriores, es la federal. Máxime cuando todos los países federales del mundo están pasando de un modelo que suele denominarse como “dual” -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente- a otro conocido como “federalismo cooperativo o coordinado”, en donde los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Dicho de otra forma, el federalismo está pasando de una fórmula que puede describirse como de “convivencia de gobiernos autónomos” a otra de “gobierno compartido”.

Esta nueva dinámica ha introducido o potenciado al máximo, instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas entre la Nación y las Provincias y asimismo en una etapa que incluye lo

regional supranacional (Mercosur, UNASUR) y lo bioceánico en infraestructura; una mayor articulación con los países vecinos o con sus regiones de frontera. Es un dato estructural que es consistente con la idea de articular Nación y Provincias y Región también en el ámbito de la Administración Pública.

Se considera necesaria una nueva forma de ver las relaciones entre provincias, regiones y Estado federal. Pero ya no desde estrategias de “suma cero” en donde lo que ganan las provincias, lo pierde la Nación; o alrededor de espacios más o menos formales donde las provincias persiguen desordenadamente mayores transferencias nacionales. Lo que debe buscarse son acuerdos alrededor de matrices de políticas de desarrollo regional -emulando, en alguna medida, lo que fue el pacto federal de fines del siglo XIX en lo que respecta a las economías regionales- y dejar de lado incentivos financieros y mercantiles que se han mostrado ineficaces para alcanzar este objetivo.

En este marco, pueden realizar un aporte decisivo las novedosas estructuras institucionales que vinculan a actores político institucionales que tienen intereses sectoriales comunes. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) y la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que podrían llegar a constituirse en actores capaces de articular y trabajar coordinadamente tanto con la Nación como con empresas y otros actores de la sociedad civil.

Ahora bien, para que las provincias se constituyan como actores relevantes en el desarrollo regional, deben mejorar sus capacidades estatales para la toma de decisiones con fines estratégicos, sus formas de regulación, planificación, coordinación, elaboración de diagnósticos, producción y distribución de información, coordinación interministerial (horizontal) e interjurisdiccional (vertical) y, no por último menos importante, su recaudación tributaria⁹. Y al mismo tiempo, desplegar -en articulación con el Estado nacional- un conjunto de políticas e iniciativas para el desarrollo productivo como las señaladas en las secciones anteriores.

A la sombra de este nuevo acuerdo federal, seguramente habrá toda una serie de tecnologías administrativas y de gestión que desarrollar para facilitar y hacer más eficiente la coordinación interestadual (vertical -Nación/Provincias/Municipios- y horizontal -interministerial-), para

⁹ Porque cómo señala Palma -pensando en el Estado nacional- para cambiar la matriz productiva de los países periféricos o emergentes, el Estado (y los Estados provinciales) debe disciplinar a las élites económicas. Ver nota de suplemento *Cash/Página 12* de Tomás Lukin, <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5975-2012-05-07.html>

avanzar en la integralidad de las políticas públicas y en la planificación, y para establecer pautas de evaluación. La tarea es casi infinita.

Dentro de la nueva institucionalidad se podría pensar en un *Consejo Federal de Regiones*, que se podría organizar sobre la base de una reformulación del actual Consejo Federal de Inversiones (CFI). Esta institucionalidad sería un espacio de representación de los intereses específicos federales en perspectiva regional que tenga como objetivo el diseño y la planificación de un modelo de país orientado por el desarrollo inclusivo con eje en el desarrollo regional y la disminución de asimetrías espaciales. Esto supone una agenda de desarrollo productivo regional coordinada con una estrategia nacional para el desarrollo territorial que genere nuevas centralidades subnacionales, sobre la base de las especializaciones y las complementariedades regionales existentes.

4. Conclusiones

Si se mira el mapa argentino se puede ver un enorme contraste: por una parte, unas grandes áreas urbanas anexas a las grandes capitales, megalópolis al borde del colapso. Con problemas crecientes de transporte e infraestructura; de seguridad; de calidad de bienes públicos, de informalidad, vulnerabilidad, exclusión social y por otra, vastas regiones des pobladas y sin oferta de empleo.

El trabajo que venimos describiendo se propone debatir y dar propuestas para resolver este enigma permanente del desarrollo nacional y, en tal sentido, se inscribe dentro de la temática federal y regional, de amplio recorrido en nuestro país. En este caso, buscamos articular estas propuestas con la resolución de los tres problemas claves que tiene el actual modelo que enfrentar a partir de 2016, si quiere lograr sustentabilidad e integralidad: superar la restricción externa, la estructura segmentada del mercado de trabajo y la concentración productiva y de la riqueza.

A partir de estos elementos, las ideas que proponemos son las siguientes:

- i) *Desconcentración económica y de intermediación*, mediante la creación de nodos regionales de acumulación a partir de la industrialización innovadora de los recursos naturales. Esto supone incrementar la complejidad de las cadenas de valor, la generación de infraestructura no vinculada con el gasto o a la demanda, sino a la estrategia de cambio de modelo productivo y generación de nuevas empresas. Los nodos regionales permitirán una redistribución espacial de los habitantes ya que atraerán a los pobladores. La corriente migra-

toria se dirigirá hacia ellos puesto que ofrecerán empleo, vivienda, oportunidades educativas y una sustancial mejora de la calidad de vida.

- ii) *Reconfiguración de lo territorial/estatal*, que debe dejar de ser prioritariamente expresión de la hegemonía de los intereses de la Pampa Húmeda, para ser el ámbito de articulación más equitativa y sinérgica entre regiones. En esta reconfiguración sigue ocupando un lugar estratégico la forma federal de gobierno, tanto en su rol de articulador de intereses y actores regionales como en su faz de coordinador y árbitro de las regiones en un ámbito único nacional, pero también con innovaciones institucionales, para no reproducir el mismo esquema. Aquí los temas a seguir tienen que ver con el financiamiento, la infraestructura, la cuestión impositiva, el Consejo de las Regiones, las instituciones educativas y de generación de conocimientos y tecnología, y el desempeño de las nuevas empresas públicas-privadas.

Estas son algunas ideas para un debate amplio en este tiempo de inflexión, donde se piden precisamente desde diversos ámbitos y de la sociedad misma, propuestas que expliciten mejor los modelos de país que se desean, en un tema que conecta un tratamiento actual con uno antiguo: el riesgo-oportunidad de aprovechamiento de los recursos naturales pero sin deterioro ambiental y con una acumulación sustentable en el lugar, por una parte, y el federalismo en una reconfiguración más regional y sinérgica, por otra. Ellas apuntan a varias deudas sociales, políticas y medioambientales.

El éxito de una estrategia como la descrita descansa sobre la capacidad de actores institucionales y políticos para desplegar una serie coordinada y consistente de políticas públicas. Estamos en un tiempo de inflexión cuando se juegan dos modelos de desarrollo y de país: el *inclusivo* traccionado por el Estado y el de un *retorno a los mercados y a lo privado y a un endeudamiento que no asegura reindustrialización*. La elección es tanto más acuciante, cuanto que el panorama mundial ha transformado 'el viento de cola', de la primera década del siglo con el actual 'viento de frente', que se levanta en 2013, con la profundización de la crisis financiera global.

Frente a los desafíos que se abren a futuro, algunos grupos políticos postulan que todo es cuestión de generar *credibilidad*, lo que posibilitaría volver a endeudarnos y tapar los problemas del *fin de ciclo* que se proclama. Pero aún si triunfara la propuesta de desarrollo con inclusión -dando continuidad al esfuerzo realizado en la última década- el *viento de frente* y la restricción externa harían imprescindible dar un salto de calidad para hacer este modelo sustentable en el tiempo. Creemos que ese salto debe centrarse sobre una reindustrialización innovadora, en

una desconcentración de la inversión y producción territorial, y en un mayor valor agregado a los recursos naturales estratégicos.

De más está decir que esto es un aporte a un debate significativo con ideas que hay que profundizar y otras, seguramente, reformular. De hecho, lo que está en juego es el rumbo, y si éste contempla los intereses de la mayoría de los argentinos, o sólo el particular y de algunos pocos sectores. Si tenemos éxito en aprovechar nuestros activos federales, los recursos naturales estratégicos, el desarrollo regional junto a la reindustrialización innovadora y poder insertarnos así en un mundo en cambio -el multipolar- para generar en el siglo XXI una Argentina desarrollada y más justamente integrada.

Bibliografía

- Cao, Horacio (2013), "El federalismo en cuestión", en *Le Monde Diplomatique*, Edición 168, junio, págs. 10 y 11, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006) "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional - Revista EURE Volumen XXXII 95 – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile – Santiago de Chile
- Casalis, Alejandro y Trinelli, Arturo (2013), "El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012)". En *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 1, 1. octubre 2013. Buenos Aires: FLACSO Argentina. ISSN 2310-550X http://politicas-publicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646464_6-casalis-trinelli.pdf
- Casalis, Alejandro y Villar, Alejandro (2011) "Desarrollo Territorial y Políticas Públicas y desconcentración", en García Delgado D., y Peirano M., *Desarrollo productivo inclusivo. La estrategia de mediano plazo*. CICCUS, Buenos Aires
- De Piero, Sergio (2013) "Los años kirchneristas: recentralizar al Estado", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, año 18, 30, publicada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires. págs 169 a 179. <http://www.asociacionag.org.ar/revista-apuntes/edicion-actual/>
- Evans, Peter (1986) "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico* Volumen 35 140 - IDES - Buenos Aires
- Fraschina, Santiago y Trinelli, Arturo (comp.) (2015), *Una Década Ganada. Gestión económica kirchnerista en perspectiva (2003-2013)*, UDAV ediciones, Buenos Aires.
- Swampa, Maristella (2013), "El Consenso de las Commodities" en *Le Monde Diplomatique*, Edición 168, junio, págs. 4 a 6, Capital Intelectual, Buenos Aires.