



**Experiencia  
Santa Fe**  
Transformación  
productiva  
e inclusión  
social

Coordinadores  
María Fernanda Ghilardi  
Joaquín Blanco





**EXPERIENCIA SANTA FE**  
**TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Logros y desafíos en el contexto nacional y global**



**EXPERIENCIA SANTA FE**  
**TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Logros y desafíos en el contexto nacional y global**

**María Fernanda Ghilardi**

**Joaquín Andrés Blanco**

Coordinadores

Ghilardi, María Fernanda

Experiencia Santa Fe: transformación productiva e inclusión social: Logros y desafíos en el contexto nacional y global / María Fernanda Ghilardi; Joaquín Andrés Blanco; coordinación general de María Fernanda Ghilardi; Joaquín Andrés Blanco. 1ª ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019.

364 p.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-702-340-4

1. Política Pública. I. Blanco, Joaquín Andrés, coord. II. Título.

CDD 320.8224

Diseño interior y de tapa UNR Editora

ISBN 978-987-702-340-4

© María Fernanda Ghilardi, 2019.

© Universidad Nacional de Rosario, 2019.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso previo del editor.



UNR Secretaría de Extensión Universitaria



### UNR Editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina

[www.unreditora.edu.ar](http://www.unreditora.edu.ar) / [editora@sede.unr.edu.ar](mailto:editora@sede.unr.edu.ar)

Impreso en Argentina



Este libro es parte de un proyecto de colaboración entre la Universidad Nacional de Rosario a través de su Secretaría de Extensión Universitaria y la Friedrich Ebert Stiftung (FES) Argentina con el objetivo de aportar en la discusión de las políticas públicas que apunten al logro de una sociedad moderna e igualitaria.

Su coordinación estuvo a cargo de María Fernanda Ghilardi, Docente-investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNR y Subsecretaría de Producción, Empleo e Innovación de la Municipalidad de Rosario, y por Joaquín Andrés Blanco, Licenciado en Economía, Diputado Provincial en la Legislatura de Santa Fe (2016-2019).

Colaboraron como parte del Comité Editor: Ing. Santiago Dearma, Secretario de Extensión UNR; Lic. Paula Báscolo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNR; Lic. Natalia Carnovale, Consejo Económico y Social Rosario y UNR; Lic. Germán Giró, Secretario de Producción, Empleo e Innovación Municipalidad de Rosario; Lic Pablo Gorbán, Ministerio de Economía, Gobierno de Santa Fe y UNR; Lic. Adriana Martínez, Ministerio de Producción, Gobierno de Santa Fe y UNR.





## ÍNDICE

|                    |    |
|--------------------|----|
| Prólogo.....       | 11 |
| Prólogo .....      | 13 |
| Introducción ..... | 15 |

### **Parte I. DESARROLLO PRODUCTIVO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

|  |            |
|--|------------|
| <b>I.1. Oportunidades y desafíos para desarrollar nuevos encadenamientos productivos en el agro argentino: el caso de las empresas de agricultura de precisión en la provincia de Santa Fe .....</b> | <b>25</b>  |
| <i>Autores invitados: Jeremías Lachman, Andrés López<br/>(IIEP - Baires, UBA / CONICET)</i>  |            |
| <b>I.2. Desarrollo productivo en el Gran Rosario. Cambios estructurales e impactos en el territorio.....</b>   | <b>57</b>  |
| <i>Alicia Castagna, María Lidia Woelflin, Isabel Raposo<br/>(IIE - FCEyE - UNR)</i>  |            |
| <b>I.3. La internacionalización productiva de Santa Fe. Evolución: avances y desafíos (2008-2017).....</b>   | <b>83</b>  |
| <i>Gabriel Frontons, Débora Marini .....</i><br><i>(Agencia Santa Fe Global - GSFE)</i>  |            |
| <b>I.4. El rol de la Hidrovía Paraná - Paraguay en el proceso de integración sudamericano .....</b>  | <b>101</b> |
| <i>Julio Calzada, Emilce Terré, Alfredo Sesé, Franco Ramseyer<br/>(Dirección de Información y Estudios Económicos - Bolsa de Comercio de Rosario)</i>  |            |
| <b>I.5. El subsistema de ciencia, tecnología e innovación en la provincia de Santa Fe. Una caracterización multiescalar y el rol de la política provincial para su desarrollo.....</b>               | <b>121</b> |
| <i>Erica Hynes, Valeria Locher, Laura Donnet, Ignacio Trucco,<br/>Alejandro Cappadoro<br/>(Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - GSFE, UNL, UNER)</i>                                     |            |

## **Parte II. MERCADO LABORAL Y DESIGUALDAD**

**II.1.** Pasado y futuro del empleo y la distribución del ingreso ..... 157  
*Autor invitado: Javier Lindenboim*  
*(Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo –CEPED–,*  
*FCE - UBA)*

**II.2.** Desafíos laborales en contexto. Instituciones, capacidades estatales y trabajo en la provincia de Santa Fe ..... 191  
*Germán Tessmer; Luciano Jara Musurana, Patricio Almeida Gentile*  
*(Observatorio Económico Social - UNR)*

**II.3.** Consideraciones sobre el tratamiento teórico de las desigualdades regionales. Un abordaje sobre la provincia de Santa Fe..... 223  
*Marina Platino*  
*(IIE - UNR, UBA)*

## **Parte III. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO INCLUSIVO**

**III.1.** Políticas públicas integrales: el caso del Plan Abre. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe..... 257  
*Autores invitados: Cecilia Tinoboras, Vanina Van Raap, Agustín Salvia*  
*(OSDA - UCA)*

**III.2.** Equidad territorial y capacidades locales. Los avances y vacancias de las políticas productivas del Frente Progresista en Santa Fe ..... 305  
*Mauro Casella*  
*(Ministerio de Producción - GSFE)*

**III.3.** CEPAL, neo-estructuralismo y desarrollo latinoamericano: los desafíos de repensar la intervención estatal para el cambio estructural ..... 335  
*Emilia Ormaechea, Víctor Ramiro Fernández*  
*(IHUCSO - UNL / CONICET)*

## PRÓLOGO

La presente publicación conjunta entre la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Rosario y la Fundación Friedrich Ebert es el fruto de una convergencia de miradas y de intereses entre protagonistas de la gestión estatal (Provincial y Municipal) y actores de la Universidad Pública.

Lo primero que conviene subrayar en relación a esa “convergencia”, aun antes de abordar la problemática específica que la cataliza, es que la UNR cuenta con una larga tradición de colaboración con las administraciones públicas territoriales: la Municipalidad de Rosario en primer lugar, por razones obvias de cercanía, otros Municipios y Comunas de la región después, pero también el Estado Provincial e, incluso, algunas áreas del Gobierno Nacional son desde hace tiempo, y crecientemente, destinatarios de aportes de la Universidad bajo la forma de estudios, proyectos y capacitaciones de los más variados tipos. Cabe agregar, además, que estamos convencidos de que dicha experiencia de colaboración constituye un capital social de relevancia, que pone a este territorio y a esta sociedad (Rosario y su región) en una posición de ventaja relativa cuando se la compara con otras realidades regionales e institucionales de nuestro país y del subcontinente.

Hay que decir que la Universidad Nacional de Rosario se siente orgullosa de esta trayectoria, que se funda, mucho más que en eventuales sintonías políticas, en una fuerte vocación de servicio al público y a lo público, arraigada en su propia condición de institución pública (es decir, sostenida con el esfuerzo de toda la comunidad) tanto como en su ideario reformista.

La problemática que en este caso motiva el esfuerzo compartido es la que se expresa en el título de la publicación, *Transformación productiva e inclusión social en la Provincia de Santa Fe: logros y desafíos en el contexto global*. Como escriben los coordinadores, María Fernanda Ghilardi y Joaquín Blanco en la invitación a la elaboración de artículos,

se trata de actuar “...una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad...”, buscando “...una visión integrada del desarrollo que fusione las dimensiones económica, social y ambiental”.

Resulta evidente que, en relación a ese objetivo, los argentinos tenemos todavía una deuda muy grande con nosotros mismos, con ese proyecto colectivo que es la Nación: construir los consensos mínimos para emprender un camino de desarrollo inclusivo y sustentable, capaz de garantizar las condiciones materiales e ideales que permitan, entre otras cosas, hacer que el Estado pueda producir, en la cantidad y la calidad necesaria, los bienes públicos que la sociedad demanda.

La tarea que tenemos por delante es, al mismo tiempo, ardua y apasionante: requiere enormes capacidades de construcción de consensos, pero demanda también conocimiento innovador y gestión eficaz; y es en esto que la Universidad puede y debe contribuir de manera decisiva. Vale la pena subrayar esa doble dimensión del aporte universitario: el *saber* (saber técnico específico y “saber hacer”) constituye una de ellas, sin duda; pero también está la dimensión cívico-política, expresada en el ejercicio cotidiano que la Universidad hace de la convivencia en la diversidad, de la construcción de consensos y de la apuesta por el largo plazo.

El objetivo del desarrollo –entendido como despliegue del potencial individual y colectivo, tan inclusivo y tan respetuoso del ambiente como sea posible– constituye un reto convocante, al que la Universidad no se sustrae. Por el contrario, ella se siente protagonista del camino de desarrollo ya transitado por este territorio y esta sociedad en los últimos cien años (desde que la Universidad existe aquí). Pero su vocación hoy va más allá –mucho más allá– de la mera continuidad de lo ya experimentado, habida cuenta de que ha crecido la consciencia de la insuficiencia de apostar al “derrame” del aporte universitario al desarrollo. Más bien, la Universidad apuesta hoy a potenciar su incidencia en ese proceso con herramientas más explícitas y más incisivas, proyectadas en diálogo con los actores sociales y con los distintos niveles del Estado.

Esta publicación constituye un pequeño paso en ese camino, a cuya continuidad y profundización apostamos; y su principal valor radica en que explicita la vocación de la UNR de asumir a pleno esa misión.

**Héctor Floriani**  
Rector

## PRÓLOGO II

Uno de los principales desafíos para cualquier gobierno, en los tiempos que corren, consiste en procurar avanzar en las necesarias transformaciones productivas que nuestras sociedades requieren, teniendo presente, en todo momento, tanto la dimensión de la inclusión social, como el de la sustentabilidad ambiental, el vértigo de los cambios tecnológicos y su impacto en el mercado de trabajo.

En términos de acción de gobierno, estas transformaciones demandan innovación en la gestión pública y se traducen en la generación de nuevos dispositivos institucionales, la indispensable articulación de las políticas, la consulta y participación ciudadana, y la incorporación de todas aquellas herramientas que la ciencia y la tecnología nos puedan proveer.

Pero transformar no es solamente una cuestión de recursos bien dirigidos, sino que también hace a una nueva manera de concebir la política pública, revalorizando el diálogo y ampliando el espacio de lo público.

En este sentido, desde la Fundación Friedrich Ebert, consideramos que los gobiernos socialistas de la Provincia de Santa Fe han avanzado en políticas públicas que innovan en diferentes aspectos de la gestión estatal, incluyendo la dimensión participativa que promueve ciudadanía activa, y el diálogo, entre el Estado y la sociedad civil, en beneficio de las mayorías.

Los cambios estructurales necesarios, el impacto en el territorio, la generación de cadenas de valor locales y regionales, la generación de empleo y la construcción de capacidades locales, aquello que hace al desarrollo productivo y la integración, son algunos de los retos a que se ve sometida la gestión de gobierno e involucran desde su problematización hasta el diseño y ejecución de programas y políticas.

Y el desafío es mayor cuando todo ello se propone en el marco de la búsqueda de mayor justicia y equidad para enfrentar las desigualdades

(tanto sociales como territoriales y de género). El caso del Plan Abre es un ejemplo de esta cuestión, profundizando en la integralidad de acciones articuladas sobre el territorio.

Los temas que se incluyen en esta publicación son abordados desde una diversidad de miradas analíticas, académicas, de funcionarios, que enriquecen las perspectivas para el estudio de los impactos logrados. Como Fundación, esperamos que la difusión de estos aportes estimulen el debate y el desarrollo de políticas públicas avanzadas que, en definitiva, serán la base para la construcción de una sociedad más justas e integrada.

**Dörte Wollrad**

Fundación Friedrich Ebert Argentina



## INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo veintiuno, los países latinoamericanos, y en particular nuestro país y nuestra región, asistieron a un proceso de crecimiento económico que si bien implicó una mejora sustancial en las condiciones sociales de la población, reforzó un patrón de desarrollo basado en la abundancia y explotación de los recursos naturales. Ello generó incentivos hacia un esquema de crecimiento con uso intensivo de energía y aumento de emisiones contaminantes<sup>1</sup>. En Latinoamérica, en nuestro país y también en la provincia de Santa Fe, el crecimiento económico empezó a mostrar signos de estancamiento en el año 2011, al igual que el nivel de ocupación y otros indicadores de bienestar. Ello renovó el debate respecto de cómo lograr un camino de cambio estructural con aumento de la eficiencia y la productividad, pero también con mayor igualdad.

Esta discusión cobra aún mayor protagonismo en el marco del avance exponencial de la economía y la sociedad digitales que agregan incertidumbre al análisis. Como señala recientemente CEPAL “La búsqueda de la igualdad y la eficiencia en un marco de sostenibilidad ambiental se ha hecho especialmente urgente a la luz de las tendencias recientes en el escenario internacional, que ha pasado por profundos cambios económicos, tecnológicos y geopolíticos. Estos cambios, al mismo tiempo que abren horizontes de inversión y aprendizaje, acentúan la incertidumbre y pueden agudizar el rezago tecnológico de la región”<sup>2</sup>.

- 
1. CEPAL (2012). “Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del Desarrollo”. Síntesis del documento. Publicación de Naciones Unidas LC/G.2604.
  2. CEPAL (2018). “La ineficiencia de la desigualdad”. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas-LC/SES.37/4.

En el debate teórico se plantea que las políticas inspiradas en el paradigma dominante (neoclásico) son insuficientes para atender fallencias que son endógenas al funcionamiento de estas economías y que radican en rasgos estructurales (CEPAL, 2015). En consecuencia, distintas ramas de la economía<sup>3</sup> abogan por un cambio estructural que permita superar el rezago tecnológico y la restricción externa y genere un patrón de desarrollo con crecimiento del empleo pero también de la productividad.

Fernando Porta en un análisis de las trayectorias de cambio estructural reciente de Argentina plantea que “el desafío radica en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado. Por el contrario se trata de un cambio estructural que necesita una intensa acción colectiva en un plan meso-económico, porque los obstáculos principales subyacen en los problemas de coordinación y en el tipo de coordinación y en el tipo de gobernanza que rige las diferentes cadenas de valor”. Y agrega que, “Para superar los problemas de heterogeneidad social de los que adolece la estructura económica argentina, se requiere de un Estado que, además de estimular el crecimiento, tenga la capacidad de intervenir activamente en la definición de un perfil productivo que haga frente de manera eficaz y sostenida al desafío de alcanzar la equidad”<sup>4</sup>.

Resulta importante en este marco preguntarse qué rol deben asumir los diferentes niveles de Gobierno para afrontar los desafíos de la transformación productiva y la inclusión social. La provincia de Santa Fe no fue ajena a los vaivenes de la política económica nacional. Las vulnerabilidades comienzan a manifestarse a mediados de los años setenta, originadas, entre otras causas, en el proceso de apertura externa de 1976, a lo que se sumó el éxodo de varias de sus principales empresas hacia provincias promocionadas.

Luego de los enormes desequilibrios de los década del ochenta, la estabilización económica, la apertura y desregulación de los noventa

---

3. Evolucionista-institucionalista, Regulacionista, Poskeynesiana, Estructuralista, Neoestructuralista, entre otras.

4. Porta, F. (2015) “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino”. En *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Bárcena y Prado Editores. Capítulo XV.

impactaron favorablemente en los sectores con ventajas comparativas, pero las actividades más vinculadas al período sustitutivo, y en particular las Pymes, enfrentaron enormes dificultades para adaptarse al nuevo contexto. Las heterogeneidades se acentuaron entre sectores y empresas, afectando de diversas formas las regiones de la Provincia.

Después de la profunda crisis de 2001-02, Santa Fe emerge con claras ventajas competitivas en el ámbito nacional, con una importante recuperación, de la producción, el consumo, el empleo, las exportaciones y también de los niveles de inversión. La devaluación del tipo de cambio sumado a un contexto internacional muy favorable permitió un nuevo salto productivo en el sector agroexportador y una recuperación de las industrias más castigadas por la apertura de la década del noventa, pero aún enfrenta desafíos en materia social y de desigualdades regionales<sup>5</sup>.

En diciembre de 2007 asumió el Poder Ejecutivo por vía electoral la alianza de partidos políticos Frente Progresista, Cívico y Social, con un programa de gobierno de corte socialdemócrata, reformista, con la vocación de recrear, actualizar y edificar instituciones del Estado de Bienestar, donde la planificación como instrumento adquirió centralidad para alcanzar las metas propuestas. Con avances y límites, este proceso político logró una continuidad en el tiempo mayor a una década a través de tres gobernadores diferentes, siendo posible identificar con claridad la visión de Estado activo utilizada para impulsar políticas públicas sociales de igualación del acceso a derechos ciudadanos, y la configuración de un gobierno promotor de la actividad económica, con acento en políticas productivas y de infraestructura con destacables avances en transformaciones del marco institucional en donde se despliegan las relaciones entre el mercado y el Estado, como son ejemplo el Consejo Económico y Social, el Plan Estratégico Provincial y la Comisión de Análisis del Sistema Tributario Provincial.

Durante este período las innovaciones en políticas sociales integrales han mostrado importantes resultados: menores niveles de pobreza e indigencia que la media nacional, disminución de la mortalidad infantil y materna, mayor inclusión educativa y mayor rendimiento escolar en la provincia de Santa Fe. Entre ellas no pueden dejar de

---

5. Castagna, A.; Ghilardi, M. F.; Woelflin, M. L. "Santa Fe Económica 1960-2010". Capítulo 7.

mencionarse, el Plan Vuelvo a Estudiar, el Nueva Oportunidad, el Plan Abre y Abre Familia.

La República Argentina es un país federal, pero ninguno de los estados subnacionales tiene la autonomía política y económica para soslayar que las condiciones macroeconómicas que se establecen a nivel nacional son marcos rígidos que determinan en gran medida las posibilidades de crecimiento de las provincias. La ausencia de una estrategia de desarrollo de país a largo plazo, la falta de consensos fundamentales para sostener instituciones y políticas de Estado que trascienden los gobiernos coyunturales, y la tensión no resuelta durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI sobre cuál debe ser el rol del estado argentino y cómo se financia el mismo, son características estructurantes de la cultura política y económica que atraviesan todo el territorio nacional. La provincia de Santa Fe forma parte de esta realidad, pero precisamente por esta razón resulta necesario reconocer cuáles fueron las transformaciones en sectores claves del aparato productivo y del mercado de trabajo, recuperar las innovaciones en política pública que han generado interrelaciones entre el Estado provincial y el conjunto de la economía de Santa Fe, y analizar el abordaje de la cuestión social, para identificar características propias que puedan apuntalar una estrategia de desarrollo, cuales son los límites que encuentra y cómo pueden pensarse de forma dinámica en el largo plazo.

Este libro tiene por objetivo recopilar ensayos y artículos de especialistas y académicos que analizan algunos de los aspectos importantes para el desarrollo económico provincial e identifican los principales desafíos y oportunidades que enfrenta el modelo Santa Fe; para generar condiciones propicias para un crecimiento económico sostenido y con mayor inclusión social en el marco de los profundos cambios que la cuarta revolución industrial impone a las economías en transición. Constituye en este sentido una primera aproximación y un punto de partida para la discusión de una estrategia de desarrollo sostenido y con mayor igualdad.

Los once artículos incluidos en este volumen están agrupados en tres partes temáticas:

- I. Desarrollo productivo e integración económica
- II. Mercado laboral y desigualdad
- III. Políticas públicas para un desarrollo económico inclusivo

La parte I destinada a Desarrollo productivo e integración económica, aborda el tema de la transformación productiva y ciertos factores

que pueden incidir en esa trayectoria como son, la internacionalización de las empresas, la infraestructura física y la promoción del conocimiento y el capital humano, entre otros.

En primer lugar Lachman y López discuten las oportunidades y los desafíos enfrentados por el sector denominado de “agricultura de precisión”. Si bien mencionan que la adopción de estas tecnologías en la actualidad es aún baja, su difusión ha ido en aumento a lo largo de las últimas campañas, pero con fuertes heterogeneidades y desafíos asociados a la difusión de la misma, entre otros.

Castagna, Raposo y Woelflin realizan un análisis de los cambios que a partir de la globalización se observaron en la estructura productiva del área que más contribuye al PBI de Santa Fe, la región Metropolitana Rosario. Si bien la reprimarización marca presencia a partir de la relevancia internacional que ha adquirido como polo agroindustrial (centrado en el complejo sojero), existen nuevas relaciones socio productivas que parecen mantener y encauzar cierta dinámica en los impactos que se desarrollan sobre esa base agroindustrial dominante.

El artículo de Marini y Frontons analiza el proceso de internacionalización productiva de la provincia de Santa Fe entre 2008 y 2017 en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Provincial. Uno de los desafíos que se le presenta a la provincia de Santa Fe es transferir la diversificación que muestra su sistema productivo a la canasta exportadora fuertemente concentrada en manufacturas agropecuarias.

La infraestructura física es un determinante fundamental de las posibilidades de integración económica de los países. Considerando la importancia que la provincia de Santa Fe posee en las exportaciones argentinas por contener a uno de los complejos agroexportadores más importantes del mundo, Calzada y Ramseyer analizan la importancia económica y las potencialidades de la Hidrovía Paraguay-Paraná para mejorar la competitividad de las ventas externas.

Finalmente y dado que la amplia mayoría de teorías sobre el crecimiento y el desarrollo hacen énfasis en el progreso técnico y la innovación como determinantes fundamentales de esos procesos, Hynes, Locher, Donnet, Trucco, y Cappadoro hacen un aporte a la caracterización del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación de la provincia de Santa Fe, y las políticas públicas que tienen mayores probabilidades de éxito en incidir en una transformación productiva basada en el incremento de la productividad de la trama industrial.

La parte II dedicada a la situación y perspectivas del mercado laboral, y las desigualdades económicas y territoriales, comienza con el artículo de Javier Lindemboim analizando la interacción entre crecimiento, desarrollo, empleo y distribución del ingreso en Argentina en las últimas décadas y cómo las políticas públicas estimulan o limitan dichos vínculos. En este sentido “los cambios sustantivos que se supuso se habrían producido luego de salir de las profundidades de la crisis sufrida entre 1998 y 2002, si bien permitieron salir de tan difícil trance no tuvieron la entidad necesaria como para tornarse en estructurales”.

El trabajo de Tessmer, Jara Musurana y Almeida Gentile, realiza una caracterización del mercado laboral en la provincia Santa Fe, analizando las limitaciones que los estados subnacionales tienen para influir en el capital humano a la luz del federalismo fiscal y destacando la necesidad de fomentar capacidades al interior del Estado para poder evaluar el impacto que los Programas Activos del Mercado Laboral tienen sobre las habilidades y las probabilidades de inserción laboral de la población.

Marina Platino aborda el tema de las desigualdades económicas en el territorio de Santa Fe donde la concentración de la actividad económica muestra históricamente una enorme heterogeneidad entre las regiones norte y la centro-sur y a su vez dentro del norte santafesino entre los departamentos del oeste y el departamento Gral. Obligado. Las diversas posturas teóricas respecto de si las desigualdades territoriales son parte –inevitable y necesaria– del proceso de desarrollo o bien un obstáculo que limita las oportunidades futuras de progreso; llevan a preguntarse hasta qué punto las políticas públicas tienen suficiente fuerza para superar las barreras históricas y geográficas que condicionan el perfil productivo y el desarrollo económico-territorial de la provincia.

La parte III de la publicación dedicada a las políticas públicas para un desarrollo inclusivo revisa algunas experiencias de gestión de los gobiernos progresistas en Santa Fe a la luz del debate actual sobre el rol del estado, especialmente en Latinoamérica.

Salvia, Tinoboras y Van Raap analizan la evidencia empírica en torno al Plan Abre, “una política social de anclaje territorial del Gobierno de Santa Fe que se lleva adelante desde 2013 en los barrios más pobres, informales y precarios de los principales espacios urbanos provinciales y sus áreas metropolitanas de influencia”. “El enfoque territorial, la integralidad y la coordinación centralizada de este tipo de

intervenciones marcan una diferencia significativa con respecto a las políticas sociales que bajo modalidades sectoriales están presentes en casi todas las políticas públicas”.

Mauro Casella parte de un diagnóstico económico-productivo de la provincia de Santa Fe para luego analizar los resultados y desafíos de la política de desarrollo económico establecida desde diciembre de 2007 con la llegada del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) al gobierno de Santa Fe. Para el autor “los estados subnacionales son actores fundamentales en las políticas de desarrollo productivo, puesto que comprenden una escala adecuada con la autonomía relativa suficiente que permite conjugar las iniciativas y demandas territoriales con los contextos macroeconómicos”. Sin embargo, se advierte algunas carencias en relación a la coordinación de la planificación y la ejecución de políticas en los territorios y asimismo la necesidad de generar nuevas herramientas desde el Estado para que el entramado productivo pueda tener acceso a las nuevas tecnologías y la transformación digital.

Finalmente Ormaechea y Fernández reflexionan críticamente sobre la cuestión del rol del Estado para el desarrollo en la tradición estructuralista latinoamericana y su evolución hacia el neo-estructuralismo. En este sentido, destacan que “el neo-estructuralismo promueve un tipo de intervención estatal orientada a fomentar y coordinar la cooperación y colaboración entre actores públicos y privados, y entre los distintos agentes que componen las relaciones fundamentales del capital y trabajo, como estrategia para desplegar prácticas de transferencia de tecnologías, capacitación y aprendizajes que permitan reducir las brechas tecnológicas”. Si bien este enfoque admite la importancia que asumen las regiones y los niveles subnacionales para el desarrollo, su abordaje aún resulta algo ambiguo, “en tanto las regiones aparecen como meros receptáculos de actores públicos y privados.” El desafío pasa por situar al Estado y la construcción de sus capacidades en el centro de la estrategia para un cambio estructural, pero aún así la reconstrucción de la estrategia nacional es indispensable para la articulación de un modelo de desarrollo.

**María Fernanda Ghilardi**  
**Joaquín Andrés Blanco**





## **Parte I**

# **DESARROLLO PRODUCTIVO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA**



# **I. 1. Oportunidades y desafíos para desarrollar nuevos encadenamientos productivos en el agro argentino: el caso de las empresas de agricultura de precisión en la provincia de Santa Fe**

*Jeremías Lachman<sup>1</sup> y Andrés López<sup>2</sup>  
(IIEP - Baires, UBA/CONICET<sup>3</sup>)*

## **Resumen**

La Agricultura de Precisión (AP) puede pensarse como el resultado de la convergencia de dos procesos paralelos: I) el surgimiento de nuevos desarrollos tecnológicos con diversas aplicaciones en la agricultura y la ganadería, varios de ellos derivados de innovaciones en el campo de las TIC, y ligados a la ciencia de datos, la inteligencia artificial y la electrónica; II) las transformaciones ocurridas en la organización de la producción de los bienes de base biológica, en particular en el caso de la agricultura extensiva. Un nutrido grupo de empresas argentinas –incluyendo varias originarias de la provincia de Santa Fe– se han montado sobre este nuevo paradigma tecno–productivo con el objetivo de desarrollar y comercializar bienes y servicios asociados a la agricultura de precisión. El objetivo del presente capítulo es analizar las características, desempeño y perspectivas futuras de este grupo de

- 
1. Contacto: [jeremiaslachman@gmail.com](mailto:jeremiaslachman@gmail.com)
  2. Contacto: [anlopez1962@gmail.com](mailto:anlopez1962@gmail.com)
  3. Los autores agradecen la colaboración de Laura Cappelletti y Gustavo Cukierman. También agradecen la valiosa contribución de Roberto Bisang, quien participó junto con los autores en el diseño inicial del proyecto, la formulación de hipótesis y la elaboración de la encuesta.

empresas, con énfasis en aquellas radicadas en la provincia de Santa Fe. La fuente principal de información a tales efectos es la Primera Encuesta Nacional a Empresas de Agricultura y Ganadería de Precisión, la cual abarcó a 77 empresas –18 de ellas en Santa Fe–. Se abordan temas ligados a la adopción de la AP, las características estructurales de las firmas que desarrollan estas tecnologías, así como también los obstáculos que identifican como limitantes para su crecimiento. A partir de este análisis, el capítulo discute las oportunidades y los desafíos enfrentados por este sector emergente.

**Palabras Claves:** *Transformación productiva, Agricultura de Precisión, cadenas de valor*

## Introducción

Las transformaciones ocurridas en el entramado productivo del agro argentino a partir de los años 90, fundamentalmente asociadas a la adopción de un novedoso paquete tecnológico que incluyó la siembra directa, las semillas modificadas genéticamente y un herbicida mucho más eficiente que sus predecesores (glifosato de sodio), generaron, como es bien conocido, un fuerte crecimiento en la capacidad productiva y exportadora de las actividades agropecuarias (Bisang, 2007). Ese crecimiento también afectó positivamente a los eslabones con los cuales la actividad primaria se encadena productivamente –ya sea aguas arriba como aguas abajo– (Nudelman, 2016; Silva Failde, 2013; Chidiak et al., 2012; Albornoz et al., 2010).

Una nueva oleada de cambios tecnológicos ha venido difundiéndose a lo largo de los últimos quince años de la mano de la emergencia de empresas dedicadas al desarrollo de tecnologías para la agricultura a partir del uso de innovaciones asociadas a la electrónica, así como también otras –más novedosas– ligadas a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la ciencia de datos y la inteligencia artificial. El resultado de estos procesos fue la emergencia de la llamada “agricultura de precisión”, la cual se basa en un conjunto de herramientas tanto físicas como de carácter intangible, dirigidas a implementar un esquema de producción “sitio-específico” (Scaramuzza, et al. 2014; Faulkner, 2014). Este esquema flexible tiene la ventaja de posibilitar mejoras en los rendimientos a campo, al tiempo que también reduce la necesidad de insumos productivos –ahorrando costos y generando menores impactos ambientales–.

Dentro de estos nuevos desarrollos se distinguen dos grandes grupos de firmas: I) aquellas dedicadas al desarrollo de equipos y maquinarias de precisión –conocidas como agropartes precisas– (INTA, 2014), y; II) las empresas que proveen servicios basados en conocimiento (SBC), generalmente a partir de plataformas TIC, para la agricultura de precisión (Wolfert, 2017; Sonka, 2014).

La provincia de Santa Fe resulta un caso de estudio relevante en tanto que estas transformaciones productivas se manifiestan abiertamente. Esta provincia estuvo a la vanguardia de la adopción del nuevo paquete tecnológico en los años 90 y cuenta con uno de los *clusters* de biotecnología más importantes del país, el cual incluye diversos institutos de

investigación, laboratorios y empresas<sup>4</sup>. Este *cluster*, cuyos integrantes están preponderantemente ubicados en las ciudades de Rosario y de Santa Fe, es una usina de múltiples desarrollos tecnológicos que son comercializados tanto en el ámbito local como internacional.

El propósito del presente trabajo, en el contexto de la mencionada emergencia de empresas proveedoras de tecnologías para la agricultura de precisión en la Argentina, es analizar específicamente el despliegue de dicho proceso en el caso de la provincia de Santa Fe. En particular, apuntamos a conocer la situación actual y las perspectivas futuras de las firmas que llevan a cabo este tipo de actividades, así como su capacidad de generar empleos, el perfil de mano de obra que utilizan y sus actividades de exportación.

Para esto elaboramos una encuesta que fue completada por más de 77 empresas del sector, 18 de ellas ubicadas en la provincia de Santa Fe. A su vez, los resultados de esta encuesta fueron complementados por entrevistas a diversos actores relevantes, incluyendo gerentes de empresas, expertos, referentes sectoriales y funcionarios de áreas públicas ligadas a estos temas.

Si bien existen solapamientos y espacios comunes entre los dos grupos de empresas mencionados, la distinción central se basa en el negocio principal de las firmas respectivas –unas dedicadas a desarrollar bienes y otras a proveer servicios– y en la orientación de las mismas –algunas directamente ligadas a los procesos de producción biológicos, otras operando en diversos eslabones de la cadena, e incluso en otros mercados–.

El primer grupo está centralmente orientado a desarrollar equipamiento que es implementado –en la etapa de fabricación o *a posteriori*– en la maquinaria agrícola. Estos equipos permiten por lo general ahorrar costos de insumos y/o reducir impactos ambientales –a partir de una aplicación mucho más eficiente de aquellos–, así como también a cumplir con las prescripciones buscadas por quienes toman las decisiones en las empresas de producción agrícola. Este primer grupo está

---

4. Cabe señalar que la provincia de Santa Fe ha realizado importantes esfuerzos para fomentar el crecimiento de estas actividades, por ejemplo, a partir de la creación de espacios para la interacción público-privada. Dos de los principales logros en esta materia son el Parque Tecnológico del Litoral Centro y el Polo Tecnológico de Rosario.



integrado por un colectivo ampliamente heterogéneo de empresas. Estas diferencias se basan centralmente en términos de: I) su origen –tanto temporal como técnico, donde, por ejemplo, algunas provienen de una base ligada al desarrollo de implementos mecánicos, mientras que otras están mucho más asociadas a los componentes electrónicos–; II) su tamaño –ya sea por la cantidad de personal empleado como por la facturación promedio alcanzada– y; III) por las capacidades para el desarrollo de tecnologías –mientras que en algunas existen rutinas permanentes orientadas a pensar y desarrollar innovaciones, otras llevan adelante estas actividades de forma mucho más esporádica–.

A su vez, otro espacio de distinción dentro de este grupo radica en los modelos de negocios que sustentan la actividad. Mientras que algunas firmas desarrollan equipos principalmente para empresas de maquinaria agrícola, para otras se trata de una actividad más dentro de un modelo de negocios más diversificado. Por otro lado, las posibilidades de exportación y de ingreso a cadenas globales de valor están presentes en un número relativamente acotado de estas empresas (la mayoría de estas firmas están fundamentalmente orientadas al mercado interno).

Dentro del segundo segmento de firmas, ligado al desarrollo de servicios basados en el uso de plataformas TIC, encontramos casos de empresas que tienen una orientación directa hacia los procesos de producción a campo, mientras otras proveen servicios diferentes que pueden aplicarse sobre diversas etapas de la cadena. Más allá de estas diferencias, las firmas que integran este segundo grupo en general basan sus servicios a partir de un proceso que involucra la captura de datos –a través de imágenes aéreas, satelitales, datos de sensores y/o de estaciones meteorológicas–, el procesamiento de los mismos –con la utilización de algoritmos computacionales– y su entrega de forma relativamente sencilla a los usuarios finales –quienes acceden a ellos a partir de plataformas digitales–.

Los usos de estos servicios por parte de las empresas de producción agrícola tienen una amplia variedad, asociada en parte a la alta customización que caracteriza a los SBC en general. Sin embargo, y de forma muy genérica, sus principales usos se sintetizan en tres aspectos centrales:

I) producción por ambiente<sup>5</sup>;

---

5. Gracias a un conocimiento más preciso de la multiplicidad de ambientes que conviven en un determinado espacio, los productores pueden

- II) monitoreo de cultivos y/o del rodeo<sup>6</sup>;
- III) controles operativos<sup>7</sup>.

El desarrollo de estas nuevas tecnologías ligadas a producciones de base biológica es novedoso para la región y el mundo, habiendo sido escasamente estudiado hasta el momento (Dahl Andersen *et al.*, 2018), en particular en América Latina. No obstante, consideramos que su análisis es de gran interés, dadas las claras complementariedades productivas que existen en la región. En efecto, a partir de su amplia superficie cultivable, América Latina dispone de un potencial distintivo en materia de producciones biológicas y de biomasa en general. A su vez, la provincia de Santa Fe en particular dispone de una larga trayectoria en el desarrollo de tecnologías orientadas a este tipo de actividades económicas en áreas tales como la industria de maquinaria agrícola, la biotecnología y, más recientemente, la agricultura de precisión.

De este modo, una forma de plantear una alternativa para el *upgrading* en cadenas de valor de producciones biológicas (el cual usualmente se asocia a un mayor nivel de procesamiento de los recursos naturales exportables), podría basarse en el impulso para el desarrollo de *clusters* de proveedores de bienes y servicios de alta tecnología para el agro (así como han hecho países como Australia o Noruega en el caso de la minería o el petróleo)<sup>8</sup>.

Luego de un breve análisis de las transformaciones recientes en la agricultura y ganadería nacionales y de una descripción de las tecnologías de agricultura de precisión, el trabajo presenta en la sección 2 algunos resultados sobre la adopción de estas tecnologías a nivel nacional.

---

adoptar decisiones dirigidas a explotar el máximo potencial de cada uno de estos microambientes.

- 6. A partir de dispositivos específicos –como drones o imágenes satelitales en agro o cámaras para el caso de producciones pecuarias–, el usuario de este servicio puede mantener un monitoreo completo y sistemático de su producción. Esto permite, por ejemplo, la detección temprana de plagas en cultivos agrícolas.
- 7. Se trata de servicios que, a partir de los datos georreferenciados capturados y del procesamiento de los mismos, pueden dar a conocer en tiempo real las tareas operativas que se están llevando a cabo.
- 8. Sasson y Blomgren (2011), Urzua (2017) y Martínez-Fernández (2010).

Seguidamente, el trabajo se focaliza en la sección 3 en las características de las empresas santafesinas que desarrollan estas tecnologías. Allí también se analizan los obstáculos identificados por estas empresas como limitantes a su crecimiento. El trabajo cierra con algunas sugerencias de política para potenciar este sector, y para apoyar procesos de escalamiento en las cadenas de valor de base biológica.

## **1. El agro argentino: de la producción extensiva a la agricultura y ganadería de precisión**

En el campo de la economía del desarrollo tradicionalmente se consideraba que las actividades del sector agropecuario tenían un bajo potencial para generar encadenamientos productivos y una escasa dinámica innovadora. Esta caracterización se ajustaba con bastante precisión a la realidad del agro y la ganadería en Argentina hasta hace unas décadas, en un contexto donde: I) la función técnica que regía el proceso productivo resultaba ser relativamente más intensiva en tierra y mano de obra en detrimento de la utilización del factor capital –equipamiento y maquinaria– (Reca, 1982); II) los beneficios de la actividad eran distribuidos entre relativamente pocos agentes, en base a un esquema de rentabilidad regido por las variaciones en la cotización internacional de los *commodities* –o algunos otros productos primarios escasamente diferenciados– (Barsky y Gelman, 2009); III) las innovaciones –ya sea en productos como en procesos– eran esporádicas (Barsky y Gelman, 2009) y las mejoras en productividad provenían de una optimización técnica de las escalas (Teubal *et al.*, 2005) o a partir de la adopción de innovaciones desarrolladas por los proveedores de maquinarias o de fitosanitarios (Pavit, 1984).

Sin embargo, diversos autores (Ekboir 2003; Bisang, 2007; Pognante, 2011) muestran que desde mediados de la década del noventa la estructura productiva del sector agrícola se modificó sustancialmente dando lugar a una masiva incorporación de nuevas tecnologías. Este nuevo esquema de organización de la producción implicó un pasaje de una estructura caracterizada por una rígida integración vertical, a una más flexible coordinación en red mediada por contratos entre los agentes.

En esta misma dirección, Anlló, Bisang y Campi (2013) destacan como elemento central del cambio en la organización productiva a la novedosa forma de interacción entre los agentes. Los autores definen a este esquema de coordinación como “agricultura por contrato”: bajo

este modelo los dueños de la tierra ceden su uso a las empresas de producción agropecuaria –las cuales asumen el riesgo inherente a la producción–, y a su vez estas empresas subcontratan una parte sustancial de las tareas que tienen que ser realizadas. Esta dinámica es a su vez complementada por los proveedores de insumos industriales y de servicios, quienes inciden fundamentalmente en el armado técnico y operacional del nuevo paquete tecnológico.

A su vez, este nuevo paquete tecnológico supuso el pasaje a una función de producción sustancialmente más intensiva en capital, con un mayor uso de insumos –herbicidas, semillas, etc.– y más demandante en el uso de diversos servicios –los cuales van desde siembra, cosecha y fumigación– hasta otros intensivos en conocimiento y asociados a la aplicación de tecnologías de agricultura de precisión (Anlló, Bisang y Katz, 2015; Reca *et al.*, 2010; Borlaug, 2004).

La agricultura y la ganadería de precisión se basan en la utilización de equipos, agropartes y servicios orientados a optimizar los procesos productivos de base biológica. Estas tecnologías buscan adecuar las prácticas productivas a cada “microambiente”, definido para el caso del agro por ciertas condiciones ambientales, edafológicas, geográficas –por ejemplo, a partir de la identificación de la composición de nutrientes del suelo– y climáticas presentes en todo entorno natural. Gracias a un conocimiento más preciso de la multiplicidad de ambientes que conviven en un determinado espacio agrícola, los productores pueden adoptar decisiones dirigidas a explotar el máximo potencial de cada uno de estos microambientes. A modo de ejemplo, decisiones tales como la “densidad de siembra”, la variedad de cultivo a ser utilizado, la aplicación de herbicidas o la cantidad y el momento apropiado para fertilizar la producción se tomarán en base al análisis de una gran multiplicidad de variables derivadas de datos presentes e históricos. Dichos datos –generados a partir de sensores, imágenes satelitales, etc.– son procesados y luego ofrecidos a partir de servicios en forma de prescripciones. En dichas prescripciones se consideran las particularidades propias de cada microambiente de forma tal de incrementar los rendimientos productivos, así como también reducir el uso innecesario de productos fitosanitarios (amortiguando por tanto los impactos ambientales colaterales)<sup>9</sup>.

---

9. Con respecto a la ganadería de precisión, los impactos son análogos a lo ocurrido en el caso de la agricultura de precisión. Aquí, en lugar

A su vez, la aplicación de tecnologías de agricultura y ganadería de precisión posibilita un control permanente de los cultivos y/o de los animales. A partir de dispositivos específicos –como drones o imágenes satelitales en agro o instrumentos ligados a tecnologías de *Internet of Things (IoT)* para las producciones pecuarias–, el usuario de estas tecnologías puede mantener un monitoreo completo y sistemático de su producción. Esto le permite desde la detección temprana de malezas, plagas o enfermedades hasta la identificación de la evolución de rendimientos (sea en términos de granos para las producciones agrícolas como en relación al nivel de peso y el “engrasamiento”<sup>10</sup> del rodeo en producciones pecuarias).

Por último, tal como ilustra el Esquema 1, el uso de estas tecnologías también puede estar dirigido a monitorear las labores realizadas a campo. De este modo, a partir de datos georeferenciados capturados y procesados en tiempo real se puede conocer el estado de las tareas operativas que están siendo llevadas a cabo en cada momento del tiempo. Esto suele ser de gran interés para los departamentos de producción de las empresas de base biológica a partir del uso de tableros de control, pero también podría ser utilizado para la fiscalización y control de “buenas prácticas” por parte de organismos públicos, por ejemplo, en la aplicación de herbicidas.

---

de maximizar el potencial productivo de cada microambiente identificado, lo que su buscará será captar las singularidades presentadas en el desarrollo de los animales para elaborar estrategias de producción que puedan potenciar los rasgos presentes en cada uno. De este modo, tomando como ejemplo la producción ganadera dedicada al engorde –también llamada de invernada–, podrán diseñarse programas de alimentación segmentados según la respuesta productiva de cada animal.

10. El engrasamiento de un animal está asociado al nivel de grasa corporal desarrollado. Esta variable es un indicador de corte más cualitativo, en relación a la variable de peso, sobre el proceso de engorde del ganado.

**Esquema 1.** Principales usos y aplicaciones de los SBC para agricultura y ganadería de precisión

| Microambientación y segmentación   | Monitoreo de cultivos y ganado   | Control de tareas y procesos productivos  |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/>  |
| <input type="checkbox"/> Densidad variable en siembra                    | <input type="checkbox"/> Monitoreo de rendimiento agrícola   | <input type="checkbox"/> Control de tareas en el campo (siembra, fertilización, etc.) |
| <input type="checkbox"/> Fertilización variable                          | <input type="checkbox"/> Monitoreo de tasa de conversión ganadera (peso ganado por kg de alimento consumido) | <input type="checkbox"/> Seguimiento de tareas prescriptas                            |
| <input type="checkbox"/> Aplicación selectiva de herbicidas              | <input type="checkbox"/> Detección temprana de plagas y malezas resistentes                                  | <input type="checkbox"/> Control de "buenas prácticas"                                |
| <input type="checkbox"/> Planes de alimentación segmentada para animales | <input type="checkbox"/> Detección temprana de enfermedades en el ganado                                     | <input type="checkbox"/> Trazabilidad del ganado                                      |

*Nota: elaboración propia*

Sobre estos tres segmentos de aplicación converge al presente el empleo de tecnologías ligadas a la robótica, la ciencia de datos y a la inteligencia artificial. Si bien la adopción de estas tecnologías es todavía escasa, estando todavía en fase de prueba, su masificación derivaría en una mayor automatización de los procesos productivos y una superior autonomía de los equipos utilizados para la toma de decisiones<sup>11</sup>.

Para la prestación de los servicios ligados a la agricultura y ganadería de precisión son cuatro los segmentos críticos a ser sorteados de manera secuencial, tal como ilustra el Esquema 2. El proceso se inicia con la captura y digitalización de datos que pueden provenir de sensores incorporados a la maquinaria agrícola, de equipos específicos (drones, corrales, bebederos, etc.), de imágenes satelitales (o similares) y/o de la carga manual de datos capturados de forma tradicional. El paso posterior consiste en la codificación y procesamiento de los datos recolectados a fin de convertirlos en una herramienta útil para brindar información de interés, por ejemplo, a partir de la generación de mapas microambientados, mapas de rindes, detección temprana de plagas, enfermedades, errores en las labores productivas, etc.

En tercer lugar, se generan soluciones contingentes ante la multiplicidad de variantes a las que se ven sometidas las producciones llevadas a cabo en ambientes biológicos (Bragachini, 2011). Estas soluciones, las cuales surgen a partir de la implementación de técnicas y

11. <https://www.intel.com/content/www/us/en/big-data/article/agriculture-harvests-big-data.html>

herramientas de análisis provenientes, por lo general, de la ciencia de datos y/o de la computación, estarán dirigidas a mejorar el proceso de toma de decisiones del empresario. De este modo, además de la información de interés generada en el paso anterior, estas tecnologías posibilitan el armado de prescripciones orientadas a, por ejemplo, identificar la densidad de siembra óptima, elaborar diversas estrategias de fertilización y/o de fumigación basadas en la probabilidad de ocurrencia de múltiples fenómenos climatológicos, o diseñar programas de alimentación para el ganado segmentados según requerimientos.

Por último, se encuentran las tareas vinculadas a la aplicación de estas prescripciones. Para esto se requiere la utilización de equipamiento especial, el cual “lee” y luego “aplica” en el territorio la prescripción generada. De este modo, el cierre del circuito productivo de la agricultura y/o ganadería de precisión requiere tanto de servicios especializados como de la disponibilidad de agropartes de precisión (dosificadores variables de siembra, de fertilización o dispositivos para la aplicación selectiva de herbicidas).

**Esquema 2.** Tareas y tecnologías asociadas a los SBC ligados a la agricultura y ganadería de precisión



*Nota: elaboración propia*

En suma, este nuevo paradigma tecno-productivo aplicado sobre recursos naturales renovables se basa en la digitalización y transformación en datos de fenómenos ocurridos en la naturaleza, de forma



tal de implementar un proceso productivo adaptado a las múltiples características demandadas por los microambientes. La fase inicial de recolección es seguida por el procesamiento de grandes bases de datos, de forma tal de generar información económicamente útil para la toma de decisiones productivas. Por último, a partir del equipamiento de precisión disponible en la maquinaria agrícola se pueden implementar a campo las prescripciones generadas en la fase anterior. De todo esto resulta un esquema productivo que en lugar de conducir a una “sobrexplotación” o “sobreutilización” de insumos y recursos productivos (tierra, agua, fertilizantes, herbicidas, etc.) para aumentar los rendimientos agrícolas y/o ganaderos, se orienta a desarrollar, de forma flexible, planes para optimizar los recursos disponibles. De este modo, la agricultura y ganadería de precisión derivan en una producción “sitio-específica” de bienes biológicos.

A su vez, el desarrollo de estas tecnologías conlleva una reconfiguración de ciertas industrias ligadas a la provisión de servicios y equipamiento para el agro y la ganadería. En primer lugar, y como será presentado con mayor detalle en la sección 3 de este trabajo, se asiste a la emergencia de empresas ligadas a la provisión de SBC para procesos productivos en el agro y la ganadería. Mientras que en algunos casos se trata de firmas totalmente nuevas en el sector, otras ya prestaban servicios de consultoría a productores agropecuarios, los cuales ahora son complementados con las nuevas tecnologías disponibles.

En segundo lugar, se avanza en el desarrollo de equipos específicos (agropartes de precisión) que resultan centrales para el cumplimiento de las prescripciones. Estos equipos crecientemente cuentan con tecnologías que permiten una mayor autonomía e interoperabilidad. Las firmas involucradas en estas innovaciones son por lo general empresas que ya desarrollaban equipos para la maquinaria agrícola, pero que a partir de las nuevas oportunidades tecnológicas –principalmente asociadas al campo de la electrónica– orientaron su producción hacia estos equipos de precisión. A su vez, en esta industria se da una particular convivencia entre firmas especializadas en equipos de precisión (banderilleros satelitales, monitores de rendimiento, dosificadores variables en siembra, etc.)<sup>12</sup> y firmas que desarrollan maquinaria

---

12. Los equipos de precisión mencionados cumplen diversas funciones dentro del proceso de producción agrícola. A su vez, todos ellos deben

agrícola (tractores, sembradoras, cosechadoras, fertilizadoras, etc.). Las interacciones entre ambos segmentos serán analizadas con mayor detalle en la sección 3 de este trabajo.

Estas transformaciones que están ocurriendo al interior de las cadenas de valor ligadas a la producción de bienes de base biológica podrían tener implicancias en la “gobernanza” de dichas cadenas<sup>13</sup>. Si bien este tema no será abordado con mayor profundidad en este trabajo, es claro que estas nuevas tecnológicas –en particular las utilizadas para brindar servicios– van teniendo una mayor relevancia en el armado de la función técnica de producción agropecuaria. Este fenómeno podría conducir a una captura de cuasi rentas tecnológicas por parte de estas empresas, ubicándolas en el eslabón crítico de la cadena.

En Argentina ya existen documentados desarrollos locales asociados a la agricultura y ganadería de precisión, los cuales están cercanos a las mejores prácticas internacionales (BID, 2018; Trigo, 2016) y han dado lugar a emprendimientos comercialmente exitosos (Satorre y Bert, 2014). Asimismo, diversos trabajos analizan las potencialidades económicas de la agricultura y ganadería de precisión y sus impactos en las producciones agropecuarias y agroindustriales, así como sus beneficios ecosistémicos (INTA, 2016). Este proceso corre en paralelo y se retroalimenta con una tendencia similar en curso en las principales agroindustrias internacionales, incluyendo Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Israel y Brasil (Schimmelpfennig, 2016; Bramley y Trengove, 2013). Este documento aporta

---

ser incorporados a la maquinaria respectiva (tractor, sembradora, fertilizadora, etc.). Para mayor detalle sobre cada uno de estos equipos consultar el sitio <http://www.agriculturadeprecision.org/>

13. El concepto de “gobernanza” en la literatura de cadenas globales de valor hace referencia a la presencia de uno o más actores, ubicados en eslabones estratégicos de la cadena, que a partir de ciertas barreras a la entrada a nuevos competidores pueden ejercer control sobre el resto de las firmas involucradas en la cadena (Humphrey y Schmitz, 2001). La gobernanza, que en última instancia se traduce en una mayor capacidad de acumulación económica a partir de la captación de cuasi-rentas, es ejercida a partir de diversos mecanismos –estándares de calidad, tiempos de entrega, insumos requeridos para la producción, etc.– que condicionan y/o coordinan las rutinas productivas del resto de los agentes participantes de la cadena.

información nueva y más detallada sobre la oferta local de estas tecnologías (sección 3). En tanto, en la sección siguiente presentamos brevemente alguna información sobre la demanda de bienes y servicios para la agricultura y ganadería de precisión.

## **2. Panorama de la adopción de tecnologías de precisión en el agro argentino**

A pesar de registros que muestran un crecimiento en la venta de equipos de agricultura de precisión (Scaramuzza, 2016), la adopción de estas nuevas tecnologías de forma integrada, en búsqueda de una agricultura sitio-específica (esto es, más allá de la incorporación de algún equipo puntual) estaría acotada a un número relativamente pequeño de productores. Son pocos los trabajos que explotan esta cuestión para el caso argentino (Melchiori et al, 2018)<sup>14</sup>, por lo cual resulta útil presentar de forma breve algunos datos básicos disponibles a partir de las encuestas que realiza la empresa Map of Agriculture<sup>15</sup> en base a consultas a más de 30 mil productores agropecuarios.

De forma estilizada, estos datos confirman que la adopción de tecnologías de precisión por parte de los productores locales se encuentra todavía en etapas iniciales. Sin embargo, a lo largo de las últimas campañas agrícolas se evidencia una tendencia creciente en su difusión (Tabla 1)<sup>16</sup>.

- 
14. Por el contrario, en países como Estados Unidos, Canadá, Australia, entre otros, los relevamientos del uso y los factores que inciden en la adopción de estas tecnologías se realizan de forma periódica
  15. Map of Agriculture es una firma de origen neozelandés y con oficinas centrales en Inglaterra, que llegó a la Argentina en el año 2014. Esta empresa, dedicada a realizar consultorías de business intelligence para diferentes actores de la cadena agropecuaria, dispone de un equipo que permanentemente está encuestando a productores agropecuarios. Entre la información recolectada por la empresa se encuentra el uso de tecnologías de agricultura de precisión.
  16. Los valores indicados en las tablas 1 y 2 corresponden al porcentaje de productores agropecuarios a nivel nacional que mencionaron utilizar al menos una herramienta de agricultura de precisión en sus explotaciones (no necesariamente adoptan un enfoque integral de AP).

**Tabla 1.** Adopción de agricultura de precisión en las últimas tres campañas

|                | 2016/2017 | 2017/2018 | 2018/2019* |
|----------------|-----------|-----------|------------|
| <b>% de Ha</b> | 11,1%     | 16,6%     | 15,7%      |

*Fuente:* Map of Agriculture

Previsiblemente, el porcentaje de adoptantes de estas tecnologías es mayor en aquellos que disponen de grandes extensiones de tierra. En efecto, el 24% de las explotaciones de más de 1.000 ha adoptó estas tecnologías, mientras que las cifras respectivas fueron cercanas al 11% para los productores con explotaciones entre 300 a 1.000 ha y de menos del 4% para aquellos con explotaciones menores a las 300 ha.

**Tabla 2.** Porcentaje de productores agropecuarios que adoptan tecnologías de precisión, según tamaño de la explotación

| <b>Tamaño (hectáreas)</b> | <b>% de Adopción</b> |
|---------------------------|----------------------|
| de < 300                  | 3,9                  |
| de 300 a 500              | 10,6                 |
| de 500 – 1000             | 10,9                 |
| de > 1000                 | 24,5                 |

*Nota:* elaboración propia en base a datos de Map of Agriculture

También hay diferencias en la tasa de adopción entre distintas regiones. En efecto, siempre según la fuente antes mencionada, dicha tasa fue más alta en aquellas áreas que se incorporaron más recientemente a la agricultura extensiva –en particular, el NOA y NEA– y en donde el tamaño de las explotaciones suele ser mayor que en la región pampeana. Por ejemplo, mientras que la adopción de tecnologías de precisión fue del 11% en Santa Fe, 15% en Buenos Aires y 18% en Córdoba, en Salta fue del 36% y en Chaco del 22%. Asimismo, el uso de estas tecnologías es, hasta el momento, un fenómeno con impacto en cultivos extensivos, con destaque para la soja y el maíz.

### **3. Perfil, situación actual y obstáculos para el crecimiento de las empresas de agricultura de precisión en la provincia de Santa Fe**

En esta sección se presentan los principales resultados obtenidos para la provincia de Santa Fe derivados de la Primera encuesta nacional a empresas de Agricultura y Ganadería de Precisión. Esta encuesta fue elaborada por un equipo de trabajo integrado por investigadores del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA/CONICET (los autores del trabajo más los colegas mencionados en la nota al pie 3). A su vez, el proyecto contó con el apoyo del INTA Manfredi, AACREA<sup>17</sup> y el Ministerio de Producción de la Nación.

El objetivo era elaborar un diagnóstico inicial de la situación de las empresas dedicadas al desarrollo de tecnologías de precisión y servicios TIC para el agro y la ganadería. En particular, se buscaba conocer los rasgos estructurales de estas empresas en términos del origen, facturación, empleo y exportaciones, así como los principales obstáculos que enfrentan para su crecimiento.

En primer lugar, se elaboró un padrón de 120 empresas ligadas al desarrollo de estas tecnologías y se identificó al personal jerárquico a entrevistar en cada caso. La construcción de esta base de datos fue posible a partir de información provista por el INTA Manfredi, AACREA y por notas periodísticas consultadas en Internet. Las encuestas fueron realizadas tanto de forma telefónica –por el Centro de Investigación de Estadística Aplicada de la Universidad Nacional Tres de Febrero– como presencial –por los integrantes del equipo responsable de este trabajo del IIEP–.

La encuesta fue completada por 77 empresas del sector –18 de ellas ubicadas en la provincia de Santa Fe–. De estas empresas santafesinas,

---

17. CREA –o AACREA– es la sigla de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola. Se trata de una de las principales asociaciones civiles sin fines de lucro de productores agropecuarios de la Argentina, mayoritariamente de cultivos extensivos. Dentro de sus principales objetivos se destaca la realización de actividades para ensayar soluciones a problemas tecnológicos –pero también otros de índole no tecnológica– que los productores enfrentan. De este modo, busca mejorar aspectos económicos y agroecológicos del sector agropecuario a partir de la realización de tareas de experimentación, capacitación y transferencia de conocimiento.

13 corresponden a firmas de agropartes de precisión y 5 de servicios. A su vez, se realizaron entrevistas a diversos actores relevantes, incluyendo gerentes de empresas, expertos, referentes sectoriales y funcionarios de áreas de gobierno ligadas a estos temas. La encuesta fue diseñada en el año 2017 y a principios del 2018 se realizaron las primeras pruebas a campo. La mayor parte de las empresas participantes fueron encuestadas durante los meses de mayo a julio de dicho año.

En los resultados se hará referencia a dos tipos de firmas distintas: I) aquellas dedicadas al desarrollo de equipos e instrumentos de precisión –empresas de agropartes de precisión–; II) empresas de servicios para la agricultura de precisión (SBC AP).

Las firmas que pertenecen al grupo de agropartes de precisión son las de mayor antigüedad entre las encuestadas; en promedio fueron creadas en 1994, aunque los primeros desarrollos de equipos para la agricultura de precisión datan aproximadamente de 2002<sup>18</sup>. De hecho, muchas de estas empresas ya proveían a la industria de maquinaria agrícola de partes y piezas y sus trayectorias tecnológicas previas –por lo general asociadas a la electrónica y/o la mecánica– jugaron un rol central a la hora de integrar a su oferta de productos los desarrollos ligados a la agricultura de precisión.

A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de Plantium S.A., una de las firmas más importantes a nivel nacional en la industria de agropartes de precisión. Esta empresa fundada en el año 1996 y cuya planta está ubicada en Villa Constitución, elabora más de 12 equipos distintos para la agricultura de precisión, con componentes mayoritariamente fabricados por ellos mismos y cuenta con más de 165 empleados. Además de abastecer el mercado local, Plantium ya ha logrado consolidar una presencia estable en mercados extranjeros.

En contraposición, las firmas de servicios son mucho más recientes en el mercado, y una parte importante de ellas tiene menos de 5 años de existencia. Si bien durante la década del 90' habían comenzado a surgir empresas de servicios que brindaban asesoramiento a productores para aumentar sus rendimientos, el modo en cómo se ofrecen estos servicios comenzó a cambiar diametralmente en los últimos años. En particular, este fenómeno estuvo ligado a la profundización

---

18. En contraposición, el año promedio de creación de las empresas de servicios fue el 2011.

de los conocimientos en dos áreas específicas de las ciencias aplicadas, como lo son la ciencia de datos y la ciencia de la computación –en particular la inteligencia artificial–. Aunque en la actualidad hay empresas que brindan servicios de agricultura de precisión sin la utilización de estas nuevas tecnologías, todas las empresas de reciente formación registradas en nuestra encuesta recurren a aquellas para brindar sus servicios.

La empresa GeoAgro by Tek, por ejemplo, ubicada en la ciudad de Rosario, brinda servicios para la agricultura de precisión tanto a productores nacionales como a otros ubicados en la región latinoamericana, así como también en África. La firma provee servicios a partir del análisis de datos satelitales y meteorológicos, así como también otros generados por la misma maquinaria agrícola. Esto les permite brindar soluciones a productores que quieran implementar una agricultura sitio-específica. A su vez, también brindan servicios de monitoreo permanente del estado de los cultivos, posibilitando, por ejemplo, la detección temprana de plagas o de malezas resistentes.

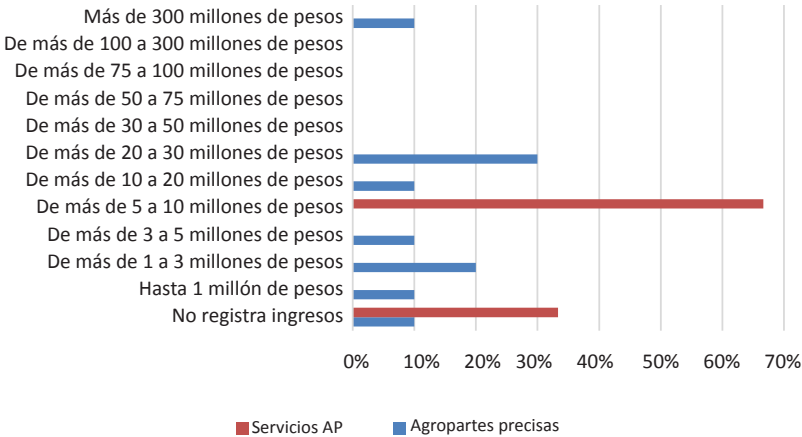
En general, las empresas encuestadas en Santa Fe se caracterizan por ser principalmente independientes –es decir, no forman parte de grupos empresarios–, y por tener baja o prácticamente nula participación de capital extranjero<sup>19</sup>. En cuanto al tamaño, las firmas de agropartes de precisión registraron volúmenes de facturación significativamente mayores a sus pares de servicios (Gráfico 1)<sup>20</sup>. Entre las empresas de servicios, de hecho, hay un grupo que todavía no registró ingresos. Esta situación da cuenta de un conjunto de firmas que se encuentra en pleno proceso de gestación y cuya inserción en el mercado todavía no sería estable.

---

19. En particular, una única firma perteneciente al segmento de agropartes de precisión respondió ser no independiente y tener un 50% de capitales extranjeros.

20. Si se consideran los ingresos totales de las firmas, es decir incluyendo aquellos que no provengan de la venta ligada a la agricultura y ganadería de precisión, la diferencia entre segmentos de firmas se agudiza ligeramente a favor de las que producen agropartes de precisión. Para simplificar la exposición de los resultados presentamos aquí únicamente los ingresos por ventas en agricultura y ganadería de precisión.

**Gráfico 1.** Participación de las empresas por rango de ventas ligadas a agricultura y ganadería de precisión en el año 2017 (en términos porcentuales)



*Nota: elaboración propia*

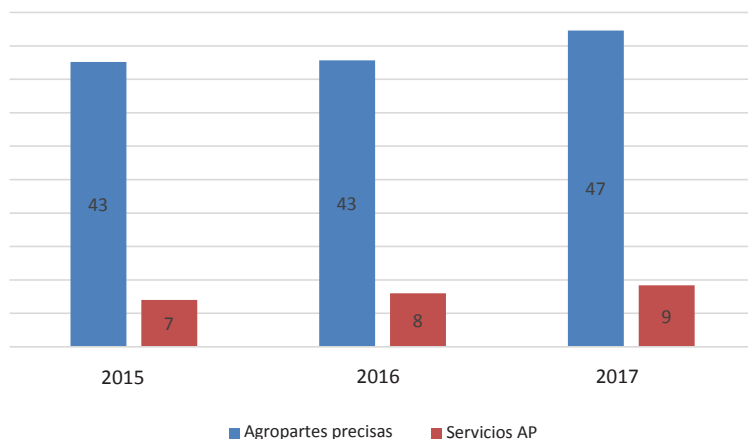
En relación al empleo generado por el sector en su conjunto, para el año 2017 los resultados de la encuesta arrojan una cantidad total levemente superior a los 1.900 puestos de trabajo a nivel nacional<sup>21</sup>. El crecimiento interanual en términos de puestos de trabajo directos fue levemente superior al 10% para el periodo 2015-2017. La provincia de Santa Fe –que dio cuenta de entre el 30 y 35% del empleo registrado en esta industria– siguió también esta misma tendencia de crecimiento.

El Gráfico 2 muestra la cantidad promedio de empleados por grupo de empresas y su evolución a lo largo de los últimos tres años en la provincia de Santa Fe. Se puede ver que las firmas con mayor número de trabajadores empleados son las de agropartes de precisión<sup>22</sup>, corroborando lo encontrado en el caso de las ventas promedio.

21. Este número incluye únicamente al empleo directo generado por las empresas que respondieron la encuesta. Según estimaciones realizadas por el INTA Manfredi, la cantidad total de puestos de trabajo directos generados en esta industria es aproximadamente de 2400 trabajadores.
22. Cabe destacar que, si bien la cantidad de trabajadores en promedio contratados por las empresas creció de forma moderada, parte del



**Gráfico 2.** Personal total empleado según tipo de empresa  
(Valores promedio por grupo de empresas)



*Nota:* se incluye todo tipo de personal (efectivo, temporario y otros) así como también dueños o socios de la empresa (aunque trabajen en ella de forma parcial).

*Fuente:* elaboración propia

El Gráfico 3 ilustra la calificación de los trabajadores en los dos grupos de empresas antes mencionados (siempre limitándonos a la provincia de Santa Fe). En primer lugar, destaca el alto grado de calificación promedio en todos los grupos, en particular en las empresas ligadas a los servicios. En el caso de este último segmento de firmas, el 59% de los trabajadores es profesional, mientras que en el 21% restante tiene una calificación técnica, sin registrarse la contratación de operarios. Pero incluso en el grupo de agropartes de precisión la presencia de operarios no calificados fue apenas superior al 10%. Este patrón de empleo está ligado a la alta intensidad de conocimiento de las tareas llevadas a cabo dentro de los dos segmentos de firmas.

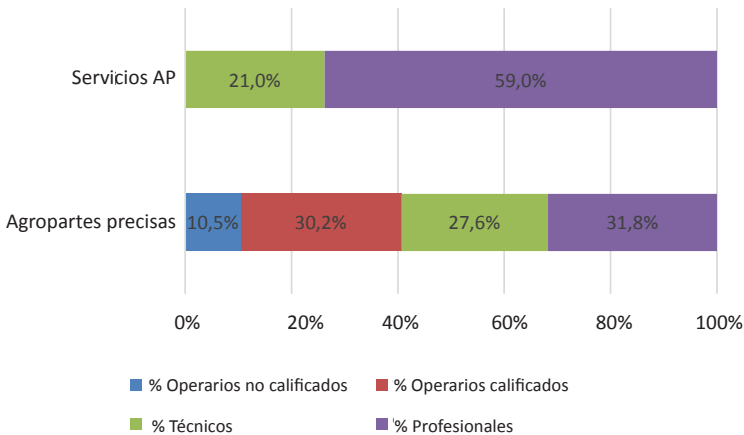
El Gráfico 4 muestra diferencias significativas en términos de la composición de la cartera de clientes dentro de cada grupo. En el caso de las ventas de las firmas de servicios, los productores agropecuarios representan casi el 90% de la facturación total, mientras que si también se suman los contratistas de servicios se alcanza casi el 100% de los

---

aumento total de los puestos de trabajadores de esta industria se debió al surgimiento de nuevas empresas.

ingresos<sup>23</sup>. Las empresas de agropartes de precisión, en tanto, tienen el 36% de sus ingresos asociados a ventas a productores y otro 27% a contratistas. Las ventas a fabricantes de maquinaria agrícola representan un 37%; si bien este número no es muy elevado, es sin embargo bastante mayor al prevaleciente a escala nacional (20%) –ver Lachman y López (en prensa).

**Gráfico 3.** Calificación de los trabajadores según tipo de empresa (en términos porcentuales)



*Nota: elaboración propia*

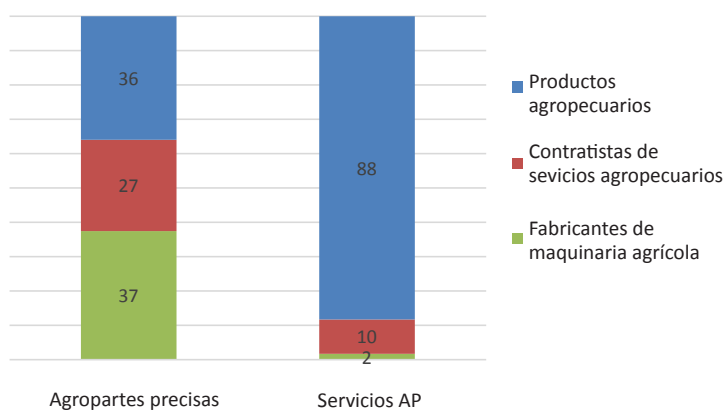
En cualquier caso, tanto en Santa Fe como en la Argentina prevalecen relativamente bajos niveles de vinculación entre proveedores de agropartes y fabricantes de maquinaria. En gran medida esto se debe a que las empresas multinacionales de este último rubro, quienes comercializan maquinaria agrícola con gran parte de los equipos de precisión ya incorporados, importan casi la totalidad de dichos equipos, con lo cual la integración con firmas locales es prácticamente nula<sup>24</sup>. De hecho, algunos de los entrevistados mencionaron que, siguiendo

23. Resulta habitual que en ocasiones los contratistas de servicios sean también productores agropecuarios, motivo por el cual la frontera entre estos dos grupos suele ser algo difusa.
24. De hecho, ninguna de las firmas encuestadas (y aquí hablamos del total a nivel nacional) acusó vínculos con las empresas multinacionales del

estrategias de producción diseñadas en sus casas matrices o en la central regional, el equipamiento de precisión incorporado en la maquinaria agrícola ofrecida en la región de Sudamérica proviene de fábricas en China, Europa, Estados Unidos o Brasil.

Por otro lado, las empresas de maquinaria agrícola de origen nacional tendieron a ofrecer sus productos sin los equipos de precisión incorporados, a menos que el comprador decidiera agregarlos<sup>25</sup> escogiendo la marca de su preferencia. En consecuencia, salvo algunas excepciones, las firmas de agropartes de precisión estuvieron mayoritariamente orientadas a ofrecer sus productos a usuarios finales y no a otros segmentos de la cadena<sup>26</sup>.

**Gráfico 4.** Participación de segmentos de clientes en el total de ventas de agricultura de precisión (en términos porcentuales)



*Nota: elaboración propia*

sector. A su vez, al encuestar a una de estas multinacionales nos confirmaron que todos los equipos de precisión que ofrecían eran importados.

25. Esta conclusión no surge estrictamente de los resultados de la encuesta, sino que se deriva a partir de las entrevistas realizadas con expertos del área. Estos nos mencionaron que la situación señalada en el cuerpo del trabajo podría modificarse en los próximos años, cuando las empresas de maquinaria agrícola comiencen a vender sus productos con los equipos de precisión directamente instalados de fábrica.
26. Queda como una pregunta abierta el motivo por el cual las empresas de maquinaria agrícola tienden a no incorporar en sus productos estos equipos de precisión de origen local.

Las firmas radicadas en Santa Fe mostraron un singular dinamismo en materia de comercio exterior durante el período analizado. En particular, se destaca que el 69% de las empresas de agropartes de precisión exportaron por lo menos una vez entre el periodo 2014 y 2017, siendo este porcentaje algo inferior para las firmas de servicios (algo más que 40%).

Por otro lado, para poder identificar distintos tipos de vínculos establecidos con el mercado externo, se preguntó por la frecuencia de las exportaciones para los cuatro años de interés (2014-2017), lo que permitió distinguir entre empresas que exportaron de forma ininterrumpida y aquellas que lo hicieron de modo esporádico<sup>27</sup>.

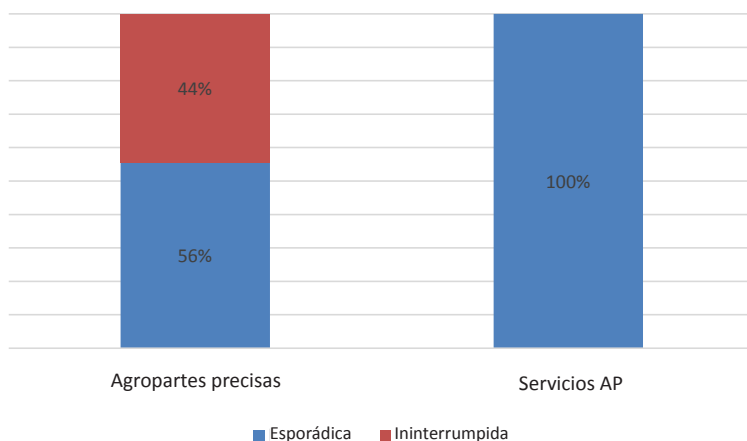
En primer lugar, se destaca el alto porcentaje de firmas de los dos segmentos que pudieron exportar, aunque sea de forma esporádica. Las firmas de agropartes de precisión fueron aquellas que en mayor medida pudieron mantener vínculos estables a lo largo del periodo analizado: el 44% de las que exportaron lo hicieron de forma ininterrumpida, mientras que el restante 56% lo hizo de modo esporádico. En contraste, el 100% de las empresas de servicios que exportaron lo hizo de forma esporádica.

Sin embargo, que un mayor porcentaje de empresas de agropartes de precisión haya exportado de forma ininterrumpida en relación a las de servicios podría desprenderse del hecho de que tienen mayor cantidad de años en el mercado. Por ejemplo, mientras que las empresas de agropartes de precisión que exportaron lo hicieron por primera vez, en promedio, en el año 2010, las firmas de servicios comenzaron en el año 2015.

---

27. A las empresas también se les preguntó si además de exportaciones ligadas a la agricultura y/o ganadería de precisión, también exportaban otros tipos de bienes y/o servicios. Por el lado de las firmas de servicios todas las exportaciones fueron de agricultura y/o ganadería de precisión. En contraste, las firmas de agropartes de precisión sí venden en el exterior otro tipo de productos. Es relevante destacar que todas las empresas que exportaron de forma ininterrumpida agropartes, exportaron por lo menos de forma esporádica sus equipos de agricultura de precisión. Sin embargo, esto no fue siempre el caso para aquellas que exportaron otros productos de forma esporádica. Esto sugeriría que aquellas firmas con vínculos más estables tuvieron mayor éxito en incluir dentro de sus productos exportados a aquellos ligados a la agricultura y ganadería de precisión.

**Gráfico 5.** Empresas que realizaron ventas externas relacionadas a la agricultura de precisión entre los años 2014 y 2017 (en términos porcentuales)



*Nota: elaboración propia*

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, es remarcable el alto porcentaje de empresas de servicios que pudieron exportar a pesar de tratarse de firmas relativamente nuevas en el mercado. A futuro, queda el desafío para estas de estabilizar sus vínculos con los clientes extranjeros de forma tal de convertirse en exportadores permanentes.

Pese al dinamismo comentado, los ingresos por exportaciones en relación a la facturación total fueron relativamente bajos en los dos grupos. Dentro del grupo de empresas de agropartes de precisión las exportaciones representaron aproximadamente el 14% de los ingresos ligados ventas de dichos equipos. En las firmas de servicios el peso de los ingresos por exportaciones sobre los ingresos totales fue ligeramente menor al 10%.

La Tabla 3 muestra el ranking de países a los cuales se exportó y la cantidad de empresas que lo hicieron, según cada grupo. Se destaca el mayor peso de los países de la región, siendo Brasil, Uruguay y Paraguay los más importantes. Si se compara la performance exportadora de las empresas de Santa Fe con los resultados a nivel nacional, observamos que las empresas de servicios han tenido un desempeño

menos dinámico, tanto en términos del porcentaje de ellas que ha logrado exportar (y hacerlo de forma permanente) como del número de mercados atendidos.

**Tabla 3.** Ranking de socios comerciales (según grupo de empresas)

| País      | Empresas de agropartes precisas | Empresas de servicios AP | Total |
|-----------|---------------------------------|--------------------------|-------|
| Brasil    | 5                               | 2                        | 7     |
| Uruguay   | 3                               | 1                        | 4     |
| Paraguay  | 2                               | 1                        | 3     |
| Bolivia   | 2                               | 1                        | 3     |
| España    | 3                               | 0                        | 3     |
| Sudáfrica | 1                               | 1                        | 2     |
| Rusia     | 2                               | 0                        | 2     |
| Colombia  | 2                               | 0                        | 2     |
| Venezuela | 0                               | 1                        | 1     |
| México    | 1                               | 0                        | 1     |
| Francia   | 1                               | 0                        | 1     |
| Zimbabue  | 1                               | 0                        | 1     |
| Australia | 1                               | 0                        | 1     |
| Italia    | 1                               | 0                        | 1     |
| Chile     | 1                               | 0                        | 1     |

*Nota: elaboración propia*

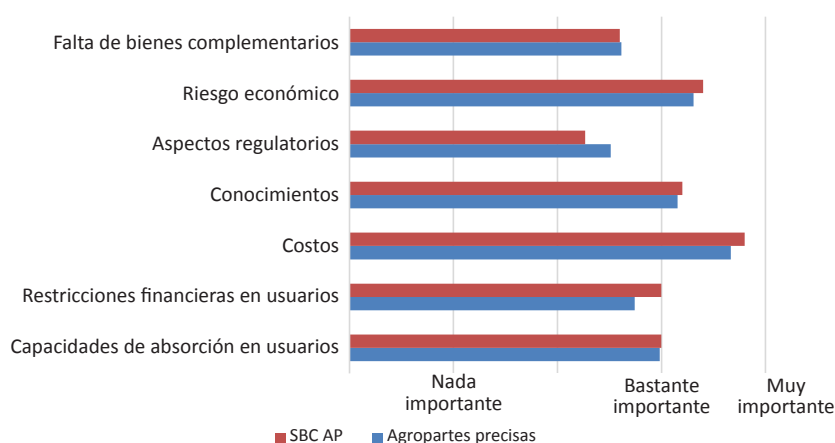
En su conjunto, estos datos muestran que un grupo importante de firmas de esta industria ha logrado internacionalizarse en un tiempo relativamente breve. Para futuros trabajos queda por explorar con mayor profundidad cuales son los principales factores que posibilitan a estas firmas establecer vínculos con clientes extranjeros (ver Lachman y López, 2018).

Finalmente, se les consultó a las empresas sobre los obstáculos a la innovación y al crecimiento. Las respuestas fueron agrupadas en siete rubros, adaptando las categorías del Manual de Oslo de 2005 –mercados,

conocimientos, costos, regulación<sup>28</sup>-. En primer lugar, los obstáculos del mercado fueron separados en dos: I) aquellos ligados a las restricciones financieras de los usuarios y; II) aquellos otros derivados de la falta de capacidades de absorción en usuarios. A su vez, se incorporaron como categorías adicionales el “riesgo económico” –la inestabilidad macroeconómica– y la “falta de bienes complementarios”. Esta última categoría se refiere a cuestiones asociadas, por ejemplo, a la falta de conectividad a Internet en los campos, la no existencia de normas para la interoperabilidad entre equipos, etc. A continuación, el Gráfico 6 muestra la valoración relativa de cada uno de estos obstáculos según los distintos grupos de firmas en la provincia de Santa Fe.

La categoría de “costos” fue destacada por los dos grupos de empresas. Aquí las dificultades para la obtención de fuentes de financiamiento a bajo costo y la alta carga tributaria fueron los principales aspectos señalados como barreras al crecimiento y a la innovación. El “riesgo económico” también fue señalado por los dos grupos como una variable muy relevante. Estos hallazgos replican los observados a nivel nacional (Lachman y López, en prensa).

**Gráfico 6.** Obstáculos al crecimiento y a la innovación



*Nota: elaboración propia*

28. En esta pregunta los encuestados tenían que calificar una serie de obstáculos a la innovación y al crecimiento según si los consideraban

Por otro lado, tanto las firmas de agropartes de precisión como las de servicios destacaron como obstáculos relevantes las “capacidades de absorción en usuarios” y la “falta de bienes complementarios”. Esto abre la puerta a acciones de política específicas. Por ejemplo, a partir de diversos ámbitos de intervención pública podrían ser promovidos mecanismos que ayuden a difundir los beneficios de estas tecnologías, incluyendo pruebas piloto, esquemas de provisión de información, etc. A su vez, también se requieren normativas que promuevan la difusión de estándares que faciliten la comunicación entre equipos, así como la instalación de la infraestructura necesaria para una mayor conectividad en los campos.

#### **4. Conclusiones**

En los últimos años se desplegó un conjunto de transformaciones tecnológicas, productivas y organizacionales que condujeron a la conformación de un nuevo paradigma emergente en el sector productor de bienes de origen biológico. Este nuevo paradigma, conocido como agricultura y ganadería de precisión, dio lugar en el caso argentino en general y en la provincia de Santa Fe en particular, al surgimiento de un conjunto de firmas que proveen equipamientos y/o servicios de alta tecnología tanto para el medio local como para mercados externos.

Si bien en la actualidad la adopción de estas tecnologías es todavía baja en la Argentina, su difusión ha ido en aumento a lo largo de las últimas campañas. A su vez, el nivel de adopción revela importantes diferencias según el tamaño de la explotación agrícola, su ubicación geográfica y el tipo de cultivo.

En este contexto, el sector de las firmas dedicadas a la agricultura y ganadería de precisión registró un crecimiento importante, tanto por la apertura de nuevos emprendimientos como por el incremento del empleo promedio de los ya existentes. Este crecimiento se observó en los dos grupos aquí examinados, proveedores de agropartes de precisión y prestadores de servicios basados en conocimiento, aunque en este último grupo hay un número no menor de firmas que todavía no registran ingresos, reflejo del carácter incipiente de sus desarrollos tecnológicos.

---

como “nada importante”, “poco importante”, “bastante importante” y “muy importante”.



El dinamismo del sector se trasladó al plano del comercio exterior. Si bien un mayor porcentaje de empresas de agropartes de precisión fueron las que pudieron exportar de forma ininterrumpida entre los años 2014 y 2017, resulta remarcable el hecho de que las firmas de servicios, a pesar de ser muy recientes en el mercado, ya hayan podido encontrar clientes en el extranjero. Si bien en los dos grupos los ingresos por ventas al extranjero son todavía una fracción pequeña –en particular en las firmas de servicios–, esta relativa facilidad demostrada para establecer vínculos comerciales fronteras afuera denotaría que existen amplias posibilidades de crecimiento en este ámbito.

Por último, diversos obstáculos fueron identificados como limitantes de la innovación y el crecimiento de estas firmas. Si bien ciertos aspectos estructurales de la economía nacional fueron los más apuntados (riesgo económico y elevados costos), también fueron identificados otros más específicos. En particular, se destacaron dificultades en términos de la difusión de nuevas tecnologías por parte de los productores agropecuarios y la falta de bienes complementarios (conectividad a Internet, normas para la interoperabilidad de equipos, etc.) para el eficiente uso de los bienes y/o servicios ofrecidos por estas firmas (ambos factores podrían estar, entre otros, detrás de la todavía baja tasa de adopción antes referida). Esto abre la puerta a acciones de política específicas. Por ejemplo, a partir de diversos ámbitos de intervención provincial podrían ser promovidos mecanismos que ayuden a difundir los beneficios de estas tecnologías, incluyendo pruebas piloto, esquemas de provisión de información, etc. A su vez, también se requieren normativas que promuevan la difusión de estándares que faciliten la comunicación entre equipos, así como también la instalación de la infraestructura necesaria para una mayor conectividad en los campos. Estas políticas del “lado de la demanda” obviamente serían complementarias de otras que faciliten el desarrollo de la oferta, fundamentalmente en lo que hace a un mejor acceso al financiamiento.

## **Bibliografía**

- ALBORNOZ, I., BISANG, R. y ANLLÓ, G. (2010). “La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad”. Chile: CEPAL.
- ANLLÓ, G.; BISANG R.; y KATZ J. (2015). “Aprendiendo con el Agro”. Marzo, BID.

- ANLLÓ, G.; BISANG, R. y CAMPI, M. (2013). *Claves para repensar el agro argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- BARSKY, O. y GELMAN J. D. (2009). *Historia del agro argentino: desde la Conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- BID (2018). "La Revolución Agtech en Argentina: Financiamiento, Oportunidades y Desafíos". División de Conectividad, Mercados y Finanzas (CMF) a través del programa de Cooperación Técnica Regional "Apoyo al financiamiento de Internet de las cosas y nuevas tecnologías para la mejora de la productividad en América Latina y el Caribe", financiada por el Fondo Especial de Banda Ancha del BID, y bajo la supervisión general de Juan Antonio Ketterer, Jefe de División, CMF.
- BISANG, R. (2007). "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?". En Kosacoff B. (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- BORLAUG, N. E. (2004). "Prospects for world agriculture in the twenty-first century". En Lal, R.; Hobbs, P.R.; Uphoff, N. y Hansen, D.O. (Eds). *Sustainable Agriculture and the International Rice-Wheat System* (pp. 1-18). New York: Marcel Dekker.
- BRAGACHINI, M. (2011). "Desarrollo Industrial de la Maquinaria Agrícola y Agropartes en Argentina: Impacto Económico y Social". INTA Manfredi. Disponible para su descarga en: <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/maquinaria/DesarrolloIndustrialMaquinariaAgricolaYAgropartes.asp>
- BRAMLEY, R. y TRENGOVE, A. (2013). "The adoption of precision agriculture in an Australian broadacre cropping system: Challenges and opportunities". *Eng. Agríc.* Vol. 33, N° 3. May/June: Jaboticaba.
- CHIDIAC, M.; ROZEMBERG, R.; FILIPELLO, C.; GUTMAN, V.; ROZENWURCEL, G. y AFFRANCHINO, M. (2012). "Sostenibilidad de biocombustibles e indicadores GBEP: Un análisis de su relevancia y aplicabilidad en Argentina". Centro de IDEAS N° 11: UNSAM.
- DAHL ANDERSEN, A.; MARÍN, A. y SIMENSEN, E. (2018). "Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development? Introduction to special issue". *Innovation and Development* (pp. 1-27). 8:1, , DOI: 10.1080/2157930X.2018.1439293; ¿van estos datos?
- EKBOIR, J. (2003). "Adoption of no-till by small farmers: Understanding the generation of complex technologies". *Conservation agriculture* (pp. 501-508): Springer.
- FAULKNER, A. y CEBUL, K. (2014). *Agriculture Gets Smart: The Rise of Data and RoboTIC*. Cleantech Agriculture Report: Cleantech Group.
- HUMPHREY, J. y SCHMITZ, H. (2001). "Governance in Global Value Chains". Institute of Development Studies. IDS Bulletin 32.3. Disponible en: [https://www.ids.ac.uk/files/humphrey\\_schmitz\\_32\\_3.pdf](https://www.ids.ac.uk/files/humphrey_schmitz_32_3.pdf)

- INTA (2014). "Tecnología precisa". *INTA Informa*. Edición especial sobre la Red Agricultura de Precisión del INTA EEA Manfredi.
- INTA (2017). "16° Curso Internacional de Agricultura y Ganadería de Precisión y Maquinas precisas". Córdoba, Argentina: E. E. INTA Manfredi.
- LACHMAN, J. y LÓPEZ, A. (2018). "Las empresas de Servicios Basados en Conocimiento para producciones de base biológica: el caso de la agricultura y ganadería de precisión". Trabajo presentado en el congreso organizado por el Foro Global de Servicios de UNCTAD y Redlas 2018: "Los servicios basados en conocimiento como oportunidad para la diversificación productiva y exportadora", 13 y 14 de septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- LACHMAN, J. y LÓPEZ, A. (2018). "Nuevas oportunidades y desafíos productivos en la Argentina: Resultados de la Primera Encuesta Nacional a Empresas de Agricultura y Ganadería de Precisión", Documento de Trabajo IIEP-BAIRES (en prensa).
- MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, C. (2010). "Knowledge-Intensive Service Activities in the Success of the Australian Mining Industry". *The Services Industries Journal*(pp. 55-70). Vol. 30, N° 1.
- MELCHIORI, R.; ALBARENQUE, S. y KEMERER, A. (2018). "Evolución y cambios en la adopción de la agricultura de precisión en Argentina". En *17° Curso Internacional de Agricultura y Ganadería de Precisión y Maquinas precisas*. E.E.A INTA Manfredi, Córdoba, Argentina.
- NUDELMAN, N. (2016). *Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales: Insumos para el Agro*. Buenos Aires, Argentina: Mincyt.
- PAVITT, K. (1984). "Sectoral patterns of innovation, Towards a taxonomy and a theory". *Research Policy*(pp. 343-373) 13.
- POGNANTE, J. (2011). "Siembra directa". INTA, Actualización Técnica (58).
- RECA, L. G.; LEMA, D. y FLOOD, C. (2010). *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.
- SASSON, A. y BLOMGREN, A. (2011). "Knowledge Based Oil and Gas Industry". *Research Report 3/2011*.
- SATORRE, E. y BERT, F. (2014). "Agricultura por ambiente: Conceptos para su incorporación eficaz en el manejo de nuestros campos". *Cultivar Decisiones* N° 13, marzo, [www.cultiagro.org](http://www.cultiagro.org).
- SCARAMUZZA, F.; ACCORONI, C.; MÉNDEZ, A. ; VILLARROEL, D. y VÉLEZ, J. (2014). "El potencial de la Agricultura de Precisión actual y futuro". Bolsa de Comercio de Rosario, Año CIII - N° 1523.
- SCARAMUZZA, F.; VÉLEZ, J. y VILLARROEL, D. (2016). "Adopción de Agricultura de Precisión en Argentina: Evolución en los principales segmentos". En *Agricultura y Ganadería de precisión y agregado de valor en origen*. Ediciones INTA.

- SCHIMMELPFENNIG, D. (2016). "Farm Profits and Adoption of Precision Agriculture". N° 249773. United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- SILVA FAILDE, D. (2013). *Análisis de diagnóstico tecnológico sectorial: Agroquímicos*. Buenos Aires, Argentina: Mincyt.
- SONKA, S. (2014). "Big Data and the Ag sector: more than lots of numbers". *International Food and Agribusiness Management Review* 17, 1.
- TEUBAL, M.; DOMÍNGUEZ, D. y SABATINO, P. (2005). "Transformaciones agrarias en la Argentina". En N. Giarraca y M. Teubal. *El campo en la encrucijada*. Buenos Aires, Argentina.
- TRIGO, E. (2016). "20 años de cultivos genéticamente modificados en la Argentina". *ArgenBio*, noviembre.
- URZÚA, O.; WOOD, A.; IIZUKA, M.; VARGAS, F. y BAUMANN, J. (2017). "Discovering new Public-Private Partnerships for productive and technological development in emerging mining countries". RedSur Background Documents Series of the Natural Resources and Development Report, working paper N° 5, Edition 2016 - 2017.
- WOLFERT, S.; GEA, L.; VERDOUW, C. y BOGAARDT, M. (2017). "Big Data in Smart Farming - A Review". *Agricultural Systems*(pp.69-80). 153.



## **I. 2. Desarrollo productivo en el Gran Rosario. Cambios estructurales e impactos en el territorio**

*Alicia Castagna, Isabel Raposo y María Lidia Woelflin*  
(Instituto de Investigaciones Económicas –FCEyE– UNR)

### **Resumen**

La región ha sido motivo de estudio durante muchos años por investigadores del IIE, logrando un importante conocimiento del territorio, particularmente en aquellos aspectos relativos al plano socio-productivo. En esta oportunidad, transcurridos más de veinte años de trabajo en el tema, se integran aquellos aspectos relevantes que dan cuenta de una transformación de las relaciones, centradas en el plano de las actividades productivas y el trabajo en la región.

En su rol de articulador entre el “adentro-afuera”, el territorio local parece haber transformado sus relaciones de producción, las que pueden ser interpretadas a través de la incorporación de nuevos actores, la atracción y reconfiguración de sectores y encadenamientos productivos, el reacomodamiento del mercado laboral o el replanteo del equilibrio urbano-rural, entre otras manifestaciones.

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de los cambios que se observaron en la estructura productiva de la región metropolitana Rosario, a partir de la globalización y su evolución en los últimos años frente al contexto que definen los mercados externos y las políticas de un modelo nacional con impactos socioeconómicos y realidades diferentes en el territorio.

Los flujos e interrelaciones funcionales van extendiendo el área, con el crecimiento demográfico y nuevas localizaciones productivas que unen localidades menores, zonas semiurbanas y rurales.

El interrogante básico se orienta a definir en qué términos esta región busca su inserción y orienta su desarrollo productivo.

**Palabras claves:** *Región Rosario, perfil productivo, territorio*

## **Introducción**

El Gran Rosario es una región metropolitana que presenta sus propias características, sus fortalezas y debilidades, y en ella se desarrollan complejas relaciones que reflejan los impactos de la economía global y de las políticas nacionales. Es dentro de este espacio económico, que contiene un conjunto social heterogéneo, donde se produce, distribuye, apropia y transfiere el excedente económico generado por diversas actividades productivas que en él se localizan, así como los ingresos que se reciben por fuera de éste, en tanto constituye un espacio abierto por excelencia.

La globalización ha impactado en este territorio al igual que en otros espacios metropolitanos de forma particular. Evaluar estos resultados requiere detenerse en explicar su construcción en el tiempo, de modo de interpretar como se han desarrollado los procesos socioeconómicos, las relaciones rural-urbanas, la industrialización, los encadenamientos productivos, el crecimiento de los servicios a la producción y la tercerización de las relaciones, así como los problemas y desafíos sociales resultantes.

Recostada sobre el litoral fluvial del río Paraná, la génesis urbana habla de sus orígenes a partir de un sitio dotado de condiciones naturales óptimas para el intercambio y la producción agroganadera de una extensa zona pampeana, donde la ocupación se dio a través del desarrollo de los medios de transporte, con una red ferroviaria y de caminos que permitían concentrar la producción primaria de una vasta región y donde la ciudad de Rosario se convirtió en un centro de servicios y de aprovisionamiento a la población de un extenso hinterland portuario, lo que le permitió recibir y en muchos casos radicar nueva población a partir de una fuerte corriente migratoria europea.

La impronta primaria que dominaba la base productiva local (fines de la década de 1920) se complejiza durante la llamada “sustitución de importaciones”, etapa en la que se consolida y diversifica una base industrial importante, particularmente en ramas como la metalmecánica y la producción de alimentos entre otras y donde las corrientes migratorias rural-urbanas alimentaron un dinámico mercado de trabajo. Una sociedad urbana “nueva” se constituye en torno a un mercado laboral ampliado, que desborda los límites originales de la ciudad para comenzar a definir una extensión metropolitana,



el denominado Aglomerado Gran Rosario, recostada sobre el frente fluvial<sup>1</sup>.

Los años 80 traen importantes cambios a nivel de las grandes ciudades y regiones metropolitanas a escala mundial. La internacionalización, en el marco de la globalización, generó nuevas relaciones en los territorios, como la obligada reestructuración productiva a partir de los cambios tecnológicos, el proceso de acumulación y de concentración de la economía y los aspectos sociales que de ellos derivan.

En las décadas siguientes, la metropolización se extendió sin clara identidad y con ciertos niveles de descontrol en la ocupación del territorio, con diversificación de las relaciones de producción, ganando protagonismo los servicios especializados y con claro impacto en la segmentación y complejidad de las relaciones sociales. Nuevos actores internacionales parecieron ganar protagonismo en tanto algunos territorios se especializaron, siendo esto resultado, en muchos casos, de cambios profundos, y existiendo cierto consenso al respecto de que son la expresión inmediata de nuevas relaciones derivadas de la “reprimarización de la base productiva nacional”.

La región ampliada se extiende a un conjunto de 23 localidades, cuya concentración importa el 1,3% de la extensión provincial en tanto alberga 41% de la población<sup>2</sup>. Este territorio contiene el complejo agroexportador más importantes del país, concentra otras industrias que han sufrido los cambios de sus relaciones con el exterior (automotriz, petroquímica) y es cabecera de complejos productivos cuyas cadenas más importantes están relacionadas con la agroindustria. Se amplía producto de la intensidad de los flujos incorporando áreas urbanas y rurales para responder a los requerimientos internacionales,

- 
1. El Aglomerado Gran Rosario como área de continuidad urbana comprende 11 localidades: Puerto General San Martín, San Lorenzo, F. L. Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Va. Gdor. Gálvez, Pérez, Funes, Soldini y Roldán.
  2. Región Metropolitana definida por el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) comprende las siguientes localidades: Puerto General San Martín, San Lorenzo, F. L. Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Va. Gdor. Gálvez, Pérez, Funes, Soldini, Roldán, Ibarlucea, Alvear, Pueblo Ester, General Lagos, Arroyo Seco, Zavalla, Fighiera, Pueblo Andino, Acebal, Piñero, Ricardone y Timbúes.

al mismo tiempo que el incremento de los precios de los *commodities* acentuó la preponderancia de las cadenas productivas orientadas al mercado externo. Actualmente, los cambios muestran la vulnerabilidad de la región si no se construyen alternativas.

La región ha sido motivo de estudio, durante muchos años, del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) y a través de la investigación en equipo, se logró un mejor conocimiento del territorio, particularmente en aquellos aspectos relativos al plano socio-productivo. En esta oportunidad, transcurridos más de veinte años de trabajo en el tema, se integran aquellos aspectos relevantes que dan cuenta de una transformación de las relaciones, centradas en el plano de las actividades productivas y el trabajo en la región.

Se sostiene la idea de que el espacio metropolitano de Rosario es un territorio de articulación que exhibe importantes relaciones de globalización donde –si bien la reprimarización marca presencia a partir de la relevancia internacional que ha adquirido como polo agroindustrial (centrado en el complejo sojero)– existen nuevas relaciones socioproductivas que parecen mantener y encauzar cierta dinámica en los procesos que se desarrollan a la luz de la base agroindustrial dominante.

### **Perfil productivo: Evolución y transformaciones**

El desarrollo de Rosario está indisolublemente ligado a la evolución de la economía nacional, siendo núcleo de intercambio internacional. Su ubicación geográfica sobre la ribera del Río Paraná marca desde sus orígenes el rol que cumple la región en las relaciones comerciales con el exterior y que marca su impronta económica.

En la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del XX, Rosario se benefició con el modelo económico vigente en ese momento al integrarse al mercado mundial como exportadora de materias primas y alimentos. El puerto de Rosario cumplió la función de enlace entre la producción agrícola de la pampa húmeda y la creciente demanda externa de dichos productos, constituyéndose en el pivote y eje del desarrollo regional. Pero son los medios de transporte y las conexiones con su hinterland los que permiten que cumpla esta función.

La crisis de 1929 pone en evidencia la vulnerabilidad de un modelo dependiente de la demanda externa y marcó el comienzo de una nueva etapa donde el mercado interno es prioritario y el sector agropecuario dejó de ser el sector dinámico en el contexto nacional. El

motor de desarrollo pasó a manos de la industria manufacturera en un proceso de sustitución de importaciones.

La posición privilegiada que había adquirido la ciudad en el período anterior y el desarrollo y extensión de los servicios, impulsaron la aparición de numerosas empresas industriales concentradas, mayoritariamente, en las ramas alimenticia y metalurgia liviana –de capitales locales, en su mayoría intensivas en mano de obra, demandantes de poca tecnología, pero dependiente, en gran medida, de insumos extranjeros–. Durante el período de industrialización liviana, la instalación de empresas tendió a desarrollarse principalmente dentro de los límites de la ciudad de Rosario donde se ubicaba su mayor mercado; esto continuó incluso cuando aparecieron las primeras actividades siderúrgicas en la región, a mediados de la década del 40. Así, la ciudad se convierte en un polo de atracción de la mano de obra que el campo va expulsando al brindar creciente cantidad de puestos de trabajo.

El estancamiento del sector agropecuario y el cambio en la orientación del destino de la demanda externa a la interna modificó la función del puerto, que dejó de ser el eje de la salida de productos primarios, para posibilitar la introducción de materias primas, productos intermedios y bienes de capital necesarios para una industria manufacturera que crecía convirtiéndose en el sector dinámico de esta etapa.

Durante la fase de la sustitución de importaciones de base, desde la segunda mitad de la década del 50, la instalación de las unidades productivas se llevó a cabo fuera de la ciudad de Rosario, principalmente hacia el norte, adquiriendo peso las ramas de la química y petroquímica. Son empresas de mayor tamaño, que requieren de mayor espacio y de propiedad mayoritariamente extranjera, no intensivas en mano de obra y más demandantes de tecnología. En esta época se conforma un área de continuidad urbana que abarca la franja costera de los departamentos de San Lorenzo y Rosario. El desarrollo de la industria de base es impulsado en la región, así como en otras áreas del país, por la vigencia de un régimen de promoción industrial que facilitaba las inversiones extranjeras productivas.

En estas décadas las políticas relacionadas, directa o indirectamente, al sector agropecuario se orientaron a satisfacer las necesidades que creaban la industrialización orientada al mercado interno. A partir de la década del 70, con el abandono del modelo sustitutivo de importaciones y la aplicación de políticas económicas que no favorecieron al sector industrial, comenzaron las dificultades en el Aglomerado. La

apertura de la economía y las políticas de ajuste ocasionan el cierre de múltiples pymes y comienzan los problemas de empleo.

El proceso de globalización incipiente y la finalización del modelo proteccionista marcan un punto de quiebre en el desarrollo del área. Con la llamada revolución verde, a fines de los años 70, el agro comienza un crecimiento importante de la producción a partir de la incorporación de la soja, gestándose las bases de un “nuevo sistema agroexportador”, localizado, mayoritariamente, en la región sur de Santa Fe. A diferencia del antiguo sistema agroexportador –gestado en la segunda mitad del siglo XIX, que estaba basado en la producción ganadera y cereales destinados a satisfacer una demanda europea– prevalecen en la actualidad los productos naturales e industrializados del complejo oleaginoso, que encuentran sus principales mercados en los países del este asiático (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010).

Un hecho fundamental en el afianzamiento de este sistema lo da el gran desarrollo portuario de la región que comenzó en 1979, cuando se privatizó la operación de los elevadores de granos (de la ex JNG) y se autorizó la construcción de muelles privados. Este proceso se consolidó a partir de la Ley 24093 del año 1992, la que reconoció como puertos privados a muchas de las terminales que operaban entonces, así como habilitó a la instalación de nuevos puertos y la descentralización de los puertos estatales.

El sistema cuenta con un núcleo portuario y fabril que se localiza en las proximidades de Rosario, donde está la casi totalidad de puertos exportadores y plantas de producción de aceite y subproductos del país y está conformado por actividades que atraviesan varios sectores y forman diferentes encadenamientos productivos. Si a finales de los 70 surge el nuevo sistema, la década de los 90 lo consolida y este nuevo siglo lo afianza como modelo productivo.

La comparación intercensal 1993-2003 refleja la composición de la estructura industrial a inicios de la Convertibilidad y a comienzos de la nueva fase de expansión post-devaluación, mostrando los efectos de dicho plan sobre el sector manufacturero. En ella se puede observar la profundización de la especialización productiva de la región en torno a sus recursos naturales, con un importante crecimiento de la rama Alimentos y Bebida, impulsada por la industria de aceites y grasas vegetales; esta rama pasó de representar el 26% del sector en el año 93 al 39% en el 2003. También se ve una modificación territorial en la generación de Valor Agregado Industrial (VAI), perdiendo participación

la ciudad de Rosario en el total del Aglomerado, y caída de la cantidad de locales censales que se explica totalmente por el rango de pequeñas empresas (1 a 10 ocupados). Estos cambios se dieron en presencia de tasas de crecimiento negativas del sector.

Estas tendencias de los cambios sectoriales reproducen de manera similar a lo ocurrido en el ámbito nacional, sin embargo, debido a la mayor presencia que tienen en el AGR las ramas industriales más afectadas por los cambios de la década del noventa, la crisis fue mucho más profunda, mostrando una disminución del VAI real del 12%, mientras que en la Argentina dicho valor fue del 2,7%. Cabe señalar el comportamiento procíclico acentuado de la economía regional, hecho que se repite a lo largo de su historia.

La reestructuración concentradora de la década del 90 muestra que las 5 principales ramas aportan alrededor del 75% del VAI y, si bien continúan siendo las mismas, se ha modificado su orden de importancia<sup>3</sup>. Esto se debe fundamentalmente a una notable pérdida de participación de la rama Maquinaria y Equipo, que pasó del segundo al quinto lugar y al crecimiento de la rama 24, Sustancias y Productos químicos, que se ubicaba quinta en 1993 y en 2003 ocupa el segundo lugar (Woelflin y otros, 2012).

Además, se destaca la significativa caída de participación de la industria de Confección de prendas de vestir, localizada fundamentalmente en la ciudad de Rosario, y de la Fabricación de productos de madera, excepto muebles. También es notable el crecimiento de la rama de Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática que puede explicarse por la significativa dinámica de sectores intensivos en tecnología en la ciudad de Rosario.

Con el cambio de contexto macroeconómico, a partir del 2002, Rosario y su área metropolitana ha sido una de las regiones más favorecidas. Las principales causas de la recuperación fueron entre otras: I) la depreciación del tipo de cambio que permitió la recuperación de sectores industriales en crisis, en primera instancia utilizando la capacidad ociosa instalada; II) un escenario internacional inédito en materia de precios de los *commodities*, sumado a la mayor productividad del agro con la incorporación de tecnología y nuevas formas de

---

3. Alimentos y bebidas (39%), Sustancias y Productos químicos (10,5%), Productos metálicos (8,9%), Maquinarias y equipos (8,6%), Vehículos automotores, camiones y repuestos (9,4%).

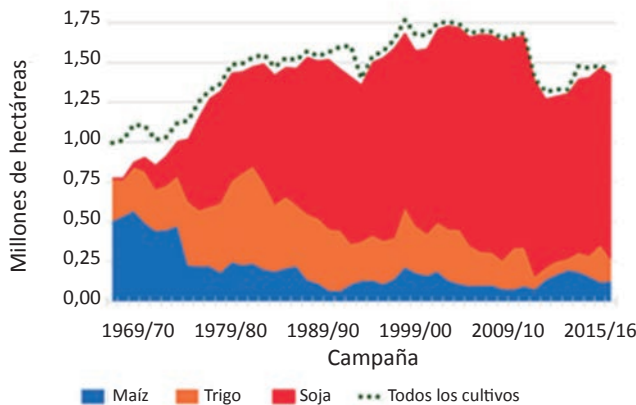
producción; y III) un mejor posicionamiento de la ciudad en el ámbito nacional e internacional merced a varias décadas de políticas estratégicas. En particular, puede decirse que la recuperación económica encontró a Rosario y su región con algunas “ventajas competitivas” en materia de desarrollo local que contribuyeron a potenciar los efectos del excelente contexto internacional (Woelflin, Ghilardi y Yoya, 2010).

El fuerte crecimiento productivo, debido a la mayor competitividad precio-producto, favoreció a algunos sectores tradicionales de la industria en la región y al paulatino aumento de la demanda de servicios, que se sumó al “efecto liquidez” que aportaron las actividades agropecuarias en un contexto global favorable en materia de precios internacionales. Por tanto, han sido algunos sectores de la actividad primaria y la industria alimenticia en particular los grandes protagonistas de la dinámica del sur provincial (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010).

En este contexto se afianza el nuevo sistema agroexportador, sustentado en la importancia de las actividades productivas primarias y su gran vinculación con la industria manufacturera, el transporte de cargas, el comercio y una amplia gama de servicios a la producción.

### Superficie sembrada en la región Rosario

Principales cultivos y todos los cultivos  
(Campañas 1969/70 - 2015/16)



Fuente: tomado de Raposo y Pellegrini, BCR, 2016

Alrededor del 46% de la producción de granos y de otros cultivos de Argentina está ubicada a no más de 300 km del área metropolitana

de Rosario, orientada principalmente a la soja. Esta importante extensión del territorio utilizada para la siembra es en parte consecuencia del elevado rinde que resultó para los exportadores en los últimos años y por capacidad productiva existente en la región de la industria alimenticia, constituyendo el aceite de soja uno de los principales productos de colocación externa.

El principal cultivo, la soja, representa alrededor del 65% del total de toneladas producidas; el maíz, un 25% y el trigo, ronda el 10%.

En la zona núcleo de la región pampeana (Rosario es el centro), la agriculturización fue sin duda una transformación real, en tanto quebrantó lo que quedaba del afincamiento de población agraria en el medio rural. Los cambios que experimentó la explotación agropecuaria han sido producto del avance tecnológico, la reducción de explotaciones familiares y los escasos tiempos de trabajo directo que demandan las tareas del campo. Existe desplazamiento de población rural hacia centros urbanos de la región en busca de respuestas a nuevas demandas por servicios y actividades (Pellegrini y Raposo, 2017).

Respecto al eslabón industrial de la cadena, el 77% de capacidad teórica de molienda de soja y girasol del Complejo industrial oleaginoso nacional se encuentra ubicada en la región, en manos de 20 fábricas que muelen soja y girasol, de las cuales 12 de ellas tienen terminales portuarias anexas sobre el Río Paraná por donde se despachan al mundo los productos del complejo oleaginoso. La rama Aceites y grasas de origen vegetal representan el 63% del total del valor agregado industrial del complejo Agroalimentario, presentando un notable crecimiento entre los CNE 1994 y CNE 2005. Asimismo, según datos de este último censo esta actividad representa el 76% del Valor Bruto de producción (VBP) del complejo. No obstante, en términos de Puestos de Trabajo y Unidades Censales sólo participa con el 6,6% y 0,9%, respectivamente (Castagna, Báscolo y Secreto, 2011). Estos datos dan cuenta del grado de concentración de esta rama industrial y la poca intensidad en mano de obra de la misma.

Respecto a la localización industrial, cabe señalar que las localidades que se encuentran sobre la costa del río, en particular San Lorenzo-Puerto General San Martín y, más recientemente, Timbúes donde se localiza una central termoeléctrica, se identifican por la presencia de grandes empresas de capitales internacionales que incluyen al complejo agroexportador industrial con plantas de molienda (*crushing*) de oleaginosas e instalaciones portuarias que también embarcan

granos y cereales como productos primarios, así como empresas con actividades relacionadas al petróleo, la química y petroquímica, la producción de biodiesel y también de minerales.

Datos de la Bolsa de Comercio de Rosario señalan que en 2017 existían 37 plantas productoras de biodiesel en Argentina, doce de ellas consideradas de gran tamaño; de éstas 10 se localizan en el Gran Rosario y concentran el 70% de la producción nacional. Esta industria tuvo un gran crecimiento a partir del año 2007, presentando una disminución de su producción en el año 2017 debido a problemas e intervenciones en el mercado externo.

Hacia la zona sur de la Región se visualiza una importante localización de la rama de fabricación de vehículos y carrocerías, así como de nuevos actores internacionales como Gerdau (ex Sipar), otros relacionados con agroquímicos y semillas y nuevas instalaciones especializadas en puertos graneleros.

En la ciudad de Rosario se localizan empresas industriales de menor tamaño, siendo el sector de los servicios el que va ganando participación en su Producto Bruto Geográfico. También es destacable la importancia de la industria del software y otras empresas de base tecnológica muchas de ellas radicadas, hacia fines de la década del 90, en el Área Tecnológica Rosario-Zona I.

Si bien no se cuenta con datos recientes sobre la producción económica ya que el último CNE data de 15 años atrás, la acentuación del perfil productivo orientada hacia la elaboración de recursos naturales puede observarse estudiando la orientación de las inversiones anunciadas, así como las exportaciones originadas en la región.

## **Inversiones en la región**

Otros de los aspectos que señalan cambios en el territorio que se analiza, se refieren a las principales tendencias en el proceso de decisiones de inversión en la región. Si bien es difícil obtener información sobre las mismas se realiza una aproximación de su evolución mediante datos del Monitor de Inversiones relevado por el IIE<sup>4</sup>.

---

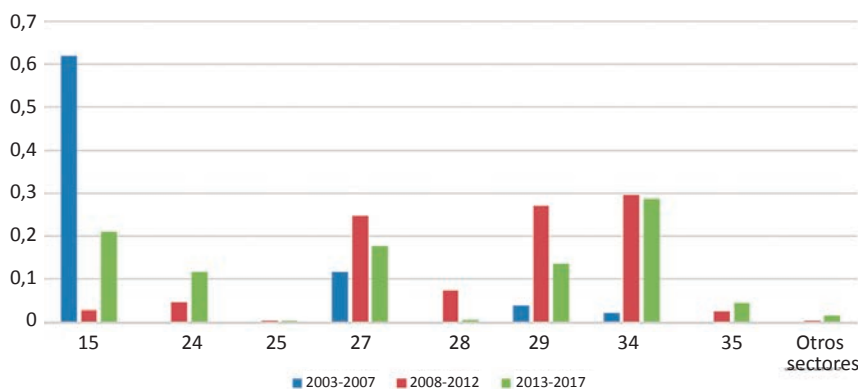
4. Dado que no se cuentan con datos precisos sobre inversiones ejecutadas en la Región Sur de Santa Fe (RSSF), desde 2001 se realiza un monitoreo periódico de los anuncios de inversiones (a partir de 2009 el



La inversión, especialmente la que hace referencia a incorporación de bienes de capital, tiene un doble impacto en la actividad económica. Por un lado, es uno de los componentes que forma parte de la demanda agregada, por lo que constituye uno de los determinantes fundamentales que afectan el ciclo económico y, por el otro, en un plazo mayor, afecta de manera importante la oferta agregada y la forma en que esta se compone, ya que permite aumentar la capacidad productiva y el producto potencial de la economía, contribuyendo al sostenimiento de la tasa de crecimiento económico en el largo plazo. Por otra parte, el análisis del proceso de decisiones de inversión del sector privado tiene gran relevancia dentro de la inversión agregada.

El análisis de las inversiones anunciadas en el área confirma el patrón de especialización y de localización de este territorio. Las principales ramas en las cuales se vuelca la inversión se pueden visualizar en el siguiente cuadro, clasificadas en tres períodos:

**Participación de los diferentes sectores en el monto de inversión (por período)**



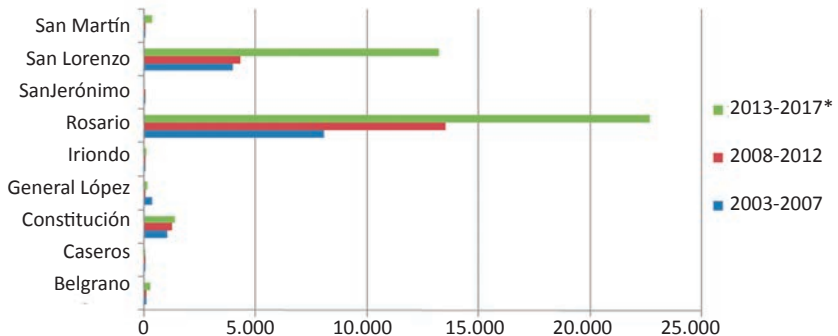
|                          |  |
|--------------------------|--|
| 15 - Alimentos y bebidas | 28 . Productos elaborados del metal      |
| 24 - Químicos            | 29 - Maquinaria y equipo                 |
| 25 - Caucho y plásticos  | 34 - Automotores                         |
| 27 - Metales comunes     | 35 - Otros tipos de equipo de transporte |

*Fuente: elaboración propia en base al Monitor de Inversiones IIE*

relevamiento es realizado en el marco del Proyecto “Análisis del modelo socioproductivo del Sur de la Provincia de Santa Fe”). En el Monitor de Inversiones se relevan operaciones que se hacen públicas a través de

Como puede observarse son las ramas de alimentos, automotores, metales y productos y maquinaria y equipos las que presentan mayor cantidad de proyectos de inversión, aunque es destacable que en los últimos años crece la posibilidad de inversión en el sector químico. La localización de estas inversiones se concentra en los Departamentos Rosario y San Lorenzo, sobre todo en el frente costero de ellos y se intensifican en el último período.

#### Localización de inversiones en el Sur de la Provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base al Monitor de Inversiones IIE  
 Datos diferenciados por departamentos

### Cambios en la inserción regional a través de vínculos con el mercado externo

Dado su posicionamiento en el territorio, y a partir de su condición de ciudad-puerto (ligado a los orígenes mismos de la urbanización), Rosario supo consolidar a través del tiempo una posición en cuanto a

distintos medios de comunicación y toma como base grandes proyectos de inversiones nacionales y extranjeros que por su magnitud o trascendencia se han hecho de carácter público y no a la totalidad de los emprendimientos de inversión ejecutados o en vías de serlo en la región. Es importante aclarar, también, que muchas de estas inversiones fueron ejecutadas y otras se encuentran en proceso de ejecución. Por otro lado, el rubro Inversión Pública y Construcciones dentro del mismo sector no fueron incluidos en el presente informe dado que se busca describir solo el proceso privado en la región.

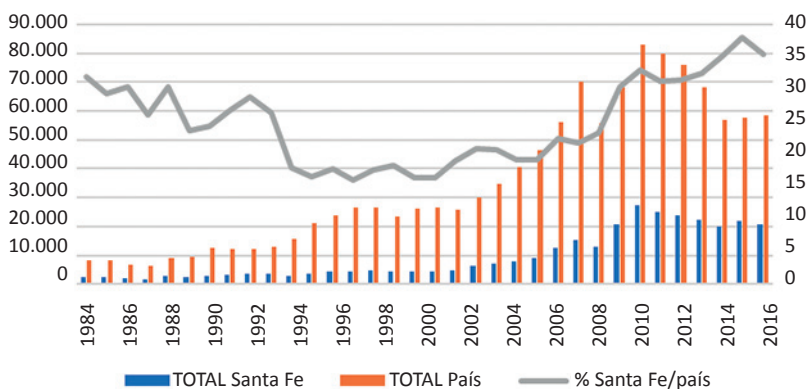
comercialización y trasbordo de productos con los mercados externos, convirtiéndose en centro de referencia nacional e internacional para la exportación de granos y cereales, a partir de ser el área receptora natural de la producción de una extensa región que se extiende al centro y norte del país.

Pese a las dificultades por las que atravesó la actividad en distintos momentos del desarrollo productivo del país, esta condición –lejos de atenuarse– se acentuó y fue un estímulo, sino el más importante, que dio impulso al desarrollo del área metropolitana a partir del crecimiento de los saldos exportables y de la consolidación de un vasto complejo industrial-exportador donde se procesa y comercializa hoy la mayor parte de la producción de agrograneles a nivel nacional.

Analizando los valores de exportación, está claro como la Provincia viene ganando participación en el total del país, hasta llegar a representar el 38% del total nacional al año 2016. Cabe aclarar que esta participación ha venido creciendo sostenidamente en los últimos 20 años, más que duplicando las exportaciones en el total (atendiendo a valores FOB en U\$S).

**Participación % Santa Fe en las Exportaciones del país**

Datos: Indec. Valores FOB en U\$S



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

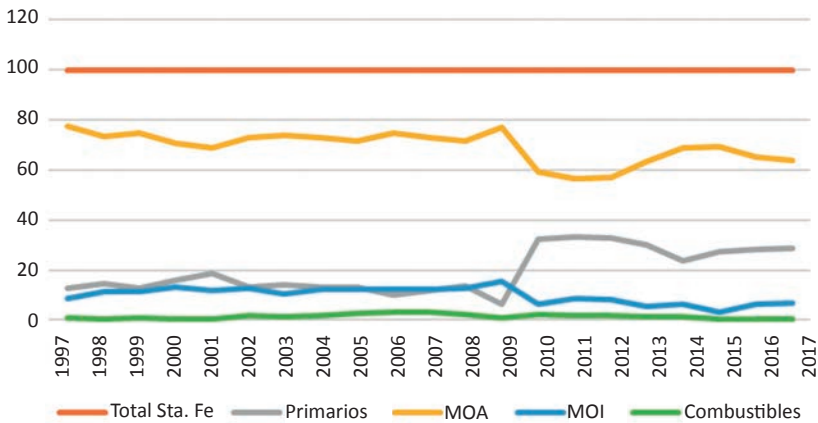
A los efectos de ver la evolución de las exportaciones en el área, en particular, se recurre a la serie de comercio exterior asimilando los valores FOB (U\$S) correspondientes a las Aduanas Rosario y San Lorenzo como aproximación a la Región Metropolitana. La suma de

ambas permite identificar que la región explica prácticamente el 96% de lo exportado (aduana de salida) a nivel de la provincia de Santa Fe, razón por la cual puede asimilarse el total provincial con la región metropolitana, atendiendo a que no habría grandes distorsiones en el total considerado. La Provincia ganó participación en el país, llegando a representar el 38% del total nacional exportado al 2016. A la vez, ha crecido sostenidamente en los últimos 20 años, más que duplicando los valores de exportación. El Gran Rosario ha consolidado a través del tiempo una posición en cuanto a comercialización y trasbordo

En estas décadas, la composición de las exportaciones por grandes rubros en Santa Fe se explica a partir de productos primarios y de la composición de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). En el gráfico siguiente puede verse la importancia de ambas clasificaciones y como los productos primarios vienen creciendo mucho más en participación, a instancia de las MOA que pierden participación. Las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), por su parte, también han perdido representación en la composición del total de los montos exportados en tanto los combustibles prácticamente no guardan mayor significación en el total exportado.

### Santa Fe - Exportaciones x Grandes rubros

Datos: Indec. Valores FOB en U\$S



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

A nivel regional, dado el peso adquirido por el cordón norte metropolitano, la aduana de Rosario hoy explica sólo el 25% de las

exportaciones provinciales en tanto que San Lorenzo lo hace, aproximadamente, en el 71%. Rosario-San Lorenzo representan el 96% de las exportaciones de la Provincia de Santa Fe (25% Rosario y 71% San Lorenzo-San Martín).

En la composición por productos, algo más de la mitad de las exportaciones de la provincia se corresponden con Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y el 35% con Productos Primarios, lo que reafirma la especialización del área. Aduana Rosario se diferencia de Aduana San Lorenzo a partir de una mayor participación de Manufacturas de Origen Industrial (MOI).

La habilitación en los últimos años de una terminal de cargas generales y contenedores en el viejo puerto de la ciudad, que reciclo sus instalaciones, incorporó nuevos operadores privados y permitió captar nuevas cargas, más allá de la región, incluso tratando de recuperar producciones que eran derivadas hacia otras aduanas (como Buenos Aires o Campana).



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

San Lorenzo, en tanto, reúne el 62% de los productos primarios y casi el 79% de las MOA. Esta alta participación en los valores se corresponde con el aumento en el número de terminales y plantas procesadoras de granos que en los últimos años se han instalado y/o ampliado infraestructuras, mejorando procesos y anexando nuevas producciones como el biodiesel y bioetanol a partir de la soja y el maíz. Se sigue aquí registrando la incorporación de grandes actores internacionales del sector al igual que se celebran nuevas asociaciones entre estos capitales, no dando evidencias de retraerse en sus negocios, más allá de la crisis que registra la producción nacional por estos días.

### **Definición metropolitana y nueva institucionalidad en Rosario**

Se entiende que trabajar sobre el territorio no implica que éste es sólo un modelo de organización espacial donde se manifiestan relaciones económicas o sociales, sino que es importante pensar en los efectos que el sistema socioeconómico tenga en un espacio determinado o pensar las acciones de cambio a este sistema. En definitiva, interesan las relaciones entre economía, política y territorio para anticipar y evaluar sus impactos y ver qué medidas se deben adoptar para administrar mejor y con mayor equidad distributiva los recursos disponibles.

El proceso de acumulación dado en una región y la dotación de recursos que posea determinan la situación actual, pero la forma en que se utilizan actualmente los mismos o las políticas que se aplican pueden provocar, atemperar o agravar las desigualdades regionales o sociales hacia el interior de ésta.

La región se construye pudiendo observarse intentos de mejorar la institucionalidad por parte de los principales actores y en el plano productivo en particular, a partir de la complejidad y el peso ganado por el territorio en estos años en sus diversos resultados; ello pone de manifiesto aportes interesantes a rescatar o corregir a través de recomendaciones en la orientación del proceso de desarrollo a seguir.

El desempeño de la actividad económica, los mercados laborales y la configuración espacial que suelen adoptar las áreas metropolitanas, devenidas en muchos casos en nodos de articulación a escala global, resultan relevantes al tiempo de querer interpretar las contradicciones que ofrece cada territorio. Estos ámbitos urbanos ampliados se caracterizan por una expansión física sin control (en particular, en países latinoamericanos), mayor especialización y complejidad creciente de

sus funciones y, por lo general, una marcada fragmentación social que se traduce en la convivencia de segmentos de población conectados a la economía global y alto nivel de vida junto a grupos sumidos en la pobreza, la informalidad e incluso el delito.

En Rosario, ciudad núcleo del área metropolitana, el desarrollo económico local aparece indisolublemente ligado al nacimiento de la actividad productiva regional del siglo pasado, al influjo de su posición geográfica privilegiada y a una nutrida afluencia migratoria internacional que revitalizó e impulsó un rápido crecimiento durante la etapa agroexportadora del país (con un claro quiebre en las décadas del 30 y 40).

Los orígenes de la metropolización se encuentran en el crecimiento demográfico a partir de corrientes migratorias internas que experimentó Rosario en los años de auge industrial –sustitución de importaciones– en las décadas del cincuenta y sesenta, tras veinte años de estancamiento poblacional. La urbanización se extendió en los departamentos Rosario y San Lorenzo, dando lugar a la anexión de un conjunto de localidades menores que adquirieron importancia en la medida que se radicaban en ellas actividades productivas relevantes.

Por otra parte, se intensificó la tendencia al despoblamiento rural que venía ocurriendo desde hacía varias décadas. Si bien este fenómeno es común a toda la región, la mayor parte de la población rural se encuentra en zonas próximas al Aglomerado, integrando el territorio de periurbanización del mismo, donde la ruralidad tradicional se transforma (Raposo y Pellegrini, 2016).

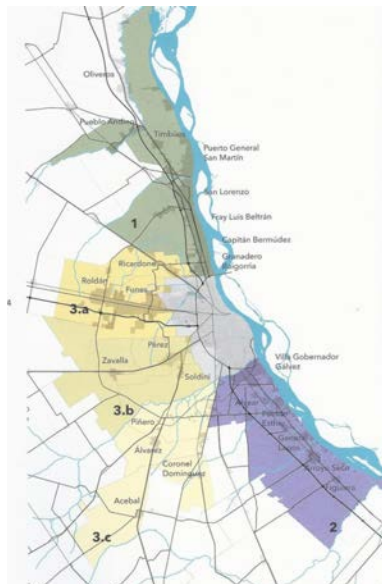
El AGR como área de continuidad urbana fue dando lugar en los estudios a un área geográfica mayor en la que se asienta el sistema metropolitano, así concebido a partir de considerar flujos e interrelaciones funcionales, compartiendo las localidades problemas de conectividad, accesibilidad de servicios, movilidad, entre otros, los que en muchos casos no pueden resolverse desde los ámbitos locales por requerirse tratamientos unificados.

La ciudad de Rosario tiene en su haber importantes experiencias en lo que fueran intentos por trabajar una institucionalidad compartida, desde fines de la década del 60 registra valiosos antecedentes que denotan la preocupación por la atención de problemas que hacen al conjunto de localidades ligadas en su desarrollo, en temas que escapan al control y regulación del Municipio, como: los servicios de transporte

y las grandes infraestructuras; las cuencas hídricas e inundaciones; los problemas de acceso y reestructuración ferro portuaria; el fraccionamiento del suelo, los nuevos loteos y las rentas inmobiliarias; entre otros (Raposo, 2016).

Las experiencias desarrolladas no resultaron indiferentes en este caso, transcurridos ya casi 50 años de valiosos antecedentes acumulados. Una experiencia de valor ha sido el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) que reunió instituciones representativas de los sectores público y privado en el intercambio de ideas y formulación de proyectos estratégicos, que guiaran la ciudad con un horizonte de desarrollo para el período 2008-2018. En esta línea de trabajo surge el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) a iniciativa de la Municipalidad de Rosario (2010) para recrear una propuesta que oriente el desarrollo. El mismo cobra entidad a partir de la asociación voluntaria de municipios y comunas próximos, mediante un Acuerdo por el cual se formaliza el Área Metropolitana Rosario. El Ente es el instrumento de base para un espacio de coordinación y promoción de políticas públicas, siendo el órgano impulsor para el desarrollo de proyectos sobre asociación y coordinación de iniciativas en común.

### Área Metropolitana de Rosario



Fuente: ECOM - Ente Coordinación Metropolitana



Como región metropolitana se estructura a partir de una ciudad central o cabecera (Rosario); dos corredores (Norte y Sur), y un cuadrante (Oeste), a través de los cuales se integran los aspectos de movilidad, urbanización y actividades económicas del conjunto (ECOM-UNR, 2015).

La población del Área Metropolitana, según datos del último período intercensal (INDEC- CNPyV. 2001-10), registró un incremento (ligeramente superior) al del total de la provincia en tanto que Rosario (ciudad central) si bien creció, lo hizo a un ritmo mucho menor que el Área (correspondiéndole alta representatividad en el conjunto). El crecimiento demográfico metropolitano está liderado por un grupo de localidades menores de la periferia, emplazadas sobre el Cuadrante Oeste, sector metropolitano que registra la mayor variación poblacional positiva en los últimos años.

En densidad, la ciudad central tiene la mayor cantidad de habitantes por km<sup>2</sup>; sin embargo, en los últimos años los movimientos migratorios internos se acentuaron por desplazamiento hacia localidades de menor escala en la región, siendo explicables (en distinto grado) a través de valores de suelo urbano más accesibles, mejores condiciones medioambientales y disponibilidad –por extensión– de servicios de calidad, u otras razones, entre las cuales citar: cambios en los movimientos al trabajo, distintas conductas sociales o alta incidencia de los niveles del delito en los espacios centrales.

**Tabla Población Área metropolitana**

| Área Geográfica            | Población        |                  |                        | Superficie Km <sup>2</sup> | Densidad hab/Km <sup>2</sup> |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|
|                            | CNPv 2001        | CNPv 2010        | %Variación Intercensal |                            |                              |
| Rosario (ciudad)           | 909.397          | 948.312          | 4,28                   | 200                        | 4.742                        |
| Área Metropolitana Rosario | 1.219.313        | 1.307.826        | 7,26                   | 1.889                      | 692                          |
| Corredor Norte             | 134.797          | 151.018          | 12,03                  | 477                        | 317                          |
| Corredor Sur               | 110.593          | 123.265          | 11,46                  | 431                        | 286                          |
| Cuadrante Oeste            | 64.526           | 85.231           | 32,09                  | 781                        | 109                          |
| Región Sur Santa Fe (*)    | 1.668.627        | 1.777.097        | 6,50                   | 25.644                     | 69                           |
| <b>Provincia Santa Fe</b>  | <b>3.000.701</b> | <b>3.194.537</b> | <b>6,46</b>            | <b>133.007</b>             | <b>24</b>                    |

*Fuente: elaboración propia con datos del CNPyV 2001/2010 y datos geográficos IPEC-Santa Fe*  
*Observación: (\*) Incluye Área Metropolitana Rosario*

Como territorio se caracteriza –desde el punto de vista económico– por un amplio desarrollo productivo diversificado en el sector industrial, el comercio y los servicios, condición que ha construido a lo largo de más de 160 años de historia de la ciudad y a partir de la disponibilidad de importantes infraestructuras (pública y privada de envergadura) como la red de accesos terrestres (viales y ferroviarios) y varias terminales portuarias sobre el frente fluvial, construidas tanto hacia el norte como al sur de Rosario.

El “efecto liquidez” que aportó la devaluación que mejoró la competitividad-precio del sector manufacturero, particularmente en algunos sectores tradicionales, así como el crecimiento de las actividades agropecuarias se volcó, en gran parte, en una creciente demanda de bienes inmuebles, incentivando al sector de la construcción, prioritariamente en Rosario, impactando en la fisonomía de la Ciudad.

Si bien una nueva institucionalidad se venía construyendo en el tiempo, fue a partir de la sanción de la Ley de Áreas Metropolitanas<sup>5</sup> que se define por primera vez un régimen general que reconoce estas Áreas y la constitución de Entes de Coordinación (como persona de derecho público no estatal) en el territorio de provincial<sup>6</sup>. La nueva norma contempla, además, una dotación de recursos específicos a ser provistos desde el poder provincial para la atención de problemas de estas microregiones.

Entre los avances concretos que se dan hasta el momento están: el acceso a recursos al Programa BID 2499/OC-AR DAMI (Desarrollo Áreas Metropolitanas del Interior) para la construcción de una planta integral de tratamiento de residuos y saneamiento de tierras lindantes al Arroyo Saladillo; otro avance importante ha sido la gestión de nuevos fondos para la formulación de un conjunto de planes urbanos en municipios y comunas metropolitanas para regular el avance de las nuevas urbanizaciones.

## **Reflexiones finales. Impactos en el territorio**

Los estudios permitieron analizar el desarrollo del AMR, sus características, las actividades productivas que provocan su expansión

---

5. Ley Provincial N° 13532 de abril de 2016.

6. Es la primera evidencia concreta –en el país– que define un sendero para la gestión de los ámbitos metropolitanos como abordaje integral.

hacia territorios contiguos y las nuevas actividades que surgen a medida que este proceso se consolida

Como consecuencia de los cambios presentados, se puede señalar que la región, como una parte de la extensa zona pampeana en el país, sigue dependiendo de las relaciones con el exterior y que, directa o indirectamente, su dinámica económica depende de los ingresos generados por un nuevo sistema agroexportador, cuyo eje principal es el complejo agroalimentario y el aceitero en particular, que no logran ser distribuidos del todo en beneficio de toda la población.

Los flujos de producción provienen, también, de las crecientes extensiones de áreas antes marginales del centro y norte del país y que la nueva tecnología va incorporando como aptas para la producción de granos oleaginosos, al igual que zonas de Bolivia, Paraguay y Brasil. Esto no ocurre sin costos, ya que no sólo se desplazan otros tipos de producciones agropecuarias, sino que en muchos casos implica deforestación de grandes extensiones con las consiguientes consecuencias ambientales.

Si se los compara con el antiguo sistema agroexportador, los encadenamientos actuales son más complejos y tienen mayor dependencia en sus aspectos estratégicos respecto de agentes económicos y unidades de decisión externos a la región. Ambos sistemas se desarrollaron para responder a una demanda externa de insumos intermedios de origen agropecuario, abastecida en competencia con otros países. En la actualidad, junto con Estados Unidos, sólo hay otro gran competidor: Brasil, una potencia emergente cuyo poder económico supera ampliamente al argentino, desplegando una estrategia geopolítica de alcance mundial.

Otro aspecto ya señalado del nuevo sistema es el grado de innovación que entraña, no sólo en tecnologías de producto y de proceso sino, fundamentalmente, de organización, que en ciertos aspectos han puesto a la agricultura argentina en la frontera tecnológica internacional. Esta nueva tecnología explica en el tiempo una disminución paulatina de la mano de obra empleada en el sector agrícola, en sus diferentes etapas industriales y de servicios (en particular en puertos), en definitiva, a lo largo de toda la cadena productiva. No obstante, los encadenamientos de los que se habla conllevan un efecto de empleo indirecto, a veces de altas calificaciones, cuantitativamente muy importante, aunque también en este caso es difícil de medir con precisión.

El desarrollo del sistema actual contribuye a la descomposición de la antigua clase media chacarera, residuo del antiguo sistema, pero al mismo tiempo permite la inclusión de nuevos actores socioeconómicos muchos de ellos de origen urbano, aunque en conjunto mucho menos numerosos que los que participaban en el anterior.

Respecto a la infraestructura, el nuevo sistema encontró disponible la construida en las etapas anteriores del desarrollo económico argentino, la cual había determinado el patrón espacial de la estructura urbana de la región pampeana que sirvió como soporte de numerosas actividades. Su contribución se limitó a la puesta en valor de algunas vías de comunicación imprescindibles y al desarrollo de una impresionante infraestructura portuaria y almacenaje en los propios establecimientos de las firmas exportadoras; sin embargo, éstos no prestan servicio alguno a otros agentes económicos.

Como ha ocurrido tradicionalmente, los productos exportados están destinados principalmente a abastecer de insumos intermedios a las industrias alimenticias de los países importadores, con poco valor agregado. En su mayor parte, los aceites y grasas vegetales se exportan en bruto sin un proceso previo de refinación, o un tratamiento mucho más elaborado si lo que se quiere obtener es algún producto más sofisticado. Las harinas proteicas se destinan a la elaboración de balanceados para alimentación animal, por lo que también están bastante lejos de los productos finales de los correspondientes encadenamientos productivos y tienen buenos y variados sustitutos para su función.

Con mayor o menor dificultad, esta tendencia podría modificarse con la implementación de políticas adecuadas; sin embargo, lejos de ello, hasta el presente las medidas gubernamentales han tendido a profundizarla. Tal como se alteraron y desaparecieron las condiciones que hicieron exitoso el antiguo modelo agroexportador, la situación de los últimos años pueden poner en crisis el nuevo sistema. Una consecuencia de la evolución reciente del sistema ha sido la agriculturización primero y la sojización después, las que ponen en riesgo la sustentabilidad ambiental y económica del mismo.

Con sus limitaciones este sistema es la principal articulación productiva de la Argentina en el mundo global desde fines del Siglo XX, configurando un acoplamiento estructural cuya característica crucial es su control por agentes económicos que tienen su centro de decisión fuera de la región. En efecto, la interfase entre

agentes locales y demanda externa está en manos de un conjunto de pocas empresas, la mayoría de ellas multinacionales con sede en el extranjero, que tienen intereses económicos tanto en los países que actúan en competencia con la Argentina como en los demandantes, de manera que el comercio internacional argentino es, en gran medida, un comercio intrafirma, aunque esta característica no es exclusiva del sistema agroexportador, la comparte con el sector automotriz y los sectores extractivos en general como la minería, pesca, etc. (Castagna y otros, 2010:120).

En este sentido, las políticas públicas y sus nuevos instrumentos, deben jugar un rol central como catalizadoras de los procesos de transformación y crear un marco institucional favorable al desarrollo de esfuerzos productivos y tecnológicos, apuntando a mejorar las posibilidades de coordinación de los objetivos y agentes privados. Es muy importante, entonces, abordar desde el punto de vista metropolitano la construcción política de estas nuevas regiones unidas por la cercanía geográfica, y por la presencia de problemáticas comunes.

La región, al igual que el país, exhibe claros síntomas de reprimarización de su base productiva lo que plantea un fuerte desafío a nivel local para diversificar e impulsar nuevas actividades que le permitan integrarse y crecer más equilibradamente.

## **Bibliografía**

- CASTAGNA, A., BASCOLO, P. y SECRETO, M. F. (2011). "Dinámica del complejo aceitero en la región sur de Santa Fe". Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre.
- CASTAGNA, A., PELLEGRINI, J. L. y WOELFLIN, M. L. (2010). *El Nuevo Sistema Agroexportador en el Sur de Santa Fe*. Rosario, Santa Fe: UNR editora.
- ECOM-UNR (2015). "Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial". Documento presentado en el marco del Proyecto de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo. UNR. Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE, Rosario, noviembre.
- PELLEGRINI, J. L. y RAPOSO, I. (2017). "Un largo adiós. Empleo agrario y residencia rural en Santa Fe". ASET-Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 2,3 y 4 de agosto, Buenos Aires.

- RAPOSO I. y PELLEGRINI, J. L. (2016). "Innovaciones en la agricultura, empleo agrario y despoblamiento del campo en la región Rosario". *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario-BCR* Año CV. N° 1528, pp. 48-56.
- RAPOSO, I. (2016). "Problemática metropolitana y nueva institucionalidad en Rosario". *Revista Saberes*. Vol. 8, N° 2, 2016, pp. 161-168.
- WOELFLIN, M. L., GHILARDI, M. F., LAPELLE, H., LÓPEZ ASENSIO, G. y YOYA, M. A. (2012). "Reestructuración económica en la región Rosario. Sus implicancias para el desarrollo regional". Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). 1 al 5 de octubre. Belo Horizonte, Brasil.
- WOELFLIN, M. L., GHILARDI, M. F. y YOYA M. A. (2010). "Caracterización de la evolución económica reciente del Aglomerado Gran Rosario (AGR): avances y desafíos de la próxima década". XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). UNC, Mendoza.



### I. 3. La internacionalización productiva de Santa Fe. Evolución: avances y desafíos (2008-2017)

*Gabriel Frontons y Débora Marini (†)*

*(Agencia Santa Fe Global - GSFE)*

#### **Resumen**

En el marco de un escenario internacional complejo y globalizado, las entidades subnacionales han ido ganando terreno en los últimos años, sobre todo en materia de internacionalización de su sector productivo (en términos de comercio exterior principalmente) donde han sido protagonistas las micro, pequeñas y medianas empresas, principales generadoras de valor agregado de la oferta exportable de cada una de las provincias. En el caso de la provincia de Santa Fe, el diseño y la ejecución de la estrategia de inserción productiva internacional se torna esencial para su desarrollo económico-productivo-social sostenible y sustentable; teniendo en cuenta la relevancia y composición de las exportaciones con origen Santa Fe sobre el total nacional.

***Palabras clave:*** *comercio internacional, internacionalización, pymes, estrategia comercial*

(†) Un reconocimiento especial a Débora Marini, Directora Ejecutiva de Santa Fe Global, quien falleciera durante la edición de este libro y que con entusiasmo se sumara para aportar su visión y conocimiento sobre la internacionalización de Santa Fe.



## Introducción

El siguiente artículo se centra en la descripción y análisis sobre el proceso de internacionalización productiva de la provincia de Santa Fe tomando como período de tiempo la última década (2008-2017). Para ello, en primer lugar, partimos del análisis de las exportaciones santafesinas y su correlación y representatividad en las exportaciones netas total a nivel país.

A partir de lo mencionado anteriormente, se describe la relevancia y composición de dichas exportaciones teniendo como marco de referencia a las demás provincias que componen el sistema federal argentino; así como su ubicación/ranking en importancia sobre el total nacional. En lo que respecta a la composición, se pone especial énfasis en el análisis de las doce rubros más exportados; a su vez de una descripción de la oferta exportable en comparación con la matriz productiva santafesina.

Por otro lado, analizaremos la estrategia de inserción internacional del sistema productivo santafesino tomando como punto de anclaje lo establecido en su Plan Estratégico Provincial (PEP). En este sentido, ponemos especial foco sobre la estrategia tradicional de inserción como también sobre la de nicho; sobre todo esta última considerando que el PEP establece como objetivo la internacionalización productiva de la provincia como exportadora de agregado de valor. Dicho análisis parte de los conceptos de *paradiplomacia y gestión internacional de las provincias*.

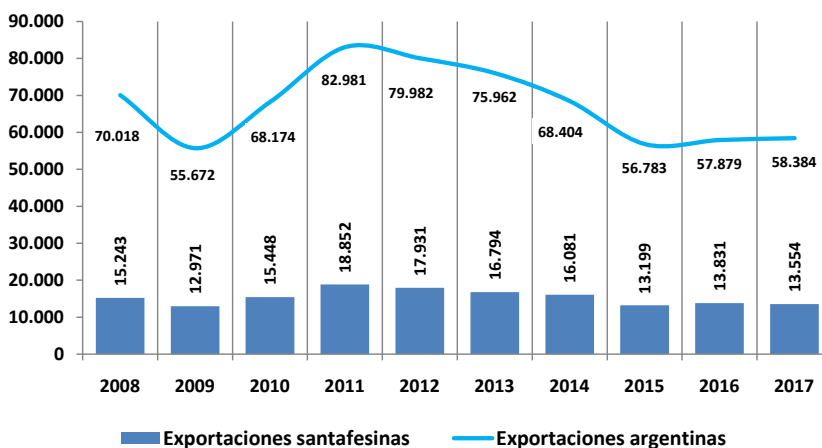
A su vez, el presente trabajo se centra en la operacionalización del concepto de Organismo de Promoción Comercial (OPC); tomando como referencia los modelos existentes y su evolución en el tiempo. A partir de este concepto, se tomará como punto de inicio para la descripción del OPC provincial recientemente creado; como herramienta y/o entidad facilitadora para la inserción inteligente del sector productivo santafesino.

Finalmente, se enumeran los puntos fuertes del sistema productivo provincial en términos del sector externo así como los desafíos que la provincia de Santa Fe tiene por delante, sobre todo en materia de valor agregado en sus exportaciones.

## 1. Evolución, relevancia y composición de las exportaciones con origen en la Provincia de Santa Fe

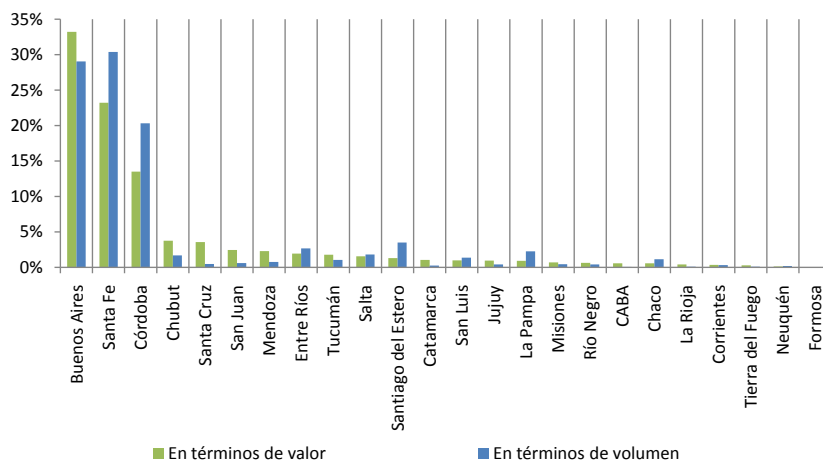
En los últimos años, las exportaciones argentinas y santafesinas muestran un cierto deterioro con señales de estancamiento; que se fundamenta en un conjunto de factores macroeconómicos endógenos, restricciones comerciales, pérdida de competitividad, junto a elementos exógenos, tales como la aceleración del proteccionismo a nivel mundial, la crisis económica en Brasil y las inadecuadas condiciones climatológicas que afectaron la producción primaria en nuestro país.

**Figura 1.** Evolución del valor de las exportaciones argentinas y con origen en la Provincia de Santa Fe, período 2008-2017, en millones de dólares



*Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC*

Santa Fe es netamente una provincia exportadora; con una participación anual media de 23% del total de exportaciones argentinas en los últimos diez años, ocupa desde largo tiempo –de acuerdo a datos oficiales–, el segundo lugar entre las veinticuatro jurisdicciones que conforman el sistema federal de la República Argentina. En términos de volumen exportado (más de 31 millones de toneladas en el año 2017), Santa Fe generó prácticamente una tercera parte del total nacional, siendo la primera provincia en este concepto.

**Figura 2.** Participación de las provincias en las exportaciones argentinas, año 2017

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de INDEC

La *matriz exportadora* santafesina se conforma fundamentalmente por productos manufacturados (90% del total), tanto de origen agropecuario (73%) como de origen industrial (17%), mientras que los productos primarios dan cuenta del resto. Nuestra provincia posee un papel fundamental en las exportaciones argentinas de manufacturas de origen agropecuario (MOA) aportando, año tras año, más de 4 de cada 10 dólares exportados por este rubro. Este importante segmento exportador se corresponde con el centenario esfuerzo de valorización e industrialización de vastas materias primas de origen primario; producidas en Santa Fe, pero también procedentes de otras regiones y naciones. Sobresalen las colocaciones externas de subproductos del complejo soja (harinas y aceites), girasol, maíz, trigo, cueros, carnes, y diversos productos lácteos, involucrando por lo general, operaciones de grandes volúmenes que se asocia a ese perfil de compañías. A ello, se añade una amplia variedad de otros productos alimenticios de alta diferenciación y valor agregado, en muchos casos elaborados por micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES), conformándose así, una densa y diversificada oferta exportadora provincial.

Las exportaciones santafesinas de manufacturas de origen industrial (MOI) también ostentan un rol destacado en el orden nacional,

aportando todos los años más del 12% del total de este rubro. Entre ellas sobresale: biodiesel, vehículos automotores y productos sidero-metalúrgicos. Pero además, y como fiel reflejo de la alta diversificación del entramado fabril provincial, se suman las ventas externas de múltiples productos metalúrgicos; bienes de capital; autopartes; manufacturas de caucho y plástico; papel cartón, publicaciones y otros bienes industriales. En este último agrupamiento predomina la participación de unidades empresariales de micro, pequeña y mediana escala de operaciones con actividad productiva localizada en el territorio provincial. La siguiente tabla presenta para el año 2017 los primeros doce rubros exportadores con origen en la provincia de Santa Fe según valor, y su correspondiente volumen en términos de toneladas.

**Tabla 1.** Principales rubros exportadores con origen en Santa Fe, año 2017

| Descripción   | Millones de dólares | Toneladas netas |
|---|---------------------|-----------------|
| Residuos y desperdicios de la industria alimenticia | 6.153               | 20.079.738      |
| Grasas y aceites                                    | 2.664               | 3.618.521       |
| Productos químicos y conexos                        | 1.221               | 1.600.864       |
| Cereales  | 818                 | 4.680.502       |
| Material de transporte terrestre                    | 613                 | 41.697          |
| Carnes y sus preparados                             | 419                 | 81.639          |
| Semillas y frutos oleaginosos                       | 396                 | 1.059.451       |
| Máquinas y aparatos, material eléctrico             | 326                 | 22.920          |
| Productos lácteos                                   | 282                 | 77.336          |
| Pieles y cueros                                     | 215                 | 29.810          |
| Metales comunes y sus manufacturas                  | 75                  | 67.543          |
| Productos de molinería                              | 74                  | 137.304         |

*Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC*

El valor promedio de la tonelada exportada de manufacturas de origen agropecuario alcanzó en el año 2017 a 410 dólares para Santa Fe, y 675 dólares para el caso argentino netas de las de nuestra provincia. Si bien este indicador debe analizarse con precaución y mayor desagregación, resulta válido tomarlo como una primera aproximación respecto del valor agregado incorporado a la producción exportable. Por ejemplo, en la cadena de valor de la soja, se observó que la harina y pellets alcanzó un precio FOB promedio de 321 dólares la tonelada; lecitinas 455 dólares, aceite de soja en bruto 745 dólares, y propilenglicol 1.576 dólares por cada mil kilogramos netos exportados. Al respecto, R.

Baldwing estudió desde una perspectiva histórica las modificaciones en la estructura del agregado de valor en distintos eslabones de cadenas de producción aportando el concepto de la curva de la sonrisa<sup>1</sup>.

La economía santafesina posee una amplia y diversificada base exportadora conformada anualmente por más de 1.500 posiciones arancelarias; que accede, en conjunto, a más de 150 naciones de los cinco continentes. La siguiente tabla presenta los principales países de destino de las exportaciones santafesinas correspondiente al año 2017, y su participación relativa y acumulada, tanto en valor como en volumen.

**Tabla 2.** Principales veinte países de destino de las exportaciones con origen en la Provincia de Santa Fe, año 2017

| País de destino           | Valor FOB<br>(dólares) | Participación<br>relativa | Participación<br>acumulada | Peso neto<br>(kilogramos) | Participación<br>relativa | Participación<br>acumulada |
|---------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| India                     | 1.287.275.719          | 9,5%                      | 9,5%                       | 1.735.187.702             | 5,5%                      | 5,5%                       |
| Brasil                    | 1.167.832.863          | 8,6%                      | 18,1%                      | 1.163.348.145             | 3,7%                      | 9,1%                       |
| Vietnam                   | 798.709.907            | 5,9%                      | 24,0%                      | 2.715.635.167             | 8,5%                      | 17,7%                      |
| Estados Unidos            | 667.401.691            | 4,9%                      | 28,9%                      | 796.933.851               | 2,5%                      | 20,2%                      |
| Indonesia                 | 617.984.347            | 4,6%                      | 33,5%                      | 1.934.597.759             | 6,1%                      | 26,3%                      |
| China                     | 572.415.071            | 4,2%                      | 37,7%                      | 1.069.277.236             | 3,4%                      | 29,6%                      |
| España                    | 532.377.034            | 3,9%                      | 41,6%                      | 1.600.135.617             | 5,0%                      | 34,7%                      |
| Egipto                    | 515.844.411            | 3,8%                      | 45,4%                      | 1.477.992.993             | 4,7%                      | 39,3%                      |
| Argelia                   | 503.806.579            | 3,7%                      | 49,2%                      | 1.610.227.986             | 5,1%                      | 44,4%                      |
| Italia                    | 452.093.309            | 3,3%                      | 52,5%                      | 1.395.633.121             | 4,4%                      | 48,8%                      |
| Malasia                   | 416.181.986            | 3,1%                      | 55,6%                      | 1.334.583.932             | 4,2%                      | 53,0%                      |
| Países Bajos              | 412.881.207            | 3,0%                      | 58,6%                      | 1.054.858.784             | 3,3%                      | 56,3%                      |
| Polonia                   | 381.522.406            | 2,8%                      | 61,4%                      | 1.190.226.330             | 3,7%                      | 60,1%                      |
| Chile                     | 332.402.998            | 2,5%                      | 63,9%                      | 702.268.034               | 2,2%                      | 62,3%                      |
| Perú                      | 328.329.154            | 2,4%                      | 66,3%                      | 517.766.735               | 1,6%                      | 63,9%                      |
| Bangladesh                | 300.460.653            | 2,2%                      | 68,5%                      | 558.437.450               | 1,8%                      | 65,7%                      |
| Irán                      | 280.951.884            | 2,1%                      | 70,6%                      | 661.624.135               | 2,1%                      | 67,7%                      |
| Reino Unido               | 254.086.642            | 1,9%                      | 72,5%                      | 864.693.587               | 2,7%                      | 70,5%                      |
| Tailandia                 | 229.175.213            | 1,7%                      | 74,2%                      | 562.985.006               | 1,8%                      | 72,2%                      |
| Sudáfrica                 | 222.887.617            | 1,6%                      | 75,8%                      | 571.526.519               | 1,8%                      | 74,0%                      |
| <b>Resto 138 naciones</b> | <b>3.279.606.759</b>   |                           | <b>24,2%</b>               | <b>8.249.407.045</b>      |                           | <b>26,0%</b>               |
| <b>Total</b>              | <b>13.554.227.450</b>  |                           | <b>100%</b>                | <b>31.767.347.134</b>     |                           | <b>100%</b>                |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de IPEC

Vietnam fue el principal país de destino de las exportaciones santafesinas de 2017 en términos de volumen (8,5%) y tercero en valor (5,9%). India es el primer mercado externo para los productos de Santa

1. Baldwin, R. (2012). "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going". CEPR. Discussion Papers 9103.

Fe medido en valor (9,5%) y tercero en cantidades. Brasil, segundo destino de mayor importancia respecto de valor (8,6%) y décimo en volumen (3,7%), posee el mayor valor FOB promedio por tonelada exportada (1.004 dólares). En este sentido, Estados Unidos ocupa también un lugar destacado al dar cuenta del 2,5% del volumen pero el 4,9% del valor total. Los primeros veinte principales países de destino de las exportaciones provinciales explicaron en ese año el 75,8% del valor y el 74% del volumen. Complementariamente, otro agrupamiento de 138 naciones dio cuenta de prácticamente la cuarta parte restante del total de exportaciones, poniendo de manifiesto la destacada atomización de los mercados externos de los productos santafesinos. Por ejemplo, las exportaciones santafesinas correspondientes al rubro '*productos lácteos*' accedieron en 2017 a 43 mercados internacionales.

La inmensa mayoría de aquellos más de 1.500 ítems exportados totaliza valores anuales por debajo del millón de dólares, reflejando la *alta presencia de micro, pequeñas y medianas empresas en la oferta exportable santafesina*, las potencialidades de los mercados externos para la economía provincial a partir del aprovechamiento de oportunidades de un mayor escalamiento, y la apertura de nuevos mercados internacionales.

Uno de los desafíos de cara a profundizar y mejorar la calidad de la internacionalización de la provincia de Santa Fe radica en la necesidad de agregar más valor a su matriz productiva-exportadora, haciendo foco en la producción aportada por las empresas de menor dimensión. En los últimos dos años la fehaciente posibilidad de importar semillas oleaginosas y procesarla en el polo industrial asentado a la vera del Río Paraná, constituye otro aspecto destacado y positivo de la creciente internacionalización de la economía santafesina. Además, se debe continuar trabajando sobre la eliminación de barreras a las exportaciones, insertar nuevos productos en nuevos y dinámicos mercados internacionales, sumar empresas a cadenas de valor regional y/o global, desarrollar proveedores de firmas líderes, afianzar la integración productiva especialmente en el ámbito del Mercosur, y jerarquizar (*upgrading*) tareas, procesos y productos al interior de los sistemas internacionales de producción integrada<sup>2</sup>. Para ello se requiere de una nutrida y adecuada *estrategia productiva y comercial*.

---

2. En el año 2005 G. Gereffi analizó los procesos de jerarquización en "The Global Economy: Organization, Governance, and Development".

## **2. Estrategia de internacionalización económico-productiva de la Provincia de Santa Fe: tradicional y de nicho. Inserción en la Cadenas Globales de Valor (CGV)**

La profundización del accionar de las entidades subnacionales en el escenario internacional responde a una serie de estímulos endógenos y exógenos<sup>3</sup>. En los que refiere a estos últimos el proceso de interdependencia y globalización, ha favorecido el intercambio generando y acelerando los vínculos transgubernamentales. En lo que respecta a los estímulos endógenos, algunas políticas domésticas contribuyeron a este fenómeno como ser: descentralización de área de infraestructura, apertura económica, la posibilidad de endeudamiento externo así como también los procesos de integración regional que trajo consigo la reinstauración de la democracia en la década de los ochenta en América Latina<sup>4</sup>.

A partir del fenómeno de la profundización de los vínculos transnacionales y la relevancia de los actores subnacionales en el escenario internacional, algunos autores acuñaron el concepto de paradiplomacia para referirse a *“la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”*<sup>5</sup>. De este modo, la paradiplomacia *“puede verse como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado”*<sup>6</sup>. Otros, como Colacrai y Zubeľzú, se han limitado a utilizar el término de

---

*The Handbook of Economic Sociology*, 2nd edition, Chapter: 8, Princeton University Press.

3. Zubeľzú, G. (2006). “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”. *Estudios* N°18, Universidad de Córdoba, pp. 147-160.
4. Zubeľzú, Graciela, op. cit.
5. Comago, N. (2001). “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación”. En Aldecoa, F. y Keating, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, pp. 58-77.
6. Oddone, N. (2013). “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía

“gestión externa o internacional” para explicar, específicamente, el accionar de las provincias argentinas en contexto internacional<sup>7</sup>.

A los estímulos descriptos *ut supra*, en el caso argentino, se sumaron otros factores como el proceso de descentralización iniciado a principios de los noventa que comprendió el traspaso de la administración de los puertos y de la red ferroviaria terciaria a las provincias así como la reforma de la constitución nacional y la introducción del artículo 124 a la misma<sup>8</sup>.

Santa Fe, al igual que el resto de las provincias, ha profundizado sus iniciativas de internacionalización sobre a todo partir de la década de 1990 y como corolario de la reforma constitucional que estableció la posibilidad de que las provincias puedan suscribir convenios con estados subnacionales extranjeros, sin perjuicio de la gestión e implementación de la política comercial internacional por parte del gobierno central<sup>9</sup>. Nuestra provincia ha estado trabajando de forma sistemática en el desarrollo de sus vínculos internacionales, en este caso específico, en aquellos de naturaleza económica-productiva y comercial. Un ejemplo de ello es la oficina que la provincia de Santa Fe tiene en Dubai; cuyo objetivo principal es el desarrollo y profundización de los lazos comerciales entre ambas regiones. Si bien el objetivo central de dicha oficina es el fomento los negocios birregionales, la misma también apunta al desarrollo del intercambio sociocultural y educacional<sup>10</sup>.

---

de la(s) América(s) Latina(s). En Zeraoui, Z. (coord., Monterrey, ITESM y Soriano Montiel), pp. 119-147.

7. Zubelzu, G. (2006). “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”. *Estudios* N°18. Universidad de Córdoba, 147-160.
8. Zubelzu, G. op. cit.
9. Dallavia, A. R. (2004). “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”. En *Integración y Comercio* N° 21, p. 11-26.
10. Dicha oficina tiene sede en Dubai FDI (Foreign Development Investment) producto de la consolidación de los lazos de la provincia con dicha región tanto por la comunidad árabe que habita en Santa Fe como por el otorgamiento de una serie de empréstitos para el desarrollo de obras de infraestructura por los parte de los países del Golfo. Para mayor información ver FABANI, O. “El acercamiento de la Provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo



En lo que refiere a la estrategia de internacionalización, la provincia ha mantenido una política de comercio exterior sostenida en el tiempo a partir de distintas dependencias gubernamentales ya sea en modalidad dirección, subsecretaría y secretaría dependiendo de las prioridades del momento. Dicha estrategia ha quedado plasmada en su Plan Estratégico Provincial Visión 2030.

El Plan de referencia establece como premisa fundamental “*posicionar a la pequeñas y medianas empresas (PyMES) santafesinas en el mercado externo (...) Por ello, se priorizan acciones tendientes a incrementar el número de empresas exportadoras, a exportar bienes de mayor valor agregado, a diversificar los productos, y buscar nuevos mercados para utilizar mejor las capacidades productivas de la provincia. Entre las acciones se destacan: identificar las cadenas de valor estratégicas, contemplando posibilidades de desarrollo y acceso a mercados internacionales; formar grupos asociativos de exportación, acompañar a las empresas en ferias y misiones internacionales, brindar cursos capacitación para que empresarios PyMES aprendan como lograr una inserción exitosa en distintos mercados, ofrecer información continua sobre posibilidades comerciales en distintas cadenas de valor, potenciar la Red de Cámaras de Comercio Exterior de la Provincia para articular una relación público-privada que favorezca la llegada a la mayor cantidad de empresas*”<sup>11</sup>.

Como bien se establece en el Plan Estratégico Visión 2030, –específicamente en el eje Santa Fe produce y emprende, en la línea estratégica Economía del Desarrollo– la internacionalización de las unidades de productivas es una de las premisas a partir de las cuales se componen la estrategia del desarrollo. Uno de los conceptos claves es la inserción internacional a partir de la identificación de cadenas de valor estratégicas para el desarrollo del sistema productivo provincial. Este punto se torna crucial si tenemos en cuenta que uno de los desafíos que el sistema productivo santafesino tiene por delante radica en la posibilidad de participar en cadenas globales de valor, otro ítem presente en la estrategia de referencia.

Entendemos por cadena global de valor lo que Anlló, Bisang y Salvatierra esgrimen como “*un conjunto de actividades interrelacionadas a*

---

de la activa paradiplomacia santafesina (2007-2017)”. Estudios Internacionales, Belo Horizonte, p. 65-86.

11. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>, p. 234.

*través de una estructura de gobernación, crecientemente globalizada, que se desarrolla en distintos espacios nacionales y/o regionales. Se trata de analizar un conjunto de actividades coordinadas, desarrolladas por distintas unidades económicas independientes y en diversos espacios físicos (países o regiones) pero con una o varias coordinaciones; ya por inducción y/o control de las diversas formas de capital físico, financiero o tecnológico*<sup>12</sup>.

La inserción de empresas nacionales en redes mundiales de valor, y los procesos de jerarquización que puedan alcanzar a su interior, no resulta un fenómeno espontáneo ni sencillo. Las formas de gobernanza imperante en la cadena de valor, y en la firma líder en particular, influyen en gran medida<sup>13</sup>. Pero también los factores nacionales y locales pueden tener gravitación positiva, entre ellos: *estabilidad macroeconómica, calidad institucional, adecuadas políticas públicas, capital humano, presencia de clúster, capacidades tecnológicas e infraestructura económica*<sup>14</sup>.

En líneas generales, la provincia de Santa Fe ha trabajado en pos de la internacionalización de su sistema productivo, poniendo especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES), durante la última década, de forma sostenible. Muestra de ello son las acciones que ha venido ejecutando de forma unilateral tanto como con organismos como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) o la ex Fundación Export.Ar o con provincias vecinas como las que conforman la Región Centro. La estrategia ha sido pensada a partir del concepto de las cadenas de valor predominantes; tomando como actores principales de dicha estrategia a la MiPyMES.

Si bien la matriz exportadora provincial está altamente concentrada en productos primarios y MOA, la matriz productiva presenta características de altos niveles de diversificación que obligan a Santa Fe a plantearse estrategias inteligentes de inserción en el mercado internacional a partir de los conceptos de agregado de valor y diferenciación.

- 
12. Anllo, G.; Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010). "Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas de valor". Chile: CEPAL.
  13. Un desarrollo pionero del tema realizado por G. Gereffi, J. Humphrey y T. Sturgeon se encuentra en "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy* 12:1, February, 2005: 78-104.
  14. En Santa Fe existen valiosos ejemplos como las empresas Basso, BioCeres, Productos veterinario SA (zoovet), entre otros.

De allí, la necesidad de diseñar y formular acciones que permitan la inserción en nichos de mercado de mayor valor ya sea de forma directa o a través de la participación en ciertos eslabones de cadenas globales de valor. Siguiendo a Paul Krugman, “en el actual comercio internacional basado en la segmentación o fragmentación de las cadenas globales de valor las naciones se especializan en tareas o actividades, y ya no en industrias completas”<sup>15</sup>.

Desde una perspectiva optimista, la mayor participación de empresas nacionales en las denominadas cadenas globales de valor crea un conjunto de oportunidades, entre ellas: diversifica las exportaciones, alienta los procesos de aprendizaje vía exportaciones e interacciones, fortalece la situación competitiva de las empresas al enfrentar demandas más exigentes, mejora las capacidades tecnológicas e incrementa la demanda de recursos.

Sin embargo, y de acuerdo a diferentes indicadores relevados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Argentina alcanza pobres resultados en esta materia, incluso por debajo de otras naciones latinoamericanas. En particular, el índice de participación en cadenas globales de valor en las exportaciones alcanzó en 2011 a 30,5% en Argentina, 35,2% en Brasil y 37,9% en Colombia. Diversos factores de orden externo e interno explican lo anterior. Entre los primeros, se destaca el proteccionismo de los países de destino (que afecta por ejemplo al biodiesel), las estrategias de las empresas multinacionales y las modalidades de gobierno de las cadenas. Entre los internos, el escaso desarrollo de la estructura productiva local, el frágil sistema de innovación tecnológica, la insuficiente oferta de políticas públicas de promoción, y el debilitado ambiente institucional y ordenamiento contractual. De lo anterior surge que el logro de resultados satisfactorios exige disponer e implementar una nutrida agenda de actividades estratégicas.

### **3. Herramientas: Organismos de Promoción Comercial (OPC). El caso Santa Fe**

A partir del año 2016, la provincia de Santa Fe redobló sus esfuerzos y decidió crear una agencia dedicada a la facilitación y la promoción del

---

15. Krugman, P. (1995). “Growing World Trade: Causes and Consequences”. *Bookings Paperson Economic Activity*, 1.

comercio internacional, incluyendo la temática del desarrollo de inversiones privadas como un tópico a abordar y trabajar en forma conjunta<sup>16</sup>. De esta manera, el proyecto de Agencia sigue los lineamientos de los Organismos de Promoción Comercial (OPC o TPO según su siglas en inglés) presentes en otros países, tal como es el caso de ProMéxico, ProColombia o United Kingdom Trade & Investment (UKTI), ProCórdoba o ProMendoza, entre otros<sup>17</sup>.

Siguiendo los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Sector de Integración y Comercio, las Organizaciones de Promoción Comercial (OPC) en sus inicios se constituían exclusivamente en agencias de promoción de exportaciones a través de instrumentos fiscales y crediticios. Durante las décadas de los ochenta y noventa, dichas agencias mutaron a ser entidades de prestación de servicios de asesoría y de ayuda financiera. Actualmente, la tendencia entre los OPC radica en convertirse en entidades facilitadoras de negocios mediante la asesoría integral a las empresas del ejido productivo de su territorio. De este modo, el objetivo principal de un OPC constituye la generación de negocios y la obtención de resultados consecuentes. En este sentido, los OPC han ido evolucionando de un modelo de apoyo estricto a un modelo más integral y amplio de facilitación de negocios<sup>18</sup>.

Tal como se viene describiendo en párrafos precedentes, desde el Ministerio de la Producción de Santa Fe se ha implementado una política pública clara y sostenida durante la última década en lo pertinente

- 
16. El objetivo general de organismo de referencia radica en contribuir al posicionamiento local e internacional de la provincia de Santa Fe como provincia exportadora de valor agregado, como ámbito propicio para la inversión privada, tanto local como extranjera, haciendo uso, además, de los canales de la cooperación económica internacional. Para mayor información véase decreto N° 1438 <https://www.santafe.gov.ar/boletinooficial/recursos/boletines/01-07-2016decreto1438-2016.html>
  17. Vale aclarar que dichos ejemplos pertenecen a los OPC de nivel nacional; sin embargo, si bien la agencia provincial es una entidad subnacional fue diseñada a partir de los parámetros básicos de un organismo de promoción tradicional.
  18. Gamboa Soto, F. y Vazquez Murillo, M. "Introducción: la Gestión por Resultados en la Organizaciones de Promoción Comercial", Cuaderno BID, 2016, p. 4.

a comercio exterior; más allá de los matices y/o prioridades de distintas administraciones<sup>19</sup>. Ejemplo de ello es la continuidad y permanencia de la participación de Santa Fe en las distintas Ferias y Misiones Comerciales internacionales, lo que le valió el reconocimiento por parte de la ex Fundación Export.Ar (hoy Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional –AAICI–) a la persistencia exportadora.

La creación de este nuevo organismo desconcentrado del Ministerio de la Producción, provocó un salto cualitativo en lo que refiere inserción internacional inteligente, agrupando en un sólo organismo la promoción y la facilitación del comercio exterior y revalorizando las estructuras existentes (Secretaría y Dirección). En este sentido, se logró priorizar la temática al mismo nivel que otras carteras del Ministerio con la lógica y el dinamismo propio de un OPC.

Siguiendo las premisas básicas de la estrategia de internacionalización provincial antes descrita, la Agencia Santafesina articula su metodología de trabajo específicamente a partir de dos ejes principales: *promoción y facilitación*. La primera se plasma a partir de una herramienta básica de los OPC: el calendario de ferias y misiones comerciales. Sin embargo, esta herramienta resulta insuficiente en ciertos casos como ocurre con empresas o *start-ups* ligadas al sector de servicios basados en el conocimiento (SBC) ya que muchas de ellas, incluso desde su origen, poseen carácter global o glocal. Este fenómeno obliga a los OPC a repensar o readecuar las herramientas y/o acciones a estas nuevas realidades. Al respecto, la última Conferencia Mundial de OPC (WTPO) –organizada por el International Trade Center (ITC) y Business France, y realizada en París en octubre de 2018– se centró en la discusión en torno a los aportes de las OPC a la innovación y el rol que éstas deben desempeñar en la vinculación comercio-innovación<sup>20</sup>, fenómeno que no resulta ajeno al OPC santafesino.

Con respecto a facilitación, la Agencia trabaja sobre aspectos, normativos, aduaneros, de información y operativos en lo pertinente a comercio exterior. Al respecto, la acción de promoción viene acompañada de la operacionalización de la internacionalización.

---

19. El área de comercio exterior ha devenido en distintas modalidades: Dirección (gestión Binner, 2008-2011), Subsecretaría (gestión Bonfatti, 2012-2015), Secretaría-Agencia (gestión Lifschitz, 2016-2019).

20. Ver programa disponible en <http://www.intracen.org/itc/events/tpo-network-world-conference-and-awards/>

Finalmente, este OPC se estructura a partir de dos órganos: un directorio y un consejo consultivo. Vale destacar que este último recoge en su seno a las instituciones que conformaban la Red de Cámaras de Comercio Exterior según lo establecido en el Plan Estratégico Visión 2030.

### **Conclusiones: desafíos y oportunidades para la internacionalización productiva de la Provincia de Santa Fe (2008-2017)**

A lo largo del presente trabajo pudimos conocer y aprender sobre la evolución, composición y relevancia de las exportaciones santafesinas en el marco nacional durante el período 2008-2017. Además, identificamos una de las paradojas centrales en lo que refiere a la relación entre matriz exportadora y matriz productiva. Por un lado, un sistema productivo altamente diversificado en contraste con exportaciones concentradas, tanto en volumen como en valores, en productos primarios y MOA. Sin embargo, la oferta exportable santafesina cuenta con más de 1500 posiciones arancelarias que ya están insertas en los mercados externos o con potencial para ello.

En este sentido, uno de los desafíos que se le presenta a la provincia de Santa Fe, radica en la necesidad de agregar valor a sus exportaciones incrementando la participación de los productos incluidos en su oferta exportable en la composición de las exportaciones santafesinas. Desafío que se profundiza, aun más, teniendo en cuenta la irrupción de ecosistemas de empresas ligadas a los servicios de conocimiento (SBC) más allá del rubro software y TIC. Empresas o *start-ups* con lógicas disruptivas en términos de modo de producción, empleabilidad, asociativismo, inversión, entre otros<sup>21</sup>. De este modo, la provincia de Santa Fe ha diseñado y puesto en práctica distintas herramientas para lograr una mayor y mejor inserción en el mercado internacional. El primer paso con este fin consistió en incluir a la internacionalización de Santa Fe como provincia exportadora de agregado de valor en su Plan Estratégico. A partir de este hito, las diferentes administraciones provinciales le han otorgado prioridad a la temática de internacionalización productiva desde metodologías diferentes. A partir del año

---

21. Una muestra de ello es el surgimiento de un incipiente proyecto de ecosistema Agtech con epicentro en la ciudad de Rosario.

2016, la provincia resolvió crear un organismo de promoción comercial (OPC); tomando como marco de referencia los organismos nacionales ya existentes y de reconocida trayectoria. Dicho OPC provincial ha permitido darle mayor celeridad y dinamismo a la estrategia de inserción sumando a la clásica acción de promoción de exportaciones la facilitación del comercio exterior en términos operativos<sup>22</sup>.

Otro de los desafíos pendientes está relacionado con temas de infraestructura que acompañan al comercio exterior. Si bien uno de los ejes de las tres gestiones que comprenden el periodo de análisis del presente artículo tiene que ver con la infraestructura y el transporte<sup>23</sup>, aún existen asignaturas pendientes en lo que respecta a transporte e infraestructura fluvial, caminos, ampliación, mejora e incremento en la frecuencia de los servicios aeroportuarios y de carga. La solución a varios de estos desafíos, en muchos casos, excede la jurisdicción provincial y remiten a problemáticas de carácter nacional y estructural.

A pesar de los desafíos que la provincia de Santa Fe debe encarar en pos de consolidar y amplificar su estrategia de internacionalización cuyo *core competence* se centra en el valor agregado, Santa Fe posee algunas fortalezas que se convierten en oportunidades para desarrollar.

Como se mencionó anteriormente, la provincia cuenta con una vasta oferta exportable lo que se corresponde con una matriz productiva altamente diversificada. Por otro lado, la economía santafesina se destaca por su solidez consecuencia de una administración ordenada y planificada<sup>24</sup>. Santa Fe, además, está estratégicamente ubicada en el centro del país, epicentro del corredor Mercosur y de la hidrovía Paraná-Paraguay; contando con más de 800 km de costa fluvial. Además, posee recursos humanos altamente capacitados con universidades,

- 
22. Vale mencionar que en el presente párrafo no se enumeran condiciones necesarias para la competitividad internacional de las empresas santafesinas ligadas a cuestiones macroeconómicas como ser: tipo de cambio, acceso al crédito, barreras arancelarias y para-arancelarias, cuestiones tributarias, entre otras.
  23. Vale recordar que a partir del año 2018 ha entrado en funcionamiento la Zona Franca Santafesina en Villa Constitución como herramienta de infraestructura y facilitación para el comercio exterior.
  24. Para mayor información consultar <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/240708/1269030/>

públicas y privadas, que acompañan este proceso. En lo que refiere a la inserción en las CGV como forma de internacionalización, en Santa Fe se encuentran varias de las empresas multinacionales y multilaterales con inversiones en nuestro país. A su vez, la posibilidad de inserción en dichas CGV se constituye en otro de los desafíos que las PyMES santafesinas tienen por delante.

En pocas palabras, la provincia de Santa Fe ha diseñado una estrategia de internacionalización de su sistema productivo como premisa básica de su eje de desarrollo socioeconómico sostenible. En la última década, ha llevado adelante acciones de promoción comercial de forma sostenida, trabajando y acompañando a sus empresas para su inserción inteligente, hecho que ha obligado a la provincia a profesionalizar, ampliar y mejorar continuamente sus herramientas de promoción y sobre todo de facilitación. En este sentido, y más allá de los desafíos enumerados, la provincia como tal tiene por delante grandes y variadas oportunidades para la diversificación de sus exportaciones en relación a su participación en el total nacional, con foco en el valor agregado y la consecuente generación de empleo.

Según la OMC, el comercio contribuye a la consecución de los Objetivos del milenio para el Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas ya que *“Cada vez hay más pruebas de que las iniciativas de política comercial bien planificadas y estratégicamente ejecutadas pueden influir positivamente en la reducción sostenible de la pobreza. Además, la apertura del comercio ha elevado los niveles de vida a través de una mayor productividad, el aumento de la competencia, la ampliación de las posibilidades de elección para los consumidores y la mejora de los precios en el mercado”*<sup>25</sup>.

## Bibliografía

- ANLLO, G.; BISANG, R. y SALVATIERRA, G. (2010). “Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas de valor”. Chile: CEPAL.
- BALDWING, R. (2012). “Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going”. CEPR Discussion Papers, 9103.

---

25. Ver [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/sdgs\\_s/sdgs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/sdgs_s/sdgs_s.htm)



- COMAGO, N. (2001). "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación". En ALDECOA, F. y KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 58-77). Madrid: Marcial Pons.
- DALLAVIA, A. R. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina". *Integración y Comercio* (pp.11-26). N° 21.
- FABANI, O. (2018). "El acercamiento de la Provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafesina (2007-2017)". *Estudos Internacionais* (pp. 65-86), Belo Horizonte.
- FERRERO, M. (2006). "La Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- GAMBOA SOTO, F. y VÁZQUEZ MURILLO, M. A. (2016). "Introducción: la Gestión por Resultados en la Organizaciones de Promoción Comercial". Cuaderno BID (pp. 4).
- GEREFFI, G. (2005). "The Global Economy: Organization, Governance, and Development". *The Handbook of Economic Sociology*, 2nd edition, Chapter: 8, Princeton University Press.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J. y STURGEON, T. (2005). "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy*(pp. 78-104), 12:1.
- INTERNATIONAL TRADE CENTER. disponible en <http://www.intracen.org/>
- KEATING, M. (1993). "Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales". University of Western Ontario, Working Paper n° 66.
- KRUGMAN, P.(1995). "Growing World Trade: Causes and Consequences." *Bookings Paperson Economic Activity*, 1.
- MIRANDA, R. (2005). "Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales". Anuario, Instituto Relaciones Internacionales (IRI).
- ODDONE, N. (2013). "Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)". Zeraoui, Z. (coord., Monterrey, ITESM y Soriano Montiel), pp. 119-147.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). Disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/sdgs\\_s/sdgs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/sdgs_s/sdgs_s.htm)
- PLAN ESTRATEGICO PROVINCIAL (PEP). Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- SANTA FE, UNA ECONOMIA QUE SE DESTACA. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/240708/1269030/>
- ZUBELZU, G. (2006). "La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión". *Estudios* N°18, Universidad de Córdoba, 147-160.

## **I. 4. El rol de la Hidrovía Paraná-Paraguay en el proceso de integración sudamericano**

*Julio Calzada, Emilce Terré, Alfredo Sesé y Franco Ramseyer  
(Dirección de Información y Estudios Económicos -  
Bolsa de Comercio de Rosario)*

### **Resumen**

La Hidrovía Paraná-Paraguay constituye una de las vías navegables naturales de mayor longitud del planeta: 3.442 km desde Puerto Cáceres (Brasil) a Nueva Palmira (Uruguay). Está conformada por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay. Comprende un área de incidencia directa del orden de 720.000 km<sup>2</sup> e indirecta de 3.500.000 km<sup>2</sup> y una población de más de 40 millones de habitantes. La Hidrovía Paraná-Paraguay es una de las vías de transporte más significativas para el logro de la integración física y económica del MERCOSUR.

Lo que distingue una Hidrovía de un río es la intervención que realiza el hombre sobre ella a fin de optimizar y facilitar las condiciones para el tránsito de bienes, servicios y factores. El desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay puede entenderse como un proceso inducido que busca afianzar la región supranacional del MERCOSUR, bloque de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual posteriormente se sumó Venezuela (actualmente suspendida) y al cual hoy se encuentra en proceso de adhesión Bolivia. El objetivo del bloque es propiciar un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional<sup>1</sup>, y entre éstas, el aporte de la Hidrovía es innegable.

---

1. En <http://www.mercosur.int>.

En la Hidrovía Paraguay-Paraná, pueden distinguirse cuatro secciones: Cáceres-Corumba; Corumba-Confluencia; Confluencia-Santa Fe y la Traza fluvio-marítima, desde Santa Fe al Océano. Cada uno de estos tramos presenta características distintivas, y se presentan propuestas para mejorar las condiciones de navegación en cada uno de ellos.

La Hidrovía reviste una gran importancia para la economía de la provincia de Santa Fe, dado que esta es la segunda provincia con mayor participación en las exportaciones del país detrás de Buenos Aires. Asimismo, resulta clave para la generación de empleo en la provincia tanto de forma directa como indirecta.

**Palabras claves:** *Hidrovía Paraguay-Paraná, transporte fluvial, Santa Fe*

## Introducción

Los factores que contribuyen a afianzar o entorpecer los procesos de integración económica son de muy diversa índole, y abarcan desde la calidad de las instituciones que los enmarcan o los costos de movilidad de factores productivos y de bienes y servicios, hasta obras de infraestructura o azarosos accidentes geográficos. En gran medida, las Hidrovías de América Latina –conformadas por las Cuencas de los siguientes ríos: Paraná-Plata, el Amazonas y el Orinoco– engloban a muchos de ellos.

Si bien puede en sus orígenes considerarse un accidente geográfico, lo que distingue una Hidrovía de un río es la intervención que realiza el hombre sobre ella a fin de optimizar y facilitar las condiciones para el tránsito de bienes, servicios y factores. Entre estas intervenciones, se destacan las obras de dragado, ensanche, profundización en bancos y pasos poco profundos, rectificación de las curvas pronunciadas que dificultan las maniobras de convoyes de barcazas, la señalización y el balizamiento, entre otros.

Las Hidrovías latinoamericanas son una columna vertebral fundamental para el desarrollo económico del continente sudamericano, su integración y el crecimiento mediterráneo del mismo. Constituyen una de las bases para poder concretar una efectiva reestructuración de la actual distribución modal entre los distintos medios de transporte de cargas en Sudamérica, a la vez que contribuyen a formar las “regiones” económicas supranacionales que facilitan el intercambio comercial.

Entendemos por *Región* al “agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado, en el que el predominio de ciertos indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional entre sus habitantes, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”<sup>2</sup>.

De esta definición se desprende que, para que exista una región, debería observarse un agrupamiento de individuos, localizado en un espacio físico-geográfico determinado, con una fuerte estructuración de elementos comunes que los unen y los vinculan: su historia, las normas

---

2. Definición del Dr. Alfredo Poviña, citada por el Dr. Antonio María Hernández(1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma constitucional de 1994*. Depalma, Buenos Aires, p. 81.

constitucionales y legales, sus instituciones, la cultura, la estructura económico-productiva, los valores morales y éticos, un imaginario colectivo común y un sentido de pertenencia.

Numerosas regiones en el mundo han surgido producto del devenir histórico, las tradiciones de sus habitantes, los condicionamientos físico-geográficos y por la fuerte estructuración de los elementos comunes citados anteriormente<sup>3</sup>. Pero, a pesar de que en algunos casos puedan no evidenciarse estos atributos de una manera muy definida, muchas comunidades han decidido, políticamente, conformar regiones para potenciar el bienestar general y satisfacer las necesidades colectivas.

De esta forma, es correcto afirmar que una *región* puede crearse o conformarse de manera natural o inducida. Para poder comprender mejor este fenómeno, basta con observar que las regiones pueden ser categorizadas como “Supranacionales” cuando comprenden a más de un país (como es el caso del MERCOSUR, la Unión Europea o el Nafta); o en “endonacionales”, cuando están integradas por provincias de una misma nación. También el enfoque regional puede ingresar dentro de la jurisdicción de una misma provincia, como es el caso de la conformación de las zonas, uniones de departamentos o áreas metropolitanas<sup>4</sup>.

En este marco, el desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay puede entenderse como un proceso inducido que busca afianzar la región supranacional del MERCOSUR, bloque de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual posteriormente se sumó Venezuela (actualmente suspendida) y al cual hoy se encuentra en proceso de adhesión Bolivia. El objetivo del bloque es propiciar un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional<sup>5</sup>, y entre éstas, el aporte de la Hidrovía es innegable.

Existe –a nivel mundial– una conciencia cada vez mayor sobre la importancia comercial y económica de la navegación fluvial. Especialistas

---

3. García de Enterría E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Cívicas, Madrid, España, p. 45.

4. Hernández, A. M. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Depalma. p. 82.

5. En <http://www.mercosur.int>.

estiman que Estados Unidos y Europa transportan por hidrovías cerca de 2,5 billones de toneladas anuales de cargas. En Estados Unidos es muy importante la red del nordeste norteamericano constituida por los Grandes Lagos, el Canal de San Lorenzo y la del Erie y los ríos Ohio, Misisipi y Missouri. El río Misisipi forma un enorme delta que se adentra en el Golfo de México. Sus principales afluentes son, por la derecha, el río Missouri y por la izquierda el río Ohío y juntos forman el sistema del río Misisipi. Sobre este sistema circula casi el 70% de la demanda de transporte fluvial de los Estados Unidos de América, constituyendo la gran vía de salida de productos y cargas de la región interior hacia resto del mundo.

En Europa, la principal vía internacional de navegación fluvial es la del río Rhin, que concentra prácticamente las dos terceras partes del transporte fluvial de mercaderías contando con una longitud de 6.900 Km. Asimismo, el Rhin constituye la vía natural de salida del puerto de Róterdam. El Danubio, al igual que el Rhin, atraviesa casi toda Europa, cruzando el territorio de varias naciones del este europeo. Sin embargo, su desembocadura en el Mar Negro lo convierte en una vía de comercio exterior más restringida.

En Sudamérica, las Hidrovías Paraguay-Paraná, Alto Paraná y Tiete-Paraná, junto con la traza fluviomarítima del Río Paraná desde la ciudad de Santa Fe al Océano, conforman el sistema de integración fluvial de los países de las Cuencas del Paraná - Plata. Este sistema hidroviario tiene aproximadamente 7.000 km de extensión abarcando territorio argentino, brasileño, paraguayo, uruguayo y boliviano.

Específicamente, la Hidrovía Paraguay-Paraná constituye una de las vías navegables naturales de mayor longitud del planeta: 3442 km. desde Puerto Cáceres (Brasil) a Nueva Palmira (Uruguay). Está conformada por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay. Comprende un área de incidencia directa del orden de 720.000 km<sup>2</sup> e indirecta de 3.500.000 km<sup>2</sup> y una población de más de 40 millones de habitantes. La Hidrovía Paraguay-Paraná es una de las vías de transporte más significativas para el logro de la integración física y económica del MERCOSUR.

### **La Hidrovía Paraná-Paraguay. Secciones**

En la Hidrovía Paraguay-Paraná, pueden distinguirse cuatro secciones que se observan en el mapa que se adjunta. En el mismo aparece el calado por tramo que se propone alcanzar, ya que la situación actual es la siguiente:



**Sección N°1** (Tramo Cáceres - Corumbá): Tiene una longitud de 672 km dentro del denominado “Pantanal”, zona de muy difícil navegación y con serias restricciones para ejecutar obras y navegar debido a las limitaciones ambientales.

**Sección N°2** (Corumbá - Confluencia): Tiene una longitud de 1532 km con calados que dependen de la altura de las aguas y que muchas veces es menor a 8 pies de calado. Este tramo es navegable por convoyes de barcazas de 1.000 a 2.000 toneladas cada una.

**Sección N°3** (Confluencia - Santa Fe): Tiene una longitud de 654 km con 10 pies de calado, apto para barcazas con mayor capacidad de carga.

**Sección N°4** (Traza fluviomarítima. Desde la Ciudad de Santa Fe al Océano): Desde la ciudad de Santa Fe hasta el complejo portuario Puerto General San Martín- Timbúes. La profundidad actual es de 25 pies de calado y desde este complejo hasta el Océano el calado de diseño es de 34 pies.

Como puede verse en el mapa, sería importante para lograr eficacia y eficiencia en el transporte fluvial de la hidrovía alcanzar en el corto plazo las siguientes profundidades:

- a) Desde ciudad de Santa Fe y hasta Corumbá (Brasil): 10 pies de calado.
- b) Desde la ciudad de Santa Fe hasta el complejo portuario Puerto General San Martín- Timbúes en la provincia de Santa Fe: 28 pies de calado.
- b) Desde este complejo industrial oleaginoso hasta el Océano: 36 pies de calado.

El tramo Puerto Cáceres-Corumbá presenta dificultades para la navegación por barcaza, ya que el río allí es meandroso, angosto y muy poco profundo. Atraviesa en esta-sección un Pantanal que constituye una reserva ecológica para la humanidad dado que regula el caudal de las aguas de ambos ríos. El pantanal funciona como una esponja que absorbe el exceso de agua en el Río Paraguay originado en la época de grandes lluvias, disminuyendo así el nivel de las inundaciones. De esta forma, “esa esponja” retrasa la llegada de la crecida del Río Paraguay al Río Paraná.

Desde Corumbá (Brasil) hacia el sur se ve facilitada la navegación por barcas, aunque el tramo desde Río Apá a Asunción es un verdadero “cuello de botella” de la Hidrovía. En bajante la profundidad se reduce a 6 o 7 pies y en los Km 1.645, 1.940 y 2.048 aparecen afloramientos rocosos. Al ser una zona rocosa, no basta con dragar, sino que hay que remover materiales duros para alcanzar mayor profundidad.

Desde Asunción del Paraguay hasta la ciudad de Santa Fe es, en su mayor parte, navegable todo el año. Cuenta normalmente con 10 pies de profundidad, pero posee varios pasos críticos entre Itá Purú y Asunción. Una vez que recibe al Bermejo, el lecho del Río Paraguay se caracteriza por su movilidad. Esta es producida por la importante descarga sólida suspendida del mencionado afluente.

En dicha zona, la morfología del Río Paraguay presenta un aspecto meandroso. El ancho medio del río en esta zona es de unos 0,6 km, pudiendo variar entre 0,3 y 1,4 km. El material del lecho está compuesto por arenas medianas a muy finas, menores que las del Paraná, con un 5 a un 20% de limos y arcillas. En correspondencia con la citada desembocadura del Bermejo en el Paraguay, se verifica en este último la existencia de un banco de arena. Si bien la concentración de arenas en



suspensión en el Bermejo es muy reducida si se la compara con la de limos, constituye la mayor concentración de arena encontrada en cualquier estación del río Paraguay hacia aguas arriba.

El ciclo hidrológico del Río Paraguay presenta crecidas en otoño-invierno y bajantes en primavera-verano, con régimen laminar y de variaciones lentas. De acuerdo con la información que nos suministrara el Lic. Juan Carlos Muñoz Menna, presidente del Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay, atendiendo a las condiciones de navegación, desde el punto de vista de las dimensiones máximas del tren de barcazas, el río Paraguay se divide en los siguientes tramos:

- Un primer tramo comprendido entre Cáceres y Corumbá, en territorio brasilero, donde se permite navegar con una manga de 24 m y una eslora de 140 m aproximadamente, siendo los últimos 260 km su mejor sector, entre Ponta del Morro y Corumbá, donde se permite navegar con una manga de 33 m y una eslora de 200 m.
- Un segundo tramo entre Corumbá y la desembocadura del río Apa, igualmente en territorio brasilero pero compartiendo ribera con Bolivia y Paraguay, donde se permite navegar con una manga de 50 m y una eslora de 290 m.
- Un último tramo comprendido entre la desembocadura del río Apa y la desembocadura del río Paraguay en el río Paraná, donde se permite navegar con una manga de hasta 60 m y una eslora de hasta 319 m.

Asimismo, resulta de interés citar textualmente al Lic. Muñoz Menna, quien señala que “el tramo de jurisdicción exclusiva de la República del Paraguay, a lo largo de 554 km, divide al territorio paraguayo en dos regiones naturales: a) la Oriental y b) la Occidental o Chaco Paraguayo. La primera es apenas el 39% de la extensión total del país pero en ella habita el 79% de la población y se localizan en ella el Distrito Capital de Asunción y la segunda ciudad en importancia, Ciudad del Este. El tramo binacional compartido por las Repúblicas de Argentina y Paraguay tiene un recorrido de 390 km hasta la confluencia con el río Paraná.

En dichos tramos se encuentran importantes puertos de graneles (principalmente graneleros), puertos destinados a la recepción del petróleo (y sus derivados) que abastecen a la República del Paraguay y, en menor proporción, puertos de contenedores y carga general, siendo a destacar (entre otros): Puerto Vallemí (km 2.158), Puerto Concepción

(km 1.940), Puerto Antequera (km 1.829), Terminal Mbopí Cuá (km 1.788), Puerto Fénix (km 1.642), Puerto Caacupé-mi (km 1.640), Puerto Unión (km 1.639,5), Puerto Asunción (km 1.630), Molinos Harineros del Paraguay (km 1.626), Terminal PETROPAR (km 1.612), Terminal PETROSAN (km 1.604), Terminales Portuarias S.A. (km 1.603), COPETROL (km 1.601), GICAL (km 1.598), Puerto Villeta (km 1.593), Puerto Angostura (km 1.586), Puerto Custodia (km 1.578), Terminal Portuaria de Pilar (km 1.329). A ellos debe agregarse, sobre la margen derecha del río y en territorio de la República Argentina, el Puerto de Formosa ubicado en el km 1.448.”

El tramo Confluencia a la ciudad de Santa Fe (Km 1238 al 584), que ha sido profundizado y señalizado en el marco del Contrato de Concesión del Gobierno Argentino con la empresa Hidrovía S.A., tiene asegurada una profundidad de 10 pies de calado. La confluencia del Río Paraguay con el Río Paraná marca un cambio importante para las características hidrodinámicas, hidrosedimentológicas y morfogenéticas del Paraná. El material del lecho está conformado por arena muy gruesa a fina, y las formas de fondo van desde ondas de arena a dunas y megaóndulas, cuyas longitudes llegan a superar los 120 m y las alturas de onda los 7 m. Luego de la unión de los ríos, el Paraná continúa con rumbo dominante NNE-SSO. En todo este recorrido la margen izquierda es más elevada que la derecha, la cual es deprimida e inundable, desarrollándose allí la planicie aluvial cuyo ancho varía entre 10 y 40 km.

Mientras que el ancho del canal de navegación disminuye desde Corrientes hacia Rosario, la llanura de inundación aumenta desde 13 km hasta 56 km en la sección Rosario-Victoria. Las barrancas de la margen izquierda, correspondiente a la provincia de Corrientes y norte de Entre Ríos, son altas, mientras que las de la margen derecha que corresponden al Chaco y norte de Santa Fe son bajas, anegadizas y se inundan con las crecientes, ensanchando la desembocadura de los riachos que desaguan en él.

Las aguas se infiltran a través de los terrenos poco compactos de la orilla santafesina y resurgen formando arroyos de dirección paralelas a la del río. La diferencia de alturas entre ambas márgenes se va invirtiendo paulatinamente al sur de la ciudad de Santa Fe, donde la costa entrerriana desciende y la santafesina se eleva en altas barrancas, como las que existen en San Lorenzo, Rosario, Villa Constitución, San Nicolás y San Pedro, y que continúan hasta su desembocadura en el Río de la Plata.

Desde el punto de vista hidrológico, puede distinguirse una época de crecida que corresponde al verano, con niveles hidrométricos máximos entre febrero y marzo, debido a la acumulación de lluvias estivales. La bajante se inicia a fines del otoño, con niveles máximos en agosto y septiembre –pudiéndose prolongar hasta noviembre-diciembre–.

Finalmente, la denominada “Traza fluviomarítima” es la que va desde la Ciudad de Santa Fe al Océano. Es un eje fluvial que comprende una extensión aproximada de 700 Km. Allí se distinguen dos tramos:

- a) Ciudad de Santa Fe -Puerto Gral San Martín-Timbúes: con un calado de diseño del canal troncal de 25 pies.
- b) Puerto Gral San Martín-Timbúes al océano: con un calado de diseño del canal troncal de 34 pies.

Luego de recorrer en toda su longitud un terreno de suave pendiente, las aguas se vuelcan al Río de la Plata a través de catorce bocas. Se destacan, de norte a sur: Río Paranacito, Arroyo Martínez, Arroyo de La Tinta, Arroyo Brazo Largo, Río Gutiérrez, Río Paraná Bravo, Río Sauce, Río Paraná Guazú, Río Barca Grande, Río Paraná Miní, Río Paraná de las Palmas y Río Luján.

Entre Puerto San Martín y el Paraná de las Palmas, el río se extiende 220 Km y las profundidades superan los 40 pies en el 90% de su extensión. Algunos subtramos presentan problemas para la navegación profunda. Los 9 pasos críticos son: Los Ratones, Abajo las Hermanas, Las Hermanas, Tonelero, Isla Nueva, Abajo Yaguarón, Isla Paraguay y Alvear. En ellos, las profundidades naturales superan los 24 pies, salvo en dos pasos con un total de 4.000 metros y una profundidad de 20 pies.

A partir de Ibicuy, las islas son más altas y poseen forma de una palangana con las márgenes elevadas –los albardones– cubiertos de bosques, sólo alcanzados por las grandes y breves crecidas, y con un interior bajo, pantanoso, con aguas estancadas, ocupado mayormente por el pajonal.

El Paraná de las Palmas, con sus 120 Km. une el Río Paraná con el Río de la Plata-Canal Emilio Mitre. En general, la profundidad supera los 50 pies requiriendo escaso dragado en no más de 3.000 metros. Ya en el Río de la Plata, nos encontramos con el Canal Emilio Mitre que nace en el canal de Acceso al puerto de Buenos Aires y se vincula con el Paraná de las Palmas. El dragado, la defensa de taludes, la rectificación de curso y el encauzamiento en la zona del Delta del Canal Emilio Mitre se efectuó a comienzos de la década del 70 para la navegación con 30

pies entre el kilómetro 12 del canal de Acceso y el comienzo del Paraná de las Palmas a la altura del kilómetro 54,6. La falta de dragado en la década siguiente disminuyó en varios pies la profundidad, creándose un cuello de botella para la navegación ultramarina. En especial, la crecida extraordinaria de 1983 provocó un serio problema, de manera que se pensó en utilizar en forma permanente el canal Martín García para el acceso al Paraná. Este canal –entre la isla y la costa uruguaya–, es de fondo rocoso y con dificultades en los tramos del Canal del Infierno y La Barra de San Pedro.



El concesionamiento del dragado y señalización que tuvo lugar a mediados de la década de los 90 mejoró notablemente la navegación del Canal Emilio Mitre, cuyo actual calado de diseño es de 34 pies.

En relación a la conexión Paraná Guazú-Canal Martín García, para la utilización del canal Martín García fue preciso rectificar su traza, utilizándose el antiguo Canal de Buenos Aires que pasa al oeste de la isla, y por donde el río busca naturalmente su escurrimiento. El dragado, señalización y mantenimiento de este canal es supervisado por

la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) que integran Argentina y Uruguay.

A comienzos de 1999, después de dos años de trabajo, quedó inaugurado el Canal Martín García con 32 pies de calado, que permite una alternativa para la salida oceánica del Paraná, utilizando el brazo del Paraná Guazú. Este canal permite un alivio de tráfico de los grandes barcos, sobre todo en épocas de cosecha. La ventaja del Paraná Guazú, además de su profundidad natural, es que evita las curvas pronunciadas del Paraná de las Palmas. El canal está diseñado para buques tipo Panamax de hasta 245 metros de eslora y 32 metros de manga.

### **Estimación de cargas en el Tramo Puerto Cáceres (Brasil) - Ciudad de Santa Fe (Argentina)**

Es importante destacar las ventajas que el transporte fluvial tiene sobre el ferroviario y el carretero y la necesidad de potenciar el tráfico por la Hidrovía Paraná-Paraguay en el futuro. Las ventajas del transporte fluvial sobre los otros modos son principalmente: bajo costo de inversión, menor costo de mantenimiento y consumo de energía, facilidades para el transporte de cargas voluminosas o pesadas como granos, mineral de hierro o combustibles; menores costos de transporte para traslados a considerables distancias y menor deterioro del medio ambiente. El transporte fluvial no puede competir con otros modos para distancias cortas y para productos perecederos. Igualmente, por no brindar un servicio puerta a puerta, el fluvial necesita complementarse con otros modos para llegar a destino.

Los fletes de los distintos modos de transporte reflejan, claramente, lo expresado anteriormente. Antes de la fuerte devaluación de la moneda argentina a mediados del 2018, transportar por camión una tonelada de soja costaba entre 8 y 9 centavos de dólar el Kilómetro (estimado para una distancia de 500 km); por ferrocarril aproximadamente entre 3,5 y 3,8 centavos de dólar la tonelada-Km y el hidroviario rondaría los 2 centavos de dólar por Tn-Km. Asimismo, y al solo efecto indicativo, ya que no es correcto efectuar una comparación lineal y directa, según la Dirección de Mercados Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el flete marítimo entre puertos argentinos y Holanda era a esa fecha de una milésima de dólar la tonelada-kilómetro (U\$S 0,001).

Las cargas transportadas por la Hidrovía Paraná-Paraguay desde Puerto Cáceres hasta la ciudad de Santa Fe oscilan los 21 millones de toneladas (Mt) anuales de productos compuestos por: 12 Mt de granos y subproductos que provenían de Paraguay y Bolivia, 4 Mt de mineral de hierro, 4 Mt de combustible y 1,4 Mt de cargas generales (fertilizantes, clinker y otros). Cerca de 850.000 toneladas de granos de cabotaje bajan provenientes de puertos localizados en la Provincia de Chaco, Entre Ríos y norte de Santa Fe a las terminales portuarias del Gran Rosario. Se estima que de las 5,6 millones de toneladas de granos y subproductos provenientes de Paraguay y Bolivia, cerca de 3/4 millones de toneladas ingresan a los puertos del Gran Rosario en trenes de barcasas para su posterior procesamiento en industrias aceiteras de la zona o para ser exportadas como grano.

Son varios los especialistas que sostienen que por la Hidrovía Paraná-Paraguay, desde Corumba y hasta el Gran Rosario, las cargas de mineral de hierro podrían aumentar considerablemente, debido a los planes de incremento en la capacidad de explotación de los siguientes yacimientos de mineral de hierro y manganeso:

- a) Cerro el Mutum. Se trata del yacimiento de hierro y manganeso localizado en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. Es considerado el más importante a nivel mundial. Está localizado a sólo 27 Km de Puerto Suárez sobre el Río Paraguay, de manera tal que la Hidrovía sería la salida natural de estos productos hacia los mercados europeos. Este yacimiento tiene una reserva estimada de 40.000 millones de Tn de hierro y 10 mil millones de Tn de manganeso.
- b) El macizo de Urucum. Es un importante yacimiento de mineral de hierro ubicado en Corumbá (Brasil) que es explotado por la firma Vale do Río Doce. Está previsto que transporte el mineral desde Corumbá hasta el Puerto de Nueva Palmira en Uruguay. Vale do Río Doce es la principal empresa productora mundial de hierro y manganeso. Detenta el 30% de las ventas mundiales.

En síntesis, este tramo de la Hidrovía Paraná-Paraguay cuenta con excelentes perspectivas para aumentar sus cargas en el corto y medio plazo. Para poder aprovechar estas oportunidades, resulta indispensable que, entre otras mejoras, en todo el tramo hidroviario al norte de Confluencia se asegure los 10 pies de profundidad durante todo el año. Recordemos por último la tipología de convoyes de barcasas

que se utilizan en este tramo (Santa Fe-Puerto Cáceres en Brasil). Desde Laguna Cáceres a Corumbá se utilizan trenes integrados por un remolcador de empuje y 2 a 4 barcazas (1 por 2, 2 por 2, o 2 por 1). Cada barcaza cuenta con una capacidad de entre 1.200 y 1.500 toneladas.

Desde Corumbá (Km 2.770) hasta Asunción (Km 1.630) se utiliza generalmente un remolcador con 16 barcazas (4 por 4). Desde Asunción hasta Confluencia (km 1.238) se utilizan formaciones de 20 barcazas (5 por 4). Desde Confluencia al Puerto de Santa Fe, al mejorar las condiciones de navegación, es factible armar un tren con formaciones de 16 a 42 barcazas. Es importante destacar lo siguiente: un tren de 42 barcazas implica la posibilidad de cargar 63.000 toneladas de soja. Este tren es equivalente a aproximadamente 1.260 vagones ferroviarios de 50 toneladas cada uno o 2.250 camiones de 28 tn. Estas cifras son elocuentes de los menores costos de transporte que tiene el modo hidroviario, con un óptimo balance energético y medioambiental.

Por último, en relación a las cargas que se transportan en el tramo que va desde el Gran Rosario y hasta el Océano, desde allí en el 2017 se despachó al exterior aproximadamente 72,4 Mt de granos, harinas y aceites. Esta estadística no computa las exportaciones de biodiesel. El principal nodo portuario fue el Gran Rosario con 68,7 Mt, incluyendo en esta última cifra la mercadería de origen paraguayo y boliviano que llega en barcazas a dicho nodo por el Río Paraná y que se despacha al exterior desde el Gran Rosario: 4,5 millones de toneladas (Mt). En segundo lugar, se ubicó el nodo portuario de Zárate con 2,4 Mt. Luego aparece Ramallo con 935 mil toneladas y el conjunto de los nodos portuarios de Ramallo, Villa Constitución, San Nicolás y Diamante –sumados– totalizaron 456 mil toneladas.

Con relación al movimiento de contenedores, en la Hidrovía Paraná-Paraguay en el tramo Gran Rosario-Océano operan las terminales del Puerto de Buenos Aires, la de Zárate y Terminal Puerto Rosario. En el año 2016 los movimientos de contenedores de este conjunto de puertos ascendieron 1.533.000 TEU. A nivel nacional el total ascendió a casi 1,7 millones de TEU.

En materia de movimientos de automotores, Terminal Zárate –ubicada sobre el Río Paraná– movilizó en el año 2011 cerca de 800 mil unidades. Esta cifra baja en el 2015 a 420 mil vehículos. La última información proporcionada por el Grupo Murchison, titular de esta terminal, habla de una operación actual de más de 600 mil vehículos.



## **Relevancia de la Hidrovía para la provincia de Santa Fe**

Resulta relevante realizar algunas reflexiones sobre la importancia económica de la provincia de Santa Fe, a fines de dimensionar cómo la Hidrovía contribuye a potenciar la misma en términos cualitativos y cuantitativos.

Es de destacar que Santa Fe es la segunda provincia con mayor participación en las exportaciones del país detrás de Buenos Aires. En 2016, concentró el 24% de los dólares ingresados al país por exportaciones, con un total facturado al exterior de 13.800 millones de dólares. Esto significa que 1 de cada 4 dólares de exportación que percibe Argentina lo genera la provincia de Santa Fe. Tal como se expresa uno de los artículos de la edición N° 1839 del Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario<sup>6</sup>.

Asimismo, la participación del Producto Bruto Geográfico de la provincia de Santa Fe en el total nacional es de casi el 8%. Es decir que casi \$1 de cada \$10 que genera la economía nacional anualmente en concepto de “valor agregado bruto” tiene como responsable empresas y/o personas que residen en la provincia de Santa Fe.

A su vez, de acuerdo a datos oficiales correspondientes al año 2016, Santa Fe participa con el 8% de las exportaciones de productos primarios de Argentina, ocupando el tercer lugar en el ranking provincial de ventas al exterior en este rubro; es la principal provincia exportadora de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), representando el 45% del total nacional; y aporta el 12% de las exportaciones argentinas de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), ocupando en este rubro el segundo lugar en el ranking provincial.

La importancia que adquiere Santa Fe a nivel nacional puede verse en cada uno de los tres principales productos exportados en el 2016 por esta provincia:

Santa Fe fue responsable del 64% de las exportaciones nacionales de harina y pellets de soja, aproximadamente US\$ 6.400 millones. En tanto, participó con el 65% de las exportaciones argentinas de aceite de soja, por US\$ 2.600 millones. Por último, la provincia tuvo

---

6. “Uno de cada 4 dólares de exportación que percibe Argentina, lo genera la provincia de Santa Fe”. En [https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal\\_noticias.aspx?PIDNoticia=911](https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?PIDNoticia=911)



a su cargo el 76% de las exportaciones nacionales de biodiesel, por un monto total del US\$ 943 millones.

En este punto es donde cobran vital relevancia los avances de la Hidrovía para la economía santafesina, ya que como se mencionó, los tres principales productos de exportación de la misma provienen de la agroindustria y, en particular, de los diferentes productos que se derivan del procesamiento de la soja: harina, aceite y biodiesel. A noviembre del 2017 la capacidad de procesamiento de las industrias localizadas en la provincia ascendía a 160.400 t/día (crushing de soja y girasol) en 22 fábricas. De esas 22 fábricas, 20 están localizadas en el Gran Rosario. Los avances de la Hidrovía han sido de menester importancia para alcanzar este desarrollo, destacándose la profundización de las vías navegables del Río Paraná desde Timbúes hacia el mar desde el año 1995, ya que la mayoría de las plantas aceiteras, particularmente las que procesan soja, exportan su producción de harinas y aceites desde los puertos aledaños a la ciudad de Rosario, especialmente el Complejo de terminales de Puerto General San Martín-San Lorenzo, al norte, hasta Punta Alvear-General Lagos, al sur.

A nivel de concentración geográfica, el complejo industrial oleaginoso del Gran Rosario es el más importante a nivel mundial por tres motivos: a) la gran cantidad de fábricas que están localizadas en una superficie reducida a la vera del Río Paraná, b) la elevada capacidad teórica de crushing diaria que tienen muchas de las plantas a nivel individual y que las convierten en líderes a nivel mundial (Ej: 20.000 Tn/día de crushing de Renova, Molinos y Terminal VI) y c) la gran capacidad teórica conjunta de todas las fábricas que están situadas allí (158.750 tn/día).

El Gran Rosario (GR) en el año 2016 se convirtió en el “nodo portuario exportador sojero más importante del mundo”. Con casi 40 Mt de soja y derivados embarcados, el Gran Rosario superó al Distrito Aduanero de Nueva Orleans (EE.UU.) y al nodo portuario de Santos (Brasil).

Así dadas las cosas, sucesivas mejoras en la Hidrovía tendrían un notable impacto en la economía santafesina y, por lo tanto, en toda la economía argentina, contribuyendo a afianzar el rol de liderazgo a nivel internacional que nuestro país ha ido ganando en el comercio mundial de productos del complejo oleaginoso.

No resulta menos importante mencionar que, dados los impactos positivos de la Hidrovía sobre el sector agropecuario, también contribuye a la generación de puestos de trabajo tanto de manera directa

como indirecta. Según estimaciones propias de la Dirección de Informaciones y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario, uno de cada cuatro trabajadores registrados en la Provincia de Santa Fe o trabajan directamente en el campo y/o en las cadenas agroalimentarias, o están ligados indirectamente a ellas<sup>7</sup>. Estas estimaciones fueron efectuadas en base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, informes de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe.

En términos más específicos, uno de cada cuatro trabajadores registrados en la provincia de Santa Fe revisten alguna de las siguientes situaciones: a) trabajan directamente en el campo en actividades agrícolas y ganaderas; b) trabajan en forma directa en las cadenas agroalimentarias; c) prestan servicios a dichas cadenas; d) comercializan bienes de dichas cadenas; e) perciben sus ingresos en forma directa o indirecta gracias a la actividad de las cadenas agroalimentarias; f) son trabajadores del Estado provincial, municipal o comunal que prestan servicios a las cadenas agroalimentarias.

En síntesis, dada la estrecha relación que existe entre la Hidrovía y la capacidad física de exportación de granos y productos agroindustriales desde las terminales portuarias del Gran Rosario, sumado al impacto beneficioso de las cadenas agroalimentarias sobre la generación de empleo de la provincia de Santa Fe, se puede afirmar que la Hidrovía forma parte de la columna vertebral de la economía y la generación de ingresos de Santa Fe, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante puestos de trabajo.

## **Conclusiones**

En función de los datos relevados anteriormente, se arriban a las siguientes conclusiones en materia de cargas que muestran –con

---

7. “En Santa Fe, uno de cada cuatro trabajadores registrados está ligado al campo y a las cadenas agroalimentarias”. En [https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal\\_noticias.aspx?PIDNoticia=910](https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?PIDNoticia=910).

absoluta claridad– la notable importancia de la Hidrovía Paraná-Paraguay para Argentina y para el afianzamiento de la integración económica-regional:

- La Hidrovía Paraná-Paraguay en el tramo Corumbá (Brasil)-Océano opera cargas por 102 Mt. Esta cifra equivale al 23% del movimiento total anual de cargas de Argentina estimado en 450 Mt. Esto significa que por allí se transporta un cifra que equivale a la cuarta parte del total del transporte anual de cargas de Argentina, sumando el traslado por camión, ferroviario, aéreo y las cargas de la Hidrovía al norte del Gran Rosario. Es un registro que muestra la notable importancia que tiene la Hidrovía para la economía argentina y para su logística de transporte.
- La Hidrovía Paraná-Paraguay en el tramo Corumbá (Brasil)-Océano moviliza el 82% de los despachos de exportación argentinos de granos, harinas y aceites de Argentina (72 Mt anuales sobre un total de 87 Mt).
- Por el sistema Paraná-Paraguay-del Plata se concentra el 91% del movimiento de cargas contenerizada de Argentina. La suma de los contenedores de las terminales del Puerto de Buenos Aires más Rosario y Zárate ascienden a 1.533.000 TEU sobre un total de 1.694.000 TEU.
- Por el Río Paraná hasta Escobar ingresan el 60% de los buques metaneros que llegan a Argentina con Gas Natural Licuado en adquisiciones (importaciones) que realiza ENARSA (41 buques sobre 68).
- Ingresaron a hasta Escobar en el 2017 el 51% de los cargamentos de GNL comprados por ENARSA en el año (2017). Se trata de 2.300.000.000 metros cúbicos sobre un total nacional de 4.500.000.000. El resto del GNL ingresó al nodo portuario de Bahía Blanca.
- Operan habitualmente desde el Gran Rosario hasta el Océano casi 4.500 buques en el año.
- Se movilizan más de 600 mil automóviles.
- Es elevadísimo el movimiento de pasajeros en el Puerto de Buenos Aires; casi 313.000 personas en 102 cruceros (Ciclo 2015/2016).
- Dada la gran contribución de la provincia de Santa Fe a las exportaciones nacionales de productos primarios –Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y Manufacturas de Origen Industrial

(MOI)–, así como el hecho de que uno de cada cuatro trabajadores registrados en la provincia trabajan directamente en el campo y/o en las cadenas agroalimentarias, o están ligados indirectamente a ellas, cobra gran relevancia la Hidrovía Paraná-Paraguay, por su aporte a la economía y generación de ingresos en Santa Fe y, asimismo, por lo que aporta para toda la República Argentina.

## Bibliografía

- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid, España: Cívicas.
- CALZADA, J. (2017). “En Santa Fe, uno de cada cuatro trabajadores registrados está ligado al campo y a las cadenas agroalimentarias”. *Informativo Semanal BCR*, año XXXV - N° 1839. En [https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal\\_noticias.aspx?PIDNoticia=910](https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?PIDNoticia=910)
- CALZADA, J.; BERGERO P. y ROZADILLA B.(2017). “Uno de cada 4 dólares de exportación que percibe Argentina, lo genera la provincia de Santa Fe”. *Informativo Semanal BCR*, AÑO XXXV - N° 1839. En [https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal\\_noticias.aspx?PIDNoticia=911](https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?PIDNoticia=911)
- HERNÁNDEZ, A. M. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Depalma.



## **I. 5. El subsistema de ciencia, tecnología e innovación en la provincia de Santa Fe. Una caracterización multiescalar y el rol de la política provincial para su desarrollo**

*Érica Hynes<sup>1</sup>; Valentina Locher<sup>2</sup>; Laura Donnet<sup>3</sup>;  
Ignacio Trucco<sup>4</sup> y Alejandro Cappadoro<sup>5</sup>  
(Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - GSFE, UNL, UNER)*

### **Resumen**

Probablemente sea una tarea imposible encontrar algún científico social, político, dirigente gremial, o persona en general que no admita

- 
1. Dra. en Química. Investigadora independiente en el Instituto de Lactología Industrial (CONICET-UNL). Profesora titular en la Facultad de Ingeniería Química de la UNL. Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Provincia de Santa Fe
  2. Dra. en Estudios Rurales, con mención en Ciencias Económicas. Docente e investigadora en la UNER y la UNL. Contacto: mvlocher@gmail.com
  3. Dra. en Economía Agrícola. Directora Provincial de Capital Humano para la Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de la Provincia de Santa Fe. Contacto: ldonnet@santafe.gov.ar
  4. Dr. en Economía. Docente investigador en la UNER y la UNL. Subsecretario de Articulación con el Sistema Productivo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de la Provincia de Santa Fe. Contacto: ignacio.trucco@gmail.com
  5. Dr. en Tecnología Química. Docente en la Facultad de Ingeniería Química de la UNL. Subsecretario de Promoción Científica y Apropiación Social del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Santa Fe. Contacto: acappadoro@santafe.gov.ar

la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, son menos frecuentes los acuerdos acerca de cómo estos elementos se articulan y bajo qué condiciones permiten el desarrollo de las sociedades.

Este trabajo, precisamente, hace un aporte a la caracterización del sistema de ciencia, tecnología e innovación de la provincia de Santa Fe, mostrando su naturaleza multiescalar, su articulación con el proceso de acumulación de capital y las políticas públicas que tienen mayores probabilidades de éxito en incidir en una transformación productiva basada en el incremento de la productividad de la trama industrial.

El trabajo se compone, primero, de una caracterización sintética de los componentes del sistema científico tecnológico y su relación con las instituciones económicas soberanas y subnacionales. Con esto, se buscará observar la funcionalidad de los distintos componentes y el modo en que se articulan institucionalmente. En segundo lugar, se mostrarán los rasgos fundamentales del comportamiento tecnológico de las empresas a fin de poder observar el modo en que se relacionan con el sistema de ciencia, tecnología e innovación y los nudos críticos que obstaculizan la vinculación (y apropiación social del conocimiento). Finalmente, se exponen lineamientos de política pública de carácter nacional y provincial orientados a la resolución de estas debilidades y se describe la política de ciencia, tecnología e innovación que la provincia de Santa Fe ha llevado a adelante.

**Palabras clave:** *comportamiento tecnológico, innovación productiva, planificación del desarrollo*

## **Introducción**

En ciencia y tecnología, al igual que en otros sectores socioeconómicos, la provincia de Santa Fe muestra un lugar destacado en el país. Posee dos importantes conglomerados científicos del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y Universidades Nacionales en las ciudades de Santa Fe y Rosario, con presencia de centros universitarios o facultades en otras ciudades intermedias como Rafaela, Reconquista, Esperanza y Venado Tuerto. También existe una presencia extendida de estaciones experimentales y dependencias del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), y representaciones del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y otros centros dependientes de instituciones nacionales como el ANLIS (Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud), el INA (Instituto Nacional del Agua) y otros. Todas estas dependencias de carácter nacional ejecutan en territorio santafesino proyectos y actividades de investigación, desarrollo, educación superior y extensión; traccionando fondos nacionales en una proporción variable que va desde la que representan como parte del total nacional hasta valores muy superiores si se tiene en cuenta los fondos concursables, en donde la comunidad santafesina se destaca. Además de ejecutar ciencia, en nuestra provincia este sector se caracteriza por un elevado grado de libertad académica para la selección de los temas y la propuesta de proyectos, especialmente en las universidades, que son autónomas, y en el CONICET.

Sin embargo, la existencia de un número relativamente elevado de investigadores formados y activos, capaces de producir conocimiento en el tope de calidad de sus disciplinas y campos del saber, no se ha logrado traducir todavía en una real vinculación con el entramado productivo y con el proceso de acumulación de capital. En los últimos años y como consecuencia de políticas nacionales y también provinciales, se ha buscado intervenir en esta brecha. Si bien el impacto de estos instrumentos es objeto de estudio y análisis, y muchos de ellos se han discontinuado a nivel nacional, es posible afirmar que la mayor transformación se ha dado en el sistema científico, donde hoy es posible aunque aún infrecuente encontrar emprendedores tecnológicos, y sobre todo en las instituciones de ciencia y tecnología, que han incorporado divisiones de vinculación tecnológica, trayectos formativos ad hoc y han creado incubadoras y plataformas de innovación.



Sin embargo, la participación privada continúa ausente o en muy baja proporción.

Para captar la complejidad de este problema, el presente trabajo se propone una caracterización de la estructura del subsistema de ciencia, tecnología e innovación (SCTI) de la provincia de Santa Fe en el marco de instituciones nacionales y procesos económicos desarrollados en diferentes escalas. Este objeto, compuesto por diversas relaciones sociales articuladas, exige, entre otras cosas, observar su naturaleza multiescalar, tanto a nivel del estado como en su articulación con el proceso de acumulación de capital, así como también integrar diferentes dimensiones que definen un sistema con clivajes superpuestos.

La clave de este trabajo radica, precisamente, en la claridad que pueda alcanzarse para establecer todos los componentes del sistema y su funcionalidad, así como también la observación de los nudos críticos que proyectan posibilidades progresivas de reformas. En este marco, la meta final de este trabajo es lograr mostrar la potencialidad del Estado Provincial de intervenir en dicho sistema y movilizar fuerzas productivas con el objetivo de incrementar los puestos de trabajo calificados y elevar el nivel de vida de la población.

Para ello, abordamos los siguientes puntos:

- En primer lugar, una primera aproximación al SCTI a nivel nacional mostrando algunos datos elementales a fin de tomar dimensión del peso del subsistema, el rol de sus componentes y los puntos débiles más evidentes.

- En segundo lugar, estas observaciones preliminares se ponen en contexto con los lineamientos políticos que se desprenden del gobierno actual (2015-2019) y se hace un breve balance de las implicancias de la lectura política propuesta.

Finalmente, se enfoca específicamente en la provincia de Santa Fe, definiendo el rol que actualmente tienen las políticas provinciales y el potencial de intervención que puede alcanzar. En este marco se muestran las acciones que desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva se están realizando para alcanzar dicha meta.

### **Situación actual del SCTI y los núcleos problemáticos**

A fin de caracterizar el SCTI es preciso repasar algunas cifras y conocer algunas particularidades que nos permitan ver, no sólo el

papel de sus diferentes componentes, y cómo se relacionan entre sí, sino también la magnitud del sistema y las posibilidades de crecimiento. Esto permitirá tomar mayor dimensión de los requerimientos necesarios para avanzar con un SCTI compatible con el desarrollo socioeconómico de mediano plazo de nuestro territorio y la observación de sus nudos problemáticos a resolver.

### **Consideraciones sobre el peso y estructura del SCTI**

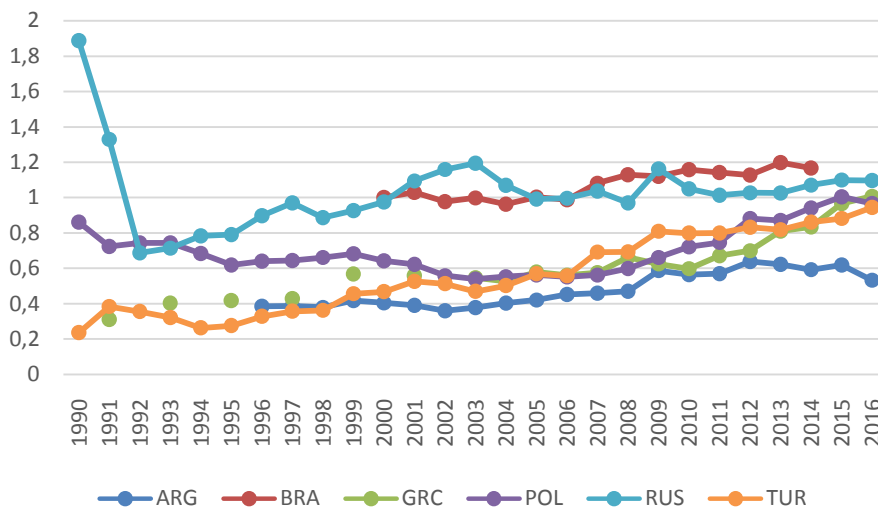
Con el objetivo de realizar una caracterización sintética del peso del SCTI en el desarrollo socioeconómico provincial, en primer lugar partiremos de un análisis de escala nacional, que a su vez nos permitirá hacer una valoración de las principales políticas nacionales recientemente implementadas.

En este sentido, se expondrán un conjunto de afirmaciones sintéticas y luego datos comparativos que servirán de argumento. Estas afirmaciones finalmente, nos permitirán componer un análisis comparado del SCTI en Argentina.

*Primera afirmación: la inversión en Ciencia y Tecnología en relación a PBI es baja en la Argentina*

Es una afirmación común que Argentina invierte poco en CyT en relación a su PBI, y alcanzar un mínimo de inversión del 1% ha sido un reclamo histórico del sector científico, incluso incorporada como meta en la planificación 2020 (Plan Argentina Innovadora 2020 Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación). Sin embargo, estas cifras merecen examinarse situando a nuestro país entre casos comparables y contrastando con otras cifras alternativas, como el número de investigadores.

En este sentido si, por ejemplo, tomamos como punto de comparación a la periferia europea, en donde se observan condiciones económico sociales y trayectorias de crecimiento comparables con un país como la Argentina, podemos ver que esta última se encuentra un 33% por debajo (Grecia, Polonia y Turquía) y un 50% por debajo lo alcanzado por Rusia y Brasil (Gráfico 1). En este sentido, es probable que la Argentina esté subinvertiendo en relación al óptimo de acuerdo a sus posibilidades de desarrollo socioeconómico.

**Gráfico 1.** Inversión en I+D como porcentaje del PBI.

**Fuentes:** Brasil. World Bank, 2018. World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?end=2014&locations=BR&start=2000&view=chart>, acceso 18-11-21.  
 Otros países: OECD, 2018. Research and development (R&D) - Gross domestic spending on R&D - OECD. Data. <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>. Acceso 2018-11-21.

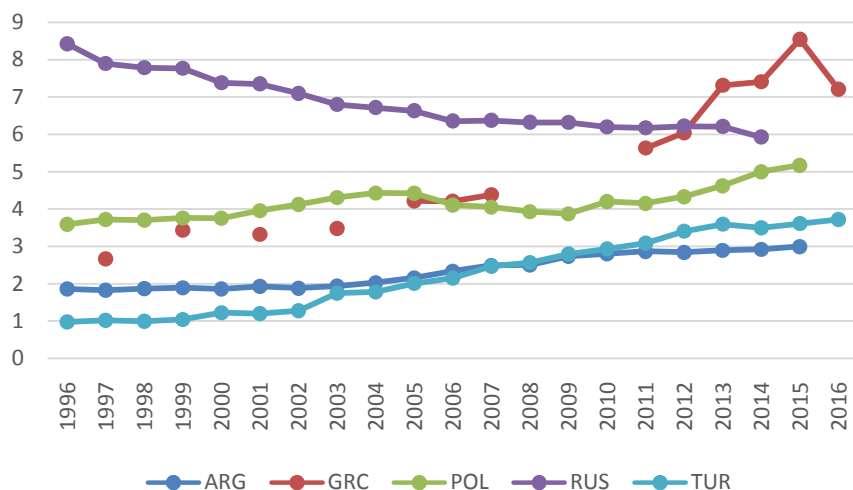
*Segunda afirmación: la cantidad de investigadores en relación con la población también es significativamente baja*

Si se toma como referencia el caso de Polonia, con 38 millones de habitantes, país de la periferia europea que ha vivido un proceso significativo de crecimiento y modernización económica (que llegó a denominarse “el milagro Polaco”), y que luego de la caída del muro de Berlín se vio en la necesidad de reconstruir su economía signada por fuertes conflictos económicos, políticos y sociales, llega a una razón de 4.75 investigadores por cada mil personas empleadas y 5035 por cada millón de habitantes, mientras que la Argentina llega apenas a 3 investigadores por cada mil personas empleadas y 1202 investigadores por cada millón de habitantes (Gráficos 2 y 3).

A esto debe agregarse que, en la Argentina, el número de investigadores es una cifra de difícil cálculo ya que la propia definición de investigador es variable y la autoridad de aplicación, el Ministerio de

Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, mantiene distintos registros en diversas oficinas<sup>6</sup>.

**Gráfico 2.** Investigadores en I + D (por mil personas empleadas)



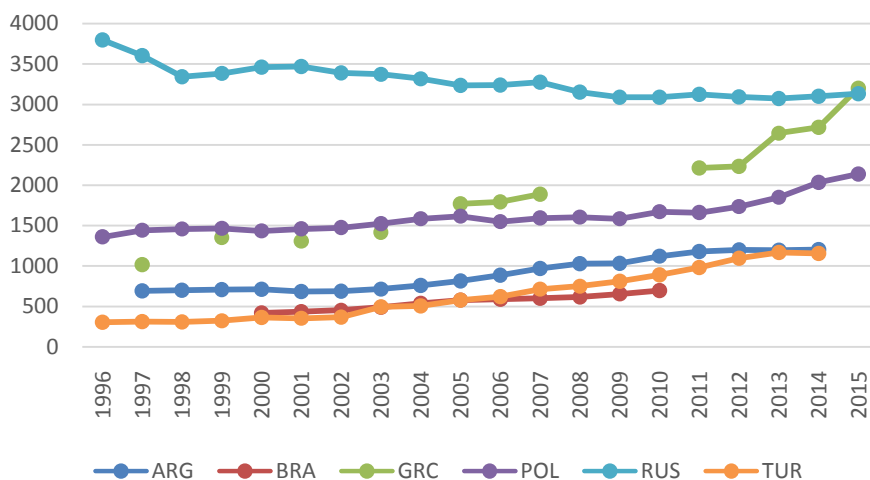
**Fuente:** World Bank, 2018. Researchers in R&D (per million people). [https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6?end=2015&name\\_desc=false&start=1996&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6?end=2015&name_desc=false&start=1996&view=chart). Acceso 18-11-21

En Argentina, la principal fuente de trabajo en ciencia es el CONICET, y el número de investigadores con esta afiliación es un número disponible y fácil de identificar. Gran proporción de estas personas son además profesores en universidades nacionales. Por otra parte, los profesores, tanto empleados del CONICET como sólo de las universidades, pueden encontrarse bajo el sistema de “docentes investigadores categorizados”, un programa nacional de adhesión voluntaria que

6. Ver el informe “Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2015”, de la Dirección Nacional de Información Científica dependiente de la Subsecretaría de Estudios y Prospectiva de la Secretaría de Planeamiento y Políticas que usa el concepto de investigadores jornada completa, y el portal SiCyTar de la Subsecretaría de Evaluación Institucional dependiente de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica que cuenta personas físicas.

otorga clases de investigación a docentes universitarios que pasan por una serie de evaluaciones, aún cuando tengan dedicaciones parciales a la vida académica. Este número es mayor al conjunto anterior, y en gran parte lo contiene.

**Gráfico 3.** Investigadores en I + D (por millón de personas)



**Fuente:** World Bank, 2018. *Researchers in R&D (per million people)*. [https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6?end=2015&name\\_desc=false&start=1996&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6?end=2015&name_desc=false&start=1996&view=chart). Acceso 18-11-21

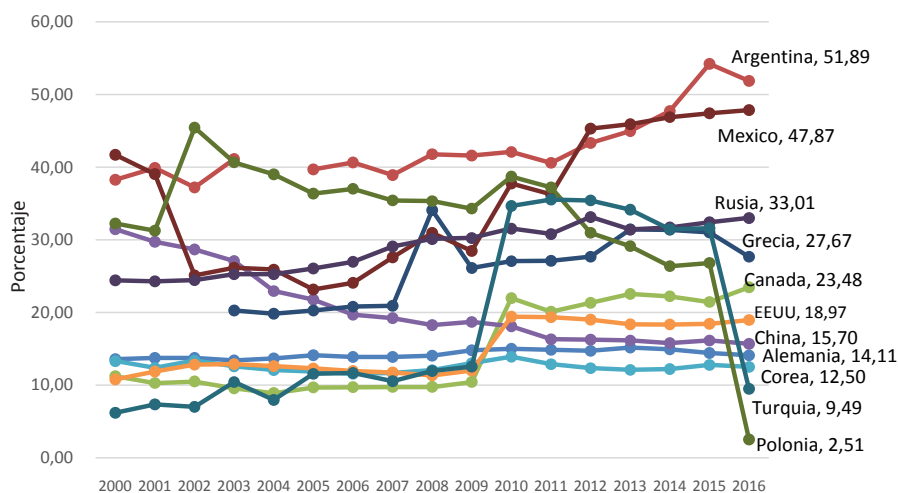
La pertenencia a otros organismos como el INTA o el INTI no indica necesariamente actividad de investigación, ya que ambos organismos tienen además funciones de extensión o servicios tecnológicos. Por otra parte, existen algunos conglomerados poco numerosos de investigadores con salarios de origen provincial en Buenos Aires y Córdoba y en otros organismos.

Estas particularidades hacen sumamente dificultosa la comparación del número de investigadores argentinos con otros países y se han utilizado para hacer diferentes valoraciones para fundamentar el aumento o la reducción de los puestos de investigadores, calcular la productividad, la inversión per cápita, etc.

*Tercera afirmación: el sistema científico se desarrolla predominantemente a través del Estado*

En primer lugar, financiando la I+D, en segundo lugar ejecutando (77%, el 3% restante se ejecuta a través de empresas) y en tercer lugar, con el trabajo de los investigadores que en un 91% pertenecen a la planta del Estado, particularmente en el CONICET y las Universidades Nacionales (ver apartado anterior). Este dato se corresponde con una característica económica estructural del país: en general la tasa de inversión privada es baja y en CTI en especial. Como consecuencia, la participación estatal en la inversión en I+D es elevada. En este contexto, evidentemente son las instituciones estatales las que marcan las pautas del funcionamiento del sistema de ciencia y tecnología, particularmente al momento de la ejecución de sus actividades. Es clave comprender esto para interpretar su lógica de funcionamiento.

**Gráfico 4.** Porcentaje de inversión en I+D del sector público

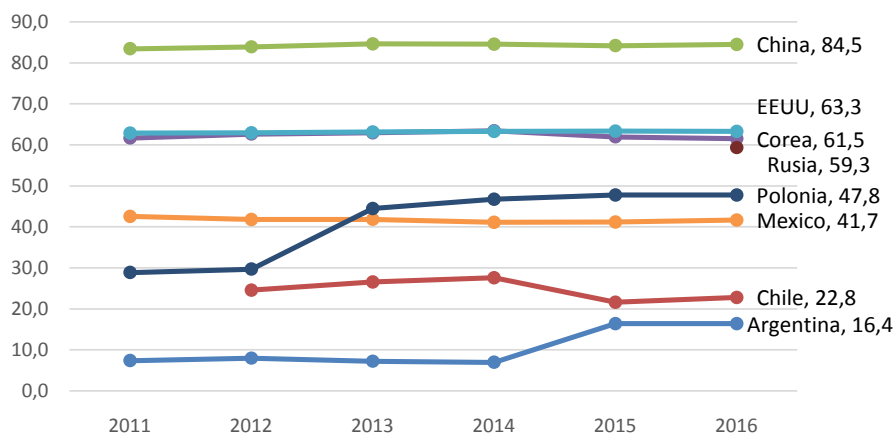


**Fuente:** OECD, 2018. *Main Science and Technology Indicators, OECD Science, Technology and R&D Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/data-00182-en>. OECD (2018), "Main Science and Technology Indicators", *OECD Science, Technology and R&D Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/data-00182-en>. Acceso 18-11-21.

*Cuarta afirmación: la composición de la I+D en Argentina presenta una proporción significativamente baja de desarrollo experimental*

La investigación orientada al desarrollo experimental (que hoy representa el 16.4%), es precisamente aquella que más impacto tiene en la estructura productiva, que mayor interés tiene para el sector privado y que predomina en los países de desarrollo económico reciente (Israel 81%; Corea del Sur, 62%; Japón, 66%; Taiwán, 68%). Si continuamos tomando a Polonia como caso de comparación este alcanza un 50% de su I+D en desarrollo experimental, el 39% es financiada por empresas y el 16% por el extranjero, mientras que el 49% es ejecutada por las empresas, mientras que y el 35% de los investigadores trabajan para el sector privado en el caso polaco.

**Gráfico 5. Inversión I + D - % Desarrollo experimental**



*Fuente:* Science, technology and innovation: GERD by type of R&D activity. [http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN\\_DS&lang=en](http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN_DS&lang=en). Acceso 18-11-21

### **Los procesos de innovación en las empresas argentinas**

El comportamiento innovador de las empresas en Argentina ha sido analizado en numerosas oportunidades en base a información brindada por la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo del Sector Empresarial y Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación. Tomando estas fuentes podemos establecer algunas conclusiones básicas pero esenciales:

Los gastos en I+D son realizados por las empresas industriales de ramas de actividad de mayor complejidad técnica, en empresas de mayor tamaño y de carácter transnacional. Es decir, en las empresas que reproducen un patrón de acumulación de escala global (Bernat, 2016; Dirección Nacional de Información Científica, 2015).

En una definición más amplia de innovación se puede observar que el 60% de las empresas en Argentina realizan esfuerzos de innovación. Estos esfuerzos se definen en primer lugar por la incorporación de maquinaria (el 55%), segundo I+D interna (19%), y tercero el diseño industrial (9%) (Anlló, et al., 2007).

La mayoría de las empresas industriales tienen un fuerte problema de escala y están fuertemente limitadas para desarrollar investigación experimental en su seno. No al menos sin asistencia pública o en relación con empresas más grandes integradas al proceso global o regional de acumulación de capital (Encuesta I+D sector empresario, 2015).

La incorporación de maquinaria, la adaptación tecnológica y los servicios tecnológicos específicos aparecen como una característica intrínseca de las actividades de innovación de la industria manufacturera. En este mismo sentido, se destacan los resultados obtenidos por Rodríguez et al. (2017) en el estudio de las firmas KIBS (Knowledge intensive business services).

Los tramos de la asistencia tecnológica y el desarrollo de productos son los eslabones más débiles del sistema de innovación privado y son aquellos que el sector público no ha reemplazado completamente. La descomposición de los organismos nacionales de transferencia tecnológica y la baja investigación experimental hablan a las claras de que allí existe una falla de mercado no resuelta por el Estado que pone en riesgo miles de puestos de trabajo. Los países de industrialización reciente precisamente basaron sus ventajas comparativas en un sistema integrado y funcional en el que estos tramos del sistema (asistencia, experimentación y desarrollo) son los más significativos.

Finalmente, se sabe que los emprendimientos de base tecnológica tienen una muy baja participación la estructura económica de nuestro país. No obstante, son numerosos los casos que se desarrollaron en torno a conocimiento producidos por el sistema estatal de CTI. Son significativos los casos en las innovaciones de vanguardia producidas en el SCTI estatal luego se han convertido en empresas de base tecnológica con un impacto significativo (medicina, genética para la agroindustria, petroquímica, nuclear).



## **Consideraciones sobre la política nacional actual**

### ***Antecedentes***

Existen numerosas investigaciones que han puesto el foco en las políticas públicas para la ciencia y la tecnología en Argentina en las últimas décadas. El balance suele remontarse a comienzos de la década de los 90 cuando “se produjo una reconfiguración institucional en el sector, que afectó hasta la actualidad la orientación de las políticas públicas en ciencia y tecnología. En particular, se destacaron como hitos la sanción de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación en 1992; la creación del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR en 1994, el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) en 1996; la elaboración de planes nacionales de mediano plazo como práctica institucionalizada y la consolidación de una relación fuerte con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como organismo financiador y principal interlocutor internacional en la agenda de las políticas e instrumentos de promoción de la CyT en la Argentina” (Aguar, Aristimuño y Magrini, 2015) (Sarthou, 2018:99).

El modelo de intervención política mantuvo plena coherencia con la incorporación de la Argentina en el proyecto político de la globalización neoliberal adoptando sus supuestos teóricos y políticos fundamentales, lo cual puso en jaque, fundamentalmente, la capacidad de planificar por parte del Estado nacional, aspecto del sistema que se verifica hasta el presente (Fernández y Comba, 2012). El desarrollo del sistema de público de financiamiento y coordinación se caracterizó por la autonomía, la descentralización y la fragmentación, como correlato de un políticas horizontales de un “Estado Facilitador”, sin planificación estratégica (Lavarello, 2017).

Si bien las instituciones fundamentales de este modelo se mantuvieron prácticamente inalteradas hasta el presente, es posible notar innovaciones institucionales que fueron incorporadas en diferentes gobiernos y que deben ser puestas de manifiesta. Así por ejemplo, Unzué y Emiliozzi establecen una periodización distinguiendo el período que va entre 2003 y 2007 y entre el 2007 y el 2012. Los autores observan que “en el primer tramo del gobierno de Néstor Kirchner, se combina un proceso de recuperación de la inversión pública en CyT aunque a falta de un claro plan de desarrollo para el sector, ese esfuerzo se

concentrará en la formación de nuevos investigadores” (Unzué y Emiliozzi, 2017:6). En segundo lugar, destacan en el primer gobierno de Cristina Fernández, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y en el segundo, el lanzamiento del “nuevo Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación ‘Argentina Innovadora 2020’ en cuyos ‘lineamientos estratégicos 2012-2015’ se anuncia que ‘el conocimiento es fundamental para la creación de riqueza y la mejora de la calidad de vida de las sociedades’” (Unzué y Emiliozzi, 2017:14).

Estas últimas innovaciones institucionales, así como también la creación de líneas de financiamiento de mayor impacto y orientación estratégica (FONSOFT y FONARSEC), se orientan evidentemente hacia la recuperación de la capacidad del estado de dar cierta orientación y planificación al SCTI. Sin embargo, estuvo muy lejos de lograrlo. Los instrumentos de financiamiento y las características estructurales del sistema no se modificaron.

Nerina Fernanda Sarthou, sintetiza los resultados el estudio de Belén Baptista (2016) en el que analiza las políticas de ciencia y tecnología relevadas por Emiliozzi, Lemarchard y Gordon (2009). Sarthou observa que “esta autora señala que hasta 2014, la mayor parte los instrumentos que se implementaron tenían como objetivo el fomento de la innovación y el apoyo a la formación de recursos humanos; luego le seguían con cantidades muy similares entre sí, los instrumentos de fomento a la investigación y al desarrollo de áreas estratégicas y, los orientados a la articulación del sistema” (Sarthou, 2018:102).

Este giro, tomado cuando se promediaba la década de los 2010, fue también recuperado por Pablo Lavarello y Marianella Sarabia (2017), en una periodización similar para el caso argentino (2004-2006; 2007-2009; 2010-2015) en el marco de un conjunto más amplio de políticas de promoción industrial. Los autores observan, en primer lugar, la continuidad de la institucionalidad heredada aunque en el marco de un tipo de cambio competitivo y derecho de exportaciones. En segundo lugar, cierta jerarquización institucional de la CyT (tanto institucional como en gasto). En tercer lugar, la emergencia de nuevas instituciones de intervención económica aunque en un contexto adverso.

Podemos concluir que estas modificaciones no sólo fueron relativamente insuficientes y faltas de cierta organicidad, sino también llegaron tarde en el marco de un agotamiento del modelo de crecimiento basado en el consumo fundamentalmente por restricción externa. En

este contexto, se produjo un cambio político significativo que no solamente reorientó su intervención hacia formas horizontales, sino que también lo retrajo en el marco de un agresivo plan de ajuste fiscal y monetario. Sin embargo, los fundamentos de esta reorientación, puestos en perspectiva, contrastan con las observaciones hechas previamente y ponen en riesgos la propia sustentabilidad del SCTI.

### ***El modelo macroeconómico y el SCTI***

El modelo macroeconómico optado por el gobierno nacional se basa fundamentalmente en tres aspectos que impactan directamente en la inversión en I+D:

1. La reducción en el gasto público como política rectora del programa macroeconómico. Según el argumento oficial, menos gasto público, reduce el déficit fiscal, reduce la inflación, reduce el déficit externo, retira al Estado donde puede estar el sector privado, incrementándose la inversión privada. Sin embargo, la experiencia demuestra que, bajo este programa, estas metas se alcanzan sólo a costa de una recesión larga y profunda, el incremento de la pobreza, el desempleo y la pérdida de capacidades y destrezas productivas de la sociedad, con lo cual la estrategia normalmente desemboca en una crisis política y social. Por otra parte, no hay experiencia en el mundo que haya podido incrementar su PBI por habitante, el nivel o calidad de vida general de la población y haya logrado un proceso de integración social, tomando una estrategia basada exclusivamente un argumento de este tipo.

*En este marco, esta estrategia propicia una caída significativa de la inversión pública en I+D, mientras que, como podrá verse a continuación, no hay razón alguna para esperar el incremento de la inversión privada.*

2. La política de reducción del gasto público viene acompañada por un proceso de apertura comercial en sectores sensibles, es decir, en sectores que actualmente producen en el territorio nacional ocupando mano de obra local. La apertura comercial se basa en la premisa de que bajo la competencia externa las empresas locales deberán adoptar estrategias innovadoras para reducir sus costos o ampliar sus mercados y contener el nivel de precios. Sin

embargo, la experiencia demuestra que, en líneas generales, una apertura comercial sin un correlativo plan (público-privado) de reconversión productiva y tecnológica, implica el cierre empresas y la hiperespecialización, lo cual introduce no sólo una significativa fractura social, sino también una elevada vulnerabilidad macroeconómica.

En la Argentina actual, la política de apertura comercial sin planificación y sin gasto público implica, esencialmente, una caída significativa de la demanda que golpea a las pequeñas y medianas empresas industriales manufactureras que suponen el mayor porcentaje de la trama productiva. Ello redundo, primero, en un recorte de personal y de la actividad de la empresa, luego en una caída de la rentabilidad soportada por el empresario y finalmente el cierre o la reconversión a actividades comerciales de importación y venta o al sector financiero, como veremos en el punto siguiente.

*En este contexto, las motivaciones de las pequeñas y medianas empresas para invertir en I+D prácticamente desaparecen.*

3. El tercer pilar del programa macroeconómico actual es la financiarización basada en la deuda externa. Concretamente, el Banco Central sostiene durante un período relativamente largo y, por ahora, indefinido tasas de interés en pesos de corto plazo significativamente altas, mientras que ingresan divisas vía deuda externa para aprovechar dichas tasas en pesos y salir con un dólar estable (carry trade). Este esquema de tasas altas en pesos y endeudamiento en dólares tiene como objeto evitar la corrida contra el peso y garantizar la estabilidad del precio del dólar en el corto plazo. Sin embargo, como pudo verse en marzo y septiembre de 2018, la consecuencia de mediano plazo es generar las condiciones para una corrida de mayor amplitud en el futuro.

*Mientras tanto, la empresas que deben decidir si invierten en I+D se ven tentadas a entrar en el negocio financiero y suspender estas inversiones de mayor plazo y riesgo.*

En definitiva, el plan económico del gobierno se basa en el retiro de la inversión pública en I+D con la confianza (no fundada) en que será reemplazada por I+D privada. Sin embargo, las probabilidades de que ello ocurra son bajas en razón del propio programa macroeconómico.

## ***Los lineamientos para la política para el SCTI***

De un modo más específico, las políticas para el SCTI se ajustaron al programa macroeconómico optado por el gobierno de Mauricio Macri y adoptaron funcionalidad en el marco de la estrategia económica general.

A continuación, sintetizamos las principales:

### *1. Reducción significativa en el ingreso a la Carrera de Investigador del CONICET.*

Esta medida supone que, espontáneamente, los doctores habrán de insertarse en el sector privado, incrementado la capacidad tecnológica y de innovación de las empresas, o en el sector público, constituido por Universidades Nacionales, estados provinciales y organismos de CyT diferentes del CONICET. Con respecto al primer conjunto, ello no es probable en un contexto de baja inversión privada en I+D por lo tanto, es esperable que los doctores recibidos en los últimos años se inserten para realizar tareas para las que se encuentran sobrecalificados, desaprovechando la inversión pública en su formación. El segundo grupo difícilmente logre insertarse en organismos públicos sin un plan de integración o un aumento de puestos precisamente en esos lugares, ya que los puestos que quedan libres por los cambios demográficos de la planta son insuficientes como única fuerza impulsora de la inserción de doctores en estas instituciones, en especial en un contexto de congelamiento de las vacantes estatales. Además, todas las instituciones tienen sus propias lógicas de reemplazo, y renovación de cuadros, y el ingreso de doctores provenientes del CONICET necesita de innovaciones institucionales y acciones afirmativas que requieren consensos. Finalmente, un problema aparte son las personas que dejan el sistema científico porque emigran o porque se dedican a otras tareas menos remuneradas o no remuneradas. Un ejemplo de esto, muy invisibilizado, lo constituyen las mujeres que abandonan la academia para dedicarse a tareas de cuidado. En todos estos casos se desaprovecha el recurso más difícil y lento de conseguir en Ciencia y Tecnología que son las personas altamente calificadas para realizar I+D, con la consecuencia inmediata de una merma en la capacidad de todo el sistema de CTI.

### *2. El debilitamiento de sistema científico no tiene como correlato un fortalecimiento de los organismos nacionales de tecnología.*

Retomando del punto anterior, la merma en el ingreso a CONICET

no se tradujo en la creación de puestos en organismos tecnológicos. En el mismo sentido, el recorte presupuestario en organismos como INTA e INTI fue aún mayor que en CONICET, y se retrasaron o discontinuaron contratos con INVAP y se verificaron recortes presupuestarios en desarrollo nuclear y satelital con CNEA y CONAE, respectivamente.

*3. Se produjo un recorte prácticamente total de las líneas de financiamiento de proyectos de investigación en empresas desarrollados a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.*

Los instrumentos del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) consistían en aportes no reembolsables dirigidos a proyectos para el mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica. Desde 2015 se discontinuaron y se encuentran “en proceso de redefinición” (<http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/instrumentos/4>).

Según anuncios, todos los ANR serán reemplazados por beneficios de crédito fiscal, cuyo monto disponible se aumentaría considerablemente. Estos cambios no han logrado consolidarse aún, introduciendo una fuente significativa de incertidumbre, dificultades para pequeñas y medianas empresas, redundando en una caída significativa de proyectos de modernización y adaptación tecnológica de la trama industrial.

*4. Se reorientaron los recursos, la aceleración de emprendimientos de base tecnológica, a partir de subsidios a las aceleradoras privadas.*

Esta política contrasta con la dificultad que supone la identificación de proyectos de esta naturaleza y el limitado impacto económico y social que pueden tener. En efecto, estos emprendimientos se caracterizan por su gran labilidad para ser captados por empresas no radicadas en el país en estadios relativamente maduros, con ventajas para los inversores que llegan en el tramo final, y grandes dificultades por parte de las instituciones públicas para lograr acreditar sus prolongadas y significativas inversiones en los estadios tempranos de desarrollo. Se pierde de vista la importancia del sistema estatal de CyT en la generación de los conocimientos necesarios para el desarrollo de este tipo de proyectos: la reducción de la capacidad del CONICET no va en línea con la aparición de más proyectos acelerables, sino todo lo contrario. Las empresas con base en el conocimiento, creadas por estos instrumentos, no necesariamente retienen los beneficios en procesos de inversión localizados en el territorio.

*5. Finalmente, el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva pasó al rango de Secretaría, en el marco del Ministerio de Educación.*

Esto pone en evidencia una mirada completamente diferente de la que se enuncia discursivamente en cuanto al rol del SCTI, ya que lo sitúa en un lugar clásico y tradicional de la creación de conocimiento, relacionándolo tal vez a la educación superior en las universidades. La visión de la ciencia como parte de un todo educativo, que proviene del siglo XIX, rescata la investigación básica y el avance del conocimiento en el interior de las disciplinas, y si bien es una definición respetable que puede convivir con otras estrategias, en este caso parece fruto solamente del ajuste y no de una reflexión sobre el papel económico, productivo y estratégico que tiene la producción de conocimiento en el siglo XXI.

El gobierno nacional adoptó, en definitiva, la paradójica condición de retirar al Estado del SCTI siendo un subsistema completamente apuntalado por la acción estatal. Estamos ante el riesgo inminente de ir, no a la reconversión, sino directamente a la descomposición del SCTI.

### ***Un modelo alternativo para la construcción del Sistemas de Ciencia Tecnología e Innovación***

En vista de lo expuesto hasta aquí puede observarse que los lineamientos nacionales en ciencia y tecnología, expresadas tanto en el portafolio de políticas explícitas como en aquellas implícitas, no son adecuados para reorientar los recursos de manera más eficiente o para impulsar la inversión privada, sino justamente lo contrario.

Frente a esta situación es posible sintetizar lineamientos alternativos que, básicamente, se definan por la intervención del Estado en pasos claves de la producción de conocimiento y su apropiación por parte de la sociedad y la producción, y no por su funcionalidad a un programa de reducción del gasto público.

En primer lugar, *el ajuste en la inversión en I+D no tiene ningún sentido económico*. La I+D tiene, tarde o temprano, impacto en el crecimiento de la riqueza que normalmente supera con creces la inversión realizada. Por otra parte, el retiro del Estado no supone que los conocimientos generados se derramen en el sector privado, por el contrario, en el SCTI argentino, simplemente se desaprovechan y pierden. En

consecuencia el Estado debería hacer un plan de ciencia y tecnología en un sentido inverso, estableciendo metas reales y luego las necesidades financieras que dicha estrategia implica. En este sentido, es preciso avanzar en la inversión público-privada en I+D en los eslabones más débiles del sistema, es decir, fortaleciendo la investigación en desarrollo experimental sobre la base de proyectos estratégicos con participación pública y privada. En este contexto, es posible que ciertas reglas de funcionamiento deban cambiar y modificarse el tipo de metas que orientan el trabajo de los investigadores. Del mismo modo que es posible que se requieran nuevas formas institucionales (empresas estatales, consorcios públicos privados, organismos desconcentrados, etc.) de coordinar y orientar el proceso de investigación. Sin embargo, lo que no cambiará, al menos en el corto plazo, es la activa participación del Estado en el apuntalamiento del SCTI.

En segundo lugar, *la política de ciencia y tecnología, debe abordar directamente el problema de la asistencia tecnológica y el desarrollo experimental*, es decir, darse un plan de incorporación de recursos humanos (investigadores) y capital a los organismos de desarrollo, investigación orientada al desarrollo experimental e innovación productiva (o crear organismos nuevos según el caso) sobre la base de un plan de transformación, circuito productivo por circuito productivo, que tenga por objetivo alcanzar la capacidad de competir globalmente en cierto tiempo en determinados segmentos de la producción, llegando a un balance de divisas, al menos, equilibrado sino exportador.

En tercer lugar, la política de ciencia y tecnología debe *favorecer la capacidad de las instituciones del SCTI existentes para poder prestar servicios a la industria* y colaborar con las metas indicadas en el punto anterior.

En cuarto lugar, el SCTI debería contar con *herramientas institucionales de dialogo y coordinación* que permitan en el mediano plazo una convergencia entre las principales líneas de investigación básica y aplicada en torno de los problemas socioeconómicos jerarquizados y los circuitos productivos que pueden desarrollarse en este marco.

En quinto lugar, *la política de ciencia y tecnología tiene que tener una posición activa en el desarrollo de investigaciones de vanguardia* que pueda correr la frontera científico tecnológica o que tenga la capacidad de convertirse en empresas de base tecnológica. En este sentido, el Estado debe tener herramientas financieras propias que



le permitan cofinanciar (junto a inversores públicos o privados) proyectos de investigación de alto nivel e impacto o la formación y aceleración de empresas de base tecnológica, manteniendo, en cualquier caso, cierto control mínimo sobre los derechos de económicos e intelectuales que allí se movilizan. Para el caso de las empresas de base tecnológicas, normalmente se apoyan en conocimientos generados en el sistema público y el principal objetivo debería ser conservar la capacidad de articular encadenamientos de inversiones en el territorio.

Finalmente, avanzar en la *identificación clara y precisa de demandas educativas en el marco de compromisos de mediano y largo plazo de inserción en el mundo del trabajo*. En términos generales, es preciso avanzar con mayor profundidad en la reorientación hacia la formación de capacidades técnicas orientadas a la producción, la ciencia, la tecnología y el desarrollo, que permitan construir recorridos curriculares y laborales vinculados con nuestras necesidades productivas regionales, pero siempre con la contrapartida del compromiso de las empresas locales de alcanzar tasas de retención explícitas, acordadas y crecientes.

### **Escalas y clivajes. El abordaje del SCTI en la provincia de Santa Fe**

A fin de dar más especificidad al análisis, conviene comenzar aclarando algunos conceptos elementales que serán decisivos para construir una caracterización sintética del subsistema de ciencia, tecnología e innovación en la provincia de Santa Fe.

En primer lugar, el término “subsistema” emerge a partir del modo en que se define el objeto de estudio en este trabajo. En este sentido, es importante notar que el trabajo no analiza la ciencia, la tecnología o, inclusive, el producto de una economía, sino las relaciones sociales que producen ciencia, tecnología y transferencia al proceso de producción y el modo en que estas relaciones se estructuran y caracterizan.

En este contexto, es posible notar tres propiedades centrales de nuestro objeto relacional:

1. Cierta ubicuidad caracteriza al objeto de estudio ya que las relaciones sociales se encadenan y relacionan entre sí abarcando a la totalidad social. La sociedad es a la vez un conjunto hilvanado en el lenguaje aunque allí puedan distinguirse diferentes relaciones específicas. Esto es lo que se llamará sistema de relaciones.

2. Pero, simultáneamente, al interior del sistema es posible hacer recortes y distinguir conjuntos de relaciones con cierta especificidad y unidad parcial. Este conjunto de relaciones tienen la forma de sistemas contenidos en otros sistemas más amplios o generales. Por esta razón se utiliza el término subsistema.
3. Finalmente, debe agregarse que un subsistema puede contener subsistemas en su interior o inclusive estar formado por fragmentos de otros subsistemas, dependiendo de la especificidad de las relaciones que lo componen. Al mismo tiempo hay subsistemas en escalas diferentes y las escalas pueden articular en diferentes subsistemas.

Bajo estas condiciones generales, es posible definir el objeto de este trabajo:

Las relaciones sociales que articulan la producción de conocimiento científico y tecnológico y su aplicación al proceso de producción de bienes y servicios, pueden ser consideradas un subsistema específico contenido en el sistema social de producción en general.

En este caso se intentará caracterizar el subsistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI) donde es posible distinguir dos tipos generales de actores con sus respectivas estructuras escalares:

- Actores estatales de carácter nacional o provincial.
- Organizaciones productivas privadas de carácter global, nacional o regional.

Por otra parte, es posible pensar en tres clivajes esenciales relacionados entre sí. En primer lugar, los tramos del sistema que producen según su objeto:

- Producción de conocimiento
- Soluciones tecnológicas aplicadas a la producción
- Transferencia de conocimientos al proceso de producción (nuevos productos, nuevos procesos, nuevos mercados, nuevos insumos)
- Formación de recursos humanos

El segundo clivaje, que aplica particularmente a las organizaciones productivas y se define a partir de la importancia relativa que el conocimiento tiene en relación a otras actividades como la mera incorporación de maquinaria para ampliar producción o el desarrollo de actividades humanas rutinarias y repetitivas. En este marco podemos pensar tres tipos básicos:

- Actividades basadas en la producción de conocimiento
- Actividades basadas reproductibilidad técnica
- Actividades que combinan conocimiento y reproductibilidad.

El tercer clivaje puede definirse en función de la cercanía/lejanía de la frontera tecnológica o los conocimientos de vanguardia o las “mejores prácticas” tecnológicas. En líneas generales podrían establecerse tres estados básicos:

- Posición de vanguardia
- Posición adaptativa
- Posición de atraso

Finalmente, es posible establecer tres tipos fundamentales de actividades tanto en lo que respecta al conocimiento como a la actividad productiva:

- Ejecución
- Financiamiento
- Planificación y coordinación

Estas dimensiones constituyen la base del análisis que aquí se presenta acerca del SCTI. A partir de ellas se formulará una caracterización preliminar a fin de poner en perspectiva el rol estratégico que puede ocupar el estado provincial y la naturaleza de sus posibles intervenciones.

### **Una caracterización preliminar del SCTI**

En este apartado se esbozará una breve caracterización del SCTI de referencia. Se definirán en términos sintéticos los actores, las diferenciaciones y funcionalidades a fin de identificar los puntos débiles del sistema y, finalmente, los nudos estratégicos sobre los que los gobiernos provinciales pueden intervenir para favorecer su desarrollo.

El análisis se estructura a partir de los tramos identificados en el apartado anterior: conocimiento, asistencia, innovación/transferencia y formación.

#### *Tramo de generación de conocimiento*

En este tramo se destaca como actor principal el Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Como se sabe,

este es un organismo de carácter nacional que financia, fundamentalmente, los sueldos de los investigadores y, en menor medida, insumos y bienes de capital para investigaciones. La proporción del presupuesto del CONICET destinado a salarios ha aumentado significativamente en los últimos años. Son investigadores de este organismo quienes ejecutan la mayor parte de la producción de nuevo conocimiento en el subsistema alcanzando elevados estándares de calidad (vanguardia).

El CONICET mantiene un vínculo estrecho con las universidades nacionales que son aquellas que, fundamentalmente, proveen los graduados necesarios para alimentar la carrera de investigador. Pero además, todos los institutos de CONICET en la provincia de Santa Fe son compartidos con alguna universidad. Existen, de esta manera, institutos que pertenecen a la UNR y al CONICET, institutos de doble pertenencia UNL-CONICET y un instituto compartido entre la UTN y el CONICET. En este contexto, las UUNN suelen aportar fondos para sostener líneas de investigación total o parcialmente, además de brindar becas de iniciación a la investigación para estudiantes y otras herramientas complementarias.

El principal origen del financiamiento de la producción de conocimiento nuevo proviene del Estado Nacional. fundamentalmente a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica que canaliza fondos obtenidos por préstamos internacionales y otros propios del Estado Nacional que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

En menor medida, también existen empresas privadas con investigación integrada que contribuyen a desarrollar conocimiento nuevo. Fundamentalmente se encuentran aquí empresas de carácter global y ligadas a sectores agroexportadores, pero también empresas nacionales que incorporan investigación como en el sector farmacéutico, por ejemplo.

Estos actores son ejecutores y en buena medida planificadores y coordinadores de la generación de nuevo conocimiento. En el caso de las empresas, la situación es menos problemática ya que la planificación y la coordinación del proceso de investigación está guiada por la acumulación de capital y la dinámica propia de cada sector.

Pero en el caso del sistema público, se da la paradoja de que no existe una unidad de planificación y coordinación a nivel nacional que de orientación estratégica al desarrollo de nuevo conocimiento. En términos generales, los programas de investigación se formulan de forma

descentralizada y con un elevado grado de autonomía, incluso respecto de las instituciones financiadoras.

#### *Tramo de la formación de recursos humanos*

En este caso se destaca el papel de las UUNN en la formación de recursos humanos de alta calidad. Son las UUNN las que proveen los recursos humanos para la carrera científica y en relación a ella existen los doctorados más tradicionales y se han creado nuevos en todas las Universidades. Los doctorados son las primeras carreras de posgrado de Argentina, mientras que las maestrías y especializaciones han aumentado en número y volumen de estudiantes desde la década del 90 del siglo pasado. Los doctorados están dirigidos a formar recursos humanos capaces de desempeñarse en investigación y son dictados normalmente por investigadores.

Esto ha generado un sistema de formación autosustentado que permite mantener altos estándares de calidad, fuertemente internacionalizado, en paralelo con la formación de profesionales independientes de las profesiones liberales, emprendedores de diverso tipo o trabajadores altamente calificados, en ocasiones en cursos comunes y en otros casos por separado.

Por otra parte, los sistemas de formación técnica o profesional y la formación de los trabajadores recae fundamentalmente sobre los sistemas provinciales que acogen la doble tarea de la formación básica general y aquella específica para el mundo del trabajo.

A diferencia del sistema universitario de autogobierno y coordinación descentralizada, el sistema de formación secundaria, terciaria y profesional se basa en una coordinación centralizada en el poder ejecutivo provincial bajo una constante coordinación y negociación con los actores del sistema educativo, particularmente los gremios docentes que tienen un considerable poder de veto de las direcciones tomadas por el ejecutivo.

#### *Tramo de la asistencia tecnológica*

Debe hacerse una breve aclaración, el tramo de la asistencia tecnológica se apoya en una doble tarea: por un lado, los servicios tecnológicos propiamente dichos y por otro, el desarrollo de investigaciones (y formación de recursos humanos) que permiten mejorar o ampliar el espectro de servicios.

El tramo de la asistencia tecnológica, está basado en la combinación de actores públicos y privados (tanto corporativos o gremiales

como a título individual). En cada caso es posible encontrar actores diferentes.

Por parte del sector público encontramos instituciones nacionales de asistencia tecnológica que se dividen en dos grupos:

- Instituciones descentralizadas que tienen esta finalidad: INTI e INTA.
- Venta de servicios tecnológicos por parte de UUNN y CONICET.

En segundo lugar, el sector público provincial cuenta con la Dirección de Asistencia Técnica (DAT), organismo que también contribuye con la venta de servicios tecnológicos para industria.

Cada uno de estos actores ha alcanzado un grado de desarrollo relativo diferente. Ciertos centros universitarios y del CONICET han acumulado mucha experiencia en la venta de servicios a partir de las investigaciones básicas y aplicadas desarrolladas en el marco del tramo anterior.

Los organismos nacionales y provinciales que se especializan en la oferta de servicios tecnológicos han perdido la gravitación o el peso relativo que tuvieron en la segunda mitad del siglo pasado, aunque todavía brindan servicios específicos de alta calidad.

En líneas generales, todos estos organismos tienen una conducción relativamente autonomizada de las instancias centrales de planificación y coordinación. Las agendas de trabajo están fuertemente condicionadas por la demanda y priman las acciones descentralizadas realizados por los miembros de las organizaciones en diferentes rangos según programas de trabajo propuestos por ellos mismos.

Por parte del sector privado, contamos con Centros Tecnológicos orientados a la industria gestionados por cámaras empresariales o consorcios asociativos entre cámaras e instituciones públicas del tramo de la asistencia tecnológica.

Estos centros tecnológicos se levantaron y se sostienen con la búsqueda de fondos tanto entre los asociados a las cámaras como también por financiamiento público internacional, nacional o provincial (la provincia de Santa Fe financia la compra de maquinaria para la venta de servicios tecnológicos). Estos organismos se apoyan fundamentalmente en sectores metalúrgicos, metalmecánico y de maquinaria agrícola, aunque no exclusivamente, ya que otros sectores productivos tanto primarios como industriales han avanzado en este sentido.

En términos generales, podría decirse que estos centros de asistencia tecnológica han emergido de la trama industrial local basada en el pequeño y el mediano empresario con destreza y conocimiento técnico, que debieron articularse para ganar terreno en la adaptación tecnológica, particularmente en tiempos de apertura comercial y de competencia con unidades económicas de mayor escala y menores costos, aunque estandarizada.

En la provincia de Santa Fe, esta trama industrial está ligada a los sectores agroexportadores, pero también a la industrialización de alimentos fuertemente dependientes del consumo interno. En cualquier caso, la adaptación tecnológica y los servicios de alta calidad son decisivos para el mantenimiento de esta trama industrial decisiva para la provincia de Santa Fe y su estructura social y económica distintiva.

No obstante los enormes avances de estos centros tecnológicos privados o público-privados ligados directamente a la producción industrial, es posible observar cierta lejanía de la frontera tecnológica así como también dificultades de coordinación y limitaciones en cuanto al alcance de los servicios brindados.

#### *Tramo de la transferencia /innovación*

El tramo de la transferencia/innovación refiere a los procesos de investigación que no tienen por objeto el desarrollo de nuevos conocimientos, sino el desarrollo de nuevos productos o nuevos procesos o nuevos insumos o nuevos mercados. El término transferencia puede ser algo confuso ya que este tramo supone verdaderos procesos de investigación y no la mera transferencia de los ya conocidos. Lo que cambia sustancialmente es el objetivo de las investigaciones y por lo tanto el modo en que se desarrollan. En este tramo, naturalmente, predomina la investigación orientada al desarrollo experimental y es el tramo fortalecido por los países industriales y en particular por los de industrialización reciente.

En nuestro territorio son fundamentalmente actores privados los que desarrollan productos, en todos los niveles escalares:

- Emprendedores tecnológicos locales egresados del sistema universitario (de grado o de posgrado) o incluso investigadores que desarrollan proyectos privados desarrollando productos a partir de sus investigaciones.
- Empresas de carácter global que desarrollan investigaciones para la obtención de nuevos productos, en muchas ocasiones

tomando los desarrollos de pequeños emprendedores tecnológicos.

- Finalmente, desarrollos tecnológicos adaptativos del industrial pequeño a mediano que, sobre la base de la destreza y los conocimientos adquiridos por la experiencia o formación profesional, logra desarrollar productos específicos que le permiten la obtención de un nicho de mercado.

Los dos primeros elementos, desde luego, presentan una escala diferente (local y pequeña, el primero, y global y grande el segundo) pero se encuentran muy relacionados: normalmente se orientan a los sectores de biotecnología y software, aplicados al desarrollo de productos relacionados con circuitos productivos, suministros orientados a la exportación y, en muchos casos, emprendedores tecnológicos que entran y salen de empresas globales que desarrollan productos nuevos. En general, se ubican en la frontera del conocimiento, tienen un alto riesgo y mortandad de proyectos, pero, al mismo tiempo, los potenciales beneficios son significativamente altos por el valor de los productos desarrollados.

Como puede observarse, estos desarrollos se ubican en empresas que desarrollan actividades basadas en el conocimiento (emprendedores) y otras que llegan a combinar escala o reproductibilidad con conocimiento (globales). En líneas generales, ambos se circunscriben a los sectores exportadores o relacionados.

Por el contrario, el tercer grupo de desarrollos o innovaciones se produce en la trama industrial media ligada a los bienes de capital (metalmecánica y maquinaria) de la industria alimentaria (agroexportador, lácteo y derivados, otros). Este grupo se componen fundamentalmente de empresarios e ingenieros con conocimiento y experiencia que les permite desarrollar y adaptar para la conservación de nichos de mercado basados en la proximidad y la diferenciación. El grado de complejidad técnica respecto de los casos anteriores es significativamente menor y todavía hay mucho terreno que recorrer en este punto. Las actividades de investigación se combinan con la transferencia de tecnología en este sector y dependen mucho de la incorporación de maquinaria (mucho de ella importada) y de formación de la fuerza de trabajo.

En general, este sector tiene enormes dificultades de escala ya que se trata de pequeñas y medianas empresas muy alejadas de la escala



eficiente en su sector, a lo que debe agregarse la existencia permanente de problemas de financiamiento, la exposición al ciclo económico por caída de la demanda interna y la vulnerabilidad externa por elevados requerimientos de importación y venta en el mercado interno.

Naturalmente, en este tramo las decisiones de abordar proyectos de investigación se toman en base al desarrollo de los negocios y las posibilidades que abren los mercados existentes. Las instituciones públicas no intervienen directamente en este tramo, ya que las decisiones y los proyectos se formulan con una estricta orientación privada.

En el caso del sector privado, es posible observar la emergencia de instituciones financieras privadas que solventan el desarrollo de proyectos bajos condiciones muy estrictas. Orientadas a emprendedores, estas “aceleradoras” financian proyectos con alto potencial económico, muchos de ellos gestados en el tramo de la investigación o desarrollados por emprendedores formados en las UUNN.

No obstante lo anterior, el sector público tiene un papel significativo en este tramo, siendo uno de los principales financiadores de los procesos de innovación:

En primer lugar, los desarrolladores se apoyan fuertemente en inversiones previas realizadas en el tramo de la investigación, particularmente inversiones públicas nacionales tanto en bienes de capital, insumos, salarios de los investigadores y formación de sus propios recursos humanos.

Particularmente, los dos sectores de punta toman prácticamente sin condiciones lo desarrollado en el sistema público incluso aprovechando los salarios de los investigadores de manera directa para el desarrollo de productos.

Pero también, todos estos tipos de desarrollos reciben financiamiento público tanto Nacional (a través de la Agencia) como Provincial (a través del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva con su organismo interno la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación), para desarrollar innovaciones en el seno mismo del proceso de producción sin condicionamiento alguno.

En consecuencia, la intervención estatal (nacional y provincial) se basa en un financiamiento no condicionado y excluido de la planificación y coordinación

Como se verá a continuación, este financiamiento es sumamente inferior en relación al aportado en el sector público en el tramo de investigación y la formación (fundamentalmente por la planta de

investigadores y docentes universitarios). No obstante, sigue siendo una fuente significativa en relación a las inversiones privadas en el desarrollo de innovaciones.

### ***El rol del Estado Provincial en el SCTI***

De los puntos anteriores es posible extraer, en parte, el lugar que el Estado Provincial ha ocupado hasta el momento en el SCTI de la provincia de Santa Fe. Como pudo observarse, el MINCTIP ha contribuido con financiamiento al desarrollo de innovaciones productivas, el equipamiento para servicios tecnológicos y el financiamiento de investigaciones orientadas a problemas de la trama productiva provincial.

Este modelo sitúa al Estado Provincial fuera de la planificación de las acciones de investigación del subsistema y se resguarda algunas funciones básicas de coordinación, promoviendo la articulación entre empresas y grupos de investigación.

En este aspecto podemos mencionar la conformación de dos consejos en el ámbito de la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (ASaCTeI), dependiente del MINCTIP. El primero, el Consejo Científico, Tecnológico y de Innovación (CCTI), constituye un ámbito de soporte y asesoramiento que integra las capacidades de gestión, académicas, científicas, empresariales y sociales de la provincia de Santa Fe. El CCTI asesora en la identificación de líneas de investigación estratégicas, identifica áreas de vacancia y capacidades científicas y tecnológicas existentes en la provincia, entre otras. El segundo, el Consejo Ejecutivo, conformado con representantes del poder ejecutivo y de los sectores científico y productivo, se encarga del diseño e implementación de instrumentos de financiamiento en áreas de promoción científica e innovación productiva, entre otras, enmarcadas en los ejes estratégicos del MINCTIP.

No obstante ello, uno de los principales puntos débiles del SCTI se da en la doble condición de que el mismo depende fuertemente de la inversión pública en todos los tramos identificados pero, sin embargo, no existe una instancia de planificación estratégica que pueda medir los faltantes, cuellos de botella y proyectos estratégicos de mediano plazo, y que sea capaz de dialogar y negociar con los actores ejecutores descentralizados.

Es importante notar que, en la planificación del proceso de producción, la agregación de las partes no es equivalente al todo. Una mirada de conjunto permite pensar los problemas de mayor escala, complejidad,

tiempo y dinero que no pueden hacer las unidades de producción pequeñas o las unidades de producción grandes pero que tienen como horizonte de planificación su actividad global y no local/regional.

En este contexto, el Estado Provincial tiene una posición inmejorable para avanzar en funciones de planificación y coordinación del SCTI, en una estrategia apoyada en tres puntos:

- Incremento de los fondos de financiamiento de la investigación, la asistencia tecnológica y la innovación
- Planificación estratégica del SCTI
- Creación de nuevas instituciones para intervenir en el SCTI que le permitan incidir sobre su planificación.

En lo que respecta al primer punto, se ha dado un paso sustancial con la aprobación y reglamentación de la Ley Provincial 13.742 de Ciencia, Tecnología e Innovación que establece en un período de 5 años que el presupuesto para el MINCTIP sea del 0.5% del Presupuesto de la Provincia. Esto incrementará significativamente los fondos destinados al SCTI ya que actualmente se alcanza el 0.16%.

En segundo lugar, el MINCTIP ha avanzado en la identificación de tres grandes ejes de orientación estratégica para los cuales ha definido tres programas provinciales interministeriales de intervención:

- El desarrollo de la bioeconomía
- La digitalización industrial
- La innovación de género

No hay espacio aquí para desarrollar en profundidad estos tres ejes de planificación, sin embargo, sí es posible indicar que los mismos surgieron de una evaluación objetiva de los sectores económicos más sensibles y el punto de contacto de cada uno de ellos con el desarrollo del SCTI.

La investigaciones de vanguardia en el desarrollo de bío productos de alto valor –el incremento de la productividad media de las actividades industriales promedio vía digitalización y la mejora en las instituciones y en el proceso de producción de ciencia– la tecnología y la innovación constituyeron los tres objetivos planteados, a sabiendas de que van al corazón de nuestra estructura productiva y que pueden ser la clave para incrementar nuestro nivel de vida general y el total de puestos de trabajo de calidad técnica y económica, en el marco del respeto del medio ambiente y la igualdad de oportunidades.

Finalmente, y probablemente lo más difícil de este proceso es el desarrollo de instituciones públicas que permitan jerarquizar las instancias públicas de planificación y coordinación del SCTI. En este sentido, desde el MINCTIP se promueven el desarrollo de cuatro tipos de herramientas institucionales alternativas: financiamiento, ejecución, orientación y análisis.

### ***Financiamiento***

- Herramientas para el financiamiento de proyectos de investigación condicionados a la retención de derechos de propiedad intelectual en el Estado Provincial.
- Herramientas para el financiamiento de emprendimientos de base tecnológica con retención de paquete accionario por parte de la Provincia.
- Instrumentos que favorezcan la innovación de género en CTel.

### ***Ejecución***

- Creación de laboratorios tecnológicos capaces de producir soluciones tecnológicas que el SCTI no puede producir por escala, complejidad, tiempo y liquidez, y que tienen un valor estratégico para el desarrollo de todo el subsistema.

### ***Análisis***

- Creación de instituciones centralizadas, autónomas y altamente calificadas de análisis de información económica que permitan un monitoreo permanente de los principales circuitos productivos, sus problemas estructurales y las potencialidades de su desarrollo.

### ***Orientación***

- Creación de instancias de coordinación interministerial para la orientación de políticas en base a datos o información objetiva sobre evolución del sistema social de producción y el SCTI.
- Creación de instituciones que le permitan orientar la compra de equipamiento para el desarrollo de servicios tecnológicos de acuerdo a los objetivos de mediano plazo y transversales al sistema.
- Herramientas para un abordaje integral de la formación de fuerza de trabajo calificada (técnica y profesional), cuadros de mando

empresarial y estatal e investigadores del SCTI con especial énfasis en disminuir la brecha digital de género.

Este conjunto de instituciones le permite al Estado Provincial no la obtención de retornos económicos, ni el control de los procesos de producción, ni nada por el estilo, sino la posibilidad de condicionar procesos de inversión en su propio territorio e incrementar de este modo la tasa de inversión en proyectos de alta tecnología integrados a la realidad socioeconómica de la provincia (es decir, que no se comportan como enclaves).

## **Conclusiones**

El artículo intentó sintetizar las principales ideas con las que interpretamos la realidad actual del SCTI en la provincia, desde luego, en el marco del desarrollo nacional. El trabajo intentó, en la medida de lo posible y necesario, aportar información empírica para el argumentar estas ideas y, en otros casos, los argumentos se apoyaron en el trabajo cotidiano de articulación entre el Estado y diferentes sectores productivos.

En este contexto, es posible destacar que el rol que pueden asumir los Estados Provinciales en la planificación y coordinación de los SCTI tiene un alto potencial estratégico para avanzar en la resolución de cuellos de botellas tecnológicos que hoy afectan fuertemente no sólo nuestra situación económica presente sino también la sustentabilidad a futuro. La resolución de estas problemáticas, por otra parte, tiene un alto impacto regional y se producen bajo una estrecha relación con el territorio, multiplicando las posibilidades técnicas y de coordinación productiva.

Por otra parte, es importante notar que, en el contexto histórico actual, las instancias de coordinación nacionales han perdido capacidad de planificación y coordinación y han llevado las instituciones económicas soberanas a la crisis y la inestabilidad. En este marco, las provincias tienen estrictas restricciones pues no comparten un ápice de la soberanía nacional y prácticamente no influyen en las decisiones estratégicas nacionales. Las provincias son aceptantes de la política monetaria, cambiaria, tributaria y comercial de los gobiernos centrales y sus esquemas de poder. Las Provincias no tienen más alternativa que trabajar sobre los aspectos cualitativos de los circuitos

productivos aprovechado los huecos de la gobernanza actual para ejercer una orientación estratégica de naturaleza económica.

La planificación y la coordinación del SCTI es una verdadera ventana de oportunidad para dar un salto cualitativo en el rol jugado por el Estado Provincial. Ello, no sólo permitirá a la provincia poder tener un espacio de planificación económica propio, sino también incidir sobre el aspecto más dinámico y decisivo del proceso general de acumulación y ampliar las posibilidades en otras dimensiones de la planificación económica donde tiene potencialidades o ya ha hecho avances significativos (financiera, infraestructura, educativa, participación ciudadana, organización territorial, entre otras).

La provincia de Santa Fe ha hecho avances significativos en este sentido, pero todavía es necesario mucho trabajo de construcción institucional a fin de poder componer las bases una estatalidad acorde a nuestro tiempo y en el marco que nos da tanto el mundo como el espacio nacional. En cualquier caso, la evaluación precisa y clara de la realidad económica y social y de las acciones estratégicas necesarias y posibles, constituyen además la base de consensos políticos de largo plazo que atraviesan partidos y facciones, hilvanando las expectativas de todos los santafesinos.

## **Bibliografía**

- ANLLÓ, G.; LUGONES, G.; PEIRANO, F. (2007). "La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro". En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007(pp. p. 261-306). CEPAL.
- BERNAT, G. (2016). Innovación en la industria manufacturera en la posconvertibilidad: la necesidad de complementar con políticas industriales. CABA: CIECTI.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA (2015). Encuesta I+D del Sector Empresarial. Resultados. <https://www.argentina.gob.ar/publicaciones-y-documentos-de-trabajo/id-en-el-sector-empresario>
- FERNÁNDEZ, V. R.; COMBA, D. A.(2012). "Estado e Innovación en la Periferia: ¿por qué y cómo (re) pensar el rol del Estado y las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina?". *Desenvolvimento em Questão*. Vol. 10, Nº 19.
- LAVARELLO, P. J.(2017). "¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?". En *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*(pp. 55-109). Santiago: CEPAL.

- LAVARELLO, P. J.; SARABIA, M. (2017). "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000". En *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*(pp. 157-199). Santiago: CEPAL.
- RODRÍGUEZ, M. A.; LEPRATTE, L.; BLANC, R. L. (2017). « Modos de innovación STI y DUI en KIBS de insumos especializados para producción de alimentos: ¿Existen ventanas de oportunidad para la Argentina?». XVII Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica. ALTEC.
- SARTHOU, N. (2018). "Los instrumentos de la Política en Ciencia, Tecnología e Innovación en la Argentina reciente". *Revista Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*. Vol. 10, N° 18, pp. 97-116.
- UNZUÉ, M.; EMILIOZZI, S. (2017). "Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015". *Temas y Debates*, N° 33, pp. 13-33.

## **Parte II**

### **MERCADO LABORAL Y DESIGUALDAD**





## II. 1. Pasado y futuro del empleo y la distribución del ingreso

*Javier Lindenboim<sup>1</sup>*

*(Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo –CEPED–,  
FCE - UBA)*

### Resumen

En el meollo de los conflictos sociales y políticos actuales se ubica el modo en el que actuamos en común –sea a través de la colaboración o del conflicto– para generar los bienes y servicios que pretendemos usufructuar y, por supuesto, para acceder a ellos. Esto es, para dar lugar de manera indivisible al acto social de producción y de distribución de aquello que fue generado en un tiempo y un ámbito determinados.

En virtud de las reglas de juego establecidas (acordadas o impuestas) esa magnitud queda en poder de los actores participantes de tal proceso creativo según ciertas proporciones. En el capitalismo los principales protagonistas son, sin duda, los empresarios y los trabajadores. Según sea la perspectiva analítica, se atribuye a unos u otros ciertos roles y, concomitantemente, el “derecho” a apropiarse de una parte mayor o menor de aquel resultado productivo.

Esta manera extremadamente simplificada de abordaje permite acceder a un concepto que pareció haberse desdibujado en las décadas

- 
1. Lic. en Economía Política; Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), UBA; Investigador Principal del CONICET; Profesor Titular Consulto (UBA). Agradezco al Dr. Damián Kennedy por la lectura crítica de una versión preliminar de este texto, aunque queda eximido de toda responsabilidad por omisiones, errores o incongruencias subsistentes.

finales del siglo XX pero que, afortunadamente, fue recuperado no hace mucho en Argentina como en otros países de América Latina: la distribución del ingreso.

Es preciso recordar que, así como el acto de producción tiene implicado cierto modo de distribución o reparto de aquello que se generó, tal mecanismo suele ser insatisfactorio por lo que la sociedad, a través de la acción estatal, procura modificar esa asignación inicial. Tal intervención es la que denominamos redistribución.

***Palabras clave:*** *distribución del ingreso, empleo*

## **Introducción**

En el Siglo XX la humanidad buscó infructuosamente un modo de organizar la vida social sobre bases económicas distintas de las predominantes en el capitalismo. Las alternativas imaginadas hasta ahora no lograron materializarse de manera eficaz y duradera. Pero su necesidad sigue en vigencia, por lo que es posible que tal rastreo encuentre respuesta satisfactoria en algún momento futuro.

Para generar los bienes y servicios que los seres humanos pretendemos disfrutar y, por supuesto, para acceder a ellos actuamos en común –sea a través de la colaboración o del conflicto–. Es precisamente allí donde está el meollo de los conflictos sociales y políticos actuales. Esto es, en el indivisible acto social de producción y de distribución de aquello que fue generado en un tiempo y un ámbito determinados.

La convocatoria a compartir con otros estudiosos e investigadores un producto académico focalizado en el Gran Rosario y la provincia de Santa Fe es una ocasión excelente para exponer de manera apretada una visión sobre este punto. La producción social de riqueza se mide y expresa a través de algunos indicadores aceptados por los técnicos especializados en diversas partes del planeta. Uno de ellos, el Producto Bruto Interno (PBI), además de ser el más conocido sintetiza la magnitud del conjunto de bienes y servicios de una sociedad que se destina ya sea al consumo final, a la inversión (incremento de la capacidad productiva) o al intercambio con otras economías del mundo.

En virtud de las reglas de juego establecidas (acordadas o impuestas) esa magnitud queda en poder de los actores participantes de tal proceso creativo, según ciertas proporciones. En el capitalismo los principales protagonistas son, sin duda, los empresarios y los trabajadores. Según sea la perspectiva analítica, se puede atribuir a unos u otros ciertos roles y, concomitantemente, el “derecho” a apropiarse de una parte mayor o menor de aquel resultado productivo.

La existencia de partícipes diferentes –como los trabajadores por cuenta propia– agrega cierta dificultad a la medición y da lugar a algunos acuerdos metodológicos respecto de la identificación de los ingresos de estos actores. Lo mismo, en otro sentido, ocurre con la captura de ingresos vía los llamados impuestos indirectos (una vez neteados los subsidios eventualmente otorgados por el Estado).

Esta manera simplificada de abordaje permite acceder a un concepto que pareció haber perdido vigencia en las décadas finales del siglo XX

pero que, afortunadamente, fue recuperado tanto en Argentina como en otros países de América Latina<sup>2</sup>: la distribución del ingreso.

Es preciso recordar que así como el acto de producción tiene implicado cierto modo de distribución o reparto de aquello que se generó, tal mecanismo suele ser insatisfactorio por lo que la sociedad, a través de la acción estatal, procura modificar esa asignación inicial. Tal intervención es la que denominamos redistribución.

En ese marco, en este artículo exponemos –primero– el conjunto de conceptos y aspectos metodológicos implicados en los debates sobre el crecimiento, el desarrollo, el empleo y la distribución del ingreso.

En los apartados sucesivos se presenta luego: a) una selección de información y de indicadores que permiten hacer un recorrido sobre la realidad económica de Argentina en las últimas décadas; b) una síntesis de información socio laboral desde el último cuarto del siglo pasado y c) una serie de datos tendientes a proponer una semblanza sobre la situación más reciente.

Finalmente, en el cierre, intentamos responder la pregunta respecto del futuro previsible. Por lo tanto, invitamos al lector a iniciar el recorrido.

## **Economía política del desarrollo: tensiones permanentes**

Aún a riesgo de ser reiterativos, digamos que las oportunidades de empleo, la demanda ocupacional, no resultan de otra cosa que de la dinámica de funcionamiento del aparato productivo. Dicho funcionamiento interactúa con las decisiones oficiales, sea por medio de estímulos o de limitaciones que se establecen para la vida económica de una sociedad.

Es interesante tener presente esta circunstancia pues no pocas veces ronda la convicción de que las disponibilidades de puestos laborales y/o el concomitante ingreso derivado de aquellos son obra de la mera voluntad de los actores políticos involucrados. Como veremos más adelante, es muy diferente contar con una participación en el proceso productivo –a partir de la cual somos capaces de captar cierto

---

2. Un texto básico en ese sentido ha sido del DT 4 del CEPED (Lindenboim *et al.*, 2005). La CEPAL dedicó en años recientes varios textos al mismo tema para el país y para la región (ver por ejemplo Abeles *et al.*, 2014).

ingreso– que aquello resultante de una intervención estatal por cuyo medio alguien se beneficia de una transferencia monetaria o accede a determinado bien o servicio sin hacerse cargo del costo del mismo.

De allí surge la distinción entre la distribución (asignación de la riqueza generada, en lugar y tiempo determinados, en el circuito económico) y la redistribución (reasignación social de parte de aquellos recursos a través de la acción estatal).

Tampoco es novedad indicar que frente al impulso que proporciona el crecimiento económico para la demanda ocupacional hay un elemento que actúa en sentido contrario. Se trata del cambio tecnológico. Este es propio del capitalismo en el cual el empresario procura aligerar sus costos, en particular los referidos al componente laboral, para lo cual la innovación y el mejoramiento de la eficiencia productiva son aspectos cruciales. Las últimas décadas, además, agregaron intensidad y velocidad a tales cambios, a tal punto que los procesos de división del trabajo alcanzan niveles y características nunca vistos. El mundo digital se constituye en un elemento disruptivo por excelencia produciendo obsolescencia aún en avances tecnológicos recientes<sup>3</sup>.

Esta circunstancia tiene, por cierto, implicancias individuales y sociales. Puede producir pánico (como parece intentarlo determinada publicidad comercial divulgada en 2018 en los medios de difusión de Argentina) augurando la desaparición de una alta proporción de los “empleos tal cual son hoy conocidos”. Pero también genera inquietud en los responsables políticos al percibir la creciente dificultad para dar satisfacción a la demanda de puestos de trabajo por parte de la población.

Todo esto, a su turno, debe ser puesto en el marco analítico de la deseable búsqueda de acceso a más y mejores bienes y servicios para lo cual la eficiencia productiva de la sociedad es crucial. Frente al consumismo o ante el peligro de demanda ocupacional insuficiente podría especularse con un estancamiento o aún un retroceso en tal sentido. Debe tenerse en cuenta que tal tesitura perturbaría el intercambio con el resto de las economías con las que se interactúa, de manera que todo empuja en la dirección de la ampliación de la inversión productiva.

---

3. En un reciente trabajo de Salama, el economista francés analiza precisamente la cuestión intentando diferenciar el disímil proceso por el que atraviesan los países de mayor desarrollo relativo respecto de los de nuestra región (ver Salama, 2018).

De donde surge la pregunta inevitable ¿es que entonces sobraremos de manera creciente como parte del proceso productivo y, por ende, del mundo del consumo y del bienestar?

Entre las respuestas posibles a este interrogante aquí se elige la siguiente. La clave pasa por reflexionar acerca de si se trata de una cuestión meramente de técnica o eficiencia productiva o, en cambio, se trata de poner el acento en la contracara de la producción: la distribución.

La riqueza generada en una economía en un lapso dado es el conjunto de bienes y servicios finales, es decir, la totalidad de lo producido (“deducido” el equivalente de los insumos utilizados en ese ciclo productivo). Dicha cuantía de valor equivale a la suma de los bienes de consumo y de inversión con el agregado del saldo neto de la balanza comercial (puesto que utilizamos bienes adquiridos en el exterior y enviamos al resto del mundo parte de nuestro producido). También hay una tercera forma en que se expresa esta masa de riqueza: la apropiación de parte del sector de los trabajadores y lo que queda en manos de los empresarios<sup>4</sup>.

Como es sabido, la proporción de los salarios sobre el PBI a precios de mercado nunca llegó en Argentina al 50%, proporción “mágica” con la que Perón aludía a un presunto reparto equitativo. En cambio, excluida la presencia estatal (percepción de impuestos indirectos y otorgamiento de subsidios a las empresas para controlar la suba de precios) la proporción en los últimos años ha venido rondando en el país el 50%.

Es verdad que la disputa entre capital y trabajo es cualquier cosa menos algo sencillo. Y que en la sociedad moderna participan actores un poco más variados o matizados. Pero no parece haber dudas acerca de que en el siglo XXI la armonía o el conflicto entre capitalismo y democracia conforma un debate que está a la orden del día. El siglo pasado atravesó las situaciones más diversas en tal sentido en la medida en que la humanidad experimentó formas alternativas de organizar la vida económica y la sociedad misma que fueron importantes pero, históricamente, de vida efímera.

Los viejos debates políticos y filosóficos acerca de la naturaleza y tipo de los cambios sociales fueron superados por la experiencia

---

4. A lo que se adiciona el monto correspondiente al total de impuestos indirectos descontados los subsidios que se otorguen. En este caso estamos hablando del PBI.

misma. Aún está en disputa la interpretación de la implosión de las economías del “socialismo real”, en cuanto a si fue debida a errores (superables) en la configuración política y productiva o bien a la inaccesibilidad de generar al nuevo hombre que sería artífice pleno de una sociedad nueva, de hombres y mujeres libres, solidarios y tan eficientes como hiciese falta para el funcionamiento de la nueva sociedad.

Lo que perdura, socialmente, es la necesidad de incrementar la capacidad productiva del aparato económico, incluso al margen del modo de organización que se haya adoptado. La conjugación de los avances científicos que aseguran mejoras en la calidad de vida (las que se expresan en mayor longevidad con el consiguiente incremento de las necesidades de las personas y de las familias) y el requerimiento de que el componente productivo proporcione tales bienes y servicios impulsa a una ampliación constante de su potencial, esto es, de la productividad media de la economía y en particular la referida a la eficiencia laboral.

Aquí se presenta otro de los conflictos indudables: esa búsqueda de mayor eficacia productiva va en contra de la aspiración de formar parte de dicho proceso en aras de obtener los medios para acceder a aquellos bienes y servicios mejorados y acrecentados. En otros términos, el aumento necesario de la productividad conspira con la también necesaria mayor demanda de fuerza laboral. Ese conflicto se puede percibir como la puja entre quienes integran el proceso productivo o bien como la búsqueda (sea de manera racional o de forma abrupta) de mecanismos mejoradores de la forma en que la riqueza que se genera socialmente sea distribuida de modo menos desigual. En el marco del capitalismo, sin dudas, se trata de que el aumento de la productividad sea aprovechado para incrementar incesantemente la inversión (que sirva para realimentar el proceso) pero también para mejorar el standard de vida de todos los integrantes del mecanismo de producción en particular de los trabajadores involucrados en el mismo.

Paralelamente, esta perspectiva se asocia con la pretensión de que la sociedad misma a través de la acción estatal garantice lo que no resulta de la acción del mercado: que todos sus miembros estén en condiciones de la vida social. Visto de este modo, las derivaciones en materia de intervención pública, de política económica, de política fiscal, etc. son inmensas. Y no puede ser de otro modo, dada la complejidad que tienen en la actualidad las relaciones sociales.

Asimismo, concebida la dinámica productiva y distributiva en estos términos se aprecia que las dicotomías tales como “consumo versus



inversión” o “mercado interno versus exportaciones” expresan visiones esquemáticas, seguramente bien intencionadas en la mayoría de los casos, pero alejadas de la realidad. En Argentina alrededor de dos tercios o tres cuartos del producto se destina al consumo, de manera que al margen de orientaciones de política económica el grueso de la producción ha tenido ese destino. También es cierto que la tasa de inversión en el país es relativamente baja y fue declinante en las décadas recientes, lo cual no parece difícil de asociar a las crecientes dificultades por las que sigue atravesando la economía argentina<sup>5</sup>.

De tal manera, el resultado de la creación de riqueza puede expresarse en la distribución entre capital y trabajo de la cual el indicador típico es el de la participación salarial. Dicha participación depende de la media salarial tanto como del volumen de la fuerza de trabajo involucrada. Esta última dependerá –como lo sugiere el esquema– de los así llamados factores poblacionales o demográficos. Y la demanda laboral será función de la dinámica del ciclo como de la evolución de la productividad. Naturalmente, las regulaciones estatales y la organización gremial de los trabajadores agregarán elementos para su determinación. El esquema que sigue procura sintetizar esta perspectiva.

#### Determinaciones principales del nivel de empleo y la participación salarial



*Fuente: elaboración propia*

5. Más adelante nos detendremos en este punto a fin de develar si la caída de la inversión explica en parte el creciente deterioro económico del país.

Como resultado de todo ello deriva un modo particular de distribución del ingreso, el que será más o menos perentorio modificar cuanto más insatisfactorio socialmente sea su resultado. Esto es, simplificando al extremo: cuanto peor sea la distribución primaria o funcional del ingreso más necesario será la intervención estatal con diversos mecanismos redistributivos.

Desde el punto de vista de los perceptores, en relación con la distribución primaria los indicadores suelen referir a los niveles de empleo o de salario o a sus proporciones relativas. En lo referido a la distribución secundaria, o redistribución, tenderemos a mirar las transferencias o los subsidios gestionados por el sector público. Finalmente, el resultado final y combinado de ambas etapas suele resumirse en las medidas de dispersión que aluden a los ingresos personales o familiares captados generalmente por medio de las encuestas a hogares<sup>6</sup>.

Se aprecia entonces que el núcleo básico de la distribución del ingreso en nuestra sociedad deviene de la instancia económica y es apreciada por la proporción que captan tanto el capital como el trabajo así como por los niveles de empleo y de salario correspondientes. En Argentina es la estimación que realiza la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales a través de la denominada Cuenta de Generación de Ingreso<sup>7</sup>.

La intervención pública, a su turno será perceptible tanto por el tipo y composición de los ingresos fiscales como por las características del uso de los mismos con propósitos redistributivos, sean transferencias o subsidios o incluso la provisión de servicios colectivos.

En resumen, los habituales indicadores y medidas sobre la situación de las personas y de sus familias en materia de ingresos reflejarán el resultado combinado de la distribución primaria y la secundaria (redistribución) o sea lo que percibimos por medio de ellos es el final del ciclo completo y complejo de vínculos económicos y sociales vigentes.

Antes de adentrarnos en los datos, hace falta una aclaración adicional. Los debates sobre distribución se vinculan con los de desigualdad. En este último sentido, en lo que va del siglo se han difundido estudios sobre concentración relativa que pueden dar lugar a confusión.

- 
6. Se excluye aquí toda mención a la calidad de vida de las personas así como a los indicadores cualitativos al sólo efecto de no desviar el foco expositivo.
  7. Véase Cuentas Nacionales. Metodología de estimación Base 2004 y serie a precios constantes y corrientes Metodología INDEC N° 21 Septiembre 2016, Buenos Aires

La desigual distribución en cada ciclo económico deriva a través del tiempo en mayor disparidad en la propiedad de la riqueza. Si con algún artilugio modificáramos la manera en que está distribuida la riqueza en pro de mayor equidad podemos imaginar que daríamos un paso importante en la dirección deseada. Pero si no modificamos el patrón distributivo, es decir, la manera en que se asigna la participación en el proceso productivo, volveríamos a generar la disparidad en la riqueza que los estudios más conocidos en boga indican.

### **Argentina revisitada: décadas en el laberinto**

En este apartado, luego del apretado recorrido precedente, procuramos hacer un recorrido empírico haciendo uso de información principalmente económica sobre Argentina en las décadas recientes.

### ***La dinámica de la creación de riqueza: producto e inversión***

Una de las características de la economía argentina es la intensidad de la variación en el ritmo de su actividad económica. Si bien es cierto que en el capitalismo la tónica está lejos de referir a un comportamiento estable o morigerado, la sucesión de ciclos extremos en el país es a su vez causa y consecuencia de la intensidad de los conflictos socioeconómicos (Gráfico 1).

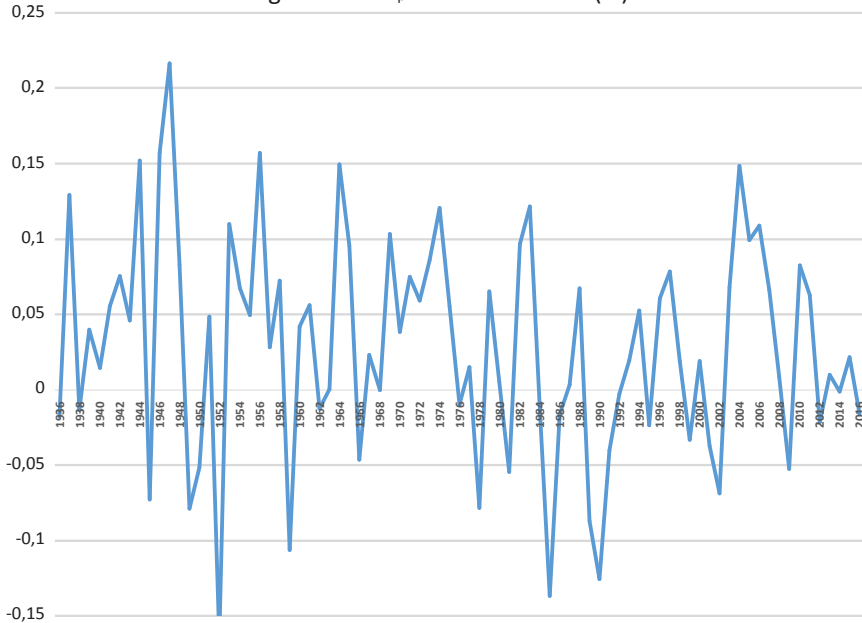
Basta con una rápida comparación con el comportamiento de otros países<sup>8</sup> del hemisferio norte o de América Latina para verificar que es muy difícil encontrar países como el nuestro en el que uno de cada tres años hay caída absoluta del producto bruto interno.

En efecto, según lo muestran datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desde 1970 en adelante la frecuencia de años de caída del producto es notablemente menor en el resto de los países. Según los casos, la caída del producto se da en uno cada ocho o nueve años y en algunos, como en Colombia, se registra sólo un año de caída en cuatro décadas. Este es un elemento que no puede dejar de tenerse en cuenta para el análisis pues la intensidad (y profundidad) de las oscilaciones en Argentina son parte relevante en la explicación de nuestros magros desempeños (Gráfico 2).

---

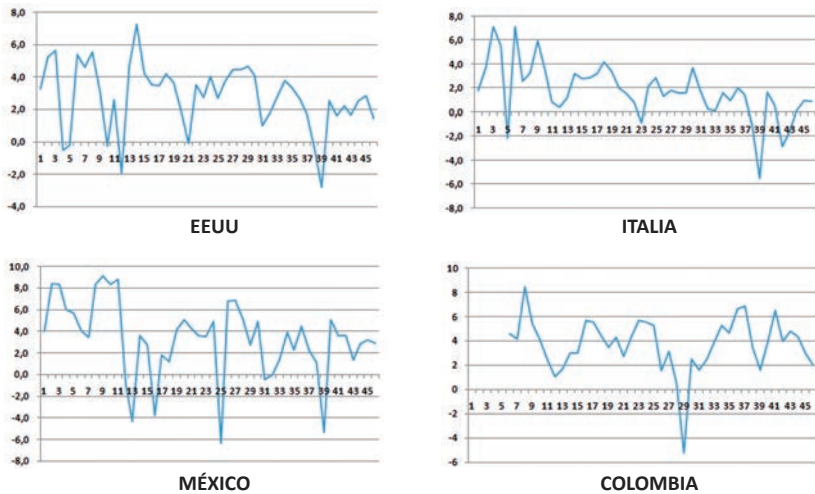
8. A los efectos de la comparación, debe tenerse en cuenta que los datos de los demás países cubren sólo la mitad del lapso provisto para Argentina.

**Gráfico 1. Argentina. PBI<sub>pm</sub> variación anual (%) 1935-2016**



*Fuente: elaboración propia del CEPED inédita, basada en diversos documentos de trabajo y en la tesis doctoral de Damián Kennedy (2012)*

**Gráfico 2. Variación anual del PBI, países seleccionados (1971-2015)**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de datos recopilados por la OCDE, <https://stats.oecd.org/> National Accounts, Annual National Accounts, Main aggregates, Gross domestic product (GDP)*

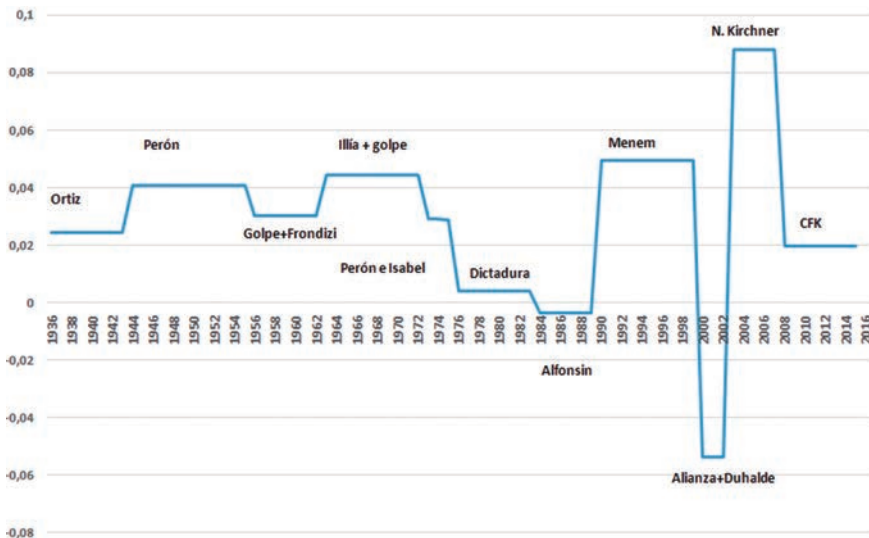
Por otra parte, al hacer el promedio de variación anual al interior de cada “etapa” o período político de Argentina, nos encontramos con datos de interés y no pocas sorpresas.

Tomando los últimos ochenta años, el mejor crecimiento medio anual (por encima del 8%) corresponde al gobierno del presidente Néstor Kirchner. Esto se explica, al menos en parte, por a la inmediatez de la crisis de comienzos de siglo. Esa crisis incluyó el período de mayor y más extensa caída del PBI que afectó, de modo singular, al frustrado gobierno de la Alianza (1999-2001) y al interregno de Eduardo Duhalde (2002-2003).

En la comparación se ubican luego, en sucesivos escalones descendentes –entre 4 y 5 por ciento medio anual–, los años noventa (Menem), la década del sesenta (Illía y los gobiernos militares que lo derrocaron) y el lapso que va desde el golpe militar de 1943 que dio origen al peronismo hasta el derrocamiento de Perón en 1955.

En cambio, el doble ciclo de Cristina Fernández de Kirchner –2%– sólo supera al desempeño de la dictadura iniciada en 1976 y al gobierno de Raúl Alfonsín<sup>9</sup>.

**Gráfico 3.** Variación PBI (% anual) por períodos

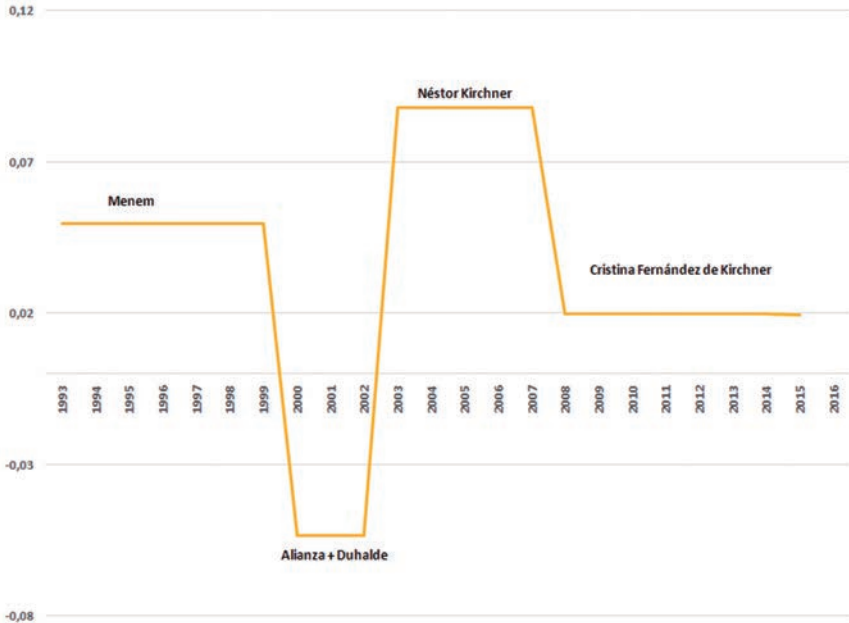


Fuente: ídem Gráfico 1

9. Además del lapso 2000-2002 antes mencionado.

Si nos concentramos en el último cuarto de siglo la información que muestra el gráfico siguiente es muy ilustrativa en similar sentido.

**Gráfico 4.** Variación del PBI (% anual medio) 1993-2016



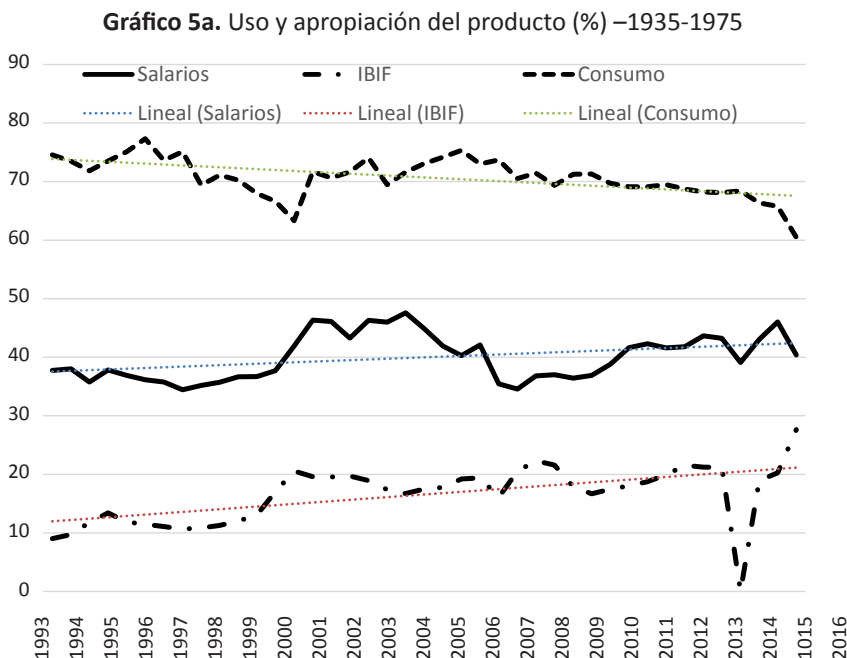
Fuente: ídem gráfico 1

La información básica acerca de la dinámica del comportamiento económico de Argentina sería incompleta si no se adicionara el material referido a la utilización del producto (consumo e inversión) y a la apropiación del mismo, o sea, la distribución funcional o primaria del ingreso.

Las ocho últimas décadas muestran cierta disparidad si la subdividimos en mitades. Veamos primero los datos referidos a las cuatro décadas que van desde mediados de los años treinta hasta las vísperas de la dictadura militar. Allí se ve una tendencia levemente creciente de la tasa de inversión así como de la participación salarial. El consumo, en cambio tiende a declinar en ese período (Gráfico 5a).

En cambio, la dinámica posterior presenta algunas modificaciones. Los salarios, que inician el recorrido en uno de los puntos más bajos

de la serie, se recuperan aunque con varios altibajos<sup>10</sup>. El consumo, a su turno, tiende a mostrarse en un nivel similar a lo largo de las cuatro décadas más recientes (la línea de tendencia es horizontal). Y la inversión revierte su tendencia inicial creciente mostrando una declinación por demás preocupante (Gráfico 5b).



*Fuente: elaboración propia del CEPED inédita, basada en diversos documentos de trabajo y la tesis doctoral mencionada*

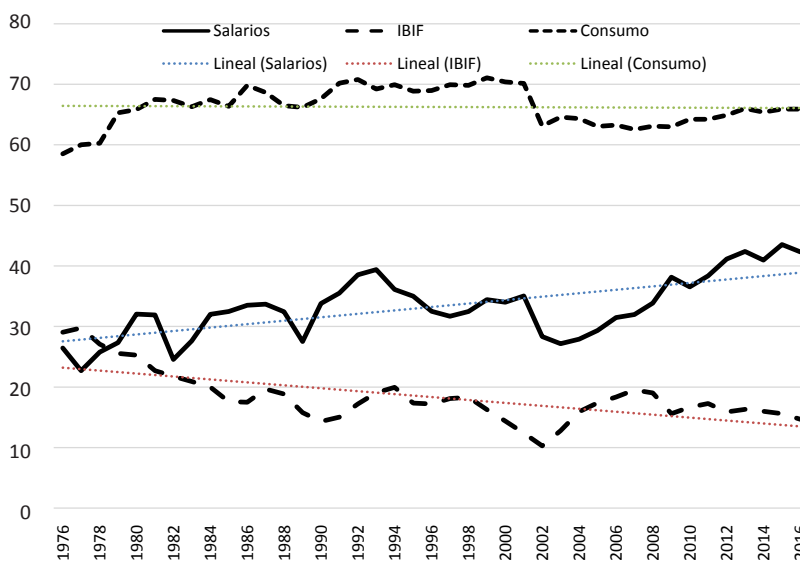
En este último sentido, la conjunción de las orientaciones de política económica y la reticencia empresaria a transformar el excedente captado en inversión productiva ha redundado en una continua caída de la tasa de inversión.

Hubo dos claros períodos de recuperación de dicha tasa. A comienzos de los años noventa y luego de la superación de la crisis de 1998-2001. El primero de ellos se caracterizó por un mejoramiento de la capacidad productiva media influido por el proceso de privatizaciones

10. El peso de la recuperación de la participación salarial en lo que llevamos del siglo XXI, sumado a lo bajo del punto de partida, explican la tendencia.

y extranjerización de parte del aparato productivo junto con la desaparición de sectores menos eficientes de menor porte. El último lapso corresponde a los años inmediatos a la crisis de principios de siglo. Lo singular de este último período fue la simultánea mejoría de la participación salarial. Resta analizar si la caída del ritmo de inversión es atribuible a la mayor participación salarial en el Valor Agregado o es una mera continuación del desempeño histórico (deficitario) en la materia. Lo que no deja lugar a dudas es que tan baja inversión es incompatible con un horizonte de crecimiento y de desarrollo y, en estas condiciones, el país parece alejarse de entornos de sostenibilidad (Gráfico 6).

**Gráfico 5b.** Uso y apropiación del producto (%) – 1975-2015



*Fuente:* elaboración propia del CEPED inédita, basada en diversos documentos de trabajo

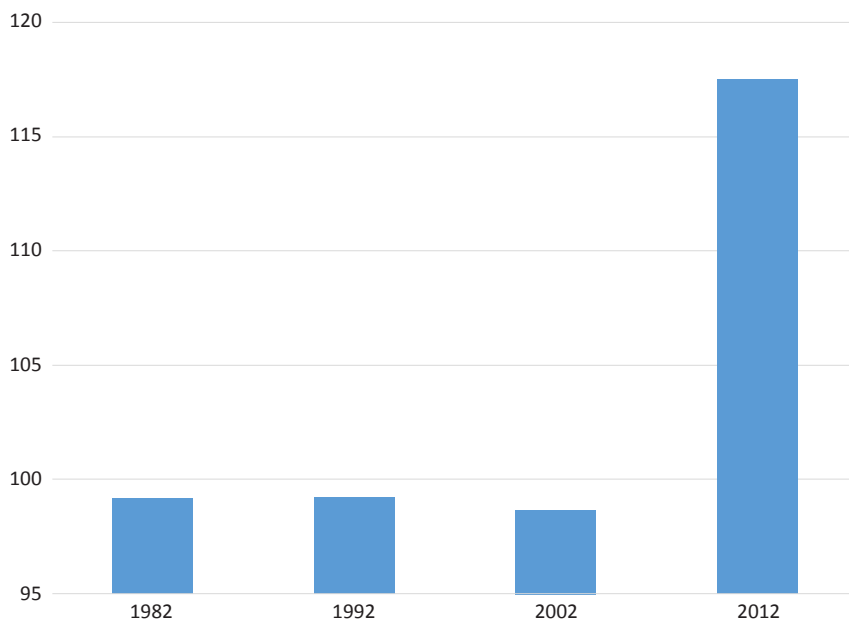
Un elemento externo de fuerte incidencia en la dinámica histórica de la economía nacional está vinculado a los términos del intercambio. Su comportamiento negativo o su estancamiento en las últimas décadas del siglo XX<sup>11</sup> se modificaron de manera intensa con la irrupción de

11. Raúl Prebisch, al frente de la CEPAL, y ese organismo en diversos estudios describieron ese proceso y lo explicaban como parte sustantiva de las



los grandes países asiáticos, en especial luego del ingreso a la Organización Mundial de Comercio de la República China.

**Gráfico 6.** Evolución Índice términos de intercambio (1993 = 100)



*Fuente: elaboración propia con datos de la Base de datos de CEPAL*

En relación precisamente con las deficiencias en materia de inversión puede verse en el Gráfico 7 que su disminución casi no ha dejado de ocurrir en las décadas últimas.

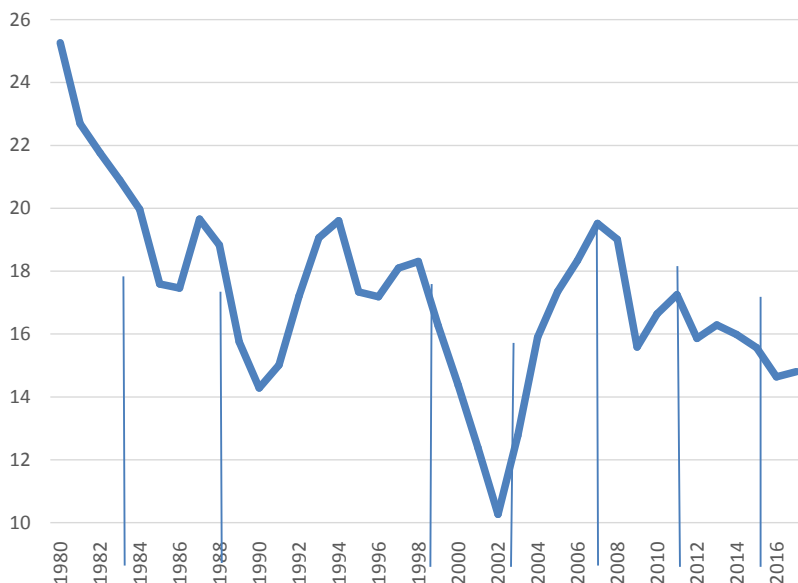
Una sistematización por períodos de gobierno como la que se encuentra en el Cuadro 1 muestra que desde la recuperación de la democracia, el mejor período gubernamental en esta materia es el de Raúl Alfonsín (19%) seguido del de Néstor Kirchner (18%)<sup>12</sup>.

---

dificultades regionales que ubicaban en la escasa industrialización y, de manera especial, en el continuo deterioro de los términos de intercambio.

12. Ninguna de estas estimaciones de variables aisladas caracterizan una gestión gubernamental aunque cada una contribuye a su interpretación.

**Gráfico 7.** Inversión respecto del PBI (%)



*Fuente:* serie empalmada en el CEPED sobre la base de IBIF-Cuentas Nacionales, INDEC

**Cuadro 1.** Tasa de inversión media anual (%) en cada período presidencial desde 1983

|           |      |
|-----------|------|
| Alfonsín  | 18,6 |
| Menem     | 17,2 |
| De la Rúa | 13,4 |
| Duhalde   | 11,5 |
| NK        | 17,8 |
| CFK       | 17,1 |
| CFK       | 15,9 |
| Macri     | 14,7 |

*Fuente:* elaboración propia sobre la base de los datos a precios corrientes de las Cuentas Nacionales, INDEC

En resumen, durante varias décadas desde los años treinta, la característica en materia de crecimiento económico ha sido la elevada

volatilidad casi sin parangón en el mundo. Al mismo tiempo y seguramente con estrecha vinculación con ello, la tasa de inversión ha ido paulatinamente declinando, en especial en los últimos cuarenta años. Si la economía de Argentina estaba distante en materia de productividad media de las economías principales del mundo, este desempeño sirvió para que la brecha se ampliara.

### ***La distribución primaria***

Las series históricas de las variables socioeconómicas principales no existen sino como reconstrucciones de fuentes no necesariamente homogéneas<sup>13</sup>. En Argentina, el INDEC no se ha ocupado de construir series de ese tipo. De hecho, así como para la homogeneización de datos urbanos hubo trabajos pioneros como los de César Vapñarsky o en otros más generales sobre estadísticas económicas son conocidos los aportes y sistematización de la consultora de Orlando J Ferreres<sup>14</sup>, también sobre los datos de distribución primaria del ingreso fue necesario un esfuerzo retrospectivo<sup>15</sup> (Gráfico 8).

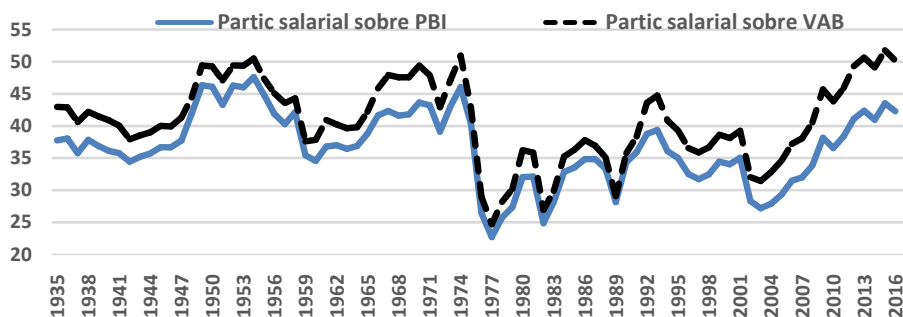
Sucesivos ajustes y modificaciones de la serie construida a mediados de la primera década del siglo XXI<sup>16</sup> llevan a una serie histórica presentada aquí en dos versiones: una referida al Producto Bruto Interno a precios de mercado y otra al Valor Agregado Bruto, en la que se excluye la incidencia de los impuestos indirectos netos de subsidios.

Presentar ambas series sirve para apreciar que la incidencia fiscal mencionada no ha sido homogénea a lo largo de este amplio período.

- 
13. Los organismos internacionales han venido progresando en el armado de datos relativamente recientes. Hay ámbitos que cubren lapsos más prolongados como el Maddison Project Database
  14. Vapñarsky, C. (1979). La población urbana argentina en 1960 y 1970. Buenos Aires: CEUR; Ferreres, Orlando J. Dos siglos de economía argentina (1810-2010), varias ediciones falta año
  15. En esta materia, luego de décadas de grandes lagunas informativas y analíticas, el primer trabajo que se ocupó de poner en el tapete las ideas y los datos sobre el tema fue el DT 4 del CEPED ya citado.
  16. Originados en los cambios en el año base de las series de producto y en diversos avatares por los que atravesaron las estadísticas públicas en Argentina.

Entre mediados de los años treinta y la víspera del golpe militar de 1943 el promedio del diferencial fue del 12%. Durante la década peronista y la segunda mitad de los años cincuenta la incidencia disminuyó un par de puntos porcentuales (8%). Los sesenta y los setenta vuelven al 10% y se retrocede fuertemente durante los años ochenta (principalmente cubiertos por la etapa de Alfonsín). En los noventa (considerando no sólo los gobiernos de Menem y de la Alianza sino también el año de transición de E Duhalde) se duplica hasta alcanzar el 13%.

**Gráfico 8.** Participación salarial respecto del PBI y del VAB (%)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos inéditos del CEPED

Pero el salto principal se observa a partir de 2003. En ese período se suma al ya incrementado porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (21% desde el primer mandato de Menem) el creciente peso de las llamadas retenciones a las exportaciones. Todo ello adquiere tal magnitud que absorbe la gran importancia de los subsidios otorgados.

El hecho de que la serie es resultado de un delicado proceso de empalme de informaciones heterogéneas configura un obstáculo para un análisis más detallado. No resulta claro, por ejemplo, el carácter progresista o no de los momentos de mayor o menor amplitud de la diferencia entre ambas magnitudes de la participación salarial en la riqueza generada. Frente al concepto de que los impuestos indirectos son en principio identificables con la intervención fiscal regresiva o, al menos, menos progresiva en relación con las fuentes de ingresos públicos sostenidos en una base de imposición a los ingresos y a los patrimonios, se puede argumentar que momentos de percepción de impuestos indirectos –por lo común de más fácil percepción– son aquellos en los que se ha podido producir mayores y/o mejores mecanismos de transferencia.

Lo cierto es que, en el siglo XXI, este fuerte incremento del diferencial de la participación en relación al PBI y al VAB facilitó un también intenso proceso redistributivo a favor del sector laboral. Esa participación llegó a magnitudes record desde el punto de vista histórico en base al VAB. En cambio, la participación salarial respecto del PBI muestra niveles elevados pero que no llegan a constituirse en picos insuperados en cuanto a magnitud.

### ***Algunas conclusiones preliminares***

Un rápido repaso de los elementos vistos hasta aquí ilustra acerca de la falta de coincidencia entre la evolución del crecimiento económico (y la dinámica distributiva) con respecto a lo que suele representar la memoria histórica.

Un ejemplo sencillo es observar que la media de crecimiento de los años sesenta es similar a la del promedio de los gobiernos kirchneristas. En el mismo sentido, se puede notar que los sucesivos “pisos” y “techos” se vinculan no sólo con las correspondientes situaciones derivadas de políticas particulares sino en gran medida con los respectivos contextos regionales o internacionales así como con procesos más o menos dilatados. Así, el pico observado a comienzos de los años setenta en materia de distribución del ingreso –más allá del momento y sus políticas específicas– culmina un lapso dinámico y progresivo del que no se tiene adecuado registro.

En América Latina los argumentos de Raúl Prebisch y los documentos de la CEPAL acerca de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio de los países de la región alumbraron los análisis referidos a la segunda mitad del siglo XX casi sin fisuras. Sin embargo, dicha inercia analítica contribuyó negativamente para apreciar el rotundo cambio producido en la relación internacional de precios a comienzos del siglo actual tal como muestra el gráfico respectivo. Esto vale para la producción y exportación de casi todos los productos primarios, hoy conocidos como *commodities*, cuyos precios alcanzaron magnitudes excepcionales para toda la región latinoamericana tanto en petróleo, como en soja, cobre, etc.

### **Empleo, distribución del ingreso y pobreza en el siglo XXI**

En el apartado anterior aludíamos a los elementos estructurales de nuestros países y a los importantes cambios habidos a escala internacional

que los afectaron. Lo que no parece arrojar dudas es que no puede prescindirse de las consideraciones de largo aliento y de contexto para el análisis de la evolución reciente de los países de América Latina y, en especial, de Argentina. Mucho más al mirar el balance de lo acontecido luego de una primera década del siglo XXI durante la cual se revirtieron los motores externos (caída de los altos niveles alcanzados por los precios de las *commodities*, modificación de las condiciones financieras con la consiguiente suba de las tasas de interés, etc.).

Cuánto de ese contexto internacional y cuánto de las opciones de política elegida en este último lapso pesaron en la recuperación económica y la mejora distributiva –en especial en el período 2003/2007– es difícil de determinar con nitidez. De lo que no hay dudas es que tanto aquí como en toda América Latina su interacción fue más que relevante.

Desafortunadamente, buena parte de los avances (en materia distributiva, de disminución de la pobreza y de la desigualdad, de crecimiento económico) fueron mermando y aun desapareciendo<sup>17</sup> con lo que se puso en evidencia que los cambios tenían efectivamente mucho de condiciones internacionales y que los cambios internos eran menos potentes de lo que se deseaba y se creía. Todo esto terminó afectando de manera intensa las experiencias que parecían impetuosas en el sentido de promoción de cambios regionales progresistas.

Veamos lo ocurrido en Argentina en materia de empleo y distribución del ingreso en ese contexto desde la crisis de comienzos de siglo a través de una década y media aproximadamente, para analizar –un poco más adelante– la situación presente.

Hay suficientes evidencias de que el empleo asalariado creció poco en la última década del siglo XX, con pérdida de trabajo protegido y aumento de la precariedad laboral. A su turno, luego del quinquenio de caída del producto (1998-2002) la recuperación fue tanto o más intensa que la caída precedente y el aumento del empleo se sostuvo de modo central en el componente asalariado<sup>18</sup>, en particular el del sector privado protegido con un rol significativo de la demanda de las empresas pequeñas y de mediano porte.

El moderado proceso de recuperación iniciado a mediados de 2002 se tornó en impetuoso ya el año siguiente, de modo que al asumir a mediados de 2003 el Presidente Néstor Kirchner la vida económica

---

17. Como los superávits fiscal, externo o energético en el caso de Argentina.

18. Esa recuperación fue muy notable, porcentualmente, en la industria y la construcción.

estaba en franco movimiento. Ese dinamismo se mantuvo a lo largo de su período de gobierno pero no pudo ser trasladado a los dos períodos siguientes ejercidos por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

En efecto, el Cuadro 2 muestra que así como la pérdida del empleo de los noventa fue intensa en los sectores urbanos productores de bienes fue igualmente fuerte en su recuperación entre 2003 y 2007 pero se detuvo luego con similar nitidez.

**Cuadro 2. Variación del empleo asalariado según ramas y calidad (%)**

|  | Por Subperíodos   |               |            |                   |               |             |                   |               |             |
|--|-------------------|---------------|------------|-------------------|---------------|-------------|-------------------|---------------|-------------|
|  | 3T 2003 - 2T 2007 |               |            | 2T 2007 - 2T 2011 |               |             | 2T 2011 - 2T 2015 |               |             |
|  | Cambio total      | Explicado por |            | Cambio total      | Explicado por |             | Cambio total      | Explicado por |             |
| Protegido                                      |                   | Precarios     | Protegido  |                   | Precarios     | Protegido   |                   | Precarios     |             |
| SIN PLANES                                     |                   |               |            |                   |               |             |                   |               |             |
| Manufactura (con EGA)                          | 31,1              | 27,5          | 3,6        | 0,2               | 6,3           | -6,1        | 5,9               | 6,1           | -0,2        |
| Construcción                                   | 61,9              | 35,5          | 26,4       | 6,8               | 2,6           | 4,2         | 16,2              | 1,0           | 15,2        |
| Comercio                                       | 25,3              | 21,5          | 0,9        | 11,7              | 11,5          | 0,2         | -9,5              | -1,7          | -1,8        |
| Transporte, comunicaciones y servicios conexos | 31,0              | 21,2          | 9,8        | 4,5               | 9,6           | -5,2        | 10,2              | 11,9          | -1,8        |
| Servicios financieros e inmobiliarios          | 43,9              | 36,5          | 7,4        | 18,3              | 21,3          | -3,0        | -20,6             | -18,6         | -2,1        |
| Administración pública y defensa               | 16,3              | 12,2          | 4,1        | 9,3               | 10,7          | -1,3        | 21,0              | 20,2          | 0,8         |
| Enseñanza, servicios sociales y comunitarios   | 14,6              | 17,1          | -2,4       | 7,3               | 7,8           | -0,5        | 7,1               | 9,5           | -2,4        |
| Servicio doméstico                             | 17,8              | 6,5           | 11,3       | 1,2               | 7,4           | -7,2        | 5,7               | 4,7           | 1,0         |
| Otros (1)                                      | 32,9              | 26,4          | 6,4        | 20,6              | 19,7          | 0,9         | -7,3              | -6,5          | -0,9        |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>26,3</b>       | <b>21,2</b>   | <b>5,0</b> | <b>8,4</b>        | <b>10,3</b>   | <b>-1,9</b> | <b>2,9</b>        | <b>3,3</b>    | <b>-0,4</b> |

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. *Nota:* No se considera a los beneficiarios de PIJHC (1) Se incluyen actividades primarias, Servicios empresariales y de alquiler, Otros servicios y Sin especificar

Se inicia así un período en el que el ritmo de aumento del empleo asalariado declina sin pausa llegando a ser inferior al ritmo de aumento de la población a partir de 2011.

Dentro de los asalariados protegidos fueron cambiando las ramas de relevancia en el aumento ocupacional. En el período inicial el Comercio y la Enseñanza y otros servicios fueron las de mayor participación con 21% cada una. En el cuatrienio siguiente (cuando ese componente bajó a la mitad su dinamismo) el primer lugar lo ocupó la rama de Finanzas con 26% y el Comercio mantuvo su incidencia. En el último lapso mostrado en el cuadro del total de asalariados protegidos

(cuyo ritmo de aumento fue aún mucho más modesto), dos tercios lo explica la Administración pública y gran parte del resto la Enseñanza y los servicios sociales y comunitarios. Sin duda la endeblez de la dinámica económica y, por ende, de la demanda laboral ya era ostensible.

En ese lapso, el empleo en Administración Pública y Defensa actuó como parcial compensación de ese menor ritmo ocupacional (o incluso caída absoluta). En el primero de los cuatrienios considerados (2003-2007) su ritmo era la mitad del que mostraba el conjunto de los asalariados. En el segundo lapso bajó su dinamismo, pero igual fue superior a la media (9,3 frente a 8,4%) para llegar en el lapso 2011-2015 a presentar un ritmo de incremento equivalente a siete veces el aumento promedio (21 respecto de 2.9%).

De igual modo, el abrupto descenso en la tasa de desempleo y la fuerte baja de la precariedad laboral lleva a estos indicadores, al finalizar el mandato de Néstor Kirchner, a niveles que no logran modificarse significativamente en los ocho años siguientes.

Algo parecido ocurre con la disminución inicial de los índices de pobreza, respecto de cuya estimación dejamos de tener posibilidad de informarnos<sup>19</sup> habida cuenta de la notoria manipulación de las estadísticas públicas a partir de la intervención de hecho del organismo rector (el INDEC) a comienzos de 2007.

Los cálculos alternativos muestran que la baja sensible de la pobreza ocurrida en la primera década del siglo no sólo se detuvo sino que incluso se revirtió, retornando su incidencia en las personas del universo urbano de Argentina –en 2015– a niveles del orden del 30%. Y que la evolución en los últimos dos años mantuvo su cuantía en torno de ese valor<sup>20</sup>.

Para los años recientes el ODSA de la UCA señaló que el alto nivel de pobreza de 2015 se había incrementado en 2016 y declinado en 2017. Esta mejoría incluso expresaba una mejor situación que la de 2014 y similar a la de 2010.

- 
19. No es ocioso recordar la desafortunada frase del entonces ministro Kicillof acerca de la estigmatización de la pobreza cuando anunció en marzo de 2015 que se dejaba de medirla con retroactividad al año precedente.
  20. Según datos oficiales (INDEC, 2018a) reproducidos por las organizaciones sociales (ISEPCi, 2018) los porcentajes de incidencia de la pobreza en las personas fueron del 30% en el segundo semestre de 2016; los semestres de 2017 arrojaron 28.6 y 25.7 y en el primer semestre de 2018, recién informado fue de 27.3%.



**Cuadro 3.** Tasas de indigencia y de pobreza - EDSA Bicentenario

| Año  | Incidencia en las personas (%) |            |
|------|--------------------------------|------------|
|      | Pobreza                        | Indigencia |
| 2010 | 28.2                           | 6.4        |
| 2011 | 24.7                           | 6.1        |
| 2012 | 26.2                           | 5.7        |
| 2013 | 27.4                           | 5.4        |
| 2014 | 28.7                           | 6.4        |
| 2015 | 29.7                           | 5.7        |
| 2016 | 32.9                           | 6.9        |
| 2017 | 28.6                           | 6.4        |

*Fuente: Salvia et al. (2018)*

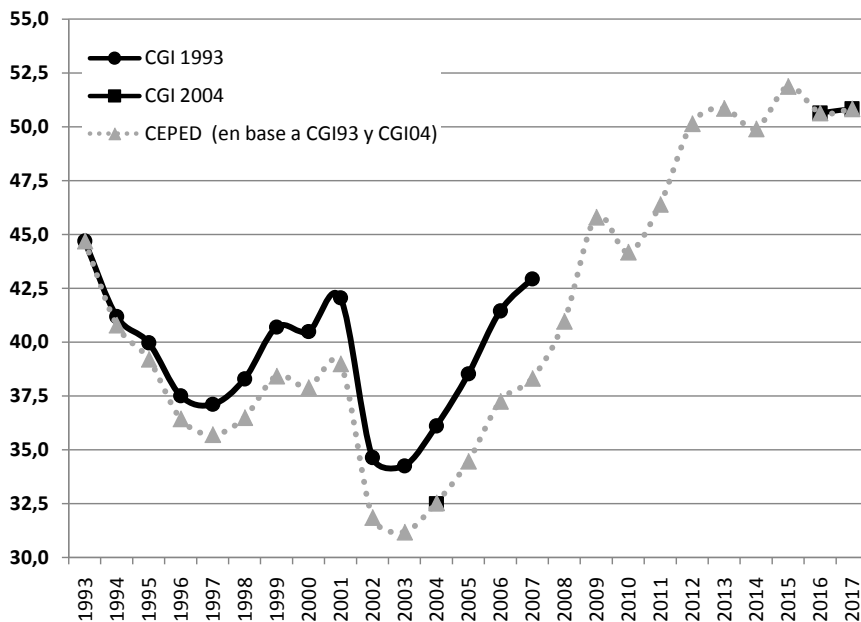
En ese marco, las estimaciones sobre distribución funcional del ingreso arrojan una mejoría de la participación salarial desde 2004 en adelante (Gráfico 9). Aquí también la discontinuidad de las series, los cambios metodológicos y los efectos derivados del desmanejo de las estadísticas públicas hacen difícil contar con series coherentes y plenamente sólidas. En este caso, los esfuerzos realizados en el CEPED arrojan resultados coincidentes con otras estimaciones no oficiales como las del CETyD, en este caso constituido por un conjunto de ex funcionarios de la gestión anterior<sup>21</sup>.

Si nos focalizamos en las décadas recientes, el gráfico ilustra el irregular proceso oscilante en los noventa y la evolución nítidamente creciente en el siglo actual. No sólo eso. Se ve también que el cambio de gobierno a fines de 2015 no alteró la participación salarial, al menos hasta 2017.

Se aprecia que el año 2016, difícil para los sectores populares, fue sin embargo uno en el que la participación de los salarios fue levemente superior a la registrada en 2014 y 2012. En rigor es el mejor año –junto con 2013 y 2017– detrás únicamente del nivel record de 2015 que, de todos modos fue superior en poco más de un punto porcentual (Gráfico 10).

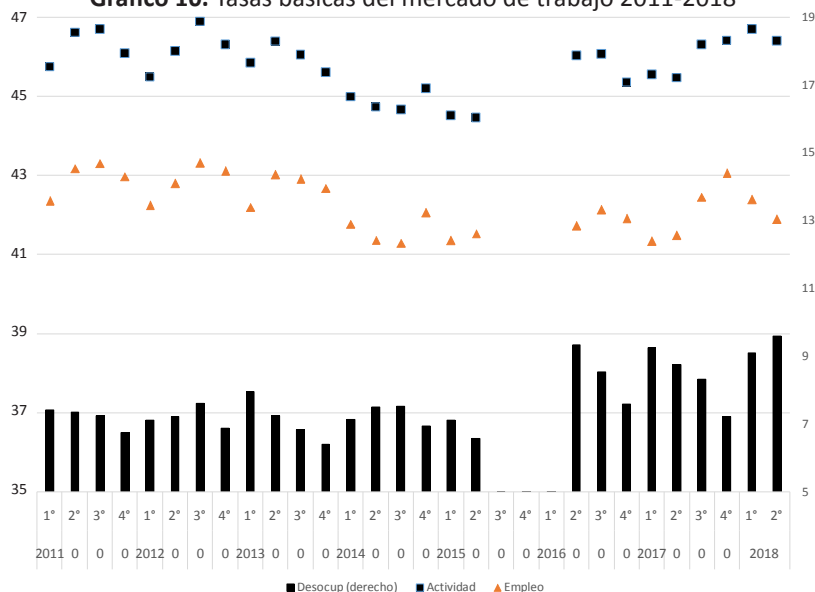
21. Ver CEPED DT 24 (2018); CETyD (2017). Estas estimaciones coinciden con las oficiales en tomar como punto de referencia el 32,5 atribuido a 2004 y el 50,5% para 2016, Lo que hacen es interpolar los valores entre ambas fechas mostrando el sendero recorrido.

**Gráfico 9.** Participación salarial en el VAB Empalme de las series oficiales (%)



Fuente: D. Kennedy y otros, 2018 (Gráfico 1)

**Gráfico 10.** Tasas básicas del mercado de trabajo 2011-2018



Fuente: elaboración propia en base a Informes de Prensa EPH-INDEC (28 aglomerados).

Vale entonces retomar la dinámica del mercado de trabajo en materia de empleo y desempleo. En la segunda década de este siglo se observa que la impronta de creación de puestos de trabajo ya se había detenido al punto de que la tasa de empleo había dado muestras claras de su tendencia descendente<sup>22</sup>.

Con el cambio de gobierno en 2015, el registro de mayor oferta (alza de la tasa de actividad) es compatible con la mayor demanda (elevación tasa de empleo). A su turno se presentan mayores valores de desempleo que pueden reflejar tanto las dificultades laborales en la transición como una mejor captación del fenómeno, habida cuenta de las posibles manipulaciones previas.

Las características de la demanda laboral a lo largo del decenio actual agudizaron algunos rasgos. Uno de ellos –el del estancamiento de la demanda de asalariados registrados– empeoró en 2016 aunque presentó una clara recuperación en 2017. Ello excluyó a la rama industrial que no volvió a los niveles laborales previos. Otro de los rasgos, el relativo a la dinámica absorbente del Estado, se modificó de manera intensa. Dentro del empleo registrado ese componente entre 2012 y 2015 explicó el 50% de la mayor demanda. Ese porcentaje bajó a la mitad. La compensación de esa caída fue muy poco por el lado de los asalariados y más por alguna forma de empleo autónomo.

De manera que las interpretaciones referidas al deterioro laboral durante el gobierno de Cambiemos son escasamente corroboradas por la información existente. Hasta comienzos de 2018, al menos, no hubo disminución del volumen total del empleo en general ni del empleo asalariado en particular<sup>23</sup>. Si puede decirse que los cambios de composición no son alentadores aunque para completar la reflexión debería considerarse que la escasa o nula creación de empleo privado

---

22. El paralelo descenso de la tasa de actividad en los años finales de la gestión kirchnerista se asocia con esa menor demanda y, probablemente, con alguna débil captación de desempleo en esos años.

23. Mientras escribíamos este capítulo, el INDEC publicó su informe de Cuentas Nacionales (INDEC 2018b). Allí surge un aumento de puestos de trabajo del 2% entre los segundos trimestres de 2017 y 2018. Los asalariados, en especial los registrados, lo hicieron con menor ritmo pero en torno del ritmo de aumento poblacional, evidenciando la persistencia de las dificultades de la demanda.

se compensaba anteriormente con empleo estatal<sup>24</sup> y también con empleo no asalariado. De manera que en todo caso las críticas no serían plenamente novedosas.

En materia de ingresos el comportamiento también tiene sus matices. En líneas generales puede decirse que el salario real declinó en 2016 y recuperó su deterioro en 2017. Algo de eso, junto con la evolución de las prestaciones sociales en materia redistributiva se aprecia en los datos de los ingresos de la ocupación principal (o en los individuales) y en los de las familias en términos per cápita.

Observando el derrotero mostrado por la evolución de los ingresos, tal como lo proporciona la Encuesta Permanente de Hogares, se observa en el Gráfico 11 el impulso sostenido en el período 2004-2007 luego del cual se sucedieron retrocesos y avances cada vez menos pronunciados. A las caídas de 2008 y 2010 les sigue una recuperación que a su turno precede una caída mucho más marcada: la ocurrida en 2014. Ese año hay una importante pérdida de empleo<sup>25</sup> y otros efectos negativos en un año iniciado con una fuerte devaluación. Luego, los años impares lucen mejores (y parecidos a 2013) y los años pares muestran descensos no tan intensos como el de 2014. El año actual continuará, agravada, dicha secuencia. Este fenómeno muestra una evolución temporal de mucha similitud a la observada en la distribución primaria (Gráfico 11).

En lo relativo a la distribución funcional, el dato reciente del INDEC (caída de tres puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2018 respecto de igual lapso de 2017), preanuncia un deterioro en el año actual probablemente significativo. Falta saber, en el balance anual, cuál será la caída de la masa salarial respecto de la fuerte disminución del PBI.

### **La situación actual: ¿Hay luz al final del túnel?**

Los cambios sustantivos que –se supuso– se habrían producido luego de salir de las profundidades de la crisis sufrida entre 1998 y

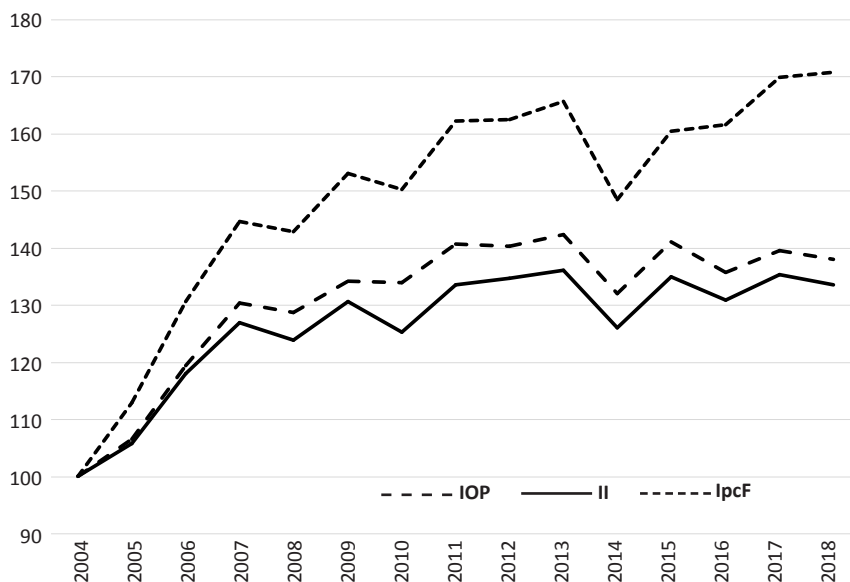
---

24. Se podría también incluir una referencia a la naturaleza del empleo público incrementado con tal intensidad. Por un lado, esa dinámica ha sido predominante en los niveles provincial y municipal. Al propio tiempo, esas mayores dotaciones no siempre se tradujeron en más o mejores prestaciones como lo muestra el aumento de la planta docente y la disminución de la matrícula escolar.

25. No captada por la EPH debido a los cambios metodológicos y operacionales introducidos en 2013 (véase Lindenboim, 2015).

2002<sup>26</sup>, si bien permitieron salir de tan difícil trance no tuvieron la entidad necesaria como para tornarse en estructurales.

**Gráfico 11.** Ingresos personales y familiares. Segundo trimestre 2004-2018



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de ingresos de EPH-INDEC.

En su transcurso, se agregaron intervenciones claramente positivas en materia redistributiva como la duplicación del número de beneficiarios previsionales a través de normas de excepción, o la aceptación de viejas demandas sociales como la protección a la niñez. Sin embargo no se logró (¿se intentó?) modificar la estructura productiva del país, su nivel de concentración económica, su grado de extranjerización, su sesgo escasamente diversificado, etc.

Aquí resulta pertinente recuperar lo expuesto acerca de aspectos socioculturales relevantes. La reconocida ausencia de espíritu innovador y de riesgo en el empresariado del país ¿es causa o resultado de aquél desempeño mencionado o de la manera en que cierto período

26. Crisis que incluyó la enorme disminución del PBI y la elevación de la desocupación, la precariedad y la pobreza.

parece iniciar un lapso de mejoría ampliamente satisfactoria para el sector laboral el cual suele terminar estrepitosamente en un deterioro de gran intensidad?

A este interrogante se le debe agregar otra corroboración. Desde el derecho y la ciencia política se habló de la anomia (incluso de la anomia boba<sup>27</sup>). Podríamos extender la expresión para incluir aspectos del comportamiento sociocultural en relación con el (in)cumplimiento de las normas legales, especialmente las de naturaleza fiscal. En dicha conjunción tenemos todos los elementos necesarios para la constante recreación de un universo de desprotección de una parte significativa del mundo del trabajo que revierte negativamente no sólo sobre los directamente involucrados.

En ese marco, el cambio de gobierno según interpretaciones más o menos a tono con la gestión anterior significaba, al momento de producirse, un seguro retroceso en todos los órdenes. Claro que esas afirmaciones partían de una negativa a admitir la seriedad de la situación económico-financiera de Argentina que había agotado todas las instancias disponibles para transmutar el superávit fiscal por su contrario, el superávit externo por un déficit sólo disimulado por el férreo control de las importaciones, el superávit energético por su opuesto que horadaba las arcas públicas como consecuencia del congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, etc.

La calificación de gobierno de los CEO seguramente era y es correcta. No obstante, la gestión en sus primeros dos años estuvo lejos del apocalipsis reiteradamente anunciado. No sólo no se suprimió sino que se mantuvo ampliada la protección a la niñez y a la vejez<sup>28</sup>. Y en materia de distribución primaria la declinación inicial de ciertos núcleos de empleo se tornó en 2017 en un mercado laboral con fuerte creación de puestos de trabajo. Además, la participación salarial se mantuvo –como dijimos– algo por encima del 50% tanto en 2016 como en 2017 quedando sólo por debajo de 2015 en la comparación con toda la segunda década del siglo actual<sup>29</sup>.

---

27. Es inevitable aquí citar el clásico texto de Carlos Nino(1992).

28. Hasta el cambio del mecanismo de actualización de haberes los cambios fueron beneficiosos, la reparación histórica incluida.

29. También es cierto que no sólo no se resolvieron los problemas preexistentes sino que en varios aspectos se agudizaron.

La coyuntura de la segunda mitad del gobierno actual seguramente mostrará varios impactos negativos, en especial en el deterioro de la capacidad de compra de los ingresos producto del recrudecimiento de la inflación y la incontrolada depreciación de la moneda local que perdió la mitad de su valor en pocos meses. El primer indicio, se insiste, es la baja en la distribución primaria en el segundo trimestre del año que acaba de informarse.

La clave sigue siendo cuánto, cómo y con qué dinámica somos capaces de producir. La ausencia de un nítido plan económico –al menos que sea conocido y explicitado– resulta un factor fuertemente negativo. En este punto –una vez más– hace falta una amplia reflexión política y cultural. Pareciera que la demanda por la estabilidad monetaria fuera un requerimiento “de la derecha”. Sin embargo, en Argentina tenemos demasiadas evidencias de que los peores momentos en materia de ingresos reales y distributivos se vinculan con las mayores escaladas inflacionarias. Por lo tanto, además de plantear el justo argumento de qué sectores sociales deben contribuir prioritariamente a resolver esta u otra crisis por la que atravesemos vale la pena estar convencido de que es un camino que, imperiosamente debemos transitar. Casi no quedan países con tasas inflacionarias significativas mientras nuestra sociedad parece sucumbir frente a la ilusión monetaria.

Ello no suprime la responsabilidad empresarial (más bien la resalta) por no haber sido actor decidido en materia de inversión y, por tanto, de crecimiento. En ese ámbito, más allá muchas veces de las diferencias propias de su tamaño relativo, han primado posturas negativas. Con el argumento –o con el justificativo– de la experiencia inflacionaria se afirma que los horizontes de planificación de los respectivos emprendimientos deben ser, “necesariamente” de muy corta duración. Con lo cual el problema se potencia: poca vocación para la inversión y el riesgo, alta tasa de retorno a obtener en plazos acotados. En paralelo, han primado argumentos para “explicar” esa falencia empresarial. Los altos costos asociados con el salario (disminuidos fuertemente en los noventa); la incertidumbre por la transición política ahora trasladada a las elecciones presidenciales de 2019; el impacto “negativo” de las investigaciones judiciales que involucran a integrantes connotados de la cúpula empresarial, en particular la vinculada con las obras públicas tanto las enraizadas por décadas (como las que rozan la figura presidencial actual) como las “creadas” en la década anterior con el

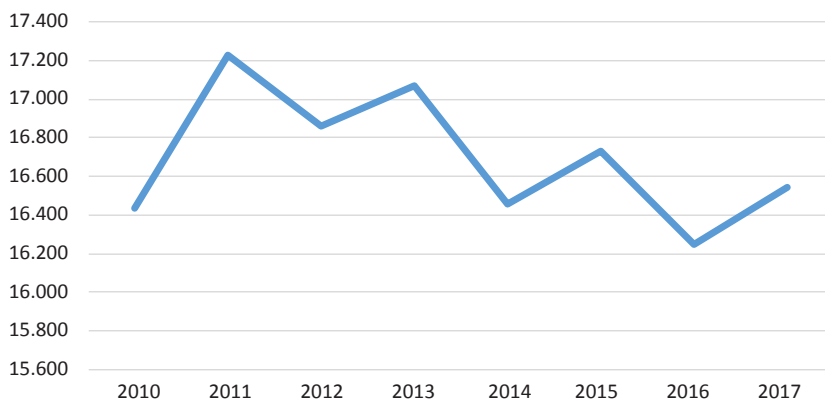
único propósito de participar del saqueo de las arcas públicas y así sucesivamente.

La sociedad argentina debe lograr revertir ese comportamiento empresarial y, junto con eso, definir como se distribuye el valor agregado en el proceso productivo. También será necesario definir cuánto debe perdurar una fuerte impronta redistributiva (por razones éticas, por razones económicas, por la promesa electoral).

El conflicto distributivo expresa el típico debate entre capitalismo y democracia. Debe ser armonizado con una inversión creciente que aún está ausente en Argentina y que es responsabilidad de los gobiernos y de los empresarios. Si hubo un ministro que habló con el corazón y le respondieron con el bolsillo, también hubo una presidenta que aparentaba quejarse porque los empresarios “se la llevaban con pala” sin ninguna acción efectiva para que esas altas ganancias se tornaran en inversión productiva. Hoy hay un Presidente que proviene del sector empresario y parece generar más desconfianza que acción desde su propio sector de origen.

La acción política en aras de una concertación social es, sin duda, imprescindible. Más aún en el presente contexto. El Gráfico 12 muestra que la baja en el producto per cápita por registrarse en 2018 continuará el camino que viene mostrando el país desde el extremo alcanzado en 2011.

**Gráfico 12.** PBI per cápita (precios constantes de 2004)



Fuente: elaboración propia del CEPED en base a Cuentas Nacionales



Ese acuerdo o como se denomine es imperioso para el logro de un prerequisite: doblegar la inflación cuyo origen seguramente se ubica en ese conflicto irresuelto o resuelto de manera equívoca. El meollo sigue estando allí y no sabemos aún si la decisión oficial de acudir a los organismos financieros internacionales habrá de proporcionar vías de solución o si será un obstáculo. La experiencia (¿y también los prejuicios?) apuntan a la segunda opción.

En cualquier caso, seguimos arrastrando una deuda con nosotros mismos: la estructura impositiva es poco funcional para tal cometido y, en particular, no lo es para apuntar a una sociedad menos desigual. Se trata de impulsar un cambio en la regresividad actual (tipos de impuestos y escalas) además de revisar las prioridades fijadas en el presupuesto para la aplicación de los recursos públicos. La tarea por delante es enorme.

## **Bibliografía**

- ABELES, M; AMARANTE, V. y VEGA D. (2014). "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010". Revista de la CEPAL No. 114, Santiago de Chile, diciembre.
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2017). "Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de los últimos treinta años". *Sociedad*, N° 37, Bs. Aires.
- CENTRO DE ESTUDIOS del Trabajo y el Desarrollo (CETyD) (2017). "La participación de los asalariados en el ingreso en el marco del nuevo escenario económico". Documento de trabajo – CETyD, Universidad Nacional de San Martín.
- DANANI, C. (2017). "Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales". *Sociedad*, N° 37. FCS-UBA. Buenos Aires, otoño.
- INDEC (2016). "Cuentas Nacionales. Metodología de estimación Base 2004 y serie a precios constantes y corrientes". Metodología INDEC N° 21, Buenos Aires, setiembre.
- ISEPCI (2018), "Trabajo, pobreza e indigencia en los tiempos de Macri". Agosto.
- KENNEDY, D. (2012). "Economía Política de la Contabilidad Social. Vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación". Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, marzo.

- KENNEDY, D. et al. (2018). DT N° 24. CEPED, Buenos Aires.
- LINDENBOIM, J.; Graña J. M. y Kennedy, D. (2005). "Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy". DT 4 del CEPED, FCE-UBA, Buenos Aires, junio.
- LINDENBOIM, J. (2015). "Acerca de las estadísticas poblacionales de Argentina". *Dos Puntas*, 11ª edición digital, Año VII, N° 11, (pp. 17-33). Universidad de San Juan.
- LINDENBOIM, J. (2017). "Mirar el futuro a partir de reconocer el presente". En Mario C. Elgue (Comp.). *La otra economía. Entre la economía popular y la economía social*. Buenos Aires: Ed. Corregidor.
- NINO, C. S. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Emecé Editores. OCDE, <https://stats.oecd.org/>
- SALAMA, P. (2018). "Nuevas tecnologías: ¿bipolarización de empleos e ingresos del trabajo?". *Problemas del Desarrollo* 195(49), México, octubre-diciembre.
- SALVIA, A.; BONFIGLIO J. I.; VERA, J. (2018). "Condiciones materiales de vida: Hábitat, pobreza y desigualdades en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)". Documento Estadístico II-2018. EDUCA-ODSA: Buenos Aires.



## **II. 2. Desafíos laborales en contexto. Instituciones, capacidades estatales y trabajo en la provincia de Santa Fe**

**A. Germán, L. Tessmer, A. Luciano, L. Jara Musuruana y  
P. Almeida Gentile**  
*(Observatorio Económico Social – UNR)*

### **Resumen**

El presente trabajo ha buscado conectar los determinantes que a nivel institucional influyen en la determinación de las políticas públicas que se promueven desde la provincia de Santa Fe en relación al mercado laboral. Para tal fin, primero se realiza una caracterización del federalismo fiscal entre nación y provincia. Este punto se considera necesario para delimitar el rango de iniciativas autónomas que tienen mayor posibilidad de éxito por parte de dicho nivel de gobierno. Pero también, sirve para caracterizar la relación que se establece entre el gobierno provincial con sus municipios y comunas. Mostradas dichas limitaciones, la segunda parte profundiza en las capacidades estatales que deben desarrollarse (o no) para crear mecanismos de mejora y aprendizaje basados en las distintas técnicas y etapas que se proponen en los estudios de evaluación de impacto. Finalmente, a los fines de identificar problemas referidos a un tema en concreto bajo la perspectiva presentada, se realiza una caracterización del mercado laboral de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe. El análisis muestra que son las mujeres, el segmento joven, y las personas en situación de vulnerabilidad los más perjudicados en términos de ingreso y posibilidades de conseguir un empleo, incluso con independencia del nivel de formalidad. Asimismo, al interior de la provincia de Santa Fe, la máxima fuente de desigualdad proviene de la ocupación principal, vale

decir, de la posibilidad de acceder y mantener un empleo. Bajo este diagnóstico, se aporta evidencia sobre el éxito relativo de la aplicación de los Programas Activos en el Mercado Laboral en Latinoamérica y Argentina, realizando consideraciones adicionales sobre la aplicación de este tipo de programas al interior de la provincia de Santa Fe.

**Palabras claves:** *Formación, Empleo, Instituciones*

## Introducción

Una de las dificultades que presentan los modelos de desarrollo económico, en general, y el basado en el cambio estructural para la igualdad, en particular, es que se focalizan en unidades territoriales a nivel país, tanto en los aspectos descriptivos como en los propositivos que presentan<sup>1</sup>. Las capacidades estatales de intervención como las metas a cumplir, se basan preponderantemente en medidas de política macroeconómica, quedando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno condicionados por ésta.

Por ese motivo, a la hora de pensar los logros y desafíos de una transformación productiva con inclusión social desde el punto de vista de la provincia de Santa Fe, debe tenerse en cuenta el diseño y funcionamiento del esquema de federalismo fiscal bajo un régimen presidencialista. Al respecto, Tsebelis (2007) advierte que los sistemas presidenciales con múltiples actores de veto<sup>2</sup>, presentan características de estabilidad en la toma de decisiones políticas, entendidas como la ausencia del potencial para introducir cambios en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. De esta forma, la estabilidad de las políticas conduce a una imposibilidad de los gobiernos para cambiar el *statu quo*, incluso cuando tales cambios son necesarios o deseables.

La rigidez que presenta el federalismo argentino, puede verse rápidamente reflejada en los problemas de coordinación entre la provincia de Santa Fe y el nivel nacional<sup>3</sup>. Por citar algunos: la asimetría en la asignación de subsidios en materia energética y de transporte; el manejo desigual de las transferencias discrecionales a las provincias, y de la inversión pública en vivienda en el período 2003-2015. La sentencia a favor de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis en 2015, que se encuentran pendientes de negociación. La derogación por parte de las provincias de las alcúotas por ingresos brutos y sellos en forma

- 
1. Por supuesto, lo anterior no niega la extensa literatura sobre desarrollo local.
  2. Un actor de veto (veto player) es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política.
  3. Para la redacción de la lista se han tomado los conflictos más destacados desde 2001 al presente. También se han excluido aquellos que influyen de forma indirecta a la provincia de Santa Fe, como ser la actualización del fondo del conurbano en 2017.

paulatina con motivo del nuevo pacto fiscal en 2017. Y el más reciente, las medidas derivadas del cumplimiento del acuerdo *stand by* con el FMI, que llevaron a la derogación del Fondo Federal Solidario.

Sin embargo, el panorama anterior no inhabilita la posibilidad del cumplimiento de objetivos basados en una visión integrada del desarrollo que fusione las dimensiones económica, social y ambiental del mismo; pero advierte sobre los condicionantes a los que se ve sometida cualquier unidad subterritorial en lo que respecta a la coordinación (o no) de sus objetivos con la gestión de las políticas fiscal y monetaria que se realizan a nivel nacional.

Bajo dicha restricción, un repaso de las principales causas identificadas en la literatura de desarrollo permite una primera delimitación de las acciones favorables al crecimiento. Los primeros modelos enfatizaban la importancia de la acumulación de capital físico y humano, pero explicaban solo una parte de la variación entre países en el ingreso per cápita y su tasa de crecimiento. La solución –parcial– ese problema, provino de la segunda ola de teorías que identificaban que la productividad total de los factores es al menos tan importante como la acumulación.

El esfuerzo por modelar procesos endógenos de acumulación de conocimiento vino de la mano de la tercera ola de modelos de crecimiento. En estos, el progreso tecnológico se vuelve endógeno al introducir la búsqueda de nuevas ideas por parte de investigadores interesados en sacar provecho de sus inventos. Con lo cual el énfasis está puesto en los marcos institucionales de patentes que aseguran las ganancias de la investigación, como en los procesos de aprendizaje que tanto el sector privado como el público vuelcan a los esfuerzos de innovación.

La pauta que marcaban era que, para comprender los determinantes del crecimiento, deberían comprenderse que factores moldean la acumulación de conocimiento y el cambio tecnológico, con especial énfasis en los incentivos para su creación. La construcción de mayores oportunidades, en términos de empleo, necesita como requisito previo la creación de un entorno que propicie la generación de un capital humano de calidad que pueda promover el cambio tecnológico, ya sea mediante la creación de conocimiento propio o por adaptaciones local de tecnología exógena<sup>4</sup>.

---

4. En rigor, la generación de conocimiento no tiene un límite territorial claro. En todo caso, esta clasificación debe utilizarse como principio orientativo para la delimitación de políticas.

Aún con las dudas que suscitan los exámenes estandarizados para medir calidad educativa, los resultados del examen Aprender 2016 son unos de los pocos datos comparativos de los que se dispone desagregación a nivel de municipios. Tanto en nivel primario, como en nivel secundario, la provincia de Santa Fe ha obtenido un buen lugar en el ranking con respecto a los restantes distritos. Sin embargo, no puede dejar de advertirse que “solo dos de cada tres alumnos evaluados lograron obtener un rendimiento satisfactorio o avanzado; con la excepción del área de matemáticas en el nivel secundario, en donde solo uno de cada tres evaluados logró traspasar este umbral” (Tessmer y Almeida Gentile, 2017).

Las ramificaciones de este punto no son menores, sobre todo cuando se los relaciona con las problemáticas de empleabilidad o de autoempleo, en un contexto generalizado de cambio tecnológico basado en el conocimiento.

Sin embargo, ante la falta de información de seguimiento de alumnos en distintos niveles de educación, es muy poco lo que se puede afirmar sobre las causas que, en el territorio provincial, promueven la decisión de profundizar en la formación de capital humano. Esta falta de información también dificulta diferenciar “si la asociación entre educación y habilidades proviene de un efecto formación o de un efecto selección” (Bassi et al. 2012). Es decir, no es posible identificar si es la escuela la que genera estas habilidades en los jóvenes o si simplemente selecciona a quienes ya traen estas habilidades, haciendo que los más hábiles sean a su vez quienes logran avanzar más en el sistema educativo<sup>5</sup>.

Disponer de un relevamiento de información más amplio a nivel local permitiría la posibilidad de realizar diagnósticos más ajustados, sobre la base de la cual diseñar políticas públicas basadas en la evidencia. Una modificación de este tipo probablemente sea de largo aliento, aunque facilitada por la menor cantidad de recursos que deben dedicarse en la actualidad, por el abaratamiento progresivo muestran las tecnologías de información<sup>6</sup>.

- 
5. Una hipótesis similar se utiliza en el informe “La educación en Santa Fe y Rosario: Resultados Aprender 2016” (Tessmer y Almeida Gentile, 2017) para explicar los diferenciales de rendimiento entre educación pública y privada al interior de la provincia de Santa Fe.
  6. El lanzamiento reciente de los portales web “Datos Argentina” –a nivel



Aun así, en el corto y mediano plazo, y acorde a los lineamientos propuestos por el documento de CEPAL, pueden crearse iniciativas de evaluación de impacto que permitan una identificación parcial de aquellos factores que mejoren la formación de capital humano en los niveles primario y secundario de escolarización, información que puede ser utilizada para achicar las brechas educativas y de habilidades al interior de la provincia, para contribuir al objetivo general de “cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimiento” (CEPAL, 2012). Ahora bien, para que este tipo de iniciativas sean efectivas, se requiere de la capacidad estatal para generar procesos de aprendizaje no solo del cuerpo de funcionarios políticos, sino también al interior de las burocracias. Este último punto tiene relación con las encarnaciones más recientes de la teoría de crecimiento.

Si se recapitula el hilo presentado hasta el momento, las conclusiones de política de los derivados de la teoría endógena de crecimiento muestran que un país puede ser más próspero que otro si asigna más recursos a la innovación. Sin embargo, lo que determina esto son las preferencias y las propiedades de la tecnología para crear ideas, que siguen siendo factores exógenos. Y aunque algunas contribuciones recientes a la teoría del crecimiento enfatizan la importancia de las políticas económicas –como impuestos, subsidios a la investigación, barreras a la adopción de tecnología y políticas de capital humano– ni uno ni otro enfoque explican por qué perseveran las diferencias entre los países y sus políticas.

La cuarta ola de enfoques de crecimiento, enfatiza que son las diferencias institucionales son las que explican las divergencias en las trayectorias de los distintos países, y que también pueden ser utilizadas para explicar diferencias entre las regiones sub-nacionales. Entendidas como “el conjunto de reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en la interacción económica, política y social” (North, 1995) las instituciones económicas y políticas afectan los incentivos para acumular e innovar, y también afectan la capacidad de los países para adaptarse al cambio. Son importantes para el crecimiento económico porque configuran los incentivos de los actores económicos clave en la sociedad, incluidas las organizaciones del sector público.

---

nacional– y del portal “Datos Abiertos” –a nivel provincial– son indicadores de la afirmación anterior.

La virtud de este enfoque es que brinda una amplia gama de respuestas a las preguntas de las teorías anteriores. Pero a los efectos prácticos de la formulación de políticas a nivel provincial presentan una dificultad difícil de sortear: identifican a la persistencia de las instituciones como la principal causa de divergencia en el desarrollo de los países, con independencia de si éstas son inclusivas o extractivas. En términos de Acemoglu y Robinson (2013), se denominan instituciones económicas extractivas a las que tienen como objeto extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto, y que presentan propiedades opuestas a las inclusivas.

Contra la fatalidad de depender de políticas macroeconómicas, o de estar fuertemente determinado por la perseverancia de las instituciones, Banerjee y Duflo (2012) proponen un giro a la solución de los problemas sociales como los de desigualdad o pobreza: el diseño de experimentos aleatorizados para el diseño de políticas microeconómicas de alto impacto social.

En la actualidad, el uso de este enfoque ha creado una vasta cantidad de evidencia sobre los alcances, limitaciones y posibilidades del mismo. Por otra parte, la mejor comprensión en los procesos de toma de decisiones por parte de los agentes económicos que inauguró la teoría de las perspectivas, ha mejorado la calidad de las intervenciones en políticas sociales y de lucha contra la pobreza, al complementar las soluciones de política provistas por el marco tradicional por soluciones de política que incorporen la arquitectura de decisión bajo las cuales estas se presentan.

Acorde a lo anterior, si la concepción de diseño de política no tiene en cuenta limitaciones de racionalidad de los agentes involucrados, la solución que se presenta bajo este esquema termina siendo una en la que se facilita (o bloquea) algún tipo de acceso a un bien, derecho, procedimiento o información; pero sin mayores consideraciones sobre el diseño que favorezca el uso efectivo por parte de los agentes del beneficio habilitado. Por ejemplo, se puede dar con respecto a la provisión pública de medicamentos. La concepción tradicional brinda acceso a medicamentos, pero rara vez se promueven incentivos para que estos sean efectivamente administrados según la prescripción médica una vez asegurada su provisión.

El trabajo de Mullainathan y Shafir (2016) presenta una variable novedosa de este enfoque al plantear un concepto subjetivo de la escasez.

Si de la sensación de escasez de cualquier bien puede derivarse de una estructura común, la misma termina capturando la capacidad de decisión de los agentes al focalizar los esfuerzos hacia aquello sobre lo que se siente carencia. Cuando la sensación de escasez se torna fuertemente presente, la focalización de la atención se centraliza en tal magnitud, que se comienza a perder capacidad de cálculo global y, por ende, capacidad para crear soluciones alternativas al problema que se padece.

En consecuencia, si se toma en consideración este último punto para el diseño de políticas de carácter inclusivo y relacionadas al mercado laboral local, además de disponer de un diagnóstico sobre las capacidades estatales y de los dispositivos que puedan desplegarse a ese nivel con cierto nivel de efectividad, el esfuerzo también requerirá una matización del perfil de beneficiarios basado no solo en sus carencias objetivas, sino también en los efectos que los distintos niveles de escasez generen en el proceso de toma de decisiones de la población objetivo de cada programa o política.

Por lo anterior, los objetivos que persigue este trabajo son los que se enumeran a continuación. Primero, se realizará una breve profundización en la caracterización del federalismo fiscal entre nación y provincia. Este punto se considera necesario para delimitar el rango de iniciativas autónomas que tienen mayor posibilidad de éxito por parte de dicho nivel de gobierno. Pero también, sirve para caracterizar la relación que se establece entre el gobierno provincial con sus municipios y comunas. Bajo nuestro punto de vista, estas relaciones deben ser catalogadas como uno de los principales desafíos que tiene la provincia con respecto a su desarrollo económico pensado desde una perspectiva local.

Mostradas dichas limitaciones, la segunda parte retoma el hilo de las distintas teorías de crecimiento aquí expuestas, para profundizar en las capacidades estatales que deben desarrollarse (o no) para crear mecanismos de mejora y aprendizaje basados en las distintas técnicas y etapas que se proponen en los estudios de evaluación de impacto. Si bien no toda política es evaluable, o siendo evaluable no es viable realizarla en términos de costos; los procedimientos involucrados en los aspectos operativos de las etapas de un proyecto de evaluación, se suponen como un requisito previo deseable a la hora de implementar un nuevo programa o revisar los existentes.

Dado el largo período de emergencia estadística por el que atravesó el país en tiempos recientes, y la abrupta demanda de datos abiertos

en la actualidad, la adaptación de las capacidades estatales a este nuevo entorno y –sobre todo– su uso efectivo, se consideran otro de los desafíos a evaluar en este trabajo. Finalmente, a los fines de identificar problemas referidos a un tema en concreto bajo la perspectiva presentada, se realizará una caracterización del mercado laboral de los Aglomerados Gran Rosario y Gran Santa Fe<sup>7</sup>.

### **Las restricciones: federalismo fiscal y recursos**

En la Argentina, los actores políticos tienden a tener altas tasas de descuento<sup>8</sup>, lo que los lleva a adoptar actitudes cortoplacistas. “En forma adicional, la estructura política del país: federal, presidencial y con congreso bicameral, sumada al poder que otorgan los mecanismos electorales a las elites partidarias provinciales en política nacional, contribuyen a configurar un proceso político sumamente fragmentado, aumentando los costos de transacción<sup>9</sup> para realizar política pública nacional” (Spiller y Tommasi, 2000).

En la sección anterior se ha argumentado que los sistemas presidencialistas conducen a la estabilidad de las políticas, haciendo que modificar el *statu quo* sea extremadamente costoso, aun cuando determinados cambios se perciban como necesarios o deseables. En consecuencia, en esta sección se realizará un breve análisis sobre el funcionamiento del federalismo fiscal argentino en relación a la provincia de Santa Fe, a los fines de obtener un cuadro descriptivo de las instituciones que marcan las reglas de juego del financiamiento entre el nivel federal y el provincial, y al interior de ésta, en relación a los municipios y comunas. Cierra esta sección, un *racconto* de las iniciativas que se promueven desde el nivel provincial, las cuales son consideradas como resultado de las restricciones mencionadas.

- 
7. Esta selección no es arbitraria, sino que responde a la disponibilidad de información que provee la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).
  8. En el sentido de que la valoración de acciones que supongan un beneficio futuro, terminan siendo infravaloradas y, por ende, se magnifican aquellas que brindan beneficios de corto plazo.
  9. Los costos de transacción son aquellos que se derivan de la negociación, concreción y monitoreo de acuerdos o contratos.

## **Coparticipación primaria**

En lo que respecta a la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, según la normativa vigente, del total recaudado, la nación debe distribuir los montos coparticipables de la siguiente manera: I) 42,34% en forma automática a la Nación y 54,66% en forma automática al conjunto de provincias. II) 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz. III) 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. Bajo este esquema, a la provincia de Santa Fe le corresponde el 9,28% del total de los montos que nación envía en forma automática a las provincias (Frers Díaz, 2013).

Considerando los datos disponibles para 2018, según el Ministerio de Hacienda de la Nación, la provincia de Santa Fe recibió en el primer trimestre de 2018 la suma de \$20,56 miles millones, lo que representa un 9,41% del monto correspondiente a las provincias, levemente superior a lo estimado por ley.

Según datos del censo 2010 elaborado por el INDEC, y de extensión geográfica elaborados por el Instituto Geográfico Nacional; la provincia de Santa Fe posee el 7,96%<sup>10</sup> de la población nacional y abarca el 4,78% (133.007km<sup>2</sup>) del territorio argentino. Dado que estos indicadores básicos son tenidos en cuenta en la realización del cálculo de recursos coparticipables, las autoridades provinciales no suelen ser proclives a un nuevo esquema de coparticipación federal, dado que el 9,28% de coparticipación actual excede las relaciones de población o territorio y una nueva ley podría disminuir ese porcentaje.

En otras palabras, la rigidez a la modificación del esquema de coparticipación no se encuentra centrada únicamente en la influencia que se deriva del nivel federal. Al tener cada provincia recursos comprometidos en el mantenimiento de su propia estructura, es probable que una posible negociación sea percibida como un juego de suma cero por el conjunto de las provincias que se ven mayormente favorecidas por el esquema actual en relación a indicadores objetivos de asignación.

## **Coparticipación secundaria**

En la actualidad, la distribución de recursos coparticipables a las

---

10. Aproximadamente 3.194.000 habitantes.

provincias es ineficiente, y esto repercute a su vez en las transferencias de recursos hacia los municipios, dificultándoles el cumplimiento de sus atribuciones. En nuestro país, las potestades tributarias de las provincias y de los municipios se encuentran recortadas ya que además de las normas fiscales propias del derecho público local, se ha desarrollado un entramado legal difícil de solucionar (Goñi, 2017).

En lo que respecta a la relación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno, según la Constitución Nacional “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”<sup>11</sup>. Siendo esto así, no puede suponerse homogeneidad en las reglas de asignación de recursos al interior de cada provincia.

En el caso puntual de Santa Fe, la misma se encuentra formalmente conformada por municipios y comunas, de los cuales: I) Dos municipios son considerados de primera categoría, en tanto poseen más de 200.000 habitantes; II) Un total de 50 municipios son considerados de segunda categoría, con 10.000 o más habitantes; III) los núcleos urbanos con población inferior a 10.000 habitantes son considerados comunas.

Naturalmente, cada una de estas categorías implica una asignación diferencial de recursos disponibles por coparticipación de segundo nivel, como así también un desfase en el cálculo de las asignaciones a cada distrito del tercer nivel, al actualizarse el cálculo de la población entre censos. Asimismo, es importante destacar que la autonomía municipal aún no está presente en la provincia de Santa Fe. Para su implementación se necesitaría o bien una ley o bien una reforma constitucional que la habilite. A fines de 2018, ambas situaciones no han logrado aún el consenso político necesario.

Además de los fondos provenientes de la recaudación impositiva nacional, los ingresos que se transfieren a los gobiernos locales están integrados por la recaudación que se genera por el impuesto provincial a los ingresos brutos, los impuestos sobre patentes e inmobiliario y el Fondo Federal Solidario, que fue eliminado recientemente.

La Tabla 1 detalla el monto percibido en el primer trimestre de 2018, por todo concepto para cada categoría del tercer nivel de gobierno. Estas distribuciones se realizan en el marco de leyes que establecen los

---

11. Art. 123 de la Constitución Nacional.

mecanismos de asignación de los distintos recursos fiscales (Gob. de la Prov. de Santa Fe, 2018). Como se puede observar, las ciudades de Rosario y Santa Fe reciben –conjuntamente– 40,87% de los recursos coparticipables del segundo nivel.

**Tabla 1.** Coparticipación a municipios y comunas. Transferencias totales. Año 2018

| Categorías   | Enero              | Febrero            | Marzo              | 1er Trimestre      |                |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------|
|              |                    |                    |                    | Total              | Participación  |
| Mun. de 1º   | \$626.437          | \$792.357          | \$562.722          | \$1.981.517        | 40,87%         |
| Mun. de 2º   | \$564.371          | \$737.905          | \$510.865          | \$1.813.143        | 37,40%         |
| Comuna       | \$320.126          | \$443.013          | \$290.715          | \$1.053.855        | 21,74%         |
| <b>Total</b> | <b>\$1.510.935</b> | <b>\$1.973.277</b> | <b>\$1.364.304</b> | <b>\$4.848.516</b> | <b>100,00%</b> |

*Fuente:* Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

Por su parte, el criterio de repartición de los ingresos nacionales desde el segundo al tercer nivel es el siguiente: 8% del total coparticipable se reparte de manera directa entre todos los municipios. Sobre el 92% restante, se otorga a las comunas un 3%<sup>12</sup> y 3% a los municipios de primera categoría (Rosario y Santa Fe). En total, integran 13,43% del total coparticipable.

Dentro de cada categoría de municipios los recursos se reparten de la siguiente forma: el 70% bajo el criterio de población que cada localidad posee en términos relativos dentro de su categoría, y el 30% en partes iguales. Para el caso de las comunas la relación en la distribución de los recursos es 80% por población relativa, y 20% en partes iguales.

La Tabla 2 detalla los montos totales que recibió cada categoría, sean municipios o comunas, en el primer trimestre de 2018. Que como ya se dijo, es el 13,43% del total de coparticipación federal, mientras que el resto de esos fondos van a las arcas provinciales quienes en base a sus mecanismos institucionales deben designar su destino.

Por su parte, la Tabla 3 muestra la asignación de recursos con origen en la recaudación provincial<sup>13</sup>. Del monto coparticipado 39,57% tiene como destino los dos municipios de primera categoría, 37,75% corresponde al resto de los municipios y 22,69% al conjunto de las comunas.

12. Es decir, 3% sobre el 92% restante.

13. En términos generales, para la distribución de montos provenientes de ingresos brutos se toman los mismos porcentajes y mecanismos

**Tabla 2.** Coparticipación a municipios y comunas de impuestos nacionales. Año 2018

| Categorías   | Enero            | Febrero          | Marzo            | 1er Trimestre      |                |
|--------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|----------------|
|              |                  |                  |                  | Total              | Participación  |
| Mun. de 1º   | \$330.129        | \$307.186        | \$275.242        | \$ 912.558         | 42,51%         |
| Mun. de 2º   | \$286.998        | \$267.052        | \$239.282        | \$ 793.332         | 36,95%         |
| Comunas      | \$159.524        | \$148.437        | \$133.002        | \$ 440.963         | 20,54%         |
| <b>Total</b> | <b>\$776.651</b> | <b>\$722.675</b> | <b>\$647.527</b> | <b>\$2.146.855</b> | <b>100,00%</b> |

*Fuente:* Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

**Tabla 3.** Coparticipación a municipios y comunas de impuestos provinciales. Año 2018

| Categorías   | Enero            | Febrero            | Marzo            | 1er Trimestre       |                |
|--------------|------------------|--------------------|------------------|---------------------|----------------|
|              |                  |                    |                  | Total               | Participación  |
| Mun. de 1º   | \$296.307        | \$485.171          | \$287.479        | \$1.068.958         | 39,57%         |
| Mun. de 2º   | \$277.373        | \$470.853          | \$271.583        | \$1.019.810         | 37,75%         |
| Comunas      | \$160.602        | \$294.576          | \$157.713        | \$612.891           | 22,69%         |
| <b>Total</b> | <b>\$734.283</b> | <b>\$1.250.601</b> | <b>\$716.776</b> | <b>\$ 2.701.661</b> | <b>100,00%</b> |

*Fuente:* Min. de Economía, Provincia de Santa Fe. Dirección General de Ingresos Públicos

Si se toma como referencia el primer trimestre de 2018, el 55,72% de los montos coparticipados a los gobiernos locales provienen del ámbito provincial, y el 44,28% restante del nacional. Por su parte, el Gráfico 1 muestra la distribución a los municipios y comunas de la totalidad de recursos provinciales. Aproximadamente 4 de cada 5 pesos recaudados quedan en el ámbito provincial, lo que implica un margen de recursos acotado para que los gobiernos locales implementen políticas económicas sociales de inclusión. Lo anterior, brinda indicios de que el esquema de concentración de recursos a nivel nacional se replica al interior de la provincia.

que los utilizados para los fondos federales. El producido del impuesto inmobiliario, que es el de principal recaudación, se coparticipa en un 50%. La distribución se efectúa en forma automática, siguiendo los siguientes parámetros: I) 80% en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto inmobiliario total para cada jurisdicción; II) 20% en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción. El mismo criterio de distribución se usa para el impuesto automotor, pero en este caso con el 90% de lo recaudado. Por el lado de los impuestos a los sellos, su recaudación no se coparticipa.



**Gráfico 1.** Distribución de ingresos entre segundo y tercer nivel de gobierno. Prov. de Santa Fe. 1er trimestre 2018.

*Fuente:* elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Santa Fe

Por otra parte, cuando se realiza un análisis descriptivo de la aplicación del gasto, la Tabla 4 muestra que el monto total de inversiones presupuestadas para el año 2018 alcanza una participación de 14,72% del total de recursos destinados a la administración central, y de 46,42% en Organismos Descentralizados<sup>14</sup>. Si bien esta última ratio parece ser elevada, cuando se estima la participación del gasto de capital en la totalidad de la administración pública provincial, llega al nivel de 15,35%. El resto se destina a gastos corrientes, lo que implica que tendrán en el transcurso del año una asignación específica.

**Tabla 4.** Presupuesto de la administración pública de la provincia de Santa Fe. Año 2018

| Concepto                          | Gastos Corrientes    |               | Gastos de Capital   |               | Total                |
|-----------------------------------|----------------------|---------------|---------------------|---------------|----------------------|
|                                   | Monto                | Part. (%)     | Monto               | Part. (%)     |                      |
| Administración Central            | \$114.208.938        | 85,28%        | \$19.719.85         | 14,72%        | \$133.928.753        |
| Organismos Descentralizados       | \$10.976.389         | 53,58%        | \$9.509.600         | 46,42%        | \$20.485.989         |
| Instituciones de Seguridad Social | \$36.760.187         | 99,62%        | \$139.764           | 0,38%         | \$36.899.951         |
| <b>Total</b>                      | <b>\$161.945.514</b> | <b>84,65%</b> | <b>\$29.369.179</b> | <b>15,35%</b> | <b>\$191.314.693</b> |

*Fuente:* Ley provincial 13.745. Provincia de Santa Fe

14. A saber: Sindicatura General de la Provincia, Instituto Autárquico de Industrias Penitenciarias, Ente Zona Franca Santafesina, Administración Provincial de Impuestos, Servicio de Catastro e Información Provincial, Caja de Asistencia Social de la Lotería, Dirección Provincial de Viabilidad, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Aeropuerto Internacional de Rosario, Entre Regulador de Servicios Sanitarios.

## **Acuerdo Santafesino como resultado**

La centralización de atribuciones en el ámbito federal se replica en las estructuras provinciales, por lo tanto, el diseño institucional del federalismo fiscal determina los resultados de asignación de recursos, como así las iniciativas que pueden desplegarse en el territorio. En el caso de la provincia de Santa Fe, actualmente se implementó una modalidad de trabajo que no solo incluye a los equipos gubernamentales sino también con la articulación y participación de los diferentes actores de la sociedad, con el objetivo de elaborar políticas expansivas tanto en el ámbito económico como social. Como resultado, se presentó durante el primer semestre de 2018 el Acuerdo Santafesino por la Producción, el Trabajo y la Innovación con de la idea final de hacer frente de la mejor manera posible al contexto económico nacional.

La elaboración del documento final se centró en diversos ejes temáticos: 1. Formas de financiación de procesos productivos; 2. Uso eficiente de la energía o utilización de energías alternativas; 3. Instrumentos para mejorar la competitividad o fomentar el emprendedurismo; 4. Problemáticas relacionadas al empleo (responsabilidad social empresaria, formación o capacitación, conflictividad laboral e informalidad); 5. Problemática a resolver sobre cuestiones la infraestructura urbana o rural.

Con relación a la problemática laboral los programas que forman parte de la iniciativa son: 1) Nexo Oportunidad, un dispositivo que busca generar inclusión laboral de aquellos sectores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo utilización capacitación y becas para prácticas laborales; 2) Implementación de los procedimientos preventivos de crisis, que tienen como finalidad garantizar un acuerdo entre trabajadores y empleadores, para evitar despidos y disipar situaciones de conflictividad; 3) Programa Redes, que se ocupa de mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas u ocupadas con necesidades de recalificación, mediante el dictado de cursos; 4) Programa educación para el Mundo Laboral, que combina prácticas profesionales para mejorar la formación de las escuelas técnicas, y programas de capacitación destinados a operarios y mandos medios; 5) Capacitación en oficios vinculados a empleos verdes, bajo el marco del cual se generan talleres de instalación de calefones solares y de autoconstrucción de equipos sencillos de aprovechamiento de energías renovables; 6) Programa provincial de formalización laboral, que tiene como objetivos

facilitar la transición de los trabajadores desde la economía informal a la economía formal, mediante incentivos estatales a empresas.

Como se puede observar, de los seis programas destinados a solucionar problemas de empleo-empleabilidad, cuatro proponen alguna modalidad de capacitación con la cual se pueda cerrar la brecha de habilidades o de capacitación de la población objetivo con respecto a la demanda del mercado laboral. Pero, ¿cómo saber que el diagnóstico es el adecuado y que por ende los dispositivos identificados son los de mayor impacto?, ¿qué tipo de capacitaciones son las que promueven la obtención y mantenimiento de un empleo?, ¿pueden los beneficiarios de éstos programas mantenerse empleados en el sector formal de la economía?

### **Las herramientas: tipos de evaluaciones y evaluación de impacto**

En la sección anterior se ha buscado delimitar el rango de acción que puede desplegarse a nivel territorial, prestando atención a las limitaciones institucionales que la provincia de Santa Fe tiene en relación a su capacidad de financiamiento de nuevas iniciativas en general. Por su parte, las posibilidades de incidencia en el mercado laboral a través de la política pública se realizan generalmente de forma indirecta, ya sea promoviendo una determinada actividad o bien creando planes focalizados en cuestiones relativas a problemáticas de empleo presente en algún segmento de la población.

En términos generales, la puesta en marcha de una determinada política supone una combinación entre limitaciones del marco institucional y de obtención de recursos, pero también sobre la gestión de los mismos. Desde el punto de vista económico, este último aspecto incluye problemas de agencia al interior de la organización, que se establecen a nivel de la relación entre los tomadores de decisión de las organizaciones estatales y el personal encargado de ejecutarlas; pero también al exterior de la organización, en lo referido a las modificaciones del nivel de bienestar que –se supone– incide sobre la población beneficiaria de esa política o programa.

En ese sentido, los problemas de agencia se refieren a la gama de incentivos que las organizaciones públicas otorgan a su personal para el cumplimiento de los objetivos de política, como así también de los sistemas de monitoreo que se establecen para tal fin. El presente trabajo no abordará el aspecto interno, sino que se pondrá énfasis en las herramientas que actualmente se encuentran disponibles para evaluar

los resultados de un programa y obtener una medida del beneficio que el mismo otorga a la población beneficiaria<sup>15</sup>.

La evaluación es esencial para el debate público, es propia de un sistema democrático y republicano y tiene un insumo fundamental: la información. El monitoreo y la evaluación son elementos fundamentales de la formulación de políticas basadas en evidencias. Ofrecen un conjunto fundamental de herramientas que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones en varias etapas de la implementación; dicho de otro modo: les permite centrarse en los resultados (Gertler *et al.* 2017). De las estrategias de evaluación que han ido surgiendo desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, Stalker (2018) identifica cuatro tipos: I) La evaluación en insumos; II) la evaluación por resultados; III) la evaluación por procesos y IV) la evaluación de impacto.

La primera es la más sencilla y sigue criterios de tipo contable, al preguntarse sobre los recursos que hacen posible determinada actividad, con independencia de su resultado. Básicamente, es una herramienta de control interno legal necesaria, pero insuficiente para evaluar una política en términos de su efectividad. Por su parte, la evaluación de resultados se centra en las diferencias que pueden surgir entre el establecimiento de un objetivo y el efectivamente alcanzado. De esta forma, se constituye como una herramienta de control de planificación.

La tercera alternativa se refiere a la evaluación por procesos y resulta la más informativa de las anteriores, dado que conecta insumos y resultados, al enfocarse en la relación causal que se establece en como los primeros se transforman en los segundos. Sin embargo, y a pesar de que resulta más complejo, no informa sobre el impacto que la aplicación de esa política tuvo en la población beneficiaria.

La evaluación de impacto busca establecer la relación causal que se establece entre la aplicación de una política que persigue un fin de mejora, con una serie de resultados. Es una técnica que permite establecer si el programa aplicado es en realidad el causante de los cambios que se observan en la población que participa en el mismo, y no

---

15. Lo anterior no excluye que los resultados de una evaluación no tengan repercusiones al interior de la organización. Sencillamente, se utiliza esta clasificación para poner foco en la relación con la población beneficiaria.

cualquier otro factor del entorno, o del comportamiento de los propios agentes bajo estudio (Tessmer 2016).

Uno de los problemas más frecuentes en la atribución de causalidad es la discriminación de procesos que ocurren en paralelo, pero en donde uno no necesariamente es causa del otro<sup>16</sup>. Las técnicas de evaluación de impacto lidian con este tipo de problemas, organizando la información que se deriva de la aplicación de un programa, tratando de emular estadísticamente condiciones de laboratorio. ¿Cómo se actúa en términos generales? Se genera un mínimo de dos grupos de individuos, un grupo control y otro tratamiento, al que se le aplica el programa, y se los compara mediante el promedio de las medidas seleccionadas para captar el impacto de la política. Si la media del grupo tratamiento es diferente y estadísticamente significativa del grupo control, se puede afirmar que la política generó un efecto causal de magnitud determinada, condicional a las variables elegidas.

Por supuesto que el procedimiento es más complejo. Por ejemplo, debe asegurarse que todos los participantes tengan las mismas posibilidades de participar en el programa, independientemente del grupo para el que fueron seleccionados. Dicha cuestión generalmente se soluciona mediante un sorteo, pero no es la única alternativa. Asimismo, en la práctica puede ocurrir que las personas cambien de grupo, o simplemente desaparezcan de la muestra. En todo caso, la lista de dificultades es más amplia e incluye no solo dificultades atinentes al análisis econométrico, sino también análisis sobre la implementación de la política y del comportamiento de los agentes. Sin embargo, el núcleo del problema se mantiene, y es sencillo de entender: lograr comparar dos grupos estadísticamente semejantes, que se diferencien en una única cosa, si fueron beneficiarios –o no– de una medida.

En el caso de la aplicación de programas de carácter social, se pueden generar un diseño experimental en la implementación de un programa, tal que permita crear una estructura de información de la que pueda derivarse el impacto del mismo. Por supuesto que, más allá de

---

16. Es decir, procesos que se encuentran correlacionados. Si dos procesos se encuentran correlacionados, puede ser un indicio de que uno es consecuencia de otro, pero también puede estar ocurriendo que ambos puedan ser explicado simultáneamente por un tercer factor que no ha sido tenido en cuenta.

las distintas técnicas econométricas que puedan existir para atacar un tipo problema, cada evaluación debe hacerse acorde a las necesidades de la población objetivo y de las capacidades de control, logística, medición, seguimiento y auditoría de la agencia estatal que lo aplica.

De lo anterior se derivan varios puntos: I) Según el programa que se está analizando la evaluación de impacto puede llegar a ser costosa; II) que aun siendo factible no todo programa vale la pena de ser evaluado; III) que este tipo de estudios son intensivos en el uso de información estadística desagregada, por lo que exigen como requisito previo mayor despliegue de recursos en instancias de relevamiento.

Por otra parte, en los aspectos positivos, la evaluación de impacto permite: I) determinar si una política logra tener los efectos deseados en la población objetivo; II) identificar qué componentes de un programa son más importantes para producir un impacto; III) comparar entre distintos programas alternativos a los fines de establecer cuál tiene mayor impacto en la población objetivo; IV) determinar si los resultados de un programa son replicables; V) implementar de forma eficiente los recursos destinados al programa.

De esta forma, con el uso de ésta técnica se busca responder preguntas tales como: ¿La intervención tiene los efectos esperados sobre los beneficiarios? ¿Algunos grupos de beneficiarios fueron más afectados por la intervención que otros? ¿En qué magnitud mejoró el problema? ¿Existieron efectos adversos no planificados o contemplados? ¿Cuál es la magnitud de la duración de los efectos en el tiempo?

Como se puede observar, si bien la implementación de este tipo de evaluaciones insume un gasto adicional de recursos, su aplicación supone un ahorro al poder identificar las áreas de mayor eficiencia en la aplicación del gasto y, en consecuencia, favorecen procesos de aprendizaje al interior de las organizaciones basadas en la evidencia. Retomando el punto establecido en las secciones anteriores, la incorporación o profundización de este tipo de herramientas a la gestión provincial, tienen la propiedad de ser factibles de implementarse, condicional a la flexibilidad de la organización para retroalimentar la aplicación y diseño de políticas.

## **Mercado laboral en AGR**

En la presente sección se clasificará el mercado laboral de la provincia de Santa Fe. Se lo caracterizará tomando distintos indicadores

socioeconómicos a los fines de poder delimitar distintas poblaciones objetivas sobre las cuales se pueda incidir con Programas Activos en el Mercado Laboral (PAML). La caracterización se realizará mediante la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), considerando como un todo a los dos aglomerados urbanos ubicados en la provincia, el Aglomerado Gran Rosario y el Aglomerado Gran Santa Fe.

### **La caracterización**

La Tabla 5 muestra la composición por grupos etarios del total de la población relevada, discriminado según ingreso promedio, tasa de empleo, nivel de informalidad, y tasa de desocupación. El relevamiento que provee la EPH, permite analizar 1.367.009 de personas, que representan 39,26% de la población total de la provincia, y aproximadamente 43% de la población urbana. La población se encuentra segmentada, acorde a la clasificación estándar, en tres grupos etarios: I) Jóvenes (16-24 años), II) Jóvenes-Adultos (25-34 años) y III) Adultos (35-65 años). El supuesto subyacente es que se considera a cada grupo con habilidades diferentes para ingresar al mercado laboral, el ingreso que pueden obtener y el grado de formalidad que pueden alcanzar. Asimismo, cada grupo etario se encuentra dividido por género, para captar diferencias en relación a este punto.

Del análisis descriptivo de la tabla, se destaca la situación asimétrica en cuanto al género. En todos los niveles etarios, las mujeres presentan un nivel de ingreso menor al promedio de toda la población y al de sus contrapartes masculinos por cada nivel etario. Si bien el ingreso de las mujeres aumenta para mayores niveles de edad, nunca logran superar el promedio de ingresos de hombres en el mismo grupo etario. La situación asimétrica se repite en otras variables. La tasa de empleo de las mujeres es menor en los tres rangos, con diferencias mayores a los 25 puntos porcentuales entre hombres y mujeres mayores a 25 años.

En cuanto a la tasa de desocupación, el comportamiento es dispar. En el segmento joven, la desocupación de las mujeres es menor a la de los hombres, signado por la menor cantidad de éstas en el mercado laboral. Sin embargo, en el estrato de jóvenes adultos, cuando ya se supone que el grueso de las personas ha concluido o abandonado sus estudios formales, la tasa de desocupación de las mujeres es claramente superior.

**Tabla 5.** Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

| Grupo etario  | Ingreso promedio |           |           | Tasa de empleo       |         |       |
|---------------|------------------|-----------|-----------|----------------------|---------|-------|
|               | Hombres          | Mujeres   | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | \$ 11.443        | \$ 6.579  | \$ 9.022  | 32,4%                | 25,7%   | 29,1% |
| Participación | 3,1%             | 3,0%      | 6,1%      | 5,1%                 | 3,9%    | 9,1%  |
| 25 a 34 años  | \$ 17.500        | \$ 11.516 | \$ 14.754 | 86,6%                | 58,0%   | 72,2% |
| Participación | 8,8%             | 7,4%      | 16,2%     | 16,4%                | 11,1%   | 27,5% |
| 35 a 65 años  | \$ 21.082        | \$ 15.622 | \$ 18.506 | 87,3%                | 60,1%   | 72,7% |
| Participación | 19,0%            | 16,9%     | 35,9%     | 33,8%                | 26,8%   | 60,7% |
| Grupo etario  | Informalidad     |           |           | Tasa de desocupación |         |       |
|               | Hombres          | Mujeres   | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | 64,3%            | 70,8%     | 67,0%     | 26,9%                | 15,8%   | 22,5% |
| Participación | 13,9%            | 10,9%     | 24,8%     | 20,6%                | 8,0%    | 28,6% |
| 25 a 34 años  | 28,7%            | 35,3%     | 31,2%     | 6,4%                 | 15,5%   | 10,3% |
| Participación | 17,9%            | 13,8%     | 31,6%     | 12,1%                | 22,1%   | 34,2% |
| 35 a 65 años  | 16,2%            | 28,1%     | 22,0%     | 5,0%                 | 5,1%    | 5,1%  |
| Participación | 15,4%            | 25,4%     | 40,8%     | 19,5%                | 15,8%   | 35,2% |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de la EPH

El análisis descriptivo alcanza rápidamente sus límites al no poder precisar ni la magnitud ni las fuentes de las asimetrías reportadas entre géneros. Por ejemplo, las bajas tasas de desocupación en mujeres del segmento joven pueden ser un indicio de dos tipos de decisiones por completo distintas. En promedio, podrían estar decidiendo extender sus estudios formales, por lo cual se retiran voluntariamente de la población económicamente activa para completar sus estudios. O bien, podrían retirarse por falta de oportunidades en el mercado.

Otro punto difícil de precisar es que sucede en el segmento de jóvenes adultos. Los indicadores por género describen una situación asimétrica a favor de los hombres, pero nuevamente sin poder precisarse si la situación obedece a cuestiones de discriminación laboral, decisiones personales con respecto a nivel de actividad, o de distribución del uso del tiempo al interior de las familias. Este último punto cobra especial relevancia cuando se tiene en cuenta el impacto del ciclo de embarazo en la trayectoria laboral de las mujeres, condicional a las leyes por licencia por maternidad, permiso por lactancia y de paternidad, actualmente vigente.



A los fines de aumentar el nivel de precisión, en las Tabla 6 y Tabla 7 se replica el formato de la tabla anterior, pero discriminado entre poblaciones vulnerables y no vulnerables, entendiéndose a las primeras como aquellas familias que presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>17</sup>. Al primer trimestre de 2018, el 12,82% de la población de los aglomerados urbanos se encuentra en situación de vulnerabilidad, y es la que –bajo principios solidarios– se considera que debería hacer foco los PAML.

**Tabla 6.** Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Población sin NBI en aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

| Grupo etario  | Ingreso promedio |           |           | Tasa de empleo       |         |       |
|---------------|------------------|-----------|-----------|----------------------|---------|-------|
|               | Hombres          | Mujeres   | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | \$ 11.443        | \$ 6.579  | \$ 9.022  | 32,4%                | 25,7%   | 29,1% |
| Participación | 3,1%             | 3,0%      | 6,1%      | 5,1%                 | 3,9%    | 9,1%  |
| 25 a 34 años  | \$ 17.500        | \$ 11.516 | \$ 14.754 | 86,6%                | 58,0%   | 72,2% |
| Participación | 8,8%             | 7,4%      | 16,2%     | 16,4%                | 11,1%   | 27,5% |
| 35 a 65 años  | \$ 21.082        | \$ 15.622 | \$ 18.506 | 87,3%                | 60,1%   | 72,7% |
| Participación | 19,0%            | 16,9%     | 35,9%     | 33,8%                | 26,8%   | 60,7% |
| Grupo etario  | Informalidad     |           |           | Tasa de desocupación |         |       |
|               | Hombres          | Mujeres   | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | 64,3%            | 70,8%     | 67,0%     | 26,9%                | 15,8%   | 22,5% |
| Participación | 13,9%            | 10,9%     | 24,8%     | 20,6%                | 8,0%    | 28,6% |
| 25 a 34 años  | 28,7%            | 35,3%     | 31,2%     | 6,4%                 | 15,5%   | 10,3% |
| Participación | 17,9%            | 13,8%     | 31,6%     | 12,1%                | 22,1%   | 34,2% |
| 35 a 65 años  | 16,2%            | 28,1%     | 22,0%     | 5,0%                 | 5,1%    | 5,1%  |
| Participación | 15,4%            | 25,4%     | 40,8%     | 19,5%                | 15,8%   | 35,2% |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de la EPH

17. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico); Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua; Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

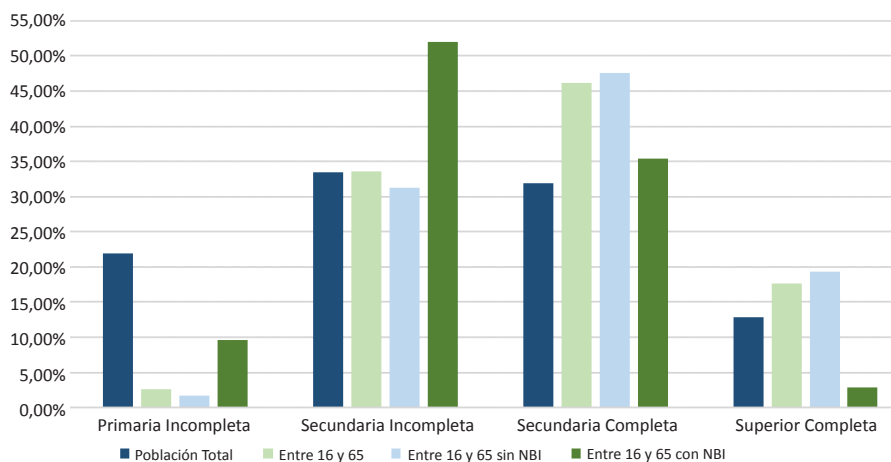
**Tabla 7.** Ingreso promedio, tasa de empleo, informalidad y tasa de desocupación según grupo etario y condiciones de vulnerabilidad. Población con NBI en aglomerados urbanos de la prov. de Santa Fe. 1er trimestre de 2018.

| Grupo etario  | Ingreso promedio |          |           | Tasa de empleo       |         |       |
|---------------|------------------|----------|-----------|----------------------|---------|-------|
|               | Hombres          | Mujeres  | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | \$ 9.459         | \$ 2.930 | \$ 6.318  | 28,4%                | 3,7%    | 17,1% |
| Participación | 2,2%             | 2,1%     | 4,3%      | 6,1%                 | 0,7%    | 6,7%  |
| 25 a 34 años  | \$ 14.572        | \$ 4.333 | \$ 10.023 | 92,8%                | 25,6%   | 57,5% |
| Participación | 11,9%            | 9,5%     | 21,4%     | 35,5%                | 10,8%   | 46,2% |
| 35 a 65 años  | \$ 9.027         | \$ 7.979 | \$ 8.539  | 72,2%                | 46,9%   | 59,0% |
| Participación | 10,0%            | 8,7%     | 18,7%     | 26,7%                | 19,0%   | 45,7% |
| Grupo etario  | Informalidad     |          |           | Tasa de desocupación |         |       |
|               | Hombres          | Mujeres  | Total     | Hombres              | Mujeres | Total |
| 16 a 24 años  | 88,3%            | 0,0%     | 79,0%     | 50,6%                | 80,0%   | 56,8% |
| Participación | 10,8%            | 0,0%     | 10,8%     | 26,0%                | 10,9%   | 36,9% |
| 25 a 34 años  | 47,3%            | 87,8%    | 53,3%     | 3,7%                 | 30,5%   | 11,7% |
| Participación | 34,5%            | 11,1%    | 45,6%     | 5,7%                 | 19,8%   | 25,6% |
| 35 a 65 años  | 53,8%            | 77,5%    | 66,1%     | 19,3%                | 9,4%    | 15,5% |
| Participación | 17,0%            | 26,6%    | 43,6%     | 26,7%                | 8,3%    | 35,0% |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de la EPH

La desigualdad entre los grupos sin y con NBI es visible en todas las variables. Por ejemplo, el ingreso promedio de la población entre 16 y 65 años es casi el doble en la población no vulnerable. Solo la mitad de las personas vulnerables tiene un empleo, y el 60% de esos empleos son informales. Asimismo, el porcentaje de personas que buscan activamente trabajo es de aproximadamente 19%, inclinándonos a interpretar esta ratio por el efecto desaliento que supone no encontrar trabajo. Finalmente, dentro de la población vulnerable, la más castigada es la franja joven.

Las diferencias entre las personas con y sin cobertura de NBI también se ven reflejadas en los niveles educativos alcanzados. El Gráfico 2 muestra a la población agrupada por niveles de educación. Para simplificar la presentación, dentro de “secundaria incompleta” se han agrupado a quienes han completado estudios primarios junto a quienes se encuentran cursando estudios secundarios. Lo mismo aplica para “secundaria completa”, que agrupa a quienes completaron el nivel secundario y a quienes tienen estudios superiores en curso.

**Gráfico 2.** Nivel educativo alcanzado para población de 16 a 65 años, con y sin NBI. Santa Fe

Si se toma el total de la población entre 16 y 65 años, el 33,58% no finalizó estudios de nivel secundario. Sin embargo, el 16% de esa población aún asiste a los institutos de educación, por lo que, aún puede completar dicho nivel. Por su parte, el 46% de la población terminó el nivel secundario y solo el 17% pueden finalizar la educación superior, aun cuando en ambas ciudades de primera categoría de la provincia<sup>18</sup> se cuentan con universidades públicas de acceso libre e irrestricto.

Cuando la atención se centra en la población con NBI entre 16 y 65 años, casi el 10% no completa el nivel primario o no tiene instrucción. Más de la mitad de las personas no finaliza el secundario (52,04%) y el 13% de esa población se encuentra cursando ese nivel. Los individuos con secundaria completa alcanzan el 35,40% del grupo seleccionado. Por su parte, quienes finalizan los estudios superiores solo representan el 2,88% de la población vulnerable.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso de la provincia, la misma presenta una menor concentración que el nivel nacional. En efecto, para el primer trimestre de 2018, el coeficiente de Gini a nivel

18. Es decir, las ciudades de Rosario y de Santa Fe. Las mismas, son también donde se realiza el grueso del relevamiento de los datos de la EPH.

nacional es de 0,4376 en tanto que a nivel provincial 0,3721. La Tabla 8 muestra la participación del ingreso según fuente de ingreso, clasificados por ocupación principal, ocupación secundaria, jubilaciones y pensiones, transferencias y capital. Como se puede observar, la principal fuente de ingresos tanto a nivel nacional como provincial, es la que se deriva de la ocupación principal. En Santa Fe, aproximadamente el 67% de las familias obtienen ingresos por medio de esta fuente.

**Tabla 8.** Participación del ingreso según fuente de ingreso. 1er trimestre 2018

|          | Ocupación Principal | Ocupación Secundaria | Jubilaciones y Pensiones | Transferencias | Capital |
|----------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------|---------|
| Santa Fe | 65,58%              | 2,92%                | 22,80%                   | -1,50%         | 0,43%   |
| Nacional | 57,97%              | 4,67%                | 22,66%                   | -1,25%         | 2,29%   |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de la EPH

La Tabla 9 profundiza el análisis anterior al mostrar la porción del coeficiente de Gini que explica cada fuente de ingreso. En este caso, la fuente principal de ingreso de los hogares es también la causa principal de mayor desigualdad en la distribución del ingreso tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Además, se observa la baja importancia que tienen los ingresos de capital dentro del coeficiente. Es importante tener en cuenta que la única fuente de ingresos con coeficiente negativo son las transferencias, que es lo esperado debido a que mitiga la concentración del ingreso. En el caso de las transferencias, es más importante el efecto igualador que tienen en la provincia que a nivel nacional (Jara Musuruana, 2018).

**Tabla 9.** Participación en el Coeficiente de Gini de cada fuente de ingreso

|          | Ocupación Principal | Ocupación Secundaria | Jubilaciones y Pensiones | Transferencias | Capital |
|----------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------|---------|
| Santa Fe | 66,93%              | 2,42%                | 21,45%                   | 0,98%          | 0,22%   |
| Nacional | 62,35%              | 3,61%                | 21,94%                   | 1,14%          | 1,27%   |

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de la EPH

Finalmente, la Tabla 10 muestra la elasticidad-Gini del ingreso evaluado como un cambio marginal en la composición del ingreso que modifica la desigualdad total. Como se puede observar tanto la ocupación principal como el ingreso por jubilaciones tienen una elasticidad aproximada a la unidad, esto implica que ante un cambio marginal en alguna de estas dos fuentes de ingreso la desigualdad del ingreso se mantendrá inalterada. Al mismo tiempo, el ingreso por la ocupación secundaria y el ingreso por capital ambos aumentan la concentración del ingreso, dado que su elasticidad es mayor a la unidad. Esta observación también aplica a nivel nacional.

**Tabla 10.** Elasticidad-Gini del ingreso por cada fuente

|          | Ocupación Principal | Ocupación Secundaria | Jubilaciones y Pensiones | Transferencias | Capital |
|----------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------|---------|
| Santa Fe | 0,9799              | 1,2074               | 1,0629                   | -1,5282        | 1,9130  |
| Nacional | 0,9297              | 1,2934               | 1,0328                   | -1,0958        | 1,8043  |

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH*

Finalmente, las transferencias<sup>19</sup> mitigan la concentración del ingreso su elasticidad es negativa, y el efecto que generan al interior de la provincia implica que éstas tienen un efecto igualador más progresivo que el registrado a nivel nacional. Sin embargo, el solo hecho de aumentar la participación de las transferencias en el ingreso total no necesariamente garantiza una caída en la desigualdad. Para tal fin, es necesario que los planes estén establecidos de manera focalizada y eficiente.

### **La evidencia empírica**

El desarrollo anterior ha mostrado una caracterización de la población urbana de la provincia de Santa Fe, atendiendo a distintos indicadores socioeconómicos, con la finalidad de disponer de una primera aproximación al perfil de la población en relación a

19. Las mismas se encuentran constituidas por el monto del seguro de desempleo y el ingreso por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, entre otros.

las variables seleccionadas. El análisis ha mostrado que son las mujeres, el segmento joven, y las personas en situación de vulnerabilidad los más perjudicados en términos de ingreso y posibilidades de conseguir un empleo, incluso con independencia del nivel de formalidad. Asimismo, al interior de la provincia de Santa Fe, la máxima fuente de desigualdad proviene de la ocupación principal, vale decir, de la posibilidad de acceder y mantener un empleo. Sin embargo, por más completa que sea la caracterización descriptiva, ésta no es suficiente para identificar las fuentes originan las asimetrías mencionadas.

Las políticas públicas que atacan problemas de empleo (genéricamente, denominados PAML) se supone que se encuentran diseñadas para atacar dichas causas. Ahora bien, ¿cuáles son los resultados (o impactos) que a nivel general obtuvieron estas prácticas? En un estudio recopilatorio de experiencias PAML para América Latina, White (2018) muestra que la evidencia empírica relacionada a la intervención del Estado en temas de empleo juvenil ha logrado como resultado aumentar levemente el empleo y los ingresos de los jóvenes que participan en ellas. En términos generales, suelen existir efectos significativos para la promoción de la iniciativa empresarial y la capacitación profesional, pero no para los servicios de empleo y el empleo subsidiado. Por supuesto, los resultados generales no son sencillamente extrapolables, dado que los contextos y las modalidades de aplicación difieren según la población y territorio de referencia.

Por su parte, Berniell y de la Mata (2017) han realizado el mismo trabajo recopilatorio para programas de empleo exclusivamente aplicados en Argentina. En términos generales, identifican cuatro categorías con las que clasificar las diversas políticas implementadas: I) Programas de capacitación, que intentan formar las competencias demandadas por los empleadores; II) intermediación laboral o servicios de empleo, que intentan conectar oferta y demanda de trabajadores; III) Incentivos al empleo en el sector privado o público, que tratan de promover la contratación de jóvenes, generalmente por medio de subsidios al salario o deducciones impositivas; IV) programas que combinan uno o más de los formatos anteriores.

Las barreras de inserción al mercado laboral que identifican pueden asociarse en dos grandes grupos: las que tienen que ver con una posible falta de habilidades relevantes para el mundo laboral, y las relacionadas con imperfecciones informativas que afectan a la problemática de primer empleo. Al respecto, muestran que los programas

de capacitación –de algún tipo– tienen bajo impacto en la formación del capital humano de la población beneficiaria. Por el contrario, el mecanismo que opera en aquellos casos que se consideran exitosos es que los programas de empleo disminuyen los costos de información y de búsqueda de los postulantes, facilitando la contratación por parte de las empresas.

A la luz de la evidencia disponible y habiendo observado la descripción de los distintos perfiles laborales de la provincia de Santa Fe, surgen interrogantes sobre el impacto que las experiencias de tipo PAML, que se están implementando en el territorio, están teniendo sobre el nivel de bienestar general de sus beneficiarios. El desarrollo de capacidades estatales en este sentido, puede ser una oportunidad para desencadenar procesos de mejora tanto a nivel de organización como a nivel de resultados en la implementación de políticas públicas.

## **Conclusiones**

Como norma general la búsqueda del desarrollo social debe estar dirigida a la inclusión, la justicia social y la igualdad, por lo tanto, se debe fomentar no solo la integración, sino también la erradicación de la pobreza. Por lo general, se afirma que un país es socialmente justo cuando todas las personas que lo integran poseen los mismos derechos, y potencialmente, no tienen condiciones exógenas limitantes.

Sin embargo, la igualdad de derechos no implica necesariamente igualdad de condiciones. “Una oportunidad efectivamente igual implica no solo derechos sino también condiciones, algunas condiciones materiales e intelectuales mínimas, salario decente y lectura” (Przeworski, 2010). En este trabajo se ha pretendido poner énfasis no en las condiciones potenciales, sino en desarrollar un diagnóstico de límites y capacidades estatales que determinan el rango de iniciativas que se promueven desde el nivel provincial con respecto al mercado laboral.

Dado el límite institucional que presenta la asignación de los recursos existentes mediante el esquema de federalismo fiscal, que en la práctica queda supeditada en mayor medida a los gastos corrientes y deja poco margen para usar los fondos en gasto de capital; la alternativa que se presenta es en mejorar los niveles de eficiencia en la utilización de esos mismos recursos, mediante distintas instancias de evaluación. Por supuesto, lo anterior no pretende agotar el rango de

posibles iniciativas, pero si indica la necesidad de crear capacidades estatales para su desarrollo, en aquellas áreas en donde la complejidad del problema hace necesario trabajar con diseños de política basadas en evidencia (y también donde sea factible).

Los Programas Activos en el Mercado Laboral, han sido largamente estudiados en relación a sus impactos. En América Latina en general, y en Argentina en particular, han demostrado que en la mayoría de los casos hay margen para mejorar dichos programas o reformularlos. Si bien el cambio estructural supone un esquema más ambicioso, la utilización de las herramientas propuestas parecen ser un buen complemento para ir solucionando problemas preexistentes, sobre la base de lo cual se puedan promover iniciativas de mayor envergadura.

## Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. A. (2013). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza*. Ariel.
- BANERJEE, A. V. y DUFLO E. (2012). *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Primera Ed. Ciudad de Buenos Aires: Taurus.
- BASSI, M.; BUSSO M.; URZÚA S. y VARGAS J. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Primera Ed. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Sector Social. División de Educación. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36702640>.
- BERNIELL, L. y DE LA MATA, D. (2017). *Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino*. Buenos Aires. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1137/practicas-laborales-como-mecanismo-para-mejorar-la-empleabilidad-de-los-jovenes-lecciones-para-el-caso-argentino.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Primera Ed. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37951>.
- FRERS DÍAZ, L. (2013). *Debajo del laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34079/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34079/Documento_completo.pdf?sequence=1).
- GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; RAWLINGS, L. B.; PREMAND, P.; VERMEERSCH, C. M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segun-



- da Ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808883.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- GOB. DE LA PROV. DE SANTA FE 2018. "Evolución de la coparticipación a los municipios y comunas de la provincia". : 29. <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502>.
- GOÑI, M. J. (2017). "Federalismo fiscal. Importancia de la autonomía municipal para el desarrollo sostenible". *Derecho y Ciencias Sociales* 1(16): 22-39. <https://doi.org/10.24215/18522971e003>.
- JARA MUSURUANA, L. (2018). "Distribución del ingreso en Rosario y Santa Fe: evolución 2016-2018". Rosario. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/distribucion-del-ingreso-en-rosario-y-santa-fe-evolucion-2016-2018/>.
- MULLAINATHAN, S., y SHAFIR, E. (2016). *Escasez ¿por qué tener poco significa tanto?* Primera Ed. México: Fondo de Cultura Económica. <https://www.elfondoenlinea.com/Detalle.aspx?ctit=001780R>.
- NORTH, D. C. (1995). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Primera Ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Primera Ed. ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- SPILLER, P. T., y TOMMASI, M. (2000). "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional". *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* 40(octubre-diciembre 2000): 425-64. <https://www.jstor.org/stable/3455878>.
- STALKER, G. (2018). *Políticas de Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública. Alternativas para la evaluación de su impacto*. Ciudad de Buenos Aires.
- TESSMER, G. A. (2016). "Políticas públicas, ¿cómo saber que funciona (y que no)?". *Observatorio Económico Social | UNR*: 5 págs. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/politicas-publicas-como-saber-que-funciona-y-que-no/>.
- TESSMER, G. A. y ALMEIDA GENTILE, P. H. (2017). *La educación en Santa Fe y Rosario: resultados Aprender 2016*. Rosario. <http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/APRENDER-2016-ObsEconSocUNR.pdf>.
- TSEBELIS, G. (2007). "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, ed. Carlos Acuña. Ciudad de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 763.

WHITE, H. (2018). *Los programas activos en el mercado laboral para jóvenes aumentan el empleo y los ingresos, pero los efectos varían entre programas y contextos*. Caracas. [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1271/ES\\_0185\\_PLS\\_Active\\_labour\\_market.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1271/ES_0185_PLS_Active_labour_market.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



## II. 3. Consideraciones sobre el tratamiento teórico de las desigualdades regionales. Un abordaje sobre la provincia de Santa Fe

**Marina Platino<sup>1</sup>**  
(IIE - UNR, UBA)

### Resumen

La presente investigación revisa la literatura sobre las teorías de desarrollo regional y las diversas posturas adoptadas respecto a las disparidades territoriales. Asimismo se propone estudiar su relación con el desarrollo económico de una sociedad repasando el debate, aún hoy vigente, respecto de si las desigualdades son parte –inevitable y necesaria– del proceso de desarrollo o bien un obstáculo que limita las oportunidades futuras de progreso. Con la finalidad de presentar una lectura del caso de la provincia de Santa Fe, se describen las asimetrías y desequilibrios que caracterizan a la misma y se proponen algunas interpretaciones para explicar la persistencia en el tiempo de dichas desigualdades regionales a pesar de los esfuerzos realizados para mitigarlas.

**Palabras Claves:** *desigualdades regionales, concentración, desarrollo*

---

1. Docente e Investigadora en Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE (UNR) y CBC (UBA). Coordinadora del área de Información en Secretaría de Empleo, Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

## Introducción

La geografía económica mundial ha registrado históricamente las profundas divergencias que se presentan en los niveles de actividad productiva y, por tanto, de riqueza de los países; reconociendo como rasgo característico de las economías la marcada desigualdad entre las regiones<sup>2</sup>. Así, estas desigualdades se han convertido en uno de los mayores desafíos del desarrollo a nivel mundial y, entre sus múltiples manifestaciones, las desigualdades territoriales han adquirido gran relevancia como tema de investigación y objetivo de política pública (CEPAL, 2009; Banco Mundial, 2009). Las asimetrías socioeconómicas entre territorios también han sido un tema presente a lo largo de toda la historia argentina (Cao y Vaca, 2006; Gelman, 2011) y el problema del desarrollo desigual de las distintas regiones y provincias del país persiste hasta la actualidad.

La presente investigación revisa la literatura existente sobre las teorías de desarrollo regional y las diversas posturas adoptadas al abordar las disparidades territoriales. Asimismo se propone estudiar su relación con el desarrollo económico de una sociedad repasando el debate, aún hoy vigente, respecto de si las desigualdades son parte –inevitable y necesaria– del proceso de desarrollo o bien un obstáculo que limita las oportunidades futuras de progreso. Siguiendo a Modrego y Cazzuffi (2015), este debate tiene profundas implicancias en relación a la pertinencia o no de las políticas territoriales.

En este dilema se enfrentan básicamente dos posturas: aquellos a favor de la concentración de los recursos en determinadas zonas, que genera economías de aglomeración y por tanto refuerza la eficiencia económica a nivel nacional, en contraposición a otros que plantean que las regiones rezagadas suponen una restricción en el desarrollo potencial, dados los activos y capacidades territoriales subutilizadas. Este debate en términos de la concentración económica y las desigualdades regionales consecuentes es un tema de discusión desde los orígenes de la Ciencia Regional y la Economía Espacial. No obstante, en la actualidad ha vuelto a tomar protagonismo a partir de la publicación de informes del Banco Mundial (BM, 2009) y la Comisión Económica para

---

2. Siguiendo a Moncayo (2004) más de la mitad del PIB global es generado por el 15% de la población, la cual ocupa tan sólo el 10% del territorio mundial.

América Latina (CEPAL, 2009) con posturas contrapuestas. El BM, por un lado, sostiene que la concentración de la actividad en determinadas zonas es un fenómeno económico inevitable y su dispersión es contraproducente. Asume que el camino para obtener los beneficios del crecimiento desigual será fomentar dicha concentración, aumentando la integración entre las zonas avanzadas y rezagadas. Por otro lado, la CEPAL argumenta que el mercado amplifica las disparidades y que la desigual distribución territorial de la actividad debe considerarse un problema de política pública. Para su solución propone llevar adelante procesos autónomos de desarrollo.

En este contexto, estudiar las tendencias económicas regionales tiene un interés académico pero al mismo tiempo es un tema de relevancia social. Por una parte, existe un interés teórico en intentar comprender cómo las regiones se desenvuelven económicamente en el actual escenario de competencia globalizada. Y, por otra, el análisis de evidencia empírica aporta herramientas de utilidad para el diseño, planificación e implementación de políticas de desarrollo económico regional y nacional. En este sentido es importante destacar la necesidad de medidas de los desequilibrios a través de instrumentos precisos, que permitan obtener datos para la toma de decisiones y la planificación.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, la problemática de las disparidades regionales continúa siendo un eje de debate teórico y preocupación económica, pero al mismo tiempo, forma parte de una preocupación política. Mitigar las desigualdades territoriales y lograr un desarrollo espacialmente equilibrado se encuentran entre los objetivos declarados en las propuestas oficiales de ordenamiento territorial presentadas en los últimos años en Argentina. El Plan Estratégico Territorial (PET) es una guía para el despliegue de la inversión pública en el territorio con el objeto de construir una Argentina integrada, equilibrada, sustentable y socialmente justa (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, s.f).

A nivel local, este debate tiene gran relevancia en la provincia de Santa Fe que presenta una marcada heterogeneidad espacial en lo que refiere a su grado de desarrollo y una fuerte concentración de la actividad económica<sup>3</sup>. Las asimetrías territoriales que caracterizan a la

---

3. Respecto a la actividad industrial, la zona centro-sur, y principalmente la franja costera cercana a Rosario, presenta una aglomeración de

provincia han sido relevadas en diversos trabajos previos (Pellegrini y Platino, 2011; Platino, 2012) y también corroboradas a través de técnicas de exploración espacial (Platino, 2013; Pellegrini y Platino, 2014; Platino y Pellegrini, 2015). Para ello se ha trabajado con numerosas variables en la distribución geográfica de la industria, de la población y de aspectos sociales como pobreza y NBI. Esta evidencia empírica permitió poner en relieve dicha problemática en Santa Fe, localizando las disparidades geográficamente y mapeándolas para hacer observable las profundas asimetrías existentes. En este contexto, el gobierno provincial ha expresado su preocupación e interés político respecto de las desigualdades territoriales asumiendo entre sus compromisos de gestión promover un desarrollo territorial más equitativo. En los últimos años, aplicó un plan de regionalización<sup>4</sup> que procura un desarrollo armónico entre las distintas zonas poniendo de manifiesto la relevancia del debate sobre la conveniencia o no de reducir la concentración de la actividad económica y las desigualdades regionales para la definición y elaboración de las políticas públicas provinciales.

### **1. Que se entiende por desequilibrios/desigualdades regionales**

El punto de partida será el interrogante acerca de cómo plantean y abordan el problema de las desigualdades regionales las distintas teorías del desarrollo regional. Sin embargo, para responderlo será necesario, primero, aclarar que se entiende por desigualdades regionales.

Las desigualdades son un aspecto predominante en las sociedades y por supuesto América Latina no escapa a dicha realidad. Argentina, en particular, se caracteriza por presentar grandes diferencias entre las diversas regiones del país. Sin embargo, no todas las diferencias regionales son un problema, los territorios presentan distintos aspectos físicos, económicos, ambientales, demográficos, etc. En términos estrictos, las desigualdades son elementos de particular importancia en el nivel de bienestar o desarrollo de las sociedades. De acuerdo

---

establecimientos manufactureros, algunos de importancia nacional e internacional, así como de puestos de trabajo ocupados y valor agregado industrial. Por otro lado, más de la mitad de la provincia mantiene muy bajos niveles de industrialización e incluso de densidad demográfica.

4. [http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/110705](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/110705)

con la CEPAL (2009, p.21) los cambios en la distribución espacial de la población, la actividad económica y la riqueza se incorporan como preocupación, en especial después de los años 30, cuando empiezan a tomar cuerpo las teorías y políticas de desarrollo regional y urbano.

Los desequilibrios espaciales se reconocen a partir de la existencia de disparidades o diferencias económicas entre los espacios que componen un determinado territorio, haciendo referencia a las diferencias entre los valores que alcanzan las variables económicas dentro de cada espacio. Cuando se habla de los problemas económicos espaciales es muy frecuente que se utilicen, de forma indistinta, los términos desigualdades, desequilibrios, diferencias y disparidades (Cuadrado Roura, 1987 p. 12).

Tal como destaca Rodríguez Rodríguez (1988, p.98) no es fácil encontrar una definición del concepto “desequilibrio”. Algunas caracterizaciones permiten pensar en los desequilibrios como un diferencial en el desarrollo económico de ciertas áreas respecto a otras. En este sentido tres rasgos son los que sobresalen: I) el crecimiento económico propicia (o no) las condiciones de vida de las personas en un espacio; II) el desarrollo no es homogéneo en el territorio, por lo que los desequilibrios no son más que las diferencias registradas entre áreas; III) medir los desequilibrios supone definir y aceptar ciertos “niveles de desarrollo” para comparar zonas entre sí.

Sin embargo, se reconoce que la desigualdad es un problema de múltiples aristas. Contempla desde aspectos esencialmente éticos relacionados a la naturaleza misma de la justicia social (Sen, 2000), hasta aspectos de connotación más instrumental, tales como los efectos de la desigualdad en el desempeño económico. En especial, el problema de las desigualdades regionales ha ido sumando relevancia, en las últimas décadas, dentro de la comunidad académica del desarrollo.

De acuerdo con Polése (1998) la expresión “desigualdad regional” es usada, fundamentalmente, para designar las inequidades en niveles de vida, de bienestar, o de desarrollo de la población de una determinada región. En consecuencia refiere a una realidad compleja y multi-dimensional donde distintos aspectos (educativos, sociales, sanitarios, y no sólo económicos) se interrelacionan dejando a la vista la existencia de una inequitativa distribución del desarrollo económico. El mencionado autor considera conveniente diferenciar las desigualdades en el bienestar de las regiones de aquellas que refieren a la desigual distribución espacial de las actividades económicas y la población. Si



bien dicha distinción es relevante, es necesario destacar que ambos indicadores están profundamente correlacionados. En este sentido y coincidiendo con Cuervo Morales y Morales Gutiérrez (2009, p. 367) no es posible disociar totalmente ambos tipos de desigualdad, dado que el nivel de desarrollo depende en gran medida del tipo de actividades que se lleven adelante y de la concentración de la población.

Con respecto a las implicancias que estas desigualdades suponen a una región, el origen de las mismas y el rol que desempeñan en los procesos de desarrollo no existe consenso en la literatura existente. Incluso, no son claros los argumentos teóricos acerca de que el equilibrio en materia territorial sea conveniente o siquiera posible. Por ello y con la finalidad de abordar esta problemática a continuación llevaremos adelante una revisión del pensamiento sobre el desarrollo fundamentalmente en el campo de la Ciencia Regional como subdisciplina de la ciencia económica.

## **2. Implicancias socioeconómicas de las desigualdades regionales. Distintas posturas teóricas**

Si bien es una realidad la presencia de disparidades regionales y desequilibrios territoriales, no están claras las implicancias y efectos que estas suponen a una región y su desarrollo. Como se mencionó, no existen acuerdos académicos respecto a los factores que las determinan, el rol que éstas pueden desempeñar en los procesos de desarrollo ni explicaciones ampliamente aceptadas sobre su tratamiento.

En la economía espacial se identifican, principalmente, dos grandes ramas o corrientes de pensamiento respecto al tema de las disparidades regionales con distintos puntos de partida y, por tanto, conclusiones de política diferentes. Por un lado se encuentran aquellos que defienden el equilibrio o seguidores de la convergencia espacial, donde la escuela neoclásica es el mayor precursor, y que suponen que la economía de mercado posee las condiciones suficientes para minimizar o eliminar los problemas que surgen a partir de la variable espacio. De este modo, los agentes económicos –buscando maximizar sus beneficios o utilidad– conducirán a la economía (territorial) a una situación de óptimo económico. Por otro lado, aparecen aquellos asociados al enfoque del desequilibrio o partidarios de la divergencia espacial, entre cuyos exponentes se encuentran la escuela neokeynesiana, la marxista y otras de menor relevancia teórica. De acuerdo con esta corriente, los

desequilibrios territoriales se originan a partir del funcionamiento del propio sistema capitalista y sólo serán eliminados con la política pública. Consideran que el espacio es heterogéneo en la dotación de factores, de recursos económicos y extraeconómicos; y sostienen que las relaciones interesaciales son las responsables de las disparidades, que se reproducen –y acentúan– en lugar de corregirse.

En este contexto se enmarca el presente trabajo que propone hacer una revisión de los distintos marcos teóricos y conceptuales de la literatura reciente (Ruiz Chiapeto, 2000; Tamayo Flores, 1998; Rózga Luter, 1994; Cuadrado Roura, 1987; Krugman, 1992; Fujita, Krugman y Venables, 1999), vinculándolo con autores más tradicionales (Perroux, 1955; Myrdal, 1959; Hirschman, 1964; Richardson, 1978) respecto al trato que se le ha dado al tema de las desigualdades regionales. Se realizará una búsqueda de fuentes bibliográficas exponiendo las distintas posturas frente a las disparidades regionales, los factores que contribuyen a su aparición así como las propuestas para abordarlas.

Como hemos mencionado, en los últimos años las corrientes del pensamiento económico se han dedicado a estudiar, a nivel teórico y empírico, los aspectos subyacentes y determinantes del crecimiento y desarrollo económico de los países. En consecuencia se ha obtenido como resultado una diversidad y multiplicidad de enfoques con que se ha tratado y se ha orientado el tema. A continuación se presenta una visión panorámica de las distintas posturas adoptadas por las diferentes teorías y corrientes de pensamiento respecto al tema de las desigualdades y el crecimiento regional de la literatura existente.

### **Escuela neoclásica**

Desde el punto de vista de la *economía neoclásica*, el libre funcionamiento del mercado conduce a los países y regiones a una progresiva igualdad en los niveles de desarrollo. A mediados de la década del 50 los trabajos de Solow y Swan fueron los primeros en plantear una explicación a las desigualdades. Argumentaron que dadas las propiedades de la función de producción –homogénea de grado uno–, en el largo plazo habrá convergencia de tasas de crecimiento y de los niveles de ingreso per cápita.

Siguiendo a Cuervo Morales y Morales Gutiérrez (2009) esto supone que las disparidades existirán en la medida en que el espacio geográfico o cualquier otro factor impidan la integración completa de

los mercados. En otras palabras, la persistencia de las diferencias de ingreso se debe a imperfecciones en los mecanismos “equilibradores” del mercado. Dichas imperfecciones u obstáculos institucionales desaparecerán con el proceso de crecimiento y las fuerzas de mercado lograrán igualar los niveles de ingresos regionales per cápita a medida que la economía avance en el proceso de desarrollo.

Borts y Stein (1964) resumen los supuestos simplificadores del modelo neoclásico detallando que el mismo asume pleno empleo, mercados de competencia perfecta, un bien homogéneo con funciones de producción idénticas en las regiones, costos de transporte nulos, rendimientos constantes a escala, oferta fija del trabajo e inexistencia de progreso técnico. Por tanto, las diferencias regionales en los salarios y en la renta del capital tienen su origen en las distintas dotaciones regionales de recursos (Coronado Guerrero, 1997). Con estas restricciones y partiendo de una diferente dotación de factores en las regiones, los trabajadores se trasladarán desde aquellas regiones con bajos salarios a otras de mayor de ingreso y el capital fluirá de las regiones ricas a las pobres, donde dada su escasez, su productividad será mayor. Así, la movilidad de factores –sin costo alguno– promoverá la convergencia en los niveles de crecimiento, de desarrollo y disminución de las desigualdades.

En definitiva, los desequilibrios o disparidades regionales son transitorios y coyunturales, y dependiendo de la velocidad del proceso de ajuste, finalmente tenderán a desaparecer alcanzando un equilibrio estable. A partir de las condiciones descritas esta corriente asume que cualquier desajuste o desequilibrio espacial será corregido gracias al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, las que actúan de manera automática. Siguiendo a Moncayo (2002) esta visión optimista del crecimiento interregional no da lugar de actuación a las políticas públicas tendientes a promover e impulsar el desarrollo de las regiones y disminuir las disparidades entre ellas.

### ***Myrdal: Causación circular acumulativa***

En el transcurso de los años 50 algunos economistas cuestionaron fuertemente la efectividad de los mecanismos de mercado para reducir y remover los desequilibrios regionales, afirmando que las disparidades no son transitorias ni accidentales sino que forman parte de la propia naturaleza del proceso de crecimiento y desarrollo económico.

Así, la persistencia de los desequilibrios regionales justificó el surgimiento y desarrollo de otro tipo de teorías sustentadas en instrumentos conceptuales interdisciplinarios, siendo las ideas de esta corriente desarrolladas paralelamente por Myrdal, Perroux y Hirschman, entre otros. En dicho periodo las desigualdades socioeconómicas no sólo entre países sino entre regiones en el interior de los mismos se convirtieron en una problemática de interés para los gobiernos así como para la investigación académica. En este contexto surge la *teoría de la causación circular acumulativa de Myrdal* (1959) como una reacción al optimismo neoclásico, criticando el supuesto de función de producción única y enfatizando la importancia de los procesos acumulativos generados a partir de la interacción de la oferta y la demanda. Esta teoría parte de la idea de que el crecimiento regional es un proceso desequilibrado por oposición al concepto neoclásico del equilibrio estable. Desde la óptica de Myrdal en el proceso de desarrollo socioeconómico no aparecen mecanismos automáticos que corrijan los desequilibrios, sino que –por el contrario– sin aplicar elementos correctores no se invertirá la tendencia natural, poniéndose en marcha un proceso acumulativo.

Influenciado por la teoría de las economías duales de Lewis (1954), Myrdal formula una teoría que es considerada la primera en abordar el crecimiento espacialmente heterogéneo. Plantea que las diferencias regionales de desarrollo son el resultado de decisiones de localización óptima de las firmas y los trabajadores. La búsqueda de reducir costos y maximizar beneficios lleva a las firmas a concentrarse geográficamente en las regiones prósperas estimulando, a su vez, dinámicas endógenas que refuerzan las ventajas iniciales y generan mayor crecimiento en dichas áreas dando lugar a un proceso de “causación circular” (Modrego y Cafuzzi, 2015, p.13). De esta manera, algunas áreas se expanden en detrimento de otras, siendo las regiones que presentan ventajas iniciales las que experimentan en forma sostenida un mayor crecimiento. Es decir, a partir de una aglomeración inicial dada, las economías de escala y las externalidades tecnológicas atraen nuevos recursos lo que fomenta y refuerza circularmente la expansión del mercado. La situación contraria se produce en las regiones rezagadas.

Así, la hipótesis de causación circular acumulativa le permite a Myrdal explicar cómo las libres fuerzas del mercado tienden a concentrar la actividad económica y la riqueza en ciertas regiones privilegiadas, generando o induciendo las desigualdades. En este contexto,

el desarrollo de una región no lleva necesariamente o estimula el desarrollo en regiones vecinas. Más aún, puede provocar retrocesos en términos de pobreza y subdesarrollo.

Es la movilidad de factores –de la mano de obra y el capital– y de bienes y servicios lo que refuerza el proceso acumulativo de manera ascendente para las regiones prósperas y descendente para las desfavorecidas. El desplazamiento de la población de las regiones rezagadas hacia las ricas no disminuye las disparidades entre ellas y la selectividad en la migración profundiza el atraso en las zonas pobres al dejarlas sin sus mejores trabajadores. Es decir, la región prospera –con mayor nivel de renta y especialización– se favorece por unos rendimientos mayores e impide el desarrollo de la región atrasada (Myrdal, 1959). De esta manera, la expansión de una localidad conduce al estancamiento de otras.

El trabajo de Myrdal presentado en forma cualitativa fue formalizado por *Kaldor* a través de un modelo simplificado, identificando el principio de causalidad circular y acumulativa con los rendimientos crecientes a escala en su sentido más amplio. Según Richardson (1973) dicha formulación formal le dio cuerpo al esqueleto teórico de Myrdal. Para *Kaldor* la causación circular acumulativa se explica por los rendimientos crecientes a escala entendidos como ventajas en la acumulación que provienen del mismo crecimiento industrial. Abocando la ley de Verdoorn –que asume una relación positiva entre el crecimiento de la productividad y la tasa de crecimiento en la escala de actividades–, muestra que la región que inicialmente cuenta con mayor desarrollo industrial posee ventajas sobre las demás y podría crecer a expensas de ellas (Ruiz Chiapetto, 2000).

### **Hirschman**

Al igual que Myrdal, *Hirschman* (1964) adhiere a la idea de que el progreso económico no aparece en todas partes al mismo tiempo y una vez alcanzado se ponen en marcha fuerzas que lo concentran aún más en los lugares donde éste comenzó. El crecimiento industrial y el desarrollo de infraestructura en esas localidades avanzadas producen economías internas y externas potenciales que favorecen la localización de la actividad allí, generándose un proceso que se autoreforza. En cambio, siguiendo a Gilbert y Goodman (1976), en las áreas pobres la existencia de fuerzas negativas atenúa e incluso anula los efectos

positivos de derrame (*trickle down*) y de difusión (*spread*) del proceso de crecimiento económico.

De esta forma, Hirschman reconoce que el mecanismo de mercado colabora –en lugar de mitigar– con el incremento de las desigualdades regionales, argumentando que el crecimiento de las zonas rezagadas “depende” en gran medida del crecimiento de las zonas prósperas. Así señala que “las desigualdades interregionales e internacionales no solo constituyen un elemento indispensable que acompaña al crecimiento, sino también son condición del mismo crecimiento” (Hirschman, 1964, p.123). Siguiendo a Tamayo Flores (1998, p. 12) se producen, por un lado, efectos positivos de “propagación” o goteo a partir de la demanda de productos primarios de las regiones pujantes a las atrasadas. Y, por otro lado, efectos negativos o de polarización a través de la migración de la población capacitada desde éstas últimas a las primeras. La evidencia muestra que el proceso tiende a ser desequilibrante ya que los efectos adversos terminan superando a los de propagación en las regiones rezagadas.

No obstante ello, Hirschman entendía a las desigualdades regionales como un fenómeno reversible –más que como rasgo permanente de la economía–, por lo que consideraba posible remover estos desequilibrios a través de la acción del Estado en el campo del desarrollo regional. Sus recomendaciones partían de reconocer la dificultad que enfrentan la mayoría de las economías en desarrollo en relación a la incapacidad de tomar decisiones de inversión eficientes. En ese contexto, “su estrategia de desarrollo económico” apuntaba a que los gobiernos lleven adelante políticas económicas de estímulo hacia inversiones que fueran capaces de inducir mayor volumen de decisiones de inversión asociadas o eslabonadas con las primeras. En síntesis, “el modelo conceptual de Hirschman internaliza a la inversión pública como un factor clave que podría contribuir a reducir las disparidades interregionales en las últimas etapas del proceso industrializador” (Tamayo Flores, 1998 p.13).

### ***Teoría de los polos de desarrollo***

Siguiendo con esta revisión teórica la propuesta de *Perroux* (1955), la *teoría de los polos de desarrollo* se caracteriza por ser una construcción a partir de la crítica a las corrientes de pensamiento económico dominante y contrapone a la teoría general con un sistema de análisis

económico propio. Cuestiona –al igual que Myrdal y Hirschman– que la teoría convencional asume un crecimiento sin fluctuaciones, variaciones o desigualdades, es decir, un crecimiento equilibrado. Su idea fundamental resulta de considerar que “el crecimiento económico no aparece en todas partes a la vez. Se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidad variable y se difunde por diferentes canales y con diferentes efectos finales sobre el conjunto de la economía” (Perroux, 1964, p.143). En el proceso se observa una constante creación y desaparición de industrias y diferencias en las tasas de crecimiento de las mismas.

Este enfoque comparte con los anteriores modelos la atención prestada a los procesos acumulativos y de localización, centrándose esencialmente en el lado en la demanda. Introduce al agente humano con todas las connotaciones que ello implica y su aporte teórico principal es el concepto de espacio económico. Perroux insiste en que el espacio económico no es solo el ámbito del intercambio o de la formación de precios, sino que refiere también al lugar donde se definen las estrategias de los agentes económicos y a los procesos sociales de aplicación y confrontación de fuerzas en un determinado momento. Así, en el curso de su crítica a la teoría económica dominante, advierte que en el espacio económico no hay que buscar homogeneidad, ni simetría sino, por el contrario, heterogeneidades y asimetrías.

Respecto a su análisis destaca que el desarrollo se produce en algunos “polos de crecimiento” a través de los cuales se difunde al resto de la economía. El punto de partida es una unidad de producción “clave” cuya localización se determina exógenamente (por azar, por una política pública u otro motivo) en una zona atrasada económicamente. Esta unidad produce para mercados diferentes al de su localización pero demanda en ella insumos, requerimientos y servicios necesarios para su actividad. Siguiendo a Coraggio (1972, p. 15) el polo de desarrollo se define como “un generador de actividad económica y su interés reside en su capacidad de multiplicación”. Desde esta perspectiva, los polos responden a un conjunto de firmas o industrias dinámicas e interrelacionadas denominadas por Perroux (1955) “industrias-locomotoras”, las que lideran el dinamismo local y, a su vez, impulsan el crecimiento de otras industrias conexas de manera que los polos que se crean al principio dan lugar a nuevos polos.

Este proceso desencadena implicancias territoriales dado que al localizarse geográficamente las empresas o industrias locomotoras

originan fenómenos concentradores, esto es, producirán concentración económica y demográfica generando según Perroux un crecimiento desigual. “Si el resultado de la comunicación entre (...) los polos de actividad aglomerada territorialmente es el crecimiento del mercado en el espacio, esto provoca un crecimiento contrario al equitativamente disperso” (Rózga Luter, 1994, p. 130).

De esta manera, el proceso de desarrollo será el resultado de una sucesión y combinación de industrias, polos industriales, actividades geográficamente localizadas, e industrias seguidoras, es decir, regiones dependientes de los polos de crecimiento que, en definitiva, provoca desigualdades regionales. En este contexto, Perroux presenta su teoría del efecto dominación en economía donde conviven empresas dominantes y dominadas. La dinámica entre ellas supone un incremento de la desigualdad que puede prevalecer por largos períodos de tiempo. Siguiendo a Rózga Luter (1994) las disparidades regionales, para Perroux, no solo generan el fenómeno del crecimiento desequilibrado sino que también son el resultado de las relaciones cambiantes de dominación entre las regiones.

Sobre la base de las externalidades espaciales positivas que se originan a partir de la industria propulsora, la teoría de los polos de desarrollo se convirtió –de acuerdo con Urtrilla de la Hoz (1990)– en sustento teórico de la política de desarrollo y planificación regional en muchos países. De este modo, se convirtió en argumento a favor de acciones y políticas de concentración geográfica de la actividad económica como factor de desarrollo.

### ***Teorías de centro-periferia y de la dependencia***

Este grupo de teorías, que surgen principalmente durante la década del 60 y los 70, conciben a la sociedad conformada por clases sociales que tienen intereses contrapuestos y extienden las relaciones de explotación y dominación entre grupos sociales tanto a los países como a las regiones. Entienden que el sistema capitalista está organizado a través de naciones que constituyen el “centro” y otras que conforman la “periferia”. En este esquema de funcionamiento, el desarrollo de las economías avanzadas requiere y produce el subdesarrollo en las atrasadas.

Rózga Luter (1994), citando a González Casanova (1968), explica que las relaciones de explotación no solo refieren a la explotación



de una clase por otra, sino que también se da entre clases sociales de diversas regiones. “La mayor parte de la sociedad integrada por clases sociales diferenciadas es explotada no solo por su propia clase explotadora intrarregional, sino también está sujeta a la explotación de las clases sociales explotadoras de las otras regiones del resto del país” (*Ibidem*, p.137). De esta forma define el proceso como colonización interna como la repetición de las relaciones –de explotación, dominación– pero en el interior de las propias colonias. Este proceso permite explicar el origen y reproducción de las desigualdades en su dimensión territorial, mostrando que bajo ciertas condiciones las regiones pueden desarrollarse a costa de otras regiones. Así, la relación de dominación del centro sobre la periferia permite concluir que las disparidades regionales se originan en las relaciones interregionales y en la dinámica interna de la periferia, la cual es incapaz de generar su propia dinámica de desarrollo. De acuerdo con esta escuela de pensamiento esta estructura de relaciones de explotación es propia de los países subdesarrollados y se retroalimenta. Las desigualdades espaciales así como la “marginalidad” de la periferia, exponen Gilbert y Goodman (1976), son un resultado inevitable de la posición de la región pobre en el proceso de desarrollo, donde las regiones que se comportan como centros dinámicos drenan el excedente económico de las zonas rezagadas. Como consecuencia de esta “dependencia” o “asimetría” los gobiernos tienen escasas herramientas para mitigar o remover las desigualdades regionales.

### ***U invertida de Kuznets y Williamson***

Kuznets (1955) ha sido uno de los pioneros en estudiar la relación entre desigualdad y desarrollo económico de un país. De acuerdo con sus análisis, en las primeras etapas el crecimiento económico –caracterizado por el traslado de la agricultura a la actividad industrial y de servicios– favorece a una minoría poblacional pero, a medida que se generalizan los nuevos métodos y tecnologías los beneficios se distribuyen de forma más equitativa. Así los incrementos en el PBI per cápita serán acompañados por reducciones de la desigualdad. Esta relación ha sido sintetizada a través de la curva de Kuznets con forma de U invertida, que representa la variabilidad primero positiva y luego negativa, del signo de la relación entre desigualdad y grado de desarrollo económico.

Más tarde, Williamson (1965) estableció un modelo para explicar la desigualdad regional, basándose en el mismo mecanismo de derrame. Planteaba que en las primeras fases de la industrialización se pondría en funcionamiento un conjunto de variables que actuarían favoreciendo la desigualdad regional en la economía. Luego y a partir de la distribución de los beneficios del desarrollo, desde el centro a la periferia, las disparidades tenderían a disminuir observándose una relación con forma de U invertida de la desigualdad regional.

De los estudios de los mencionados autores se concluye que las asimetrías y disparidades son un resultado temporal del proceso de desarrollo y, por lo tanto, cualquier acción para mitigarlas o disminuirlas sólo actuará como obstáculo a dicho proceso.

### **Richardson**

Este enfoque teórico destaca el proceso de crecimiento acumulativo basado en las economías de aglomeración. Richardson (1978) plantea que el *trade off* fundamental que enfrenta la economía espacial es el que contempla la concentración-dispersión de la actividad económica en el territorio. El análisis del mismo requiere abordarlo desde la óptica más amplia de la Economía Regional, que coincidiendo con su recorte conceptual, supone hacerlo focalizando los aspectos económicos de la Ciencia Regional. El objetivo consiste en estudiar cómo el espacio afecta la organización económica. Comprender y explicar las causas de la concentración geográfica, así como sus ventajas y desventajas, implica reconocer la importancia de los fenómenos de localización.

Con respecto a las desigualdades, Richardson (1973) sostiene que el mercado no conduce inevitablemente a la igualdad regional de las rentas per cápita ni a una óptima localización de recursos. Incluso en algunas circunstancias supone que éste opera de modo desequilibrador. En este sentido, la economía de mercado puede provocar un éxodo masivo de población en ciertas zonas y/o una importante concentración de recursos en un número limitado de centros urbanos de gran densidad (Platino, 2013). El estudio de estos factores plantea el desafío de pensar cómo determinar la dispersión óptima de la actividad económica de acuerdo a objetivos económicos que equilibren la eficiencia y la equidad. En este contexto, Richardson ubica a la distribución espacial de la población, los recursos y las actividades económicas entre las regiones

centrales y periféricas como factores claves a la hora de estudiar el “problema del desarrollo”.

### ***La Nueva Geografía Económica***

A comienzos de los años 90 surge una corriente de pensamiento llamada la *Nueva Geografía Económica (NGE)* que renueva la importancia del territorio y ofrece un marco para el estudio de los mecanismos de aglomeración de las actividades económicas y el impacto de las disparidades geográficas sobre las disparidades económicas. Este esquema teórico, apoyado en modelos matemáticos, tiene como principal exponente a Krugman (1992) quien se propone vincular la geografía y la economía, esto es, el espacio y los procesos económicos. Desde el punto de vista analítico, presenta un marco de competencia imperfecta y analiza las relaciones de los rendimientos crecientes con la aglomeración espacial, a través de fuerzas centrípetas que operan a favor de la concentración geográfica, y de fuerzas centrifugas que lo hacen en dirección opuesta (Pellegrini y Platino, 2012). Un rasgo que sobresale en este enfoque es la importancia otorgada a los acontecimientos históricos y aleatorios y a los procesos acumulativos que se generan a partir de ellos. Éstos influyen por ejemplo en la distribución espacial de la población, en la especialización y concentración industrial y contribuyen a retomar el concepto evolucionista de *path dependency*.

Se considera a la NGE como una síntesis de diversas aproximaciones económico-espaciales donde el principal mérito que se le asigna es haber re-descubierto una serie de conceptos del área de la geografía y de la economía –de allí las críticas a si realmente es “nueva” esta geografía económica– y haberles dado un tratamiento diferente<sup>5</sup>. De acuerdo con

- 
5. De acuerdo con Cuadrado Roura (2014), la novedad aportada por la NGE es un marco analítico-matemático a muchas contribuciones que estaban ya en circulación desde hacía décadas, dándoles mayor solidez. De hecho, el concepto de ventajas de aglomeración asociadas a los rendimientos crecientes a escala se remonta a los aportes de Marshall (1920), y el de causación circular acumulativa a partir de los encadenamientos había sido planteado por Hirschman y Myrdal. Asimismo, las nociones en relación a las fuerzas que “refuerzan” la concentración y aquellas que la dispersan están inspiradas en los

la visión de Krugman (1992), al estudiar el fenómeno de la concentración geográfica se observa que las empresas se establecen en aquellas zonas donde la demanda es mayor por la existencia potencial de retornos crecientes. Gracias a las economías de escala las empresas proveen desde su emplazamiento inicial a otras áreas. Así, si los costos de transporte son reducidos aquella área de mayor demanda será la que atraerá otras firmas. De esta manera, la concentración de la actividad económica pone en marcha un proceso circular acumulativo: las actividades se agrupan donde los mercados son grandes y éstos se vuelven mayores donde las actividades se localizan. Desde la NGE se entiende a la existencia de rendimientos crecientes en algunas actividades productivas como la clave en la explicación de la desigualdad económica territorial. Una vez que las disparidades regionales se manifiestan, las fuerzas de aglomeración generan incentivos a favor de acrecentar dicha concentración de actividades y población. De esta manera en las zonas donde el desempeño económico es mayor, así como el tamaño del mercado, tiende a localizarse el mayor desarrollo económico; lo que profundiza aún más las disparidades. En definitiva, los rendimientos crecientes, las externalidades y la proximidad geográfica explican, en gran medida, la permanencia de las disparidades económicas espaciales. A su vez, la movilidad de factores contribuye con esa causación circular acumulativa a través de la cual regiones centrales (ganadoras) crecen a costa de las regiones periféricas (perdedoras).

### **3. Concentración-Desconcentración: debates actuales en torno al tema de las desigualdades regionales**

Una forma de plantear el estudio de las heterogeneidades presentes en un territorio consiste, de acuerdo con Cuervo González (2003), en interpretar la naturaleza de dichas asimetrías. Por una parte, éstas pueden ser entendidas como un fenómeno natural y eventualmente inofensivo, que si bien puede requerir explicación no constituye en sí mismo un problema a ser resuelto. O bien, se puede considerar a las disparidades como un obstáculo para el logro de propósitos sociales –entre ellos el desarrollo– y, por lo tanto, requieren de intervenciones

---

modelos de localización de Von Thünen de principios de siglo XIX así como en las posteriores contribuciones de Christaller y Lösh.

para su mitigación o corrección. Aun cuando el debate en torno a la concentración geográfica, las desigualdades territoriales y las políticas de concentración-desconcentración constituyen un tema de discusión desde los orígenes de la Ciencia Regional; en la actualidad la publicación de informes de diversos organismos internacionales (Banco Mundial, CEPAL, entre otros) ha vuelto a otorgarle relevancia al tema. Si bien sus posturas parten de un análisis previo similar, reconociendo que el crecimiento es desigual y espacialmente heterogéneo, se diferencian respecto al modo de abordar las disparidades regionales y sus efectos y consecuencias sobre el desarrollo así como en los aspectos teóricos que recuperan de los autores que han trabajado el tema.

En su informe anual sobre el Desarrollo Mundial, el BM (2009) aborda el tema de la geografía económica y sostiene que el desarrollo es por naturaleza desequilibrado. Por ello, intentar dispersar las actividades productivas y económicas en el territorio supone desalentarlas. “El desarrollo parece otorgar a un lugar la capacidad de beneficiarse económicamente de las mayores concentraciones de la producción y obtener las ventajas sociales resultantes de la convergencia en el consumo. Así, el desarrollo económico lleva consigo las condiciones de una prosperidad todavía mayor, en lo que podría considerarse un círculo virtuoso” (BM, 2009, p. 16). Al enfrentar la heterogeneidad geográfica del desarrollo regional los gobiernos se encuentran en una disyuntiva, por querer promover un rápido crecimiento y, paralelamente, extender los efectos positivos del mismo a todo el territorio. En este contexto, el BM propone fomentar e incentivar la concentración espacial de la actividad de modo de aprovechar las ventajas de la aglomeración y las economías de escala generando el mayor nivel de desarrollo posible. Y, paralelamente, con el objetivo de alcanzar un desarrollo incluyente –donde las zonas rezagadas disfruten de los beneficios del crecimiento y desarrollo– promover una mayor integración económica.

Con una perspectiva diferente, la CEPAL (2009) afirma que la excesiva concentración de la actividad económica y la población generan problemas en la capacidad de crecimiento de las regiones así como disparidades que podrían comprometer las propias dinámicas del desarrollo. Coloca a las desigualdades territoriales y su persistencia en el tiempo como un factor clave del desarrollo regional y propone considerarlas prioridad en la agenda pública. Desde esta óptica, se requieren políticas de Estado que actúen sobre los procesos de concentración-dispersión espacial del desarrollo para atenuar las disparidades

que los mecanismos del mercado acentúan; promoviendo procesos autónomos de desarrollo.

Estos informes retoman el debate respecto a la concentración de la actividad económica y qué hacer con las consecuentes desigualdades territoriales. La discusión también se ha planteado en términos de centrarse en objetivos de eficiencia económica o bien priorizar aspectos de equidad. Principalmente, se reconocen dos posturas contrapuestas: aquellos a favor de la concentración en ciertas áreas para aprovechar las economías de aglomeración frente a quienes plantean que las zonas atrasadas generan dificultades y restringen el desarrollo potencial total.

En este contexto, los informes de los organismos internacionales citados rescatan algunos de los mencionados autores y sus distintas propuestas teóricas para fundamentar sus posturas. Por un lado, el BM sostiene que el crecimiento económico es desequilibrado desde el punto de vista geográfico pero aun así es posible lograr un desarrollo incluyente; "(...) el desarrollo no genera prosperidad económica en todas partes al mismo tiempo, los mercados favorecen a algunos lugares más que a otros. Sin embargo, una mayor desconcentración general de la producción no necesariamente contribuye a la prosperidad" (BM, 2009, p.5). De acuerdo con esta postura dada la escasa población en las zonas rezagadas no es eficiente realizar costosas inversiones en infraestructura en esas regiones ni generar incentivos para que las empresas se relocalicen allí. La propuesta consiste en ofrecer los servicios básicos alentando la movilidad y llevando adelante políticas de integración a través de diversas instituciones que conecten las regiones atrasadas con las prósperas. Estas propuestas están más alineadas a la corriente neoclásica en términos de propiciar la concentración de la actividad. Asimismo, comparten la visión optimista en cuanto a la posibilidad de que dichas disparidades disminuyan y hasta desaparezcan. No obstante, para que ello suceda el BM hace hincapié en la importancia de los mecanismos de interacción entre los lugares avanzados y atrasados como clave para el desarrollo. En esta misma línea, la NGE y sus estudios de los mecanismos de aglomeración de las actividades económicas en el territorio constituyen la plataforma teórica del trabajo presentado por el BM (2009). Así sus recomendaciones se enfocan en acelerar el crecimiento espacialmente desequilibrado garantizando un desarrollo social incluyente. Sin embargo, destacan que, después de ciertos límites, empiezan a operar fuerzas centrífugas

(deseconomías, congestión, contaminación) opuestas a las centrípetas (tamaño del mercado, abundancia de mano de obra, vinculaciones) que terminará moldeando la estructura espacial de la economía.

Tomando el concepto de causalidad circular el BM sostiene que “la mayor concentración de la producción económica es compatible con la convergencia geográfica en los niveles de vida. Las fuerzas de mercado asociadas con la aglomeración, la migración y la especialización, si se combinan con políticas progresivas, pueden conseguir tanto una concentración de la producción económica como una convergencia de los niveles de vida” (BM, 2009 p.16). Por ello, las recomendaciones se orientan a aplicar políticas de integración que promuevan niveles de vida básicos espacialmente uniformes en aspectos relacionados a la educación, salud, alimentación y saneamiento en todo el territorio para alcanzar una convergencia social.

Por otro lado, ambos informes reconocen los estudios de Kuznets (1955) y Williamson (1965) en términos de que el desarrollo conllevará en sus primeras etapas procesos concentradores de riqueza, de ingreso, de la actividad y la producción así como de la población. Pero se distancian respecto a las recomendaciones que otorgan a las autoridades públicas relacionadas al comportamiento a adoptar frente a las desigualdades originadas. Para el BM (2009) los gobiernos deben ser “pacientes” y evitar combatir o alterar esta concentración para no atacar los procesos crecimiento y desarrollo. Por su parte, la CEPAL (2009) apunta a generar dinámicas de desarrollo local para superar las disparidades existentes, recomendando políticas de promoción y mejora de la capacidad de innovación en los territorios, ampliación de procesos de difusión y arrastre espacial de dichas innovaciones y aprovechamiento del potencial local de crecimiento productivo diseñando instituciones e inversiones *ah doc*.

De esta forma la CEPAL adhiere a las ideas de Myrdal (1957) y Hirschman (1958) respecto a que la prosperidad económica no se produce en todas las zonas al mismo tiempo y que una vez que se manifiesta se ponen en funcionamiento mecanismos que refuerzan dicha concentración. Así algunas regiones se desarrollan en detrimento de otras gracias a una aglomeración inicial determinada, la puesta en marcha de economías de escala y externalidades tecnológicas que atraen aún más recursos, población y actividades productivas. En este contexto el desarrollo de una región no lleva necesariamente o estimula el desarrollo en regiones vecinas. Más aún, puede provocar, en determinadas

situaciones, retrocesos en términos de pobreza y subdesarrollo. Este proceso pone en funcionamiento efectos positivos (derrame, propagación, goteo) y efectos negativos (polarización) lo que retroalimenta y refuerza la tendencia desequilibrante del mismo.

Paralelamente se observan en la postura de CEPAL reconocimientos a la teoría de Perroux; en particular, al explicar el ciclo económico territorial a partir de “la existencia de focos, nodos o centros geográficos innovadores y generadores de cambios que arrastran a los distintos elementos de forma selectiva: a algunos con más intensidad y a otros de manera marginal, dejando a otros tantos totalmente excluidos” (CEPAL, 2009 p. 31).

#### **4. Aplicaciones al caso de la provincia de Santa Fe**

##### ***Caracterización general y desigualdades existentes***

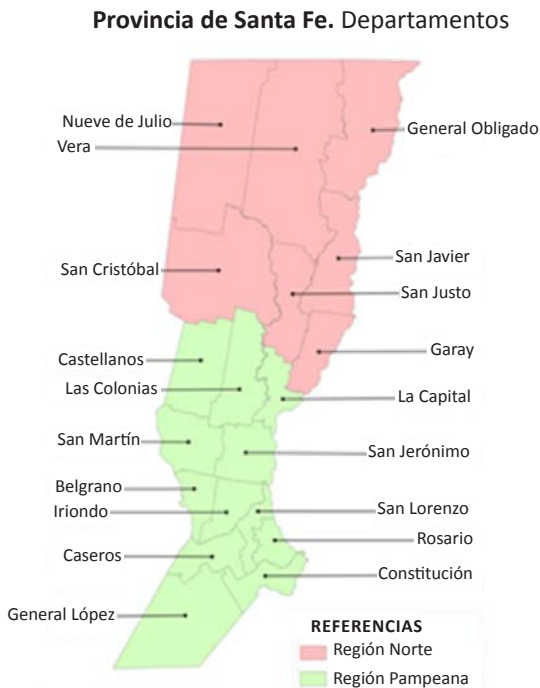
La provincia de Santa Fe representa el 8,1% de la población nacional y cuenta con una ubicación estratégica que le otorga un rol central en su integración económica, social y política. Más del 90% de la población habita en los centros urbanos, y de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 los departamentos de Rosario y La Capital concentran el 54% del total poblacional. Está posicionada, a nivel nacional, como la primera provincia productora de oleaginosas y la segunda productora de cereales contando con una cuenca lechera que la convierte en la región láctea más importante del país. La actividad industrial que se desarrolla en ella tiene a la elaboración de alimentos y bebidas como la rama predominante, aunque también se destacan la producción metal-mecánica, de equipamientos y muebles.

El territorio de la provincia de Santa Fe es principalmente llano con más de 700 km de longitud norte-sur. En dicha extensión presenta una variedad de climas entre subtropicales y templados, con zonas caracterizadas por la planicie chaqueña al norte y pampeana al sur. Esta variedad de climas y suelos se encuentra correlacionada con el tipo de producción que se ha desarrollado históricamente en cada región. Siguiendo a Pellegrini y Platino (2011) las diferencias bioclimáticas influyeron fuertemente sobre el desarrollo provincial y condicionaron el poblamiento y la ocupación del territorio con vistas a la producción agropecuaria, la construcción de infraestructuras, la urbanización y la industrialización, que comenzó en Rosario y en las colonias agrícolas



de la zona pampeana durante el último tercio del siglo XIX. Por el contrario, la zona norte estuvo caracterizada, hasta mediados del siglo XX, por la explotación forestal, matizada por la agricultura y la ganadería, la falta de infraestructura y el aislamiento de vastas extensiones. Por lo tanto, dada la diversidad de su extensa geografía y la coexistencia en la misma de distintas regiones productivas con su consecuente variedad en términos de indicadores sociales, se reconoce a priori que Santa Fe exhibe importantes desequilibrios en lo que respecta a su nivel de desarrollo.

Estas diferencias permiten estudiar la provincia de Santa Fe desde una perspectiva regional e identificar dos regiones marcadamente distintas (Pellegrini y Platino, 2011; Platino, 2012). Una de ellas, llamada Santa Fe pampeana está conformada por los 12 departamentos del centro y sur de la provincia y la otra, Norte de Santa Fe compuesta por los 7 departamentos restantes del norte provincial.



*Fuente: IPEC*

Comparando los datos de los últimos Censos Nacionales Económicos (1994 y 2004/05) se desprende que la actividad industrial provincial

en su conjunto cuenta con un total de 9.414 establecimientos. Con respecto a su distribución geográfica, el departamento Rosario concentra un 35% de los mismos y el departamento La Capital un 10%, siendo ambos departamentos parte de la zona pampeana de Santa Fe. Pero si el análisis de los datos censales se realiza contemplando separadamente ambas regiones –Santa Fe pampeana y Norte de Santa Fe–, se encuentra que la primera de ellas concentra más del 90% de las unidades censales, esto es, establecimientos industriales y del total de los puestos de trabajo ocupados en la industria. Mientras tanto el “norte santafesino” no alcanza al 10% para ambas variables. Si se toma en cuenta la contribución de cada una de las regiones al valor agregado industrial provincial y al valor de la producción se observa también una importante asimetría entre las contribuciones de ambas zonas.

La zona pampeana de Santa Fe se caracteriza por ser una región rica en recursos, con una gran diversificación productiva y con producciones vinculadas al comercio exterior. Si bien esta región cuenta con numerosos conglomerados industriales dispersos en el territorio, los establecimientos más grandes se concentran a lo largo de la franja costera próxima a Rosario desarrollando una intensa concentración demográfica y económica a su alrededor. Por su parte, el perfil económico del “norte santafesino” puede describirse como una vasta extensión dedicada a la producción agrícola-ganadera, de diferentes productividades y con un solo polo industrial importante (Reconquista-Avellaneda) integrado por un reducido número de empresas agroindustriales grandes<sup>6</sup>.

### ***Interpretaciones respecto a la existencia y persistencia de los desequilibrios territoriales en Santa Fe***

Esta breve descripción de las características de Santa Fe y de las desigualdades regionales que se identifican al evaluar los datos censales, se realiza con la finalidad de introducirnos en la problemática que afecta a la provincia. A su vez, el recorrido teórico desarrollado sobre las consideraciones que los distintos autores han otorgado al tema de las desigualdades regionales permite esbozar lineamientos

---

6. En Platino (2012) se encuentra una caracterización más detallada de las regiones en que se puede dividir el análisis en la provincia de Santa Fe.

y/o explicaciones para entender la realidad provincial. A continuación, se presentan algunas referencias que colaboran en la interpretación de la presencia de las disparidades territoriales en Santa Fe y su persistencia en el tiempo.

En primera instancia se reconoce que la configuración territorial original argentina dio lugar a un fuerte patrón de acumulación del estilo centro-periferia. Precisamente, una de las características más notorias en la literatura sobre la desigualdad espacial en Argentina es la contraposición de la ciudad de Buenos Aires y sus cercanías o de la región pampeana con el resto del país. En relación a la actividad manufacturera, se observa que ésta se localiza principalmente en la zona pampeana, con un alto grado de concentración en la región metropolitana y una presencia considerable en tres provincias: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Este mismo patrón se reproduce a nivel provincial en Santa Fe. La zona pampeana de la provincia (que abarca a 12 de los 19 departamentos del centro y sur de la misma) concentra los mayores valores poblacionales y de actividad económica. Estas apreciaciones están fundadas en análisis cuantitativos realizados en estudios previos (Pellegrini y Platino, 2011; Platino, 2013) donde se corroboran las desigualdades regionales con el cálculo del coeficiente de localización, coeficiente de Gini y del índice de Theil a nivel provincial para la actividad industrial así como métodos de análisis espacial (mapas LISA univariados y bivariados).

En particular, para analizar la concentración industrial y la desigualdad en la distribución espacial de indicadores industriales se utilizan el *coeficiente de Gini*<sup>7</sup> y el *índice de desigualdad de Theil*<sup>8</sup>, respectivamente. A nivel Santa Fe y sobre el valor de la producción industrial se observan incrementos en los valores calculados entre 1993 y 2003,

- 
7. Dicho coeficiente constituye una medida resumen de desviación de la curva de Lorenz con respecto a la diagonal de igualdad y toma valores entre cero (perfecta igualdad) y uno (total desigualdad); por lo que cuanto mayor es el área comprendida entre la curva de Lorenz y esta diagonal, mayor es la desigualdad.
  8. Los indicadores de concentración miden el grado de desigualdad en el reparto del total de los valores de una variable; mostrando el grado en que se apartan de la equidistribución de la variable lo que puede interpretarse como su grado de concentración. Para el caso del índice de des-

reflejando un aumento de la concentración de la actividad manufacturera en el último período intercensal (Cuadro 1). Es decir, estos valores no sólo muestran el elevado grado de concentración en dicha actividad, sino que la misma se acentúa con el tiempo.

**Cuadro 1.** Medidas de desigualdad

| SANTA FE        | Valor de la producción |       |
|-----------------|------------------------|-------|
|                 | 1993                   | 2003  |
| Coef. de Gini   | 0,661                  | 0,725 |
| Índice de Theil | 0,838                  | 1,122 |

*Fuente:* elaboración propia en base a INDEC

El análisis de los datos censales (de población y económicos) permite evidenciar que la localización y concentración de la actividad industrial puede explicar gran parte de las desigualdades regionales de la provincia. Sin embargo, no debe olvidarse que dichas asimetrías obedecen también a numerosas razones de carácter histórico, cultural, social, entre otras. En este contexto, los aportes de la Nueva Geografía Económica contribuyen a entender la situación de Santa Fe respecto a la presencia de las disparidades territoriales. Los determinantes geográficos (clima templado, suelo de alto rendimiento, recursos disponibles, ubicación, entre otros) tuvieron una fuerte influencia en la decisión política de “explotar la Pampa Húmeda” y en el desarrollo socioeconómico subsecuente. Acompañando este proceso y con la finalidad de explotar los recursos pampeanos aptos para la producción agropecuaria de demanda internacional, se realizaron inversiones en infraestructura y urbanización, principalmente respecto al sistema ferroviario a partir del puerto y se asentó una gran cantidad de población. Por su parte la zona norte de la provincia quedó al margen de dicho desarrollo, especializándose en la actividad agrícola-ganadera y sin grandes conexiones o vías de comunicación lo que no contribuyó con la integración económica territorial.

En este sentido, parece que los factores históricos y aleatorios así como los procesos acumulativos que se originan a partir de ellos *-path*

---

igualdad de Theil, cuanto mayor es el valor del índice mayor desigualdad en la distribución geográfica de la actividad.

*dependency* – jugaron un rol importante en la configuración territorial de Santa Fe. Una vez establecida una cierta concentración geográfica de la actividad, el patrón tendió a autoreforzarse y formar un sistema de centro-periferia<sup>9</sup> poniendo en marcha, en este caso, fuerzas centrípetas que promovieron e incentivaron dicha aglomeración. Entre ellas se destacan las colonias agrícola-ganaderas de comienzos de siglo XIX asentadas en Rosario y sus alrededores, el sistema agroexportador, el proceso industrial posterior, el sistema portuario, las relaciones comerciales con el exterior; a lo que se sumaron las condiciones naturales de la zona centro-sur de la provincia.

Esto también pone de manifiesto algunas de las apreciaciones teóricas presentadas por Myrdal respecto a la expansión de ciertas áreas en detrimento de otras; siendo aquellas con ventajas iniciales las que experimentan mayores niveles de desarrollo. Dada una aglomeración inicial, las externalidades y las economías de escala alimentan y refuerzan la expansión del mercado poniéndose en funcionamiento un proceso circular.

### **Consideraciones finales**

La reseña realizada sobre los debates y consideraciones en torno a las desigualdades regionales, el rol que desempeñan en los procesos de desarrollo y las políticas propuestas para su tratamiento nos lleva a replantearnos cuál es el camino a seguir frente a la presencia de las mismas.

Como vimos, no existe consenso en la literatura respecto a los mecanismos de articulación apropiados para abordar las disparidades, ni siquiera en relación a la conveniencia de propiciar un desarrollo territorial equilibrado. Este mismo debate está abierto a nivel de organismos internacionales que recomiendan a las autoridades nacionales,

---

9. Este sistema centro-periferia se caracteriza por elevados niveles de producción, disfrute de economías de escala, menores costos de transporte y un círculo causal que se retroalimenta. Éste se genera cuando las empresas se localizan cercanas a la demanda y a los proveedores, dando empleo y motivando a las personas a vivir allí. Siguiendo este enfoque los mecanismos que refuerzan un patrón preexistente son principalmente los factores históricos, los procesos acumulativos así como la dependencia de la trayectoria pasada.

subnacionales o locales con guías de acción y políticas tendientes a hacer frente a dicha problemática. Esto no hace más que poner de manifiesto la complejidad del tema de estudio así como las dificultades que se presentan y controversias existentes respecto a las acciones y políticas sectoriales a seguir.

Sobre lo que no hay dudas es respecto a que el desarrollo es espacialmente heterogéneo dando lugar a disparidades y asimetrías regionales entre los distintos territorios. A nivel de Santa Fe estas permiten visualizar dos regiones de extensión geográfica similar pero con características bien diferenciadas tanto en relación a indicadores sociales (densidad de población, presencia de NBI, pobreza, etc.) como de indicadores de actividad económica (valor agregado, valor de la producción, puestos de trabajo en la industria, establecimientos, entre otros). Teniendo en cuenta esta situación los sucesivos gobiernos santafesinos han planteado –por ejemplo a través de planes estratégicos provinciales–, alcanzar un desarrollo territorial armónico e integrado. La regionalización implementada en 2008 se planteó como una “estrategia de organización y gestión del territorio, con la finalidad de disminuir los desequilibrios socio-económicos y acercar el Estado fortaleciendo su proximidad” (Santa Fe, s.f.). Asimismo, se registran a nivel nacional intenciones políticas a favor del desarrollo territorial equilibrado siendo el Plan Estratégico Territorial y la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial un ejemplo de ello.

Sin embargo, cuando se analizan los resultados obtenidos o los cambios producidos con dichas medidas se encuentra que no han logrado modificaciones sustanciales del patrón de acumulación ni en términos de reducción significativa de las desigualdades (Platino y Pellegrini, 2015). Es decir, a pesar de los esfuerzos realizados a través de medidas específicas– política nacional de ordenamiento territorial, de promoción industrial o bien la regionalización llevada adelante en Santa Fe– tendientes a alterar el patrón preexistente de distribución espacial de la población y de la actividad económica no parece observarse cambios significativos. Así, el patrón de acumulación y concentración, sea a nivel nacional como provincial, y las desigualdades regionales que ha generado se ha mantenido constante en el tiempo. Santa Fe sigue siendo una provincia con una profunda heterogeneidad y una estructura territorial rígida. Rigideces que se evidencian no solo en términos demográficos sino también respecto a la distribución de la actividad económica, en especial la industrial.

Estas consideraciones abren un nuevo interrogante y nos llevan a preguntarnos hasta qué punto las políticas económicas tienen suficiente fuerza para superar las barreras históricas y geográficas que condicionan el perfil productivo y el desarrollo económico-territorial de la provincia. ¿Qué se puede hacer? ¿Cuáles son los límites?

Tal como se ha expuesto, los procesos acumulativos y autosostenidos dependientes de la trayectoria pasada –contemplados por la Nueva Geografía Económica–, parecen una explicación al surgimiento y concentración de la actividad manufacturera en la zona pampeana de Santa Fe, de la continuidad de la misma en el tiempo, de las desigualdades regionales existentes y de las dificultades que encuentra el norte provincial para desarrollar y sostener una estructura industrial de cierta importancia. Sin embargo, no está claro que las intervenciones y recomendaciones que dicha corriente propone sean la solución o den una respuesta a la problemática planteada. La persistencia de las disparidades regionales muestra que la desigualdad no es un subproducto o resultado de la prosperidad y que identificarlas e investigarlas puede ayudarnos a comprender dichas asimetrías e incluso proponer acciones tendientes a contrarrestarlas.

## **Bibliografía**

- BANCO MUNDIAL. (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica*. Washington DC. Recuperado de [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- BORTS, G. H. y STEIN, J. L. (1964). *Economic Growth in a Free Market*. Nueva York: Columbia University Press.
- CEPAL (2009). “Economía y Territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y Políticas”. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile. Recuperado de [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- CORAGGIO, J. L. (1972). “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo”. *EURE*, II, núm. 4. Recuperado de [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org)
- CUADRADO-ROURA, J. R. (1987). *Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías*. Barcelona: Ed. Orbis,.
- CUADRADO-ROURA, J. R. (2014). “¿Es tan ‘nueva’ la ‘Nueva Geografía Económica’?: Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas”. *EURE*, 40(120), 5-20. Recuperado de [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)
- CORONADO GUERRERO, D. (1997). *La Política Regional de la Unión Europea. Una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*.

- Cádiz: Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. Recuperado de [www.revistaestudiosregionales.com](http://www.revistaestudiosregionales.com)
- CUERVO GONZÁLES, L. M. (2003). "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación". Santiago de Chile: ILPES, CEPAL. Recuperado de [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)
- CUERVO MORALES, M. y MORALES GUTIÉRREZ, F. (2009). "Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica". *Análisis Económico*, vol. XXIV, núm. 55, pp. 365-383. Recuperado de [www.redalyc.org/](http://www.redalyc.org/)
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. y VENABLES, A. (1999): *The Spatial Economy: cities, regions and international trade*. The MIT Press.
- GELMAN, J. (2011). *El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX*. Prohistoria Editores.
- GILBERT, A. G. y GOODMAN, D. E. (1976). "Desigualdades regionales en ingreso y desarrollo económico". *EURE*, 5, 13. Recuperado de [www.eure.cl](http://www.eure.cl)
- HIERNAUX, D. y LINDÓN, A. (1997). "¿En qué sentido las desigualdades regionales?". *EURE*, Vol. XXII, N° 68, pp. 29-43. Santiago de Chile. Recuperado de [www.repositorio.uc.cl](http://www.repositorio.uc.cl)
- HIRSCHMAN, A. (1964). *La estrategia del desarrollo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica,.
- HURTILLA de la HOZ, A. (1990). "Una aproximación al enfoque regional en el análisis económico". Documento de trabajo N° 9025. Universidad Complutense.
- KUZNETS, S. (1955). "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*, Vol. 45, N° 1
- KRUGMAN, P. (1992). *Geografía y Comercio*. Barcelona: Ed. Antoni Bosch.
- KRUGMAN, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Ed. Antoni Bosch. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (s.f.). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado de [scripts.minplan.gob.ar](http://scripts.minplan.gob.ar)
- LEWIS, W. A. (1954). "Economic development with unlimited supplies of labour". *The manchester school*, 22(2), 139-191.
- MINISTERIO de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe (2012). "Plan Estratégico Provincial Santa Fe". Visión 2030. 1a ed., Santa Fe. Recuperado de [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)
- MONCAYO, E. (2002). "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". *ILPES*, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)
- MODREGO, F. y CAFUZZI, C. (2015). "Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial". Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de Trabajo N° 155. Recu-



- perado de [rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1434663450155Ccazzuffi2015\\_04\\_24\\_Desigualdadycrecimiento\\_vfinal\\_editado.pdf](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1434663450155Ccazzuffi2015_04_24_Desigualdadycrecimiento_vfinal_editado.pdf)
- MONCAYO, E. (2004): "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica". *Eure*, 30, 90, 7-26.
- MYRDAL, G. (1959). *Teoría Económica y regiones subdesarrolladas*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- PELLEGRINI, J. L. y PLATINO, M. (2011). "Concentración geográfica de la industria manufacturera. La zona pampeana de Santa Fe en el contexto argentino". XLVI Reunión Anual de la AAEP, Mar del Plata. Recuperado de [www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)
- PELLEGRINI, J. L. y PLATINO, M. (2014). "El patrón de desigualdad en la distribución espacial de la industria manufacturera argentina (1973-2003)". *Investigaciones Regionales*, 28, (pp. 95-106). Recuperado de [www.investigacionesregionales.org](http://www.investigacionesregionales.org)
- PERROUX, F. (1955): "Note on the concept of growth poles". En McKee, D.; Dean, R. and Leahy, W. eds., *Regional Economics: Theory and Practice*. The Free Press (pp. 93-104).
- PERROUX, F. (1964). *La economía del siglo XX*. (2da ed), España: Ed. Ariel.
- PLATINO, M. (2012). Desigualdades territoriales en la distribución geográfica de la industria en la provincia de Santa Fe. IX Bienal de Transformaciones Territoriales, Tucumán.
- PLATINO, M. (2013). "Análisis de la desigualdad y convergencia en los niveles de actividad industrial en la provincia de Santa Fe". VI CNEPE, Bahía Blanca.
- PLATINO M. y PELLEGRINI, J. L. (2015). "Persistencia de las desigualdades territoriales en la provincia de Santa Fe: Industria y Necesidades Básicas Insatisfechas". L Reunión Anual de la AAEP, Salta. Recuperado de [www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)
- PLATINO M. y PELLEGRINI, J. L. (2015). "Patrón geográfico de urbanización e industrialización en Argentina: Las fuerzas de los recursos naturales y el pasado". *Revista PAMPA, UNL (en prensa)*.
- POLÈSE, M. (1998). *Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Costa Rica: LUR.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. (1988). "La medición de los desequilibrios territoriales en España". *Revista de Estudios Regionales*, núm. 21. Recuperado de [www.revistaestudiosregionales.com/](http://www.revistaestudiosregionales.com/)
- RÓZGA LUTER, R. (1994). "La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional". *Gestión y Política Pública*, vol. III, nro. 1. Recuperado de [www.gestionypoliticapublica.cide.edu](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu)
- RUIZ CHIAPETTO, C. (2000). "Desigualdades regionales en México, 1990-1993". *Estudios Demográficos y Urbanos (pp. 533-582)*. Recuperado de [www.aleph.org.mx](http://www.aleph.org.mx)

- SECRETARÍA de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (s.f.). *Plan Estratégico Territorial*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina. Recuperado de [www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial](http://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial)
- SEN, A. (2000). "El desarrollo como libertad". *Gaceta Ecológica*, N° 55, pp. 14-20. Recuperado de [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- TAMAYO FLORES, R. (1998). "Crecimiento Económico Regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas". *Gestión y Política Pública* Vol. VII, nro. I. Recuperado de [www.gestionypolitica-publica.cide.edu](http://www.gestionypolitica-publica.cide.edu)



## **Parte III**

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO INCLUSIVO**



### **III.1. Políticas públicas integrales: el caso del Plan ABRE. Avances y desafíos para la inclusión social en la provincia de Santa Fe<sup>1</sup>**

*Agustín Salvia, Cecilia Tinoboras y Vanina van Raap  
(OSDA - UCA)*

#### **Resumen**

El Plan ABRE es una estrategia que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en los barrios de los grandes centros urbanos y sus áreas metropolitanas, atravesados por problemáticas sociales cada vez más complejas que responden a causas multidimensionales e interrelacionadas. Esto presenta el desafío de trabajar las intervenciones sociales intersectorialmente, coordinando esfuerzos entre los ministerios y secretarías que conforman el Gabinete Social provincial junto con los gobiernos locales.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar los avances logrados en materia de Infraestructura y Hábitat y de Convivencia y Participación en los barrios que interviene del Plan ABRE, así como también identificar las deudas pendientes y los desafíos actuales del programa.

Los principales interrogantes que guían este estudio pueden sintetizarse en las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las

- 
1. Este artículo ha sido elaborado por los equipos técnicos del Observatorio de la Deuda Social Argentina en el contexto del Proyecto de investigación: “Evaluación de Resultados y Monitoreo Social del Plan ABRE 2014-2018”, el cual se desarrolla como parte del Convenio de Colaboración suscripto entre la Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires” y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

condiciones de vida de los hogares y las familias que residen en los barrios priorizados por el Plan? ¿Son distintas dependiendo de la localidad de residencia, el tipo de trazado urbano, el nivel de avance de los programas y/o acciones o la modalidad de intervención ABRE Familia?

Asimismo, a través de este estudio nos proponemos las percepciones sobre el Plan, y sobre el barrio, en el conjunto de los hogares encuestados.

Los resultados del presente estudio constituyen en una nueva línea de base de los cincuenta y un barrios incluidos en el Plan ABRE al momento de la realización del relevamiento (febrero-abril 2018). De este modo, se presentan hallazgos y reflexiones en torno a la direccionalidad de las acciones y los principales desafíos en materia de políticas públicas para la inclusión social.

***Palabras Clave:*** *Plan ABRE, políticas públicas, intervención social integral, encuesta Plan Abre*

## **Introducción**

La superación de la pobreza y la lucha por una mayor equidad social son ingredientes claves en la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas. En esta línea, cabe tomar en cuenta que ser pobre significa estar sometido a privaciones injustas que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas. Estas privaciones son injustas justamente debido a que son violatorias de normas que se asumen como requisitos de justicia social. En este sentido, por ejemplo, el objetivo de “erradicación de la pobreza extrema”, propuesto en la Agenda 2030: Objetivos del Desarrollo Sustentable (ONU, 2015), encuentra fundamento en el enfoque de derechos humanos, una cuestión sobre las cuales han venido avanzando no pocos organismos mundiales<sup>2</sup>.

En un momento de crecimiento inédito de la urbanización a escala mundial, en el que la mitad de la población vive en ciudades, nos enfrentamos a un problema de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura y servicios (ONU Hábitat, 2005, 2010). En este contexto, las políticas de desarrollo urbano se vuelven cada vez más relevantes en el abordaje de la pobreza y la desigualdad. Pero para lograr éxito en esta tarea resulta al parecer fundamental contar con un abordaje estatal integral sobre el territorio, no solo a través de una estrategia de focalización (al identificar áreas de atención prioritaria), sino sobre todo en función de desarrollar políticas sociales en donde el territorio constituya un anclaje central del modelo de intervención.

- 
2. En este marco, se han establecido metas precisas que deben alcanzar los gobiernos de los países en clave a promover una superación de la pobreza en todas sus formas, un desarrollo social más integral y, por lo tanto, una sociedad más sustentable en el tiempo. Desde esta perspectiva, los pobres son titulares de derechos y la erradicación de la pobreza constituye una obligación esencial para el respeto de la dignidad humana y el ejercicio de la libertad para todas las personas. En esta perspectiva han avanzado de manera destacada, aunque con distintas formulaciones, diferentes organismos internacionales (OACDH, 2002, 2004; CIDH-OEA, 2008; CEPAL, 2010; OIT, 2011; PNUD, 2010, 2016; ONU-Hábitat, 2005, 2010, 2017; entre otras iniciativas).



El efectivo goce de derechos sociales está determinado, al menos parcialmente, por el lugar donde se vive. Una gran parte de las desigualdades socioeconómicas que determinan la calidad de vida de las poblaciones se manifiestan en el territorio. Estos clivajes se hacen más visibles en los grandes centros urbanos, a partir de la consolidación de barrios vulnerables, que muchas veces contrastan con sectores de opulencia. Esta situación refleja, en última instancia, una desintegración del tejido social urbano. Las personas que viven en los barrios precarios se ven perjudicadas y discriminadas por ello, y carecen de oportunidades para revertir su situación. Con la creciente urbanización de la población argentina, esta problemática toma cada vez mayor relevancia (ODSA-UCA, 2015).

En este contexto, cabe poner en consideración un marco normativo, que interpela a los gobiernos cada vez con más vigencia: el derecho de todos los habitantes a vivir en una ciudad segura y digna (ONU-Hábitat, 2010). Hacer realidad el “derecho a la ciudad” de todos los sectores debería ser el objetivo subyacente de todas las intervenciones que buscan eliminar las injusticias producidas por las dinámicas de exclusión social. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que brinda la ciudad, están obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y para desarrollar sus capacidades (Sen, 1985); viéndose obstaculizados asimismo en tener una activa participación en la sociedad y, por lo tanto, en lograr sus derechos en forma plena.

Esta concepción de la ciudad coloca a las poblaciones que habitan en asentamientos urbanos informales como sujetos prioritarios de políticas que no sólo conlleven a la superación de la pobreza, sino que también hagan efectivos sus derechos de integración social. En términos operativos, de acuerdo con ONU-Hábitat (2010: 63), un asentamiento informal refiere a grupos de habitantes que viven en un área urbana privados de uno o varias de los siguientes derechos: disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo, o sea con una tenencia segura. Los grados de consolidación de estos asentamientos, el tipo de carencias y de problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privados total o parcialmente de servicios básicos, accesos adecuados a espacios públicos y sistemas de transporte. Esta definición, remite a una de las

dimensiones claves constitutivas de asentamientos informales: los déficits urbanos<sup>3</sup>.

En este marco, avanzar hacia políticas integrales de urbanización e inclusión social, capaces de quebrar procesos crónicos de segregación residencial, haciendo justamente foco en los asentamientos informales característicos de nuestras ciudades, es un desafío esencial para una agenda de desarrollo fundada en la sustentabilidad y en la equidad. El enfoque territorial, la integralidad y la coordinación centralizada de este tipo de intervenciones marcan una diferencia significativa con respecto a las políticas sociales que bajo modalidades sectoriales están presentes en casi todas las políticas públicas. Sin embargo, este tipo de intervenciones escasean en la mayor parte de los casos, tanto a nivel regional como particularmente en nuestro país; y, en general, la mayor parte de estas experiencias están centradas en el de mejoramiento de barrios marginales, más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica y a los factores asociados a este fenómeno (ODSA-UCA, 2015).

En nuestro país, en el mejor de los escenarios, las políticas activas en esta materia no han pasado de ser programas de urbanización o integración urbana para situaciones piloto o emblemáticas, alcanzando los mismos relativo éxito en cuanto a resultados sociales, pero careciendo de escala o de adecuada integralidad. Se argumenta al respecto la falta de recursos, sea para las inversiones en materia de infraestructura como para el desarrollo de capacidades de planificación, coordinación y gestión estatal. Sin embargo, existe al menos una experiencia reciente a nivel provincial que –aunque sin abordar el problema de la segregación socioeconómica residencial– se ha propuesto desafiar estas limitaciones y emprender un proceso de transformación y mejoramiento integral de los barrios más vulnerables e informales asentados en las principales ciudades (Díaz Langou y Audiciono, 2016).

Nos referimos al Plan ABRE, el cual constituye una política social de anclaje territorial a cargo del gobierno de la Provincia de Santa Fe,

- 
3. “La gama de “déficits urbanos” remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL, 2012: 138).

la cual se lleva adelante desde 2014 en los barrios más, pobres, informales y precarios de los principales espacios urbanos provinciales y sus áreas metropolitanas de influencia. Esta política asume que los problemas de inclusión social de las poblaciones que residen en dichos barrios responden a causas socioeconómicas y socio-culturales estructurales, multidimensionales e interrelacionadas, y que la solución a estos problemas sólo habrá de lograrse en el marco de políticas públicas integrales de desarrollo social.

Justamente, es a partir de este diagnóstico que el Estado provincial ha asumido el desafío de poner en marcha un modelo de intervención de carácter intersectorial y de encuadre territorial, asumiendo una perspectiva de derechos, y poniendo un gran esfuerzo en coordinación de acciones entre los ministerios, secretarías y gobiernos locales. Para ello, se conformó un “Gabinete Social”, el cual tiene justamente como función la conducción y coordinación general de los programas, los recursos y las acciones a implementar en cada territorio.

Dada la innovación en materia de diseño, implementación y ejecución de políticas sociales que representa este tipo de intervención, resulta por demás relevante documentar la experiencia, las contribuciones generadas en materia de definiciones de políticas y algunos de los resultados efectivamente alcanzados por esta intervención, tomando para ello la perspectiva de los propios actores y beneficiarios. Para ello, se cuenta con una serie de estudios evaluativos del Plan ABRE desarrollados por el ODSA-UCA (2014, 2016 y 2018); así como por algunos reportes e informes elaborados por CIPPEC durante el mismo período. De esta manera, el propósito del presente artículo es dar cuenta de las principales enseñanzas que hasta la fecha es posible extraer del Plan ABRE, pero en el contexto de entender que la reproducción ampliada de asentamientos informales en las grandes ciudades constituye el efecto de una trama más amplia de procesos de exclusión socioeconómica que operan a escala urbana nacional.

## **1. La segregada trama de la informalidad urbana**

En general, los grupos socioeconómicos tienden a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación de estos grupos, es probable que se debiliten la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad. Si el patrón de localización de

los grupos socioeconómicos favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desaventajados, o genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados, o segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las distintas formas de capital, emerge la segregación residencial socioeconómica. Esta constituye un desafío fundamental para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2014).

La segregación residencial socioeconómica preocupa a las autoridades, especialistas y actores sociales debido a su vinculación con asuntos de la agenda pública de la región, tales como la reproducción de la pobreza y la desigualdad social, el debilitamiento de la cohesión social, los problemas de sostenibilidad y las dificultades de gobernabilidad. La distribución de la población en el espacio urbano no es aleatoria y por diferentes razones suele favorecer a los grupos más acomodados, porque su localización tiende a asociarse con mayor cercanía y mejor acceso a los empleos y servicios, más equipamiento público, infraestructura e inversión social y privada, mejores presupuestos, capacidades de los gobiernos locales y seguridad ciudadana, así como menor exposición a problemas ambientales. El emplazamiento ventajoso de estos grupos tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza. Como contrapartida, el emplazamiento desventajoso de los grupos de nivel socioeconómico inferior tiende al deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza. Diversos argumentos debidamente fundamentados sugieren que la segregación residencial socioeconómica contribuye a la reproducción de la desigualdad, impactando en la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la gobernabilidad (CEPAL, 2014).

En nuestro país, la segregación socioeconómica residencial y el desarrollo de urbanizaciones informales constituyen actuales componentes estructurales de los procesos de crecimiento y concentración urbana. Si bien el fenómeno comenzó a tomar forma en la primera parte del siglo XX, fue adquiriendo modos particulares de existencia durante las últimas tres décadas. Esto ha ocurrido, incluso, a pesar de las variadas iniciativas políticas locales o nacionales en materia urbana que supuestamente han intentado revertir el fenómeno (ODSA-UCA, 2015; Lépore, 2016).

La problemática a la que hacemos referencia adoptó en nuestro país formas concretas primero a través de la formación de “villas

de emergencia” (o “villas miseria”) y luego con el crecimiento de los “asentamientos precarios”, desplegándose ambos fenómenos tanto sobre importantes enclaves ciudadanos como sobre extensas áreas suburbanas<sup>4</sup>. En términos históricos, las “villas de emergencia” surgen en la primera mitad del siglo XX principalmente en el entorno de las ciudades industriales pampeanas, como consecuencia del flujo migratorio interno producto del doble proceso, marcado por una parte por la demanda de fuerza de trabajo de la actividad industrial en crecimiento, y por otra parte, por la expulsión de población rural en un contexto de estancamiento de las economías regionales.

En este contexto, la falta de infraestructura urbana suficiente para satisfacer las necesidades habitacionales de una población creciente, tuvieron lugar distintas estrategias de ocupación del espacio, principalmente a partir de la ocupación espontánea de tierras fiscales. Este modelo fue replicado en otros centros urbanos del país, pero hacia mediados de la década del setenta, las transformaciones en la estructura económica y su impacto en el mundo del trabajo, junto con la emergencia de nuevas formas de mercantilización del suelo y los bienes inmuebles, generaron un panorama complejo para los sectores más pobres, excluidos tanto del mercado de trabajo como del mercado del suelo urbano. La residencia en el ámbito de la informalidad urbana pasó a conformarse más frecuentemente como una estrategia de residencia permanente.

- 
4. Los déficits sociales en los aglomerados urbanos del país se asocian fuertemente con la existencia de una parte de la población que vive marginada en la propia ciudad, o que afronta serios obstáculos para integrarse a un espacio urbano relativamente integrado en términos económicos, sociales y políticos. De acuerdo con la literatura, tanto las villas de emergencia como los asentamientos precarios refieren a urbanizaciones creadas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat (Cravino, 2008). Las villas de emergencia son barrios a los cuales se accede por medio de pasillos estrechos y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. En cambio, los asentamientos, que suelen ser más recientes que las villas, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal; los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles; y su densidad poblacional es menor a la que se observa en las villas (TECHO, 2013).

Cabe destacar entonces, que el problema social de los asentamientos humanos informales, está lejos de ser sólo un déficit de viviendas, sino que involucra un conjunto de dimensiones más amplias que abarcan el campo de sus condiciones de existencia y reproducción social. En este marco, la problemática actual de la informalidad urbana implica una forma de habitar la ciudad dominada por la incertidumbre respecto a los derechos de uso y propiedad del suelo, la tenencia de vivienda, la deficiencia de sus aspectos constructivos, la ausencia o baja calidad de los servicios públicos, de infraestructura urbana básica y de un medio ambiente saludable. Estas condiciones, violatorias de derechos sociales, son solamente algunas de las carencias que padecen los residentes de estos espacios. Las dificultades de integración económico-ocupacional, el déficit educativo, como distintos tipos de situaciones de vulnerabilidad social, tienden a estar más extendidos y a ser más intensos entre los habitantes de urbanizaciones informales (ODSA-UCA, 2015).

Una de las consecuencias más regresivas de este proceso es la de “recluir” en las grietas de la ciudad a los estratos sociales más pobres en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social. La complejidad de las transformaciones en curso resalta la conformación de una sociedad “en archipiélago” constituida por el entrelazamiento de diferentes espacios y la creciente visibilidad de las diferencias, los repliegues y los comunitarismos. Esta situación de exclusión se agrava cuando la estructura socio-económica impone un aislamiento estructural a los procesos de urbanización informal. Pero para frenar los procesos de reproducción de la segregación residencial son necesarias políticas tendientes a garantizar el “derecho a la ciudad” de todos los habitantes del espacio urbano<sup>5</sup>.

Existe actualmente un debate sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica. En la literatura especializada prima la visión de que esta tiene un impacto negativo en las personas y comunidades, en particular aquellas segregadas, y también en la gobernabilidad y el

- 
5. El Derecho a la Ciudad como paradigma normativo ofrece una mirada renovada sobre los asentamientos urbanos informales. Permite asimismo repensar las implicancias de intervenciones públicas a la luz de las dimensiones sociales relevantes asociados a los fenómenos de marginalidad y la segregación residencial.

funcionamiento de las ciudades. Tal visión se sustenta en la convicción de que el lugar donde reside una persona en una ciudad influye en su trayectoria de vida porque: I) es decisivo para la construcción de redes sociales (capital social) y el aprendizaje de patrones de conductas, códigos y conocimientos relevantes para el desempeño social; II) está vinculado con la cantidad y calidad disponible de bienes públicos, instituciones relevantes (como la escuela), gobierno y presupuesto locales e inversión privada y empleos; III) se relaciona con la exposición a riesgos de diferente índole (seguridad, saneamiento o desastres naturales), y IV) se vincula con el estigma y la valoración social (Sampson, 2012; Kaztman, 2007, 2009; Zubrinsky, 2003).

Por otro lado, según esta perspectiva, la segregación residencial socioeconómica acarrea adversidad para las personas y las áreas segregadas a través de varios mecanismos. Estos podrían agruparse en dos tipos: socializadores e instrumentales. Los mecanismos socializadores se relacionan con el aprendizaje social y su efecto sobre la reproducción de comportamientos. Se trata de mecanismos que afectan sobre todo a la población en formación (niños, adolescentes jóvenes). Los mecanismos instrumentales inciden fundamentalmente sobre los adultos y se refieren al acceso a los recursos vinculados a la localización territorial y sus dimensiones física, social, política y simbólica<sup>6</sup>.

Justamente, según esta misma literatura, para superar estos procesos de exclusión se torna necesario orquestar intervenciones multisectoriales que prioricen tanto las soluciones en materia de calidad del hábitat como de integración social al interior de cada vecindario y entre vecindarios. La diversidad social en los diferentes espacios urbanos amplía las ventajas de vivir en comunidad y potencia un uso más eficiente de los recursos. El acceso de toda la población que habita la ciudad a servicios adecuados de transporte, educación, salud y seguridad, que además de ser un derecho, produce efectos positivos sobre el desarrollo, la cohesión social y la equidad.

---

6. El apoyo empírico de estos planteamientos que atribuyen adversidad a la segregación residencial socioeconómica proviene en especial de investigaciones llevadas a cabo en los países desarrollados, particularmente los Estados Unidos (Zubrinsky, 2003). También hay un conjunto de investigaciones realizadas en la región en la década de 2000 que dan sustento a esta hipótesis (Kaztman, 2007).

La persistente vigencia de estos problemas da cuenta de los desequilibrios estructurales que caracterizan al modelo mismo de crecimiento y urbanización que registra nuestro país. Estos déficits en las condiciones de integración urbana forman parte a una matriz de marginalidad e informalidad socioeconómica más general que ha adquirido relevancia durante las últimas décadas<sup>7</sup>. Estas condiciones terminan expresándose en la formación y reproducción de un hábitat urbano “informal”, cuya principal ordenador es la imposibilidad por parte de amplios sectores populares de acceder a recursos económicos, sociales y políticos de inclusión social, el cual a su vez tiende a profundizar tales condiciones de exclusión.

Nuestro país es un caso notable en donde los relativamente bajos índices de indigencia, pobreza y pobreza estructural que la caracterizaban hacia mediados de los años 70, lejos de retraerse, registraron un aumento tendencial tanto en términos relativos como absolutos. En un contexto caracterizado por diferentes regímenes políticos, políticas económicas y climas ideológicos, la historia social de las últimas décadas dibuja aumentos violentos de la pobreza con cada recurrente crisis económica, seguido por etapas poco sustentables de bonanza con cada ciclo de recuperación y deterioros regresivos en los preludios de una nueva crisis. En cualquier caso, es evidente que la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social son fenómenos complejos cuya superación no se genera naturalmente con cada fase de crecimiento, y

- 
7. La marginalidad urbana se evidencia en amplios sectores con una integración muy deficitaria a la trama urbana. La informalidad se presenta en diversas modalidades, principalmente en la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda. Son dos aspectos que van de la mano. Han convivido hasta la actualidad distintas visiones sobre sus factores determinantes en las ciudades del país. Destacamos los argumentos de CEPAL (2012:193), ámbito Regional desde el cual se piensa el tema desde hace varias décadas, ofreciendo diagnósticos y propuestas concretas para su superación. CEPAL destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia).



donde la estabilidad sistémica pareciera ser una condición necesaria, aunque no suficiente.

Junto a esto, existe evidencia acerca de que en cada fase del ciclo se esconden, reproducen y amplían agudas desigualdades entre grupos sociales, regiones y territorios, destacándose particularmente aquellas que atraviesan a los espacios urbanos y periurbanos. Justamente, es en ellos donde se concentra más del 95% de la población afectada por la pobreza estructural en nuestro país; siendo los “asentamientos informales” el modo más extendido, concentrado y multifacético en que toma forma la segregación social<sup>8</sup>. Es sobre estos espacios que no sólo golpean de manera directa las crisis económicas y sus efectos corrosivos a nivel de la salud, la vivienda, la educación, el medio ambiente, la convivencia, etc., sino también la sorprendente ausencia del Estado a través de políticas integrales de desarrollo social, protección, prevención y planeamiento urbano.

## **2. Políticas para reducir la segregación residencial en América Latina**

Si bien no son pocas las políticas que han intentado incidir sobre la segregación residencial socioeconómica, son escasas las que han mostrado capacidad efectiva para reducir el problema de manera directa, explícita y a gran escala. En general, las experiencias más activas se concentran en los países desarrollados, mientras que son escasas en la región. La discriminación territorial positiva, sobre todo mediante la compensación de las carencias barriales en materia de servicios públicos y empleos, ha sido uno de los principales instrumentos para atenuar los efectos de la segregación residencial socioeconómica y reducirla en el largo plazo. Las orientaciones políticas de los gobiernos influyen en la concepción y aplicación de esta discriminación positiva (CEPAL, 2014).

Las principales intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos de la segregación socioeconómica residencial han estado centradas casi exclusivamente en dotar de vivienda social o servicios públicos

---

8. Según el Relevamiento de Nacional de Barrios Populares se identificaron y mapearon más de 4.400 barrios informales, en los que se estima habitarían más de 4 millones de personas. Acceda a más información en el sitio web ([www.argentina.gob.ar/barriospopulares](http://www.argentina.gob.ar/barriospopulares)).

a segmentos sociales pobres. La concepción de vivienda social refiere a aquella vivienda que es entregada de forma gratuita o subsidiada a población con escasos recursos económicos. Esta concepción es limitada ya que no brinda soluciones sustentables en términos de superación de la pobreza y la segregación socioeconómica. En el mejor de los casos, estas políticas logran regularizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios a barrios informales pero con una población cuyas capacidades económicas y de integración social se mantienen casi sin cambios con respecto a su situación inicial. Su efectiva integración social sigue siendo un problema pendiente<sup>9</sup>.

Por otro lado, las limitaciones del presupuesto público y la falta de mecanismos de redistribución territorial de los ingresos públicos, implican una dificultad para el despliegue equitativo de los gobiernos locales para subsanar las desigualdades existentes entre barrios ricos y pobres. En general, quienes ejecutan acciones públicas de este tipo no son conscientes de los efectos de exclusión social que generan estas mismas políticas. Si bien se logra dar satisfacción al requerimiento habitacional o de servicios a hogares vulnerables, poco o nada se genera en términos de procesos de integración social a nivel de las ciudades. Al respecto, está bien documentado que dicha modalidad puede acentuar la segregación residencial socioeconómica (CEPAL, 2014, 2012 y 2010; Aguilar y Escanilla, 2011).

En los últimos años han tenido lugar en la región algunas experiencias cuyo hincapié no fue la infraestructura como fin, sino más bien, la infraestructura como un elemento a considerar dentro de un plan de integración poblacional. Un ejemplo, en este sentido, fue el plan de acción “Estatuto de la Ciudad” de Brasil (2013), el cual aportó nuevos lineamientos para la planificación y la gestión urbana con eje en el desarrollo de políticas integrales, gestión democrática de las ciudades, influencia y participación de movimientos sociales en la construcción

---

9. Está bien documentado que en Chile la política habitacional tuvo un éxito importante en la reducción del déficit habitacional a partir de la década de 1990. Sin embargo, esto fue oscurecido por el efecto de segregación de esta política, que se debió justamente a la construcción masiva de viviendas subsidiadas en la periferia. En consecuencia, se desarrollaron distintas propuestas para buscar soluciones reales en términos de integración de la población.

de políticas urbanas, garantía de la función social del suelo, descentralización y radicación de asentamientos precarios, con zonas especiales de interés social. Sin embargo, este plan habría sido idealista en términos de los resultados efectivamente obtenidos. Más allá de la normativa, el mercado inmobiliario continúa dominando el desarrollo urbano en las principales ciudades de Brasil (Rolnik y Klink, 2011).

Otro caso destacado ha sido el plan ejecutado en la ciudad de Medellín, Colombia. El desarrollo urbano de esta ciudad fue diseñado como estrategia integral en búsqueda de soluciones en términos de movilidad, gobernanza y educación junto con la recuperación del espacio público y zonas verdes. El objetivo principal de este programa consistió en la recuperación de los sectores más pobres de la ciudad, y a su vez combatir la violencia y la criminalidad sentando condiciones que den lugar a la integración poblacional (ONU Hábitat, 2014). En igual sentido, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha subrayado el caso de México con su programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual apoya con subsidios obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos. Asimismo, el programa busca mejorar el entorno físico, construir o mejorar centros de desarrollo comunitario y promover acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras. Sin embargo, estas políticas que se destacan a nivel internacional habrían estado más centradas en el de mejoramiento de barrios más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica (Salazar y Sobrino, 2010).

En nuestro país, las políticas urbanizadoras que han tenido como objetivo revertir los efectos de la segregación poniendo foco en la informalidad urbana, han oscilado entre la lógica de la radicación y la lógica de la erradicación. Las primeras, con un corte más permisivo, tienden a buscar soluciones en la relocalización en viviendas transitorias y llevar a cabo distintos tipos de mejoras en los barrios, las segundas están centradas en diversos mecanismos de tipo autoritario con la finalidad de desplazar a las poblaciones de villas de emergencia principalmente. A su vez, la construcción de viviendas es un recurso utilizado sin considerar necesariamente los componentes sociales y económicos que operan en la construcción del hábitat urbano. En ningún caso, se ha buscado resolver los factores asociados a la segregación socioeconómica residencial (ODSA-UCA, 2015; Léopore, 2016).

En general, la literatura da cuenta de que las experiencias más exitosas en materia de integración socioeconómico residencial han sido aquellas orientadas a generar cambios estructurales en los hábitats que ocupa la población pobre, por ejemplo: el mejoramiento de la calidad habitacional y la construcción de nuevas viviendas; la dotación y el mejoramiento del espacio público barrial; la provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos, etc. (CEPAL, 2014; Rossetti, 2014). Pero también aquellas que al mismo tiempo intervienen sobre los efectos de la segregación residencial, por ejemplo, mediante el aumento de la inversión pública y privada en las zonas segregadas, así como la promoción de una mayor mezcla social tanto a través del territorio como en sus instituciones claves (en particular, la escuela), con incentivos y regulaciones específicas. Una forma de contener la segregación residencial socioeconómica es a partir del desarrollo de programas habitacionales que propicien la diversificación de viviendas destinadas a distintos grupos sociales a través de la mancha urbana y aseguren una cantidad mínima de cada grupo en cada zona de la ciudad (ONU Hábitat, 2014). Para ello resulta necesario minimizar el impacto del mercado sobre los precios del suelo urbano, procurando la diversidad social y habitacional (Feitosa y otros, 2012).

En cualquier caso, es evidente que la atención integral del problema requiere de un abordaje estatal en el territorio. Esto implica considerar una estrategia más amplia de acciones en redes, de participación y de actuación simultánea en el fortalecimiento de su organización social (mejorando las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en determinados territorios) y en la mejora de la infraestructura formal (bienes, equipamientos, acceso a servicios) (Bronzo, 2005). En esta línea, Aravena, de Gregorio y Poduje (2013) destacan cuatro ideas fuerza para contener y mitigar la segregación residencial socioeconómica: I) en materia de inversión es necesario pasar desde el apoyo a las personas al apoyo a los lugares y hacerlo mediante una inversión pública bien localizada, diseñada y mantenida en el tiempo; II) focalización en los territorios que muestran altos índices de segregación, los que deben ser seleccionados mediante indicadores y procesos participativos donde se involucre a los municipios y los vecinos afectados; III) integración de la periferia a la ciudad moderna, acercándola a los corredores de alto estándar y también llevando la ciudad moderna a la periferia, y IV) coordinación, quebrando la lógica sectorial y centralista,

apuntando a que se construya una institucionalidad más democrática en materia de planificación y gestión urbana.

A manera de hipótesis de trabajo, cabe poner en consideración dos rasgos constitutivos de los procesos de segregación socioeconómica residencial y su manifestación más débil, las urbanizaciones informales, los cuales creemos no han sido suficientemente considerados por las políticas urbanas: 1) la complejidad sistémica que asume el fenómeno de la informalidad urbana dada la diversidad que existe a lo largo del territorio nacional, lo cual no solamente se encuentra atravesado por desiguales relaciones socioeconómicas, sino también por la falta de coordinación entre los diferentes niveles federales de gobierno y a nivel sectorial al interior de cada gobierno local/provincial; y 2) el hecho de que la producción del hábitat informal está asociada no sólo a estrategias de subsistencia de los propios sectores excluidos, sino también a estrategias de agentes económicos, políticos e, incluso, estatales que operan “en las sombras”, resultando de ello que el éxito de un proceso de integración urbana implique no sólo resolver cuestiones asociadas con las características del hábitat, sino también aspectos claves relacionados con las relaciones de poder y la seguridad pública (ODSA-UCA, 2015).

En este sentido, una mirada más integral del problema obliga a preguntarse sobre los procesos “políticos” que deben transformar la trama urbana. Tales cambios deben modificar el territorio impactando en el espacio físico y socioeconómico, en los derechos de propiedad, en el acceso al crédito, en la inclusión económico-ocupacional, en el destino de los recursos, en el acceso a los servicios públicos, en la asistencia en materia de información-educación-salud, etc., de modo que todos los habitantes de una ciudad puedan gozar igualmente del respeto a sus derechos sociales. En este sentido, comprender la naturaleza diversa del fenómeno, así como identificar, cuantificar y cualificar tales déficits constituye un necesario punto de partida.

En este sentido, comprender la dinámica que asumen los procesos de expansión y reproducción de la informalidad urbana requiere tener en cuenta al menos dos claves analíticas: las condiciones estructurales en las cuales se enmarca y sus transformaciones, como así también las regulaciones y políticas que las tienen como objeto; incluso, cuando operan generando consecuencias regresivas no deseadas. Justamente, la ausencia de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y los desequilibrios que imponen las relaciones de mercado, en particular

el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos de calidad, pueden identificarse como los principales responsables de los “déficits urbanos” que afectan a las urbanizaciones informales.

### **3. La experiencia del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe**

#### ***La creación del Plan ABRE***

La Provincia de Santa Fe es la tercera más poblada de la República Argentina. Según el Censo de Población de 2010, contaba con 3,2 millones de habitantes, que representaban el 8% de la población del país. Al igual que el resto del país, la provincia experimentó un profundo proceso de urbanización a lo largo del último siglo, y actualmente, más de la mitad de su población se concentra en las zonas urbanas de Gran Rosario y Gran Santa Fe (Censo 2010). Estas ciudades, y los tejidos urbanos en general, surgen entonces como unidades específicas dentro del territorio. En ellas se interceptan dinámicas poblacionales que la política social debe abordar con las particularidades de cada caso.

En este marco, el gobierno provincial avanzó desde 2007 en la generación de un abordaje integral del territorio para hacer frente a las marcadas inequidades existentes en los centros urbanos. Como parte de esta estrategia se decidió avanzar en un proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica cruzado por un fuerte componente de participación ciudadana. Esto permitió reflejar la complejidad derivada del proceso de urbanización y sus dinámicas propias en una conceptualización del territorio desde la política pública ya no concentrado únicamente en su entidad para la focalización, sino también en su jerarquización como unidad de intervención (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c; Pignatta, 2015).

En el año 2008 se creó un Gabinete Social (Decreto N° 63/2008), entendido como un ámbito político-estratégico de coordinación intersectorial e intergubernamental (provincia-municipios) para la planificación, formulación y ejecución de las políticas sociales de la provincia. El Gabinete Social adoptó desde sus inicios una estrategia territorial orientada a un abordaje integral, buscando de esta manera coordinar intervenciones fragmentadas y a veces superpuestas de diferentes áreas y niveles del Estado. En 2012, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, se amplió la membresía permanente del

Gabinete Social, incorporando, además de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, a los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y a la Secretaría de Estado de Hábitat, que ya participaban como miembros alternos. Esta ampliación plasmó institucionalmente la mirada más amplia que desde los inicios se buscó adoptar sobre la cuestión social (Gabinete Social, 2014a, 2014b, y 2014c).

En este recorrido se fue consolidando la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la provincia como una de las principales prioridades de gobierno. Ante esta realidad, se hizo evidente la necesidad de un abordaje integral, liderado por el Gabinete Social de la provincia, que luego se consolidó como el Plan ABRE<sup>10</sup>. La iniciativa se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales participantes en el Gabinete Social, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando. Sin embargo, el accionar del Estado en estos barrios habría sido hasta ese momento esporádico y fragmentado (Díaz Langou y Aulicino, 2016). La perspectiva territorial en el diseño de esta política permitió identificar nudos críticos de las problemáticas sociales que se daban en los grandes centros urbanos provinciales. A partir de una concepción multisectorial de la política social, se identificó un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (Nieto y Weyrauch, 2015; Pignatta, 2015).

En ese marco, el Plan ABRE, lanzado en 2013, pasó a formar parte de una política integral de intervención en los principales barrios y asentamiento informales de los principales centros urbanos a cargo

---

10. CIPPEC trabajó con el gobierno de la provincia de Santa Fe, acompañando y asesorando en la implementación del Plan ABRE desde su prueba piloto, con el objetivo de identificar lecciones aprendidas. Inicialmente, la iniciativa se denominó "Programa de Intervención Integral en Barrios".

del gobierno provincial. Su principal propósito fue mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones, las cuales se las reconocía atravesadas por problemáticas sociales complejas como resultado de factores multidimensionales e interrelacionados. A partir de 2016, bajo una nueva administración, se toma la decisión política de dar continuidad al Plan ABRE y de profundizar sus acciones. En ese marco se crea una nueva línea de intervención denominada ABRE Familia (Díaz Langou y Aulicino, 2018). En diciembre de 2018, el Plan en todas sus líneas se ejecuta en 66 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria.

### ***Los objetivos del Plan ABRE***

Dos pilares fundamentales para fomentar la calidad de vida de las personas son tanto el acceso a los servicios domiciliarios como el acceso a los servicios comunitarios, ya que posibilitan, por un lado, las condiciones de la vivienda familiar, y por el otro, la disponibilidad del espacio público. El acceso a servicios domiciliarios es el primer aspecto que el Estado debe tener en cuenta si desea generar las condiciones de posibilidad de un hábitat familiar óptimo. Los servicios comunitarios, en cambio, contribuyen con el entorno inmediato, es decir, fortalecen las redes de convivencia y de participación. En este sentido, se sabe que, las condiciones de accesibilidad al barrio son clave para la integración territorial y por lo tanto para la comunicación intra e interbarrial.

Siguiendo esta perspectiva, el Plan ABRE surgió como un modo de afrontar y dar respuesta a la complejidad creciente de la problemática social en los barrios de los grandes centros urbanos de la provincia, con el propósito de reducir las inequidades territoriales a partir de asegurar un abordaje integral y multidimensional de estas problemáticas sociales. La originalidad de la propuesta está basada en su capacidad de intervención integral. En este marco, el Plan no se limita a identificar un conjunto de problemas aislados que afectan a las poblaciones vulnerables, sino que procura, además, abordar la cuestión social desde un enfoque integral, contemplando, analizando y, en consecuencia, diseñando estrategias para atender la complejidad y multicausalidad de los problemas en los espacios urbanos socioeconómicamente segregados. En función de ello, se buscó articular planes, programas y acciones públicas, hasta ese momento dispersos, con el fin de fortalecerlos y generar sinergias para el ampliar su impacto social.



Actualmente, sus objetivos institucionales son: a) Mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégica, vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y el acceso a luz y agua seguras; b) fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, para prevenir la violencia interpersonal; c) impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales, donde autoridades locales y provinciales interactúen con las y los vecinos, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver; d) abordar a las familias desde una perspectiva integral asegurando el acceso a derechos fundamentales (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2018).

Según informes de CIPPEC, una serie de factores contribuyeron al desarrollo de innovaciones en materia del diseño del Plan ABRE (Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018):

- En primer lugar, el proceso de planificación interministerial, realizado a fines de 2013, permitió tener un diagnóstico y estrategia de intervención sobre la base de la información georreferenciada de cada barrio. Además, incluyó la coordinación de la planificación con los gobiernos locales. Este proceso generó ajustes, modificaciones e, incluso, reconfiguraciones totales de la planificación inicial, desde la toma de decisiones a nivel político.
- En segundo lugar, resalta la importancia de la incorporación de la Secretaría de Estado de Hábitat en la planificación, dado que permitió establecer plazos factibles para las obras de infraestructura y no generar falsas expectativas que dañaban la construcción de confianza con los vecinos.
- En tercer lugar, la definición de “naves insignia”, tanto tangible como simbólica, fue central. Las “naves insignias” (que pueden ser una temática, actividad o conjunto de actividades) son ejes ordenadores del trabajo en cada barrio, en torno a los cuales los equipos y el accionar de cada Ministerio se articulan de manera coordinada. Son, por tanto, herramientas impulsoras de la integralidad.

### ***Ejes de intervención y líneas de acción***

El proceso de planificación del ABRE combina la definición de metas claras y de resultados e impactos esperados en los barrios, con la

flexibilidad necesaria para tomar en consideración las especificidades y particularidades de cada territorio. Esta manera de planificar permitió avanzar hacia la integralidad en los territorios, entendida como algo más que la suma de acciones<sup>11</sup>. Para ello, desde el gabinete social se definieron un conjunto de acciones tendientes a cumplir con los objetivos propuestos, alrededor de dos ejes fundamentales de trabajo: *Infraestructura y Hábitat y Convivencia y Participación* (Gabinete Social, 2014a; Pignatta, 2015). A partir de 2016, se agregó a esta política un nuevo eje de intervención denominada “ABRE Familia” Gobierno Santa Fe, 2018).

En el primer eje, *Infraestructura y Hábitat*, la planificación se centró en mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de obras de infraestructura social, vinculadas principalmente con la mejora del hábitat, la accesibilidad, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras. Se construyeron escuelas, hospitales y centros de salud, se desarrollaron accesos viales, aperturas de calle, se mejoraron viviendas y espacios públicos, se generaron obras de infraestructura eléctrica, cloacal y pluvial, entre otros (ver en Anexo Figura A-1).

En el segundo eje, *Convivencia y Participación*, se apuntó al objetivo de fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se priorizó el acceso a bienes culturales (especialmente para niñas, niños y adolescentes) y la formación de espacios de organización barrial. Se articularon intervenciones tendientes a la inclusión socioeducativa, a la inserción laboral, proyectos de promoción de la convivencia barrial, seguridad ciudadana, como así también se promovió el derecho a la identidad con campañas de documentación y se promovió la participación social a partir del fortalecimiento o la creación de mesas de gestión barrial (ver en Anexo Figura A-2).

El tercer eje, el “ABRE Familia”, incorporado recientemente, el diseño se centra en el grupo familiar. El objetivo es profundizar la presencia del Estado en el territorio y mejorar la calidad de vida, abordando un vínculo directo con la población vulnerable. En este sentido, esta modalidad de intervención entiende que las familias necesitan ser

---

11. Integralidad supone darle una mayor coherencia e impacto a las intervenciones, a través de la generación de sinergias entre ellas, privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

alcanzadas por iniciativas complementarias que aborden sus problemas de déficits en relación al acceso a derechos fundamentales, lo cual se concentran en determinados territorios y generan múltiples desigualdades (ver en Anexo Figura A-3)<sup>12</sup>.

Para alcanzar los objetivos propuestos se trabajó en el pasaje desde estos ejes fundamentales hacia la implementación en el territorio de un conjunto amplio de proyectos, programas y acciones que, organizados en las diferentes líneas de intervención, dotan de sentido práctico y real a los conceptos de articulación e integralidad de la política pública. Estas intervenciones constituyen a su vez un conjunto amplio, heterogéneo y diverso de posibles soluciones que cristalizan en esta amplitud de proyectos y líneas de intervención que se entrecruzan en cada uno de los barrios que interviene el Plan ABRE. En los diferentes ejes se convocó a los vecinos, a organizaciones sociales y actores privados con presencia en el territorio (en las mesas de gestión barrial) para articular y concretar acciones conjuntas.

En este sentido, la oferta programática de los distintos ministerios se articula en cada uno de los barrios a partir necesidades sociales específicas del territorio y también, desde la incorporación de la modalidad Abre Familia, a partir de las demandas y necesidades que se relvan en cada uno de los hogares visitados. A partir de esta estrategia de intervención, es en el espacio barrial donde se pone en juego –y muchas veces en tensión, discusión y negociación– la mirada de los distintos agentes territoriales, de los diversos actores que integran el Gabinete Social y de las personas que allí residen, para intervenir en cada territorio sobre las problemáticas específicas que afectan a los barrios más vulnerables (Gabinete Social, 2014b; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018).

### ***El alcance del Plan ABRE***

Desde sus inicios, las acciones del Plan ABRE se concentraron en 33 barrios vulnerables de tres localidades diferentes identificados

---

12. Actualmente son 17 los barrios alcanzados por esta modalidad distribuidos en los barrios de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Santa Fe y Pérez. Según los registros oficiales se visitaron a 6.565 familias, lo que representa 25.620 personas (Salvia y Van Raap, 2018).

por una mayor incidencia de las problemáticas señaladas en el diagnóstico, y sobre los cuales el accionar del Estado había sido esporádico y fragmentado. La magnitud de este proyecto a gran escala desde su origen fue asimismo aumentando progresivamente a lo largo de los años, con el objetivo de profundizar las políticas sociales y reforzar la inversión pública en los territorios. En este momento el plan ABRE se desarrolla en más de 60 barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Granadero Baigorria y Santo Tomé<sup>13</sup>.

Las Figuras 1a y 1b muestran el significativo aumento que registró la cobertura territorial-poblacional del Plan ABRE a nivel de barrios vulnerables en las principales ciudades de la provincia. De acuerdo con esta información, la cantidad de hogares y personas residentes en barrios con presencia ABRE se ha sextuplicado en menos de cuatro años. En igual sentido, las Figuras 2a y 2b muestran la amplia cobertura y dispersión geográfica de los barrios que actualmente son objeto de intervención. Entre otros desafíos, el alcance territorial que tiene esta política permite dimensionar el desafío que implica trabajar las intervenciones intersectorialmente, coordinando esfuerzos entre los ministerios y secretarías que conforman el Gabinete Social provincial junto con los gobiernos municipales.

**Figura 1a.** Cantidad de barrios y ciudades alcanzados por el Plan ABRE según año

|                      | 2014 | 2015 | 2018 |
|----------------------|------|------|------|
| Cantidad de Ciudades | 3    | 4    | 6    |
| Cantidad de Barrios  | 33   | 43   | 66   |

*Fuente:* ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa.

13. Se estima que actualmente el Plan ABRE está operando en 66 barrios, teniendo como beneficiarios directos e indirectos a 80.000 hogares, con una población estimada de 300.000 personas. La distribución de los barrios por ciudades es la siguiente: 34 en Rosario, 5 en Villa Gobernador Gálvez, 2 en Pérez, 1 en Granadero Baigorria, 17 en Santa Fe y 7 en Santo Tomé.

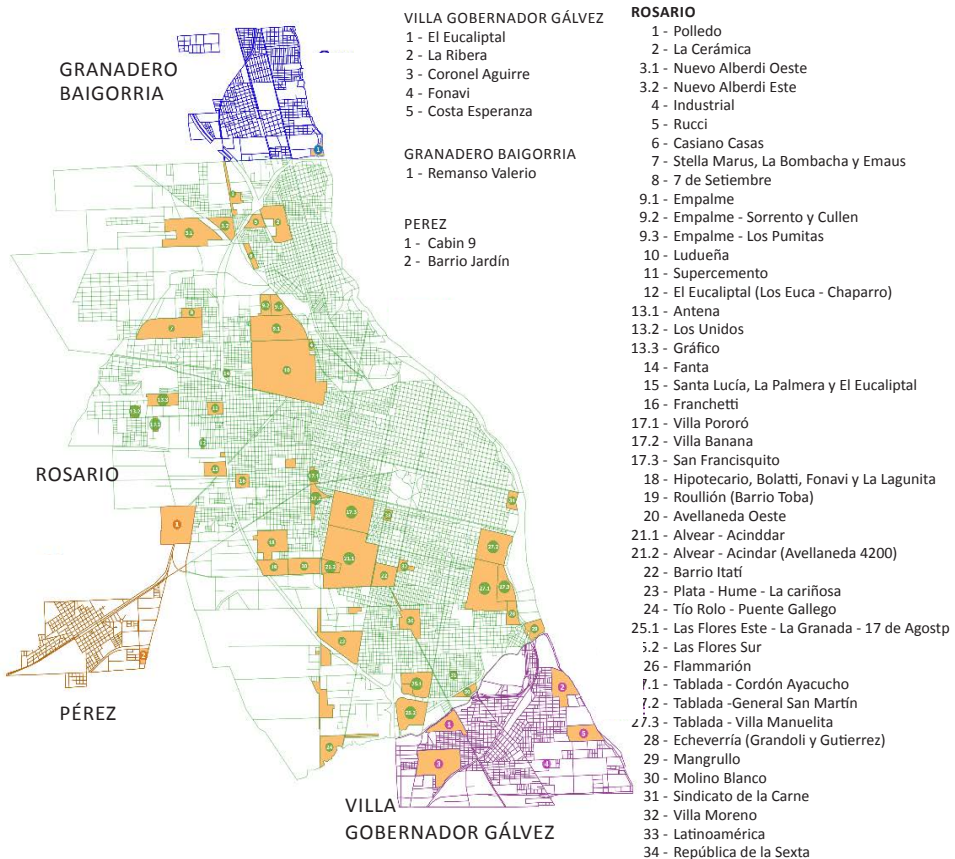
**Figura 1b.** Cantidad de hogares y personas alcanzados por el Plan ABRE según año

|                      | 2014   | 2015    | 2017<br>(diciembre) * |
|----------------------|--------|---------|-----------------------|
| Cantidad de Hogares  | 11.503 | 55.744  | 68.775                |
| Cantidad de personas | 39.506 | 192.020 | 239.114               |

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa .

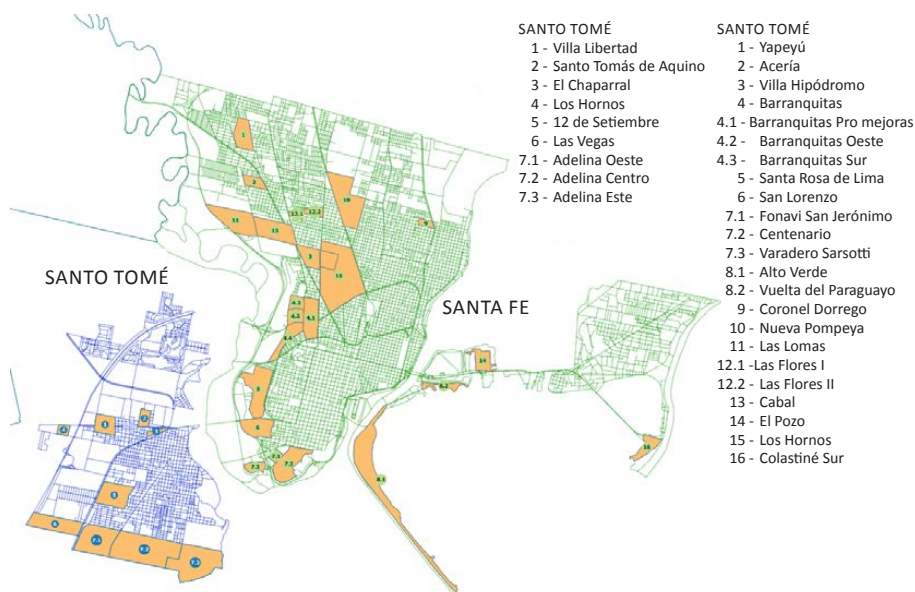
\* La estimación poblacional corresponde a sectores y subsectores de los 51 barrios que conformaron la muestra de la Encuesta ABRE 2018.

**Figura 2a.** Mapa de Barrios con Intervención ABRE en las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez y Granadero Baigorria



**Fuente:** Gabinete Social de Provincia de Santa Fe

**Figura 2b.** Mapa de Barrios con Intervención ABRE en las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé



Fuente: Gabinete Social de Provincia de Santa Fe

### **La estrategia de coordinación**

Una de las principales características del Plan ABRE refiere a la articulación entre los distintos actores que participan del Plan, tanto en las instancias de definición de acciones como en la implementación en el territorio (Gabinete Social, 2014a; Pignatta, 2015; Díaz Langou y Aulicino, 2016, 2018).

Esta coordinación se hizo efectiva gracias a la creación de cuatro instancias de trabajo simultáneas: 1) el Gabinete Social (Mesa de ministros), ámbito de coordinación política del programa, del cual surgen sus principales lineamientos estratégicos; 2) la Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios), responsable por la planificación y gestión intersectorial, que garantiza la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas por los ministros; 3) la Secretaría Técnica, dedicada al seguimiento del programa y a confeccionar las herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial; y 4) los Equipos Territoriales,

los cuales son un enlace entre distintas instancias, especialmente entre el territorio y los niveles políticos centrales, ellos garantizan la inserción territorial del ABRE, coordinando sus acciones con los equipos municipales.

Cada una de estas instancias requiere de un fuerte trabajo de coordinación al interior de sí misma, es decir interministerial, entre los distintos equipos territoriales que implementan las acciones en cada uno de los barrios, etc. y también entre las distintas instancias Ministros, Secretarios, Técnicos, Agentes Territoriales. Esta coordinación demanda de un esfuerzo permanente y un compromiso político definido, el cual ha sido asumido en este caso por el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, la Secretaría Técnica de ese ministerio tiene un rol central en lograr acuerdos y articulaciones entre los distintos niveles de gobierno y actores involucrados ya que su función central es principalmente la tarea de promover las articulaciones y coordinar (Gabinete Social, 2014<sup>a</sup>, 2014b, 2014c).

La articulación entre los niveles no es unidireccional: permite, a la vez, dotar de direccionalidad política (de arriba hacia abajo) e ir ajustando en función del conocimiento que surge del territorio (de abajo hacia arriba). La comunicación entre las instancias tiene que ser fluida. En el marco del ABRE, se define una frecuencia de reuniones y se respeta: la Mesa de ministros se reúne cada 15 días. Las decisiones que se toman en este espacio son transmitidas a la Mesa de secretarios, la que se reúne también de manera semanal. Además, los participantes que asisten en representación de cada área se mantienen, lo que resulta importante para generar confianza entre los actores.

### ***El sistema de monitoreo e indicadores transversales***

Con el propósito de realizar un seguimiento del ABRE, el Gabinete Social elaboró un Sistema de Monitoreo Estratégico cuyo objetivo es “revisar en forma periódica los aspectos sustantivos del programa para garantizar la realización efectiva de las intervenciones y optimizar sus procesos y resultados” (Gabinete Social, 2014b). Este sistema contempla tres componentes principales: el monitoreo de avance, el monitoreo territorial y el monitoreo de resultados (Gabinete Social, 2014c).

Tomando en cuenta los objetivos del Plan ABRE, se sumaron al seguimiento un conjunto de indicadores transversales decisivos para



identificar los avances de la consecución de los objetivos propuestos. De este modo, se construyeron indicadores que posibilitan: a) evaluar los procesos y productos, y dar cuenta del avance de cada una de las intervenciones que componen el programa; b) indagar en las percepciones de actores relevantes del territorio la situación y los procesos de cada barrio; y c) evaluar los efectos e impactos posteriores generados por la intervención, que en ocasiones se evidencian solo a largo plazo (ver Figura 3).

Estos indicadores han sido de vital relevancia para el proceso de evaluación de Plan. En este marco, es preciso destacar la decisión política de evaluar las acciones, los resultados y los impactos. En ese marco, el Observatorio de la Deuda Social se sumó a esta tarea contribuyendo con el equipo Técnico del Gabinete Social en el proceso de evaluación externa de los resultados del Plan ABRE en los barrios objeto de intervención. Para ello se adoptó como metodología un monitoreo evaluativo sistemático a través de encuestas a jefes/as de hogar residentes en los barrios objeto de intervención.

#### **4. Evaluación de Avances desde la perspectiva de los Vecinos**

Una importante herramienta de evaluación de una política social, sobre todo cuando la misma tiene un carácter territorial, es aquella que examina de manera periódica y sistemática el alcance, las fortalezas, las dificultades y las debilidades de las acciones emprendidas, adoptando como parámetro la perspectiva de los propios vecinos/beneficiarios para quienes se orientan las políticas<sup>14</sup>.

Siguiendo esta metodología, el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina se propuso avanzar con una serie de encuestas a hogares beneficiarios, contando para ello con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social y del Gabinete de Ministros. En ese marco, en el año 2014 se llevó adelante un primer estudio sobre una muestra probabilística de jefes/as de 450 hogares residentes en 10 de los primeros treinta y tres (33) barrios en los que

---

14. En este tipo de evaluación resulta relevante examinar los efectos de una política en materia de: accesibilidad, mejoras en las condiciones de vida, percepción sobre el grado de adecuación de las acciones, participación e identificación de nuevos problemas y demandas (SIEMPRO, 1999).



arrancó el Plan en 2014 (Salvia y Van Raap, 2014). En 2015 se presentaron los resultados de este primer monitoreo y se hizo un nuevo estudio que buscó evaluar –a un año de inicio del Plan– el grado de avance percibido por los vecinos, dando cuenta de logros, dificultades y desafíos que presentaba el ABRE a nivel de su gestión territorial (Salvia y Van Raap, 2016). Obviamente, dado el corto período de comparación, los eventuales efectos del ABRE sobre las condiciones de vida de la población no alcanzaron resultados significativos. Por otra parte, la amplia mayoría de los vecinos –más allá de quienes participaban activamente en su planificación– tampoco tenían un claro registro del sentido y alcance de las intervenciones puestas en marcha. Como parte del mismo proyecto, a principios de 2018 se llevó a cabo un nuevo relevamiento sobre un universo mayor de jefes/as de hogar (850 hogares), ampliando la muestra a los barrios sobre los cuales ABRE estaba actuando a finales de 2017. En el diseño de este último relevamiento se tomó en cuenta la necesidad de contar con comparaciones fiables con respecto a los resultados observados en los relevamientos de 2014-2015 (Salvia y Van Raap, 2018).

A continuación, con el propósito de contar con una evaluación de los cambios en las condiciones de vida de la población y los resultados alcanzados por el Plan ABRE luego de 4 años de aplicación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos alcanzados por la *Encuesta Plan ABRE 2018* para una serie de indicadores comparables con los relevamientos de 2014-2015. Al igual que en los estudios anteriores, resulta relevante examinar el cambio observado en una serie de indicadores transversales a los objetivos del Plan: a) el acceso de la población a infraestructura y servicios públicos; b) el acceso a la atención en salud y calidad de dicha atención; c) el estado de la seguridad ciudadana, acceso a servicios de seguridad y percepción de inseguridad; d) la inclusión educativa y participación en espacios socio-deportivos de niños/as, adolescentes y jóvenes; y e) la participación de la población en programas de promoción y la valoración de los vecinos de las acciones emprendidas en los barrios.

**Figura 3.** Dimensiones, subdimensiones e indicadores transversales del Plan ABRE

| <b>Dimensiones</b>  | <b>Subdimensiones</b>   | <b>Indicadores transversales</b>   |
|---|---|--|
| <b>Calidad y uso del espacio público para la convivencia</b>                | Acceso a infraestructura urbana básica  | - Calidad del espacio público<br>- Uso del espacio público para la convivencia   |
| <b>Acceso a servicios públicos</b>  | Acceso a servicios colectivos<br>Acceso a servicios del hogar   | Nivel de accesibilidad a los servicios   |
| <b>Derecho a la salud y calidad de la atención</b>                          | Acceso a la atención en salud   | - Acceso a la atención en salud<br>- Calidad de atención en salud  |
| <b>Inclusión educativa y social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes</b> | Inclusión educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes<br><br>Inclusión y participación social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes | - Tasa de escolarización<br>- Tasa de abandono<br>- Permanencia/ trayectoria de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios educativos<br>- Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en espacios puente para la integración social, cultural, laboral, recreativa y deportiva |
| <b>Hechos de violencia y percepción de seguridad</b>                        | Incidencia del delito y experiencia de victimización<br><br>Acceso a servicios de seguridad y sentimiento de seguridad barrial              | - Tasa de violencia estructural<br>- Percepción de seguridad de la población<br>- Efectos de la policía comunitaria en el barrio   |
| <b>Conocimiento y evaluación de las acciones abre</b>                       | Conocimiento y participación en las acciones ABRE<br>Evaluación general del Plan ABRE   | - Consolidación e impulso de espacios grupales en el abordaje territorial  |

*Fuente:* Gabinete Social de Provincia de Santa Fe.

### ***Acceso a infraestructura y servicios***

Los indicadores de seguimiento en cuanto a accesibilidad a servicios domiciliarios y comunitarios del Plan ABRE permiten evaluar los avances en los objetivos propuestos. La calidad del espacio público y el nivel de accesibilidad de los servicios son los dos indicadores transversales directamente relacionados con el eje estratégico de Infraestructura y Hábitat. Además, la procura de mejoras en infraestructura no se encuentra escindida de los objetivos de Convivencia y Participación social, dado que el hábitat y el entorno urbano componen el sustento físico de las relaciones sociales y las necesidades o carencias en uno de estos ejes conllevan necesidades y carencias también en el otro.

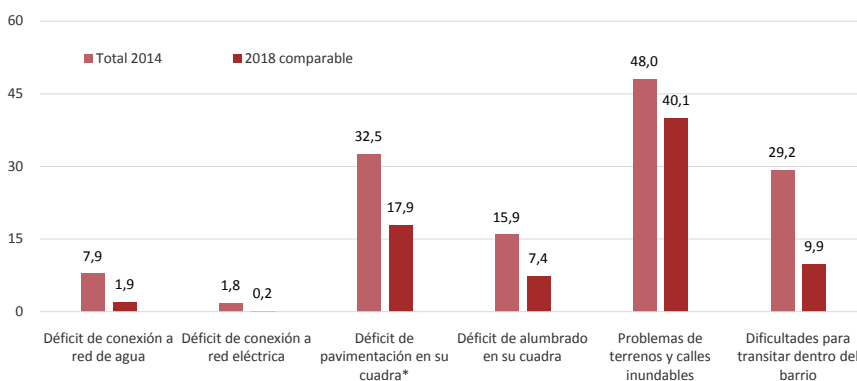
En cuanto al acceso a los servicios domiciliarios (agua potable, electricidad y saneamiento), se destaca del relevamiento realizado que la red eléctrica y agua segura tienden a la cobertura total, si bien se requiere un mayor esfuerzo en villas y asentamientos. Se destaca en ambos casos una ampliación del acceso a estos servicios. En lo que respecta a los indicadores que dan cuenta de la calidad del espacio público (alumbrado y pavimento), los mismos llegan a una mayoría de hogares. En la localidad de Villa Gobernador Gálvez hay mayores desafíos en cuanto a mejoras en pavimento, al igual que en los hogares en villas o asentamientos precarios. En síntesis, al analizar la evolución 2014-2018, a excepción del saneamiento adecuado que no presenta una variación significativa, se observa una reducción relevante del déficit inicial, y esto debido a un mayor acceso a infraestructura y servicios públicos (ver Figura 4).

### ***Acceso y calidad de la atención en salud***

El Plan ABRE, siguiendo lineamientos de los organismos internacionales, asume que el acceso a la salud como un derecho básico de las personas. En este marco, el sistema público, universal y gratuito es indispensable para los excluidos del mercado de trabajo formal que carecen de ingresos suficientes para costearse sistemas privados. Por lo tanto, mejorar el acceso a la atención y a la calidad de la salud pública es uno de los objetivos centrales de la planificación de ABRE: las

acciones del Plan tienen su eje en el centro de salud local como institución de referencia a nivel sanitario<sup>15</sup>.

**Figura 4.** Cambios en los niveles de déficit en el acceso a servicios domiciliarios y a infraestructura urbana y servicios comunitarios (variación 2014-2018), en porcentaje de hogares)



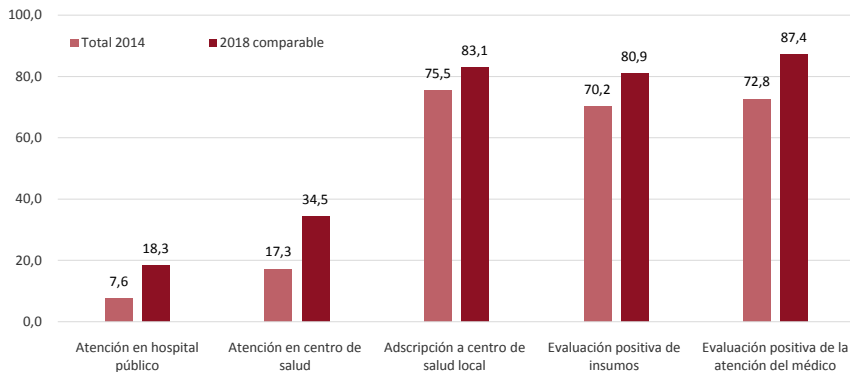
*Fuente:* Encuesta ABRE. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Los hospitales y centros de salud actúan en el abordaje integral de adicciones y desarrollan talleres y actividades de prevención y promoción de la salud. Los centros actúan además como instituciones de referencia barrial y comunitaria a través de actividades de promoción, prevención y participación. Desde este programa se decidió avanzar sobre la infraestructura en salud a través de mejoras y/o la construcción de centros de salud. Como resultado de esta intervención, según el estudio de evaluación, en 2018 se registró una mejora significativa en todos los indicadores de acceso y calidad a servicios de salud (sea a través del centro de salud o de los hospitales públicos). También resulta

15. El Gobierno de Santa Fe, a través del Ministerio de Salud tiene como eje orientador de su política la estrategia de atención primaria de la salud (APS), que se sustenta en un esquema de redes integradas e integrales de salud, teniendo por objetivo garantizar la atención gratuita, oportuna y de calidad a los ciudadanos. De acuerdo a la OMS, la atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial accesible a todas personas a través de medios aceptables, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad de usuarios y el país.

alta la satisfacción con la atención de médicos. El principal desafío todavía pendiente el libre acceso a medicamentos gratuitos a través del centro de salud (ver en Figura 5).

**Figura 5.** Cambios en el acceso a servicios de salud y evaluación de la calidad de las prestaciones (variación 2014-2018), en porcentaje de jefes de hogar (1) (2)



**Fuente:** Encuesta ABRE. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

(1) En porcentaje de jefes de hogar que consultaron a un médico en los últimos dos años.

(2) En porcentaje de jefes de hogar que se atendieron en centros de salud.

## **Hechos de violencia y percepción de seguridad**

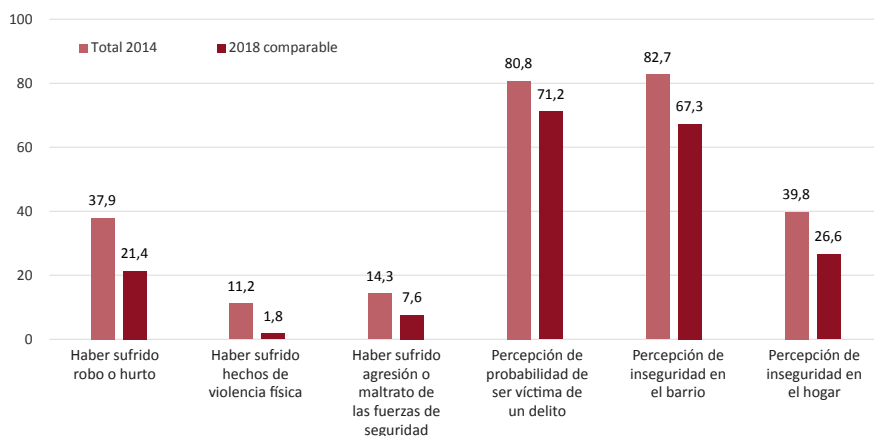
La seguridad ciudadana remite, en un sentido acotado y específico, a la vulnerabilidad o el riesgo ante la violencia y el delito, pero también el miedo o sentimiento de inseguridad se constituye en un indicador de integración social. Desde esta perspectiva, tanto las experiencias de victimización como la percepción de inseguridad influyen negativamente en la apropiación colectiva del espacio público y en la participación comunitaria, debilitando los vínculos de convivencia. El desarrollo de redes, es decir, lazos comunitarios y vínculos entre las personas que permitan la circulación y el ejercicio de los derechos, tiene uno de sus fundamentos en que el Estado garantice la seguridad de quienes las constituyen.

En este tema, el Plan ABRE adoptó desde su diseño un abordaje integral para esta problemática, articulando la seguridad con la calidad de vida, el espacio público y la inclusión social, económica, cultural y política de la población. Para ello se asumió como objetivo, por un

lado, mejorar la infraestructura en justicia y seguridad (comisarías, unidades penitenciarias, destacamentos y otras instituciones penales) y, por otro lado, emprender acciones orientadas a fortalecer la confianza y cercanía de las instituciones, como la policía comunitaria y los centros territoriales de denuncia. Desde esta perspectiva, se entiende que una mejora cuantitativa del hábitat favorece la mejora del espacio público y la calidad de vida para las personas y que el espacio público puede y debe ser también un lugar de pertenencia y articulador de vínculos comunitarios.

Al observar los resultados del Plan ABRE según el nivel de avance del programa, la modalidad de intervención y la variación 2014-2018, se registran aspectos positivos. En aquellos barrios donde el programa ha tenido mayor grado de avance el estudio registra una reducción significativa de robos, hurtos, hechos de violencia o maltrato por parte de las fuerzas de seguridad. Otro aspecto a resaltar es la disminución entre 2014 y 2018 en la percepción o sentimiento de riesgo (ver Figura 6).

**Figura 6.** Cambios en los niveles de victimización por hechos de inseguridad y en las percepciones de inseguridad (variación 2014-2018), en porcentaje de hogares



Fuente: Encuesta ABRE. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

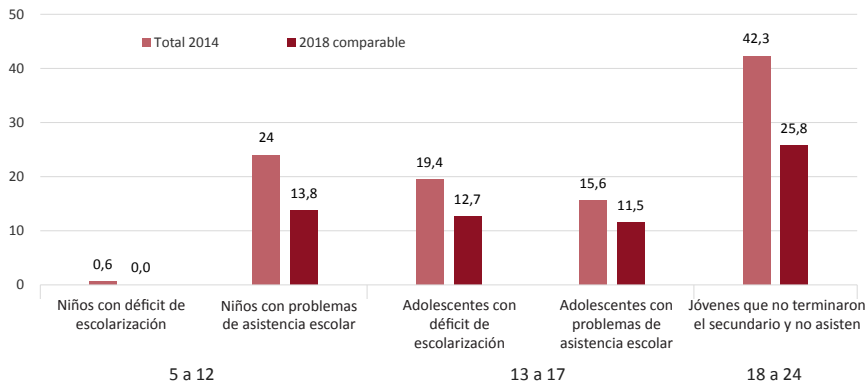
### **Inclusión socioeducativa y derecho a la educación**

Uno de los objetivos principales del Plan ABRE es reducir la desigualdad de oportunidades, en ese sentido, los ejes fundamentales

para la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes son la educación formal y la participación en espacios de integración social. Es decir que, tanto la institución educativa como los espacios alternativos de recreación y deporte (los centros donde se realizan actividades culturales y artísticas, los clubes barriales, los playones y los polideportivos), ofrecen la posibilidad de construir y reforzar los vínculos sociales, la inclusión, el trabajo en equipo, y, por lo tanto, la cohesión social.

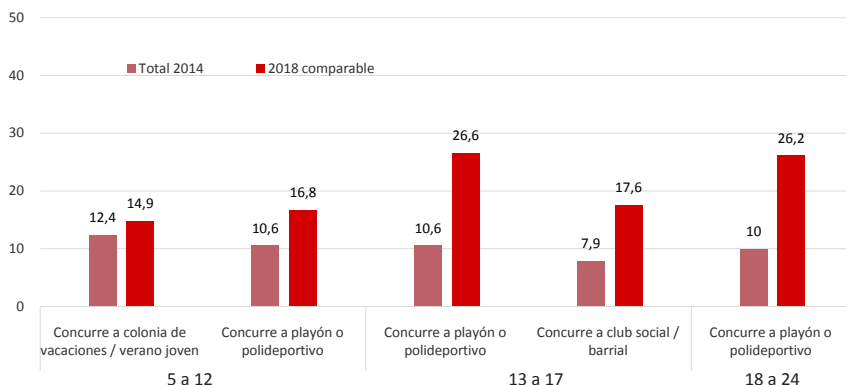
En este sentido se destaca que la escolarización en el nivel primario tiende a la universalidad, pero el riesgo de exclusión del sistema educativo aumenta conforme aumenta la edad. Sin embargo, resulta evidente el efecto positivo que ha tendido la puesta en marcha de acciones coordinadas desde el ABRE, en especial aquellas vinculadas a la retención y/o vuelta a la escuela primera o secundaria de los adolescentes; e, incluso, en el caso de los jóvenes que retoman estudios o emprenden programa de capacitación en oficios. Cualquiera sea el indicador examinado, los déficit escolares cayeron de manera significativa entre 2014-2018 (ver Figura 7a). En cuanto a los llamados “espacios puente”, la tendencia fue igualmente positiva, observándose aumentos significativos en la participación de niños/as, adolescentes y jóvenes en todas las ofertas de inclusión socio-deportivas generadas o promovidas por el Plan ABRE: colonias de verano, playones o deportivos y clubes sociales (ver Figura 7b).

**Figura 7a.** Cambios en el indicador Inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (variación 2014-2018), en porcentaje de personas según grupos de edad



Fuente: Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

**Figura 7b.** Cambios en el indicador Inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (variación 2014-2018), en porcentaje de personas según grupo de edad



Fuente: Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA- Gobierno de la Provincia de Santa Fe

### **Participación y evaluación de los vecinos al Plan ABRE**

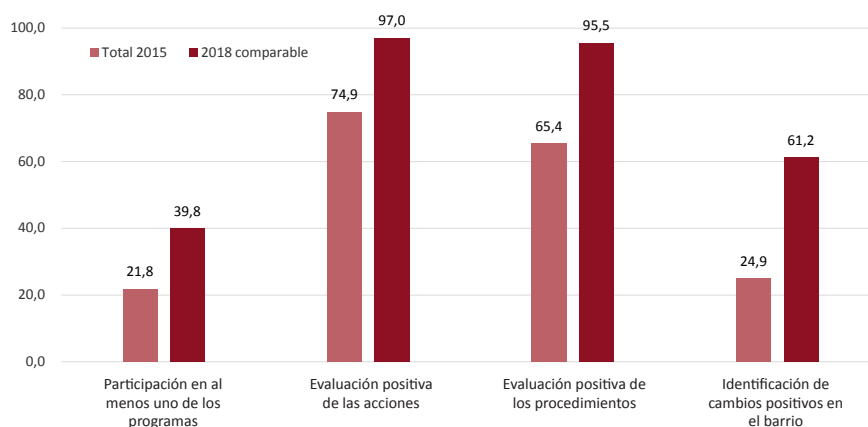
Por último, el examen de la participación y valoración de la población con relación al Plan ABRE también da cuenta de sus efectos positivos. En materia de participación, en alguno de los programas de promoción directa, se observa un aumento significativo, duplicándose la tasa de acceso entre 2015 y 2018. Actualmente, 4 de cada 10 hogares participan en algunas de las actividades de integración y promoción social que ofrece el ABRE en los barrios<sup>16</sup>. En igual sentido se orienta la evaluación que hicieran los jefes/as de hogar sobre las acciones y los resultados logrados por el Plan ABRE. La evaluación positiva por parte de la población de acciones y resultados está ampliamente instalada en los barrios. Asimismo, la percepción de cambios relevantes en la vida cotidiana más que se duplicó en pocos años. Actualmente, 6 de cada 10 jefes/as de hogar identifican un proceso de cambios positivos en el espacio barrial gracias a las acciones del ABRE (ver Figura 8).

16. Los programas de promoción participativos relevados fueron: Vuelvo a Estudiar, Verano Joven, Jornada Ampliada, Clubes de Barrio, Ingenia, Encuentros de Convivencia, Santa Fe Juega, Abre Vida y Lazos, Nueva Oportunidad, entre otros.



Teniendo en cuenta estos resultados es preciso orientar los esfuerzos en dirección a una estrategia de comunicación que promueva un mayor acceso y participación de la población en las acciones de promoción directa que pone a disposición el Plan ABRE en cada barrio.

**Figura 8.** Cambios en el conocimiento, participación y evaluación del Plan ABRE (variación 2014-2018), en porcentaje de jefes/as de hogar



**Fuente:** Encuesta ABRE 2018. ODSA/UCA - Gobierno de la Provincia de Santa Fe

(\*) Para el conjunto de variables se utilizó el dato 2015 debido a que el dato 2014 no estaba disponible.

## 5. Reflexiones finales

Las investigaciones sobre la pobreza iniciadas en América Latina en la década de los años ochenta pusieron de relieve los aspectos territoriales del fenómeno en la región, especialmente de lo que se denominó la pobreza estructural. Sin embargo, el estancamiento económico y el debilitamiento de la demanda de trabajo fueron trasladando el centro de la atención a las condiciones de funcionamiento del mercado laboral, con especial foco en la precarización de las condiciones de trabajo. Hacia mediados de los años noventa, y en el marco de una importante reestructuración de las economías latinoamericanas, el acelerado aumento del desempleo y sus consecuencias en las condiciones de vida de la población incrementó aún más la atención en la dimensión laboral. En ese contexto, el análisis de la pobreza se concentró principalmente en la medición de los bajos ingresos y en la cuantificación del empobrecimiento de los sectores medios urbanos, relegando a un

segundo plano las consideraciones sobre el aspecto territorial de la misma.

Fue recién a principios de los 2000 cuando la discusión sobre la dimensión espacial de la pobreza urbana cobró un renovado impulso a partir de los primeros estudios de la segregación residencial. Si bien desde mediados de la década anterior la problemática había ido cobrando mayor interés, la concentración territorial de la pobreza en las periferias urbanas y su persistencia y endurecimiento, aun en el marco del ciclo de recuperación económica iniciado a partir de la primera década del siglo XXI, contribuyó restablecer la centralidad de la cuestión. La segregación residencial se fue perfilando, así como un mecanismo clave en la reproducción de las desigualdades socioeconómicas, el aislamiento de los pobres urbanos y la inseguridad ciudadana.

En este sentido, la concentración de poblaciones en asentamientos informales o precarios es un indicador de este proceso, pero sólo constituyen uno de los extremos de la polaridad socioeconómica residencial. En el otro extremo de la polaridad se ubican las urbanizaciones cerradas, las cuales irrumpen con fuerza en la trama urbana de las grandes ciudades en los noventa. Estas urbanizaciones se estructuran como espacios de acceso restringido desde su construcción y están diseñadas para proveer seguridad a sus residentes y evitar el acceso de no residentes. Son todas urbanizaciones cerradas que marcan un nuevo patrón de apropiación del espacio que acrecienta las brechas sociales, marcando a su vez circuitos diferenciales de apropiación de los bienes de la ciudad.

La segregación residencial socioeconómica comprende los contrastes de ciertos atributos (el ingreso, la educación, las condiciones materiales de vida) que se verifican entre los residentes de distintas zonas de una misma ciudad. El efectivo acceso a las condiciones que permitan ejercer derechos está condicionado por el territorio en donde los ciudadanos experimentan su vida. La desigualdad, la vulneración y la estructuración de riesgos y oportunidades adquieren características únicas en los entramados sociales urbanos. La conjunción de estos factores indica el grado de densidad y calidad del tejido social urbano, como también de los desafíos aparejados a su desintegración y los elementos críticos que deben ser abordados desde la política social para evitar este proceso y revertirlo.

Es en este contexto que resulta relevante examinar experiencias de política pública innovadoras orientadas a enfrentar los procesos de

segregación residencial y exclusión social que atraviesan las grandes ciudades de nuestra región. En este sentido, en el ámbito de las políticas activas para frenar o mitigar la segregación, si bien la revisión de experiencias muestra algunos avances, en general, los mismos han estado más centrados en la mitigación de la pobreza y la vulnerabilidad habitacional que en la segregación poblacional propiamente. Esta parece posicionarse solo recientemente en la agenda pública, y por tal motivo existen desafíos profundos para su instalación y aplicación como parte medular de la política habitacional y urbana en los países de la región.

Aunque tampoco abundan, resulta más frecuente la puesta en marcha de programas orientados a desarrollar obras y acciones en zonas urbanas marginadas y en áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social, para introducir o mejorar infraestructura y equipamiento urbano básicos. Estas acciones generalmente van acompañadas de un mejoramiento del entorno físico, la creación de centros de desarrollo comunitario y la promoción de acciones para el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, entre otras medidas de promoción social. Tal como se ha mencionado, estas políticas están más centradas en el de mejoramiento de barrios informales más que en el combate a la segregación residencial socioeconómica.

En este marco, nos ha resultado relevante dar cuenta de la existencia, enseñanzas y principales resultados que ofrece el Plan ABRE, creado en 2014, como programa provincial de gestión integral y a gran escala para el desarrollo humano y social de la población residente en los asentamientos informales y barrios más vulnerables de las principales ciudades de la provincia.

Un primer conjunto de aspectos a destacar es justamente la capacidad que ha tenido este Plan para encarar de manera innovadora el diseño, la gestión y ejecución de una política pública integral en materia de mejoramiento integral de barrios populares. Es cierto, el Plan ABRE no ha tenido como objetivo superar los factores de segregación socioeconómica residencial que operan a escala provincial; ni mucho menos modificar las condiciones macroeconómicas que explican las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad que atraviesan a nuestro país. Pero, no menos importante, tiene como propósito reducir las condiciones de exclusión de amplios sectores sociales, en clave a políticas territoriales generadoras de inclusión social y construcción de ciudadanía.

El Plan ABRE inició un interesante camino en este sentido y, en ese trayecto, generó un conjunto de lecciones aprendidas que seguramente servirán para informar otras intervenciones similares. Entre ellas, cabe destacar el modo integral de abordaje de problemas y demandas sociales, a través del conjunto de acciones y programas que se articulan a nivel territorial. Ello ha implicado la conformación de espacios novedosos de planificación, coordinación, articulación y gestión estatal, de carácter tanto interministerial (ministerios-programas) como intergubernamental (provincia-municipios), evitando de esta manera la fragmentación y/o superposición de las políticas públicas. A ello se ha sumado el desarrollo de acciones directas asociadas a generar articulaciones virtuosas con los gobiernos locales, actores sociales y ciudadanos. En este mismo sentido, la actual línea de trabajo ABRE familia, tiende a llevar la política pública al espacio mismo de los hogares, relevando las necesidades específicas de las familias y vinculando en cada caso, con los programas y/o acciones específicas para atender las problemáticas que se detectan.

Por último, es preciso destacar la decisión política contar con un sistema de información que permita dar seguimiento a las intervenciones que conforman el ABRE e informe su implementación y que posibilite sistematizar y documentar las intervenciones. Para ello se decidió crear el Sistema de Monitoreo Estratégico, que se vale de la planificación operativa y de información de seguimiento como insumos para su gestión.

Otro conjunto de aspectos a destacar, sin duda, son los resultados alcanzados en materia de desarrollo humano e integración social en los barrios en donde el Plan ABRE interviene. La evaluación de resultados desde la perspectiva de los beneficiarios/vecinos da cuenta de un cambio sustantivo entre 2014 y 2018 en la mayor parte de los indicadores de acceso a infraestructura urbana. Los déficits en acceso a agua, luz, pavimentación, alumbrado público, dificultades para transitar dentro del barrio, han mostrado una tendencia al descenso, reflejando en todos casos importantes mejoras. Sin embargo, continúa siendo una demanda sin resolver el acceso a la red cloacal. También la implementación de obras de drenaje que eviten o minimicen los problemas ocasionados por inundaciones.

Al mismo tiempo, cabe destacar el fuerte aumento registrado en el acceso a los servicios públicos de salud. En particular del centro de salud, que muestra un aumento sustantivo. También han mejorado las

evaluaciones positivas respecto de los aspectos materiales del centro y así como también aumentó la confianza comunitaria en esta institución. Entre los desafíos, se destaca –debido al gran aumento de los usuarios del sistema público de salud– que se requiere reforzar los esfuerzos en los centros, en particular en la disponibilidad de medicamentos y de equipos profesionales. En igual sentido se han comportado los indicadores de inclusión educativa y socio-comunitaria para niños/as, adolescentes y jóvenes. Un aspecto por demás importante para promover un proceso de integración y movilidad social inclusivo.

Respecto de las condiciones de seguridad deben mencionarse avances importantes tanto en la disminución efectiva de los hechos de inseguridad (robos, hurtos, violencia) en los barrios con presencia ABRE, como así también en las percepciones de inseguridad en el barrio y en el hogar. Sin embargo, a pesar de los considerables avances en materia de seguridad y la reducción en la percepción de inseguridad en los espacios más próximos, la percepción de riesgo ante el delito sigue siendo elevada, y se destaca como la principal demanda barrial. Con relación a la evaluación de las acciones del Plan es en general positiva y se ha incrementado con el tiempo: la evaluación positiva de las acciones del Plan ABRE es muy alta. En igual sentido, la percepción positiva de los resultados del Plan ABRE, así como la valoración positiva del barrio ha aumentado significativamente.

En fin, el Plan ABRE es una intervención novedosa que logró adaptar las intervenciones públicas de la provincia de Santa Fe a las necesidades concretas de los territorios que se priorizaron, generando articulaciones virtuosas con los gobiernos locales, actores sociales y ciudadanos. En tal sentido, si bien constituye una experiencia que no se ha propuesto incidir en las causas estructurales de la exclusión socioeconómica residencial, ha logrado al menos generar valiosas innovaciones en materia de diseño y gestión de políticas sociales territoriales, así como sustantivos resultados a gran escala en materia de desarrollo e integración social de sectores vulnerables.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR, A. G. y ESCANILLA, I. (2011). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - Porrúa.

- ARAVENA, A.; de GREGORIO, J. y PODUJE, I. (2013). "Vía rápida para reducir la desigualdad propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades". *Informe de Políticas Públicas*, N° 2.
- BENNHOLDT-THOMSEN, V. y GARRIDO, A. (1981). "Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría". *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), pp. 1505-1546.
- BRONZO, C. (2005). "Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção"(334 f.). Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*.
- CEPAL. (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2010). *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?*. Recuperado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/1/S017595\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/1/S017595_es.pdf)
- CIDH-OEA. (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- CRAVINO, C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- DÍAZ LANGOU, G. y FLORITO, J. (2018). *El plan abre familia. Un dialogo entre políticas públicas y territorio*. Documento de Políticas Públicas N°210. Buenos Aires: CIPPEC.
- DÍAZ LANGOU, G. y AULICINO, C., (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la Provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas N° 159. Buenos Aires: CIPPEC.
- FEITOSA, F. y otros (2012). "Countering urban segregation in Brazilian cities: policy-oriented explorations using agentbased simulation". *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 39, N° 6.
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014a). *Objetivos. Programa de Intervención Integral en Barrios*. Documento de trabajo interno (inédito).
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014b). "Plan ABRE. Plan de Intervención integral en barrios. Gobierno de la provincia de Santa Fe, Argentina. 2014-2015". *Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida*, Guanajuato, México.
- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014c). *Sistema de monitoreo estratégico*. Documento de trabajo interno (inédito).

- GABINETE Social, Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015) *Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios* "Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina 2014 -2015. Disponible en: [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014\\_GSF\\_Plan%20ABRE%20%E2%80%99CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015\\_texto.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014_GSF_Plan%20ABRE%20%E2%80%99CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015_texto.pdf)
- GOBIERNO de la Provincia de Santa Fe. (2018). *Plan Abre: Plan de Intervención Integral en Barrios*. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- INDEC. (2018). Carátula del segmento de viviendas particulares. Cuestionario básico. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/caratula\\_vparticulares\\_basico\\_c2010.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/caratula_vparticulares_basico_c2010.pdf). Consultado en marzo 2018.
- KAZTMAN, R. (2009). "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina". Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [www.eclac.cl/deype/](http://www.eclac.cl/deype/)
- KAZTMAN, R. (2007). "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1. noticias/noticias/1/36981/2009\_08\_sem\_cohesion-social\_Ruben\_Kaztman.pdf.
- LÉPORE, E. (2016). *Las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires. Enclaves y circuitos de marginalidad residencial y socio-ocupacional* (Tesis doctoral). Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2007). "Integración de servicios sociales. Conceptualizaciones, tipología e instrumentos". Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección de lecturas.
- NIETO, C. y WEYRAUCH, V. (2015). "Caso de estudio sobre el uso de conocimiento en el sector público en América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la Provincia de Santa Fe". Buenos Aires: Politics & Ideas.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU). (2002). *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*. Ginebra: OACDH.
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU) (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra: OACDH.
- ODSA-UCA (2015). *Informalidad urbana en las áreas metropolitanas de la Argentina al inicio del siglo XXI*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas y Escuela De Negocios, UCA.



- OIT (2011). "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva". Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Ginebra.
- ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado: [https://unctad.org/meetings/es/Sessional-Documents/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/Sessional-Documents/ares70d1_es.pdf)
- ONU Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Ecuador: Naciones Unidas.
- ONU Hábitat (2015). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view-File/36443/33018>
- ONU Hábitat (2014). *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Recuperado en: <https://unhabitat.org/books/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales/>
- ONU Hábitat (2010). UN Habitat for a Better Urban Future. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5). Recuperado en: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/8345\\_58830\\_Summary%20Report%20of%20WUF5.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/8345_58830_Summary%20Report%20of%20WUF5.pdf)
- ONU Hábitat (2005). "Por un mejor futuro urbano". Recuperado de: [http://www.un.org/es/events/habitatday/pdfs/ONU-HABITAT\\_brochure.pdf](http://www.un.org/es/events/habitatday/pdfs/ONU-HABITAT_brochure.pdf)
- PIGNATTA, M. A. (2015). "Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N° 8. Buenos Aires
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD
- PNUD (2009), *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- RENABAP. (2018). "Resultados del relevamiento nacional de barrios populares en la República Argentina". Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>.
- ROLNIK, R. y J KLINK, J. (2011), "Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?". Documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro. [En línea] [www.observatoriodasmetroplites.net/download/raquelrolnik.pdf](http://www.observatoriodasmetroplites.net/download/raquelrolnik.pdf).
- ROSSETTI, M. (2014). "La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad". Serie *Políticas Sociales*. N° 199 Santiago de Chile: CEPAL.



- SALVIA, A., y Van RAAP, V. (2018) *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnostico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A., y Van RAAP, V. (2016). *Políticas Públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan Abre*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALVIA, A., y Van RAAP, V. (2014) *Diagnóstico de los barrios en el plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y villa Gobernador Gálvez. Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: EDUCA.
- SALAZAR, C. y SOBRINO, J. (2010). "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, N° 3.
- SAMPSON, R. (2012). *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SEN, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- SIEMPRO (1999). *Gestión integral de Programas Sociales. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*. Buenos Aires: FCE y Secretaria de Desarrollo Social de la Nación.
- TECHO (2013). *Relevamiento de asentamientos informales*. Recuperado en: [http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)
- ZUBRINSKY, C. (2003). "The dynamics of residential segregation". *Annual Review of Sociology*, N° 29.

## ANEXO: ALCANCE DEL PLAN

**Figura 1.** Eje Infraestructura y Hábitat: Intervenciones y proyectos según año

| Intervención                      | Proyectos/acciones 2014                              | Proyectos/acciones 2018                              |
|-----------------------------------|--|--|
| (1) Infraestructuras estratégicas | Infraestructura vial                                 | Infraestructura vial                                 |
|                                   | Infraestructura educativa                            | Infraestructura educativa                            |
|                                   | Infraestructura en salud                             | Infraestructura en salud                             |
|                                   | Infraestructura cultural                             | Infraestructura cultural                             |
|                                   | Infraestructura en justicia y seguridad              | Infraestructura en justicia y seguridad              |
|                                   | Infraestructura en energía                           | Infraestructura en energía                           |
|                                   | Sistema de provisión de agua potable                 | Sistema de provisión de agua potable                 |
| (2) Mejora del hábitat            | Protección urbana contra inundaciones.               | Protección urbana contra inundaciones.               |
|                                   | Mi tierra, mi casa                                   | Mi tierra, mi casa - Urbanizaciones con servicios    |
|                                   | Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social | Mejoramiento barrial en complejos de vivienda social |
|                                   | Proyectos urbanos en asentamientos irregulares       | Proyectos urbanos en asentamientos irregulares       |
| (3) Saneamiento                   | ---  | Programa de escrituración de viviendas sociales      |
|                                   | Red de desagües cloacales                            | Red de desagües cloacales                            |
| (4) Luz y agua segura             | Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales. | Programa Solidario Integrador de Desagües Cloacales. |
|                                   | Luz segura   | Luz segura   |
|                                   | Agua segura  | Agua segura  |

*Fuente: ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa*

**Figura 2.** Eje Convivencia y participación: Intervenciones y proyectos según año

| Intervención  | Proyectos 2014   | Proyectos 2018  |
|---|--|---|
| (1) Trayectorias de vida. Inclusión socio-educativa       | Vuelvo a Estudiar  | Vuelvo a Estudiar   |
|   | Fomento de Clubes de Barrio  | Fomento de Clubes de Barrio   |
|   | Fortalecimiento de los Centros de Día  | Fortalecimiento de los Centros de Día   |
|   | Jornada Ampliada en Escuelas Primarias   | Jornada Ampliada en Escuelas Primarias  |
|   | Verano Joven   | Verano Joven  |
| (2) Trayectorias de vida. Inclusión laboral               | Formación para el Trabajo/Nueva Oportunidad en Rosario                         | Nueva Oportunidad   |
|   | ---  | Emprende Joven  |
|   | ---  | Nexo Oportunidad  |
|   | Empresas sociales de inclusión<br>Impulso de la economía social en los barrios | Empresas Sociales de Inclusión (Acercarse)  |
| (3) Trayectoria de Vida. Abordaje integral de adicciones. | Abordaje integral de adicciones  | Abordaje integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones en la provincia de Santa Fe. |
|   | ---  | Lazos   |
|   | ---  | Abriendo el Juego   |
|   | ---  | Hay equipo  |
| (4) Convivencia barrial.                                  | Querer, crear, crear: culturas en movimiento                                   | Hoy en mi barrio  |
|   | Ingenia  | Ingenia   |
|   | Encuentros de la convivencia   | Somos Barrio  |
|   | ---  | Sistema Aleros  |
| (5) Seguridad ciudadana                                   | Policía Comunitaria  | Policía Comunitaria   |
|   | Centros Territoriales de Denuncia (CDT)  | Centros Territoriales de Denuncia (CDT)   |
|   | Acceso cercano al trámite de DNI   | Acceso cercano al trámite de DNI  |
|   | Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito                 | ---   |
|   | Plan de refacción de comisarías  | ---   |
| (6) Promoción de derechos. Difundir, prevenir y educar.   | Acceso cercano al trámite de DNI   | ---   |
|   | Campañas en medios masivos y difusión en los barrios                           | ---   |
|   | ---  | Cuidado de la Salud integral  |
|   | ---  | Cuidado del medioambiente   |
|   | ---  | Periplo Colectivo   |
| (7) Participación social                                  | Mesas de gestión barrial   | Mesas de Gestión Barrial  |
|   | ---  | Conformación de Consorcios  |
|   | ---  | Consorcio Social  |

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa

**Figura 3.** Resultados de alcance publicados por Gabinete social según año

|                             | <b>Resultados Parciales - Plan Abre (Enero-Julio 2014)*</b>  | <b>Plan ABRE en cifras (2014-2018)**</b>   |
|-----------------------------|--|--|
| Infraestructura y Hábitat   | 54 proyectos de infraestructura estratégica en marcha.   | 5 Centros de salud construidos<br>3 Nuevos edificios educativos y 4 en ejecución<br>2 Aleros en funcionamiento y 8 próximos a inaugurarse<br>6 Avenidas de acceso a los barrios remodeladas (ciudad de Rosario)<br>54 Escuelas mejoradas<br>1000 Viviendas construidas |
|                             | 45 proyectos relacionados a la mejora del hábitat en marcha con diversos niveles de avance.  | 58 Convenios destinados a la mejora del hábitat y de saneamiento en la ciudad de Rosario<br>25 Barrios con mejoras en accesos y calles   |
|                             | 16 proyectos de saneamiento en marcha con diversos niveles de avance.  | 13 Barrios con extensión de su red de desagües cloacales<br>14 Barrios con mejoras en la provisión de agua   |
|                             | 38 proyectos en marcha de luz y agua segura.   | 13.160 Conexiones  |
| Convivencia y participación | 1223 jóvenes visitados en el marco del programa Vuelvo a Estudiar  | 4428 Jóvenes visitados   |
|                             | 945 volvieron a la escuela   | 2793 jóvenes retomaron sus estudios entre 2016 y 2017  |
|                             | 160 clubes en proyectos de fortalecimiento institucional.  | 91 clubes fortalecidos<br>40 clubes participan del programa Abriendo el Juego  |
|                             | 2 Empresas sociales de inclusión y más de 15 espacios de formación con distintos grados de desarrollo.<br>1000 becas para jóvenes desvinculados de espacios institucionales. | 16 empresas proyectadas<br>152 jóvenes participando de Nexo oportunidad<br>22.300 jóvenes participaron de Nueva oportunidad  |
|                             | 7 eventos Querer, Creer, Crear realizados y planificados.  | 63 Eventos "Hoy en mi barrio"<br>38 Eventos "Somos Barrio"   |
|                             | 28 mesas de gestión barrial en funcionamiento  | 50 mesas de gestión barrial funcionando periódicamente<br>192 Consorcios conformados en Complejos de Vivienda Social en 11 barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe   |

**Fuente:** \*Plan ABRE: "Plan de Intervención Integral en Barrios" Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2014 -2015

\*\*Plan ABRE Política social integral en barrios - Noviembre 2018

**Figura 4.** Cantidad de barrios y ciudades alcanzados por el Plan ABRE según año

|                      | 2014 | 2015 | 2018 (al momento de la evaluación)* |
|----------------------|------|------|-------------------------------------|
| Cantidad de Ciudades | 3    | 4    | 4                                   |
| Cantidad de Barrios  | 33   | 43   | 51                                  |

**Fuente:** ODSA-UCA 2015, 2018, en base documentos de programa.

*\*Al momento de la publicación del artículo el Plan incorpora las localidades de Santo Tomé y Granadero Baigorria sumando un total de 66 barrios.*

## **III.2. Equidad territorial y capacidades locales. Los avances y vacancias de las políticas productivas del Frente Progresista en Santa Fe (Ministerio de Producción - GSFE)**

*Lic. Mauro Casella<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Pasar de la idea a la acción y con esta transformar la realidad para que sea más equitativa y democrática es el objeto de toda política progresista. En el caso de las políticas para el desarrollo económico productivo del Gobierno de Santa Fe, desde el 2007 tienen por objeto corregir las asimetrías territoriales distribuyendo las oportunidades para el desarrollo en todos los territorios, así como también generar herramientas que permitan que el gran entramado de pequeñas y medianas empresas e instituciones para el desarrollo, que conforman la realidad productiva de la provincia, puedan tener acceso a los servicios de apoyo al desarrollo y “ganar capacidades” para afrontar los desafíos que propone el Siglo XXI. A once años de haber iniciado ese camino se pueden evidenciar grandes avances institucionales y políticos pero aún se evidencian vacancias y nuevos desafíos. Las primeras tienen que ver con la necesidad de coordinar en escalas tanto la planificación como la ejecución de políticas para equilibrar los territorios

- 
1. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Especializado en políticas de gobierno y desarrollo. Técnico en Recursos Humanos y Gestión de las Organizaciones. Trabajó como subsecretario de Economía Social del Gobierno de Santa Fe. Actualmente es Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de la Producción del Gobierno de Santa Fe.

y poner en agenda las redes de valor locales y microregionales más allá de las cadenas de valor de escala provincial, puesto que el valor local es un factor económico no ponderado ni tenido en cuenta en las políticas provinciales. En tanto los desafíos tienen que ver con el propio Siglo XXI, la digitalización, la tecnología y la innovación son claves, por lo cual el Estado Provincial debe generar nuevas herramientas que permitan que los entramados productivos locales y microregionales accedan a dichas tecnologías y puedan innovar en condiciones de igualdad con las grandes empresas vinculadas a cadenas de valor globales o regionales. Si no se logra coordinación y gobernanza multiescalar que pongan en agenda los entramados productivos territoriales, la visión sistémica anclada en cadenas de valor de alcance provincial encontrará sus límites a la hora de ver resultados en cuanto a disminuir las asimetrías territoriales y propender al cambio estructural de la realidad productiva de Santa Fe.

**Palabras claves:** *políticas públicas, desarrollo productivo, capacidades locales*

## Introducción

Las políticas de desarrollo económico/productivo implementadas por un gobierno subnacional que tenga entre sus prioridades el agregado de valor, el empleo y la equidad deben comprender necesariamente un entramado político institucional y multiescalar cuyas acciones se orienten a dos actores claves para propender a un cambio estructural: 1) el entramado empresarial e institucional y 2) los territorios con el objetivo de promover redes de valor local basadas en la innovación y servicios de apoyo al desarrollo para el fortalecimiento del entramado pyme (principal actor económico con suficiente dinámica y capacidad de generar empleo y desarrollo local) conjuntamente con la infraestructura necesaria para que dichos entramados sean competitivos.

Para implementar estas políticas los estados subnacionales son actores fundamentales, puesto que comprenden una escala adecuada con la autonomía relativa suficiente que permite conjugar las iniciativas y demandas territoriales (*botton up*) con los contextos macroeconómicos. Sin un rol activo de los estados subnacionales es inviable una política de desarrollo que tenga por objetivo disminuir las asimetrías territoriales, propender a eficiencia y la innovación del entramado productivo y por sobre todo introducir cambios estructurales en la matriz económica que permitan un mayor agregado de valor, la generación de empleo de calidad y una alta innovación para afrontar los desafíos que plantea la sociedad del conocimiento en el siglo XXI.

El siguiente trabajo tiene por objetivo describir los resultados y los desafíos de la política de desarrollo económico establecida a partir de diciembre de 2007 con la llegada del Frente Progresista Cívico y Social al gobierno de Santa Fe.

Para ello se analizarán los principales resultados logrados y las vacancias y desafíos a afrontar a futuro teniendo en cuenta algunos indicadores referidos a las inversiones realizadas por el gobierno provincial tanto en políticas activas de apoyo al desarrollo como en infraestructura y ciencia y tecnología. Además, se intentará establecer si dichas acciones contribuyeron a cambios estructurales o más bien acompañaron tendencias presentes en el territorio.

En este sentido, el trabajo se estructura en cuatro partes. La primera brinda un panorama de la economía santafesina, en una segunda parte se describen los desafíos que debe afrontar la formulación e implementación de políticas de desarrollo productivo en el siglo XXI



según el programa del Frente Progresista formulado en 2007, en una tercera parte se ofrece un análisis crítico de lo hecho en Santa Fe dejando los desafíos para la cuarta parte final.

## **1. Santa Fe, una economía que se destaca**

La estructura productiva de la Provincia de Santa Fe evidencia un marcado perfil agroindustrial, el que se fue consolidando en los últimos 30 años con la presencia de importantes complejos productores de manufacturas de origen agropecuario (MOA). Esta conjunción agro/industria que hoy es el sello distintivo de la estructura económica de la provincia es posibilitado gracias a la transformación de su producción pampeana primaria presente sobre todo en el centro sur de su territorio. A la par de estas industrias localizadas principalmente en el cordón industrial que va desde la localidad de Timbúes a la de Fighiera deben destacar también: el complejo siderúrgico en Villa Constitución; los polos de maquinaria agrícola en el corredor que va desde Armstrong a Rafaela; la industria de maquinarias y equipos en Rosario y área Metropolitana; otros polos menores en Rafaela, Gálvez y zona aledaña; el corredor Reconquista-Avellaneda y la industria del mueble y la madera en las localidades de Esperanza, Cañada de Gómez, Avellaneda y Rosario. Asimismo, la refinación de petróleo, los productos químicos y el sector automotriz, también están presentes en el eje Alvear-San Lorenzo, entre otros sectores.

Estos complejos productivos territoriales se complementan con la producción agropecuaria y los servicios asociados a las mismas, en los cuales se destacan las ciudades de San Justo, Venado Tuerto, Sunchales y demás ciudades intermedias de la provincia.

A ello hay que sumar grandes polos de innovación y desarrollo en las ciudades de Rosario, Santa Fe, Reconquista y Rafaela con importantes experiencias de articulación público-privada para el desarrollo de la industria del conocimiento y la investigación aplicada.

Esta estructura se complementa con el comercio, los servicios y el turismo, tres sectores que dinamizan la trama productiva de Santa Fe en prácticamente todo su territorio.

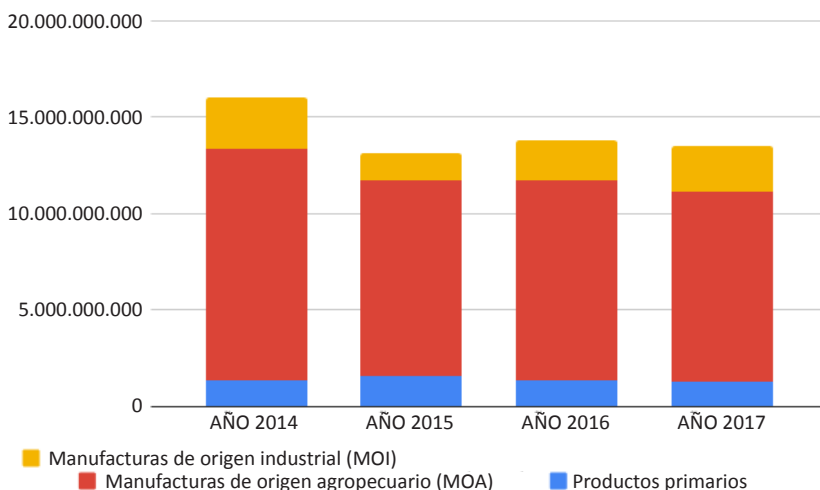
Hay que destacar la presencia de pequeñas y medianas empresas en todos ellos, excluyendo los complejos agroexportadores constituidos mayormente por empresas extranjeras. Esta gran diversificación productiva, sostenida mayormente por Pymes, le da a Santa Fe

ventajas comparativas inigualables a la hora de analizar indicadores referidos al empleo y la actividad ofreciendo mayor estabilidad ante los vaivenes de la macroeconomía nacional.

En relación al perfil exportador de Santa Fe, es necesario destacar que es la provincia se ubica en segundo lugar (luego de Buenos Aires) en cuanto al valor de las exportaciones y en cuanto a su composición, “si se analiza el tipo de productos que exporta la provincia de Santa Fe, se observa que estos son en su mayoría productos con valor agregado. Mientras que un 27,11% de las exportaciones argentinas son productos primarios, dichos bienes representan apenas un 9,48% de las exportaciones santafesinas. Si se observan los porcentajes que Argentina exporta de productos con valor agregado, vemos que el 40,41% de sus exportaciones son manufacturas de origen agropecuario y un 29,02% son manufacturas de origen industrial. La provincia de Santa Fe constituye sus exportaciones en un 75,18% con manufacturas de origen agropecuario y un 15,04% con manufacturas de origen industrial” (Gobierno de Santa Fe, 2017, p. 16). Además, la Provincia concentra casi el 80% de la capacidad de industrialización de las semillas oleaginosas, el 78% de la cual se encuentra en Rosario y su zona de influencia (Observatorio Pyme, 2009).

En el gráfico 1 puede observarse la composición de las exportaciones santafesinas destacándose, como se dijo más arriba, las manufacturas de origen agropecuario (MOA).

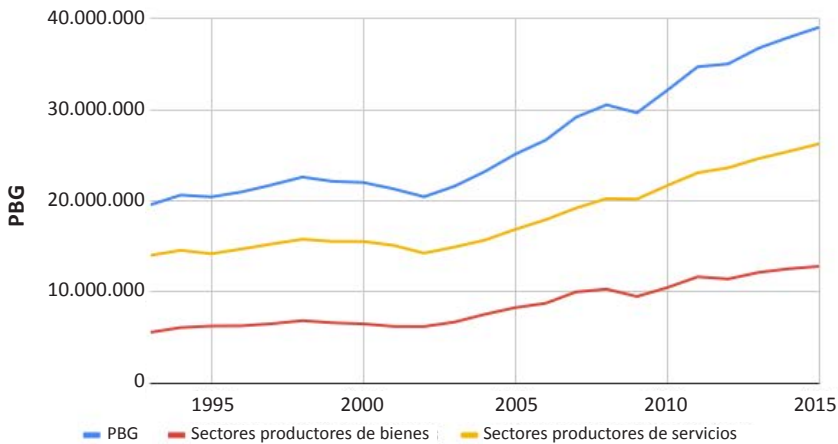
**Gráfico 1.** Composición Exportaciones Santa Fe. Serie 2014-2017



Fuente: elaboración propia según datos IPEC

Si bien la provincia de Santa Fe representa el 5% de la superficie del territorio nacional, es una de las provincias con mayor actividad económica del país, alcanzando un PBG al año 2015 de \$39.079.475.000, siendo los sectores productores de servicios los más dinámicos como puede apreciarse en el gráfico 2.

**Gráfico 2. PBG Santa Fe 1993-2015**



\*En miles de pesos  
**Fuente:** elaboración Propia según datos IPEC

Otras de las fortalezas que se destacan de la provincia de Santa Fe a la hora de analizar su desarrollo productivo están relacionadas a una presión fiscal promedio menor que provincias similares, incluida Buenos Aires, y una alta tasa de inversión pública en infraestructura, factores que se suman a los descritos anteriormente posibilitando un mayor dinamismo del empleo privado sobre el público y un nivel de actividad superior a la media nacional. En este sentido es necesario destacar que *“para el año 2015, la provincia de Santa Fe muestra una presión fiscal por debajo de la media nacional y claramente inferior a otras provincias comparables. De hecho, la presión tributaria en Santa Fe es un 11% menor a la de Córdoba, un 13% inferior a la de Mendoza y se halla un 24% por debajo de la de provincia de Buenos Aires y CABA”* (Gobierno de Santa Fe, 2017, p. 39).

Esto se complementa con una muy baja tasa de endeudamiento público y un equilibrio fiscal que permite cierto margen de maniobras ante las fluctuaciones de la macroeconomía.

## **2. Los planes de Gobierno: diagnóstico y objetivos**

Desde diciembre de 2007 el Estado Santafesino, gobernado por una coalición de partidos progresistas, está atravesando grandes cambios en su estructuración y orientación de sus políticas

El programa de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social aborda las políticas de desarrollo productivo basándose en la necesidad de construir políticas convergentes que tiendan a la equidad territorial, sentando las bases para la concreción del Plan Estratégico Provincial logrado en 2009.

Desde la introducción del programa ya se evidencia una preocupación por “los desequilibrios territoriales” en todos los aspectos (Calidad Social, Desarrollo Productivo e Infraestructura).

Dentro de nuestra vasta provincia se dan diversos espacios territoriales con características socioeconómicas específicas. La búsqueda de la equidad territorial en la calidad de vida de todos sus habitantes, obliga al diseño prospectivo de las acciones orientadas al logro de la inclusión social y del bienestar para todos. Esto requerirá el diseño de un Plan Estratégico Global (Programa FPCyS, 2007, p. 48).

Este eje evidencia la necesidad de concurrencia territorial de diversas políticas para dar solución a los problemas complejos asignándole un rol fundamental a la planificación estratégica.

Un segundo eje referido a las políticas productivas refiere al desarrollo y promoción de cadenas productivas con un especial énfasis en fortalecer los eslabones débiles para lograr un desarrollo equitativo.

La consolidación de las cadenas productivas existentes y la promoción de nuevas cadenas de valor dentro del territorio provincial son el camino para el incremento del producto geográfico. El desarrollo de cada una de ellas debe ser pensado estratégicamente.

Una cuestión central para abordar en una política económica orientada hacia la equidad y la justicia distributiva, es la desigual relación de poder que existe entre las grandes empresas concentradas y las pequeñas y medianas, mayoritariamente de capital nacional, que tienen limitada capacidad negociadora en el interior de las cadenas productivas. Las políticas públicas provinciales, para modificar tales

relaciones asimétricas, deberán procurar el fortalecimiento de aquella capacidad negociadora” (Programa FPCyS, 2007, pp. 50-51).

Y, por último, el programa insiste en la necesidad de mejorar la competitividad sistémica a través de la obra pública, la educación y el sistema científico tecnológico:

El Estado debe contribuir en la construcción de la competitividad sistémica a través de la obra pública, tanto económica como social, favoreciendo así las inversiones privadas, en plantas y equipos para expansión de la producción y mejoras tecnológicas. Es clave el papel que aquí les corresponde a las universidades, institutos y centros de investigación. La alianza estratégica entre empresas y el sector público debe ir de la mano de programas de fomento a la inversión en investigación y desarrollo (Programa FPCyS, 2007, p. 51).

De lo anterior, se desprende que una propuesta para el desarrollo productivo territorial debe contener al menos tres aspectos: 1) La planificación estratégica para la formulación de las políticas de desarrollo de los sistemas productivos en los territorios; 2) la identificación de las cadenas productivas en función de los diferentes sistemas con el objetivo de fortalecer los eslabones débiles para lograr un desarrollo equitativo; 3) políticas para mejorar la competitividad sistémica, lo que implica, infraestructura, obras y servicios públicos, educación e inversión en ciencia y tecnología.

Es por ello que, con un fuerte apoyo político desde principios del año 2008, el gobierno Provincial ha implementado un proceso de Reforma del Estado, Regionalización y Planificación Estratégica cuyo principal objetivo es establecer los ejes centrales que permitan: reformar el Estado para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y la implementación de políticas; descentralizar el Estado estableciendo una nueva escala de proximidad como proyecto de transformación territorial; y establecer una matriz común de planificación estratégica que permita la concurrencia en los territorios de las políticas implementadas por cada uno de los Ministerios del Estado provincial.

Así, este proceso fue concebido como una prioridad política para darle coherencia al conjunto de acciones orientadas a transformar el estado santafesino y pasar de un “*Estado que actúa por reacción a demandas a otro que garantiza derechos*” (Plan Estratégico Provincial,

2008, p. 7) con el objetivo político de reconfigurar las relaciones de poder entre Estado, Mercado y Sociedad pensando en un estado cercano y permeable a la sociedad civil: *“La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y Ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial”* (Plan Estratégico Provincial, 2008 pp. 18), al tiempo que *“la descentralización entraña la transferencia de capacidades y recursos a nuevos entes y, como tal, requiere de una profunda reingeniería del Estado Provincial en sus aspectos administrativos y funcionales”* (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 19).

Es en este sentido que el proceso de Reforma del Estado, Descentralización y Planificación estratégica oficia de guía y matriz para la implementación de políticas en los territorios:

La planificación estratégica territorial es una herramienta de análisis, participación ciudadana y toma colectiva de decisiones cuya importancia decisiva radica en la perspectiva a partir de la cual aborda las ideas de Cambio/Transformación. (...) Se trata de producir un marco de referencia compartido”. *“La planificación es el acto que precede y preside a la acción”* (Plan Estratégico Provincial, 2008).

Uno de los aspectos fundamentales trazados por el Plan estratégico para el desarrollo de Políticas Públicas convergentes es la idea del territorio como unidad de análisis *“donde se configuran redes locales y regionales”* (...) *“Uno de los desafíos más intensos del proceso de regionalización provincial pasa por desarrollar estas redes, fomentando de esta manera un equilibrio territorial dinámico”* (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 14).

En consecuencia, las regiones resultantes son espacios territoriales donde las relaciones productivas y sociales son procesadas institucionalmente con la intervención de autoridades políticas (centrales y locales) y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los respectivos intereses públicos y privados (Plan Estratégico Provincial, 2008). Por tanto, la región no es simplemente una identificación territorial con arreglo a una o varias variables escogidas sino una institucionalidad territorial en actividad

donde existen conflictos y desigualdades basadas en “recursos de poder” diferentes tanto al interior de cada territorio como entre cada una de las regiones.

Esta nueva “escala” o institucionalidad regional de proximidad incluye a actores públicos y privados con la finalidad de promover los intereses públicos dando sentido a la idea de gobernanza. Entonces, gobernabilidad y gobernanza son dos aproximaciones institucionales, complementarias a la misma cuestión: el cambio de carácter y funcionamiento de la gestión pública donde el concepto de región es un apoyo operativo para los cambios institucionales. De ahí que el concepto de regionalización aporte a un nuevo modelo de desarrollo, administración provincial y participación. El objetivo que atraviesa esta lógica regionalizadora es la búsqueda de “integración”, concepto amplio que incluye diversas dimensiones (sociales, económicas, territoriales, de infraestructura, culturales, productivas, etc.) Así, la reorganización del territorio es pensada como superadora de la fragmentación y la superposición de acciones características del modelo de intervención tradicional.

Estas regiones, si bien son graficadas sobre un mapa con límites constituidos, no representan regiones cerradas sino todo lo contrario, puesto que se configuran como “espacios simbólicos” donde se desarrolla “una construcción social permanente (...) y se reconoce dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones” (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 14).

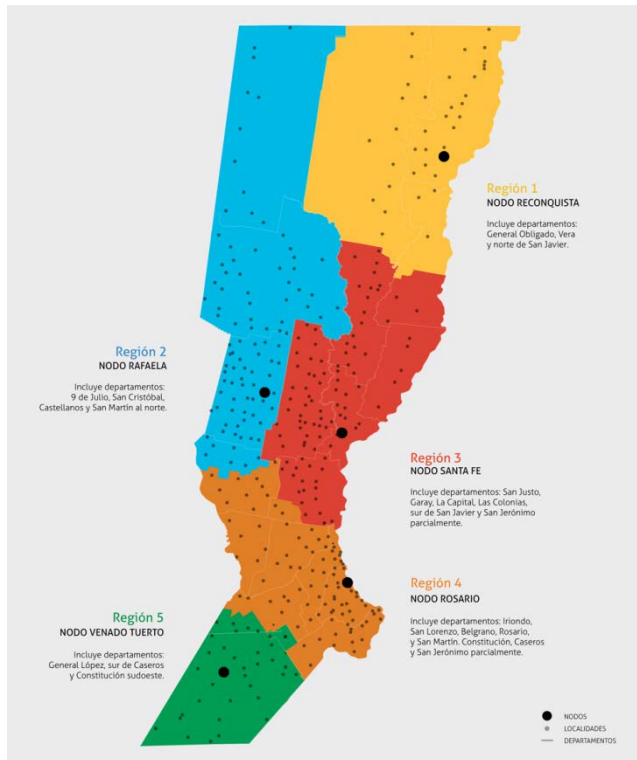
La definición de este nuevo territorio de concurrencia habilita nuevas herramientas para el desarrollo de políticas públicas basadas en el enfoque de la gobernanza territorial donde, a pesar de las diferencias y conflictos intra e interregionales, se generan espacios para la concertación y el diálogo que posibilitan una herramienta de legitimación ciudadana e institucional.

Definidas las nuevas regiones, el Plan Estratégico establece tres “ejes integradores” en función de los cuales se agrupan las diferentes temáticas que no son exclusivas de cada uno sino que permiten trazar líneas de acción recuperando la idea de integralidad y transversalidad. Es en este sentido que dichas líneas son definidas como: “orientaciones o grandes líneas directrices que no se agotan en temáticas especializadas, sino que permiten una visión más integral de los problemas” (Plan Estratégico Provincial, 2008, p. 5).

Las líneas estratégicas establecidas son las siguientes:

- Línea I. Territorio Integrado
- Línea II. Calidad Social
- Línea III. Economía del Desarrollo

Mapa 1



La redefinición territorial en base a la concurrencia de políticas que queda plasmada en el plan estratégico brinda una visión sistémica del territorio multisectorial y holística, permitiendo una integración vertical y horizontal entre escalas y actores públicos y privados. Además, ofrece una nueva perspectiva para la planificación-acción, incorporando en el análisis las relaciones de poder que configuran relaciones de competencia y complementariedad y la posibilidad de contemplar actores antes excluidos en el diseño de estrategias de desarrollo, que emergen en función de una nueva forma “ver” el territorio.



Si por un lado se reconfigura la “forma de ver el territorio” en función de las escalas donde deben operar las políticas con el objetivo de “equilibrar” las asimetrías, por otro lado analizar la producción de forma sistémica es uno de los desafíos que enfrentó la primera gestión del Frente Progresista con el objetivo tener una visión moderna del desarrollo en base a una visión de cadenas productivas y ya no de sectores. Así deberían conjugarse la idea de desarrollo territorial con una forma de análisis del sistema productivo que permita un diseño e implementación más efectivo de las políticas públicas destinadas al desarrollo económico/productivo.

Los desequilibrios aludidos más arriba pueden verse en el Mapa 2, donde vemos que en Santa Fe la distribución del PBG en cada uno de los departamentos tiene grandes asimetrías que luego se traducen a la dinámica económica de cada una de las regiones y departamentos de la provincia.

Esta distribución obedece a factores históricos y naturales, puesto que si consideramos que la Provincia de Santa Fe fue pionera en la colonización hacia fines del siglo XIX y junto con el trazado del ferrocarril pobló su interior, no debe sorprendernos que al superponer los mapas de población e infraestructura vial coincida con la aptitud agropecuaria de sus suelos.

Salvo los departamentos Rosario y La Capital, que albergan a las ciudades de Rosario y Santa Fe) que históricamente poseen un desarrollo urbano ligado a la época colonial, el resto de los departamentos consolidaron su perfil con la llegada del ferrocarril y la colonización agrícola. Esto configuraría la matriz de desarrollo de la provincia como puede verse en los Mapas 3 y 4.

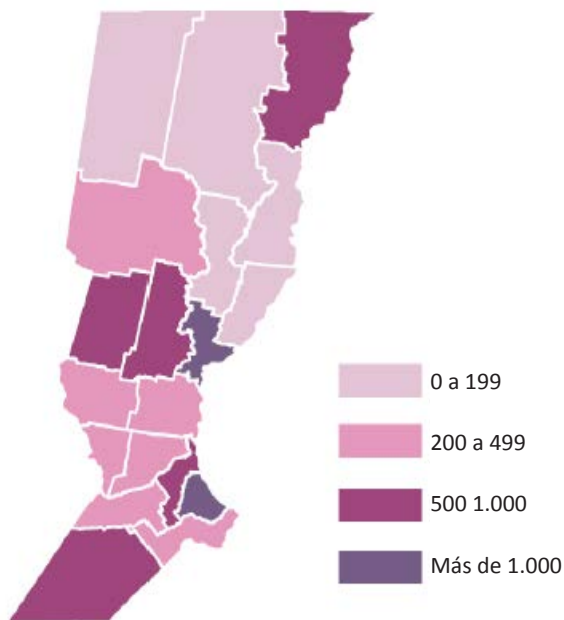
De acuerdo a esta matriz territorial, en el trabajo denominado “*Entre las capacidades y las escalas: problemas políticos*” (Casella, 2013) se analizaron 20 encadenamientos productivos presentes en los territorios provinciales y sobre los que se trabajó en los primeros cuatro años de gestión, dando por resultado el Gráfico 3 donde se observa cómo los cinco departamentos en los cuales están las ciudades identificadas como nodos de cada región poseen una alta incidencia al interior de sus regiones, independientemente de la incidencia que posean a nivel provincial. También se pueden observar las asimetrías provinciales, destacándose Rosario como un gran polo económico-productivo. El gráfico también muestra cómo los restantes departamentos provinciales quedan relegados tanto regional como provincialmente lo cual

debería ser un dato de relevancia para el diseño de las políticas productivas que se orienten a generar equilibrios territoriales.

Esta desigual distribución del PBG llevó a que no sólo se comience a hablar de “sistemas productivos” sino también de “desarrollo territorial”, puesto que el gran desafío no radica sólo en la generación de producto sino en generar equilibrios territoriales logrando la integración socio-económica de la población y en fortalecer los eslabones débiles de las diferentes cadenas productivas para lograr un desarrollo equitativo (Casella, 2013, p. 87).

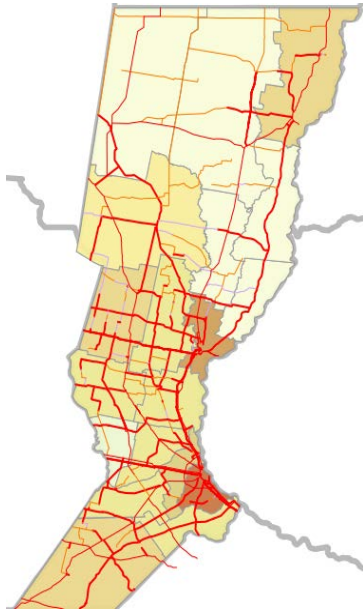
Ahora bien, visto en retrospectiva, las políticas orientadas a los sistemas y a los eslabones débiles de dichos sistemas reconocidos por el Ministerio de la Producción en la primera gestión (2007-2011) desconocieron otros entramados locales y microregionales, con lo cual siguió operando una dinámica diferenciadora que al menos no incidió sobre las asimetrías territoriales.

**Mapa 2.** Distribución del PBG en millones de dólares



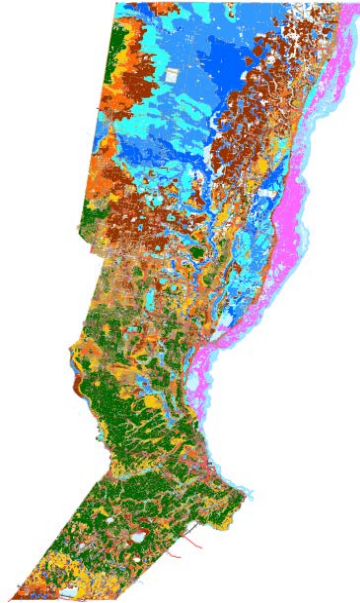
**Fuente:** Santa Fe en cifras (Gobierno de Santa Fe, 2011)

**Mapa 3.** Población e infraestructura



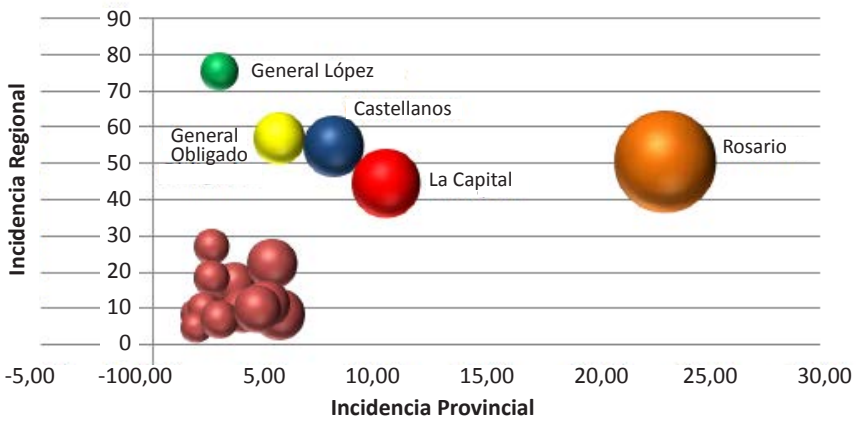
*Fuente: IDESF 2010/2018*

**Mapa 4.** Aptitud de suelos



*Fuente: IDESF 2015*

**Gráfico 3.** Incidencia de los sistemas productivos en los territorios



*Fuente: elaboración propia*

### **3. Las políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto: Los hechos**

En un contexto globalizado los sistemas productivos se despliegan en múltiples territorios cuyas dinámicas exceden al Estado-Nación, aunque este sigue cumpliendo un rol fundamental a la hora de fijar variables macroeconómicas que inciden directamente en la competitividad de los eslabones de las cadenas productivas que se encuentran bajo su soberanía y en los entramados productivos locales.

Si bien el Estado-Nación ha dejado de ser el único referente organizativo de la economía, principalmente de los sistemas productivos que tienen como espacio económico el mercado global, “hay un conjunto mayoritario de sistemas productivos locales, basados en decisiones productivas que se desenvuelven en ámbitos territoriales limitados con una lógica de actuación diferente a los mercados globales” (Alburquerque, y otros, 2008, p. 27).

En este sentido, el Estado-Nación está sometido a una tensión entre las dinámicas del mercado global que operan en su territorio y el funcionamiento de sistemas productivos y mercados locales/regionales, siendo este contexto el que permite redefinir las escalas del desarrollo local y regional hacia el interior de los Estados-Nación dando lugar a los estados subnacionales y locales para implementar políticas orientadas al desarrollo de sus territorios.

La redefinición escalar del desarrollo producida por la conjunción entre globalización económica y crisis del Estado-Nación permite también redefinir funcionalmente el rol de otros niveles estadales en los cuales adquiere relevancia la necesidad de generar políticas orientadas a fortalecer, dinamizar y/o promover sistemas productivos locales y/o regionales.

De esta manera, el Estado-Nación se reserva con exclusividad la potestad de regulación de las variables macroeconómicas, en tanto las políticas de promoción y desarrollo pueden “escalarsen” en otros niveles. Para ello es necesario que tanto el Estado-Nación como los estados subnacionales (y los diferentes actores institucionales) asuman los desafíos que plantea el nuevo contexto los cuales están orientados a reconfigurar las capacidades estatales para dar respuesta a las nuevas demandas, adaptar las estructuras administrativas, generar marcos institucionales de concertación (multinivel y horizontales), trabajar en la planificación estratégica, etc.

También será necesario que los diferentes estados asuman que esta reconfiguración territorial (global-local) acarrea serios peligros puesto que se corre el riesgo de ahondar las asimetrías si no se logra articular nuevas formas de coordinación social debido a que “las relaciones Estado-Sociedad-Mercado dan cuenta de una creciente desigualdad y polarización social-espacial” (Fernández, y otros, 2010, p. 26) donde la competencia de los territorios más dinámicos presiona por el acceso a porciones de mercado en desmedro de los territorios más postergados, con menor infraestructura y capacidades.

En este sentido, si bien se entiende que el Estado-Nación se encuentra “ahuecado”, la necesidad de pensar el desarrollo en múltiples escalas y permeado por un conjunto de relaciones sociales que exceden lo económico, permiten afirmar que lejos de desaparecer, “se están forjando nuevos espacios institucionales y nuevos espacios estatales [que no necesariamente] operan como configuraciones geográficas mutuamente excluyentes o competitivas, sino, en cambio, como formas de organizaciones territoriales interdependientes y densamente superpuestas” (MacLeod, 2008, p. 164).

Por lo tanto, un proceso de desarrollo no depende de una sola escala, sino más bien se encuentran en tensión continua “las escalas de regulación y las escalas de redes” (Swyngedouw, 2010) entendiendo por las primeras las diferentes configuraciones estatales con sus redes de gobernanza y por las segundas las diferentes configuraciones del mercado en función de las redes y flujos económicos.

Esta visión introduce una dimensión multiescalar, ausente en las corrientes de pensamiento del desarrollo local endógeno, que en este caso permite pensar lógicas que operen desde los estados subnacionales (y sus redes de gobernanza) a la hora de analizar la implementación de políticas de desarrollo económico/productivo. Al mismo tiempo, se ponen de relieve las múltiples cristalizaciones institucionales que pueden generarse en las diferentes escalas, las cuales podrían legitimar o no ciertas relaciones de poder asimétricas generadas en función de los flujos de las redes económicas. La revalorización del Estado en este contexto complejo de redes multiescalares y flujos económicos, donde existen conflictos y asimetrías, permite salir de una visión microeconómica centrada en las unidades productivas que se encuentran en los territorios para poder revalorizar la política de desarrollo desde una perspectiva múltiple (Fernández y otros, 2008) entendiendo que los cambios globales en cuanto a la digitalización, la robótica

y la innovación tecnológica representan grandes desafíos para los entramados productivos, obligando a todos los actores a coordinar los mayores esfuerzos para reconvertirse y adaptarse al nuevo contexto y a los estados a repensar su acción para no reproducir asimetrías.

## **Los sistemas productivos en Santa Fe**

En la provincia de Santa Fe, de acuerdo a estudios previos en la materia (Casella, 2013) puede verse que a la hora de diseñar políticas activas que fortalezcan a los sistemas productivos se identificaron 20 encadenamientos productivos que atraviesan los territorios de la provincia. Su identificación significó que el gobierno provincial configure una escala de análisis que permita englobarlos, lo cual determina el sentido de sus políticas.

No obstante ello, es necesario decir que 15 de los 20 encadenamientos identificados poseen al menos dos eslabones dinámicos en el territorio provincial, destacándose las cadenas agropecuarias (cereales, oleaginosas y carne vacuna).

“Este número indicaría en términos absolutos que la mayoría de las cadenas (...) efectivamente tienen una presencia dinamizadora en el territorio provincial, pero relativizando dicho valor en función de vínculos y dinámicas en diferentes escalas” (Global, Regional, Nacional, Provincial) (Casella, 2013, p. 106) lo cual reduce la capacidad real de incidencia sobre las dinámicas productivas en dichos eslabones cuando vemos que más del 65% dependen de dinámicas globales, regionales y nacionales.

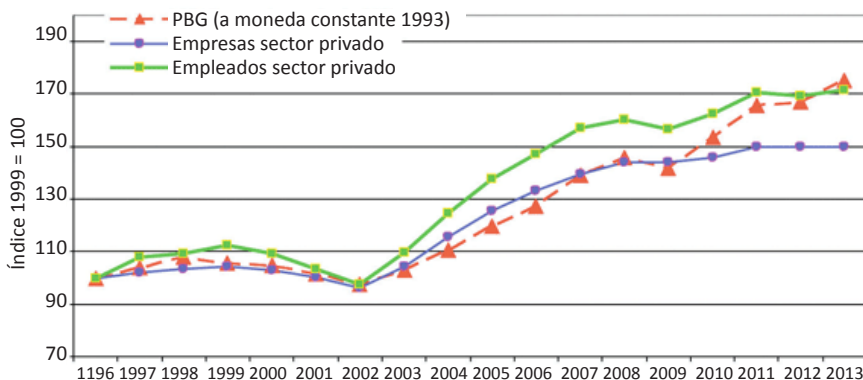
Si bien las cadenas agropecuarias son “el motor” económico en cuanto a los actores vinculados a ellas (productores primarios, proveedores de servicios e insumos, fabricantes de maquinarias) su dinámica depende en un 85% del complejo agroexportador monopolizado en 17 empresas de las cuales solo 2 son cooperativas y 11 frigoríficos exportadores, cuyo valor agregado real se reduce a la exportación de carnes y despostes (2,8%) grasas y aceites (20,4%) y residuos de alimentos –pellet de granos principalmente soja– (66,3%) lo que explica casi el 90% de las MOA (manufacturas de origen agropecuario) exportadas cuyo valor es agregado por no más de 28 empresas, la mayoría de capitales extranjeros.

En cuanto a las manufacturas de origen industrial sólo representan el 17% de las exportaciones totales, indicándonos que conjuntamente

con el comercio y los servicios estas empresas están ligadas a sistemas territoriales y son dependientes del mercado interno. Esto puede observarse claramente en el Gráfico 4, donde podemos ver la dinámica del sector industrial santafesino y la creación de empleo dependientes de los ciclos económicos nacionales.

El análisis de las dinámicas económicas permite plantear nuevamente la heterogeneidad pudiendo afirmar que en los territorios “se conforman sistemas locales de producción con articulaciones económico-sociales asimétricas, en las cuales determinados actores asumen posiciones de comando en la estructura económico-productiva interna y, a su vez, con enclaves privilegiados con las redes multiescalares que operan fuera del sistema de producción local. La visualización de dichas morfologías del sistema productivo y su articulación con el sistema de gobernanza aparecen como elementos fundamentales para evitar una presentación ingenua de los mismos” (Fernández, y otros, 2008, p. 45) a lo que puede agregarse que necesariamente la escala para abordarlos no es la provincial sino la local/regional.

**Gráfico 4.** Producto, empresas y empleo santafesinos



Fuente: IPEC

## Las capacidades para la gestión de políticas

La realidad de los sistemas productivos y el enfoque que tomó el Gobierno de Santa Fe requiere de dos tipos de capacidades para gestionar la política: las primeras están referidas a la capacidad administrativa

para la gestión y la segunda a la capacidad política para lograr consensos y viabilidad en las acciones.

Así “la llamada capacidad administrativa es condición necesaria pero no condición suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere para ello de lo que se denomina ‘capacidad política’, la cual se interpreta aquí como la capacidad para problematizar las demandas” (Repetto, 2003, p. 12). La construcción de capacidades implica la apertura de canales de inclusión de actores que no poseen el recurso de poder que les permita entablar negociaciones con la esfera estatal a la hora de decidir, diseñar e implementar una política pública. La institucionalización de estos canales para la negociación y la democratización entre los diferentes actores del recurso poder permite medir la capacidad estatal en términos de agregación de valor social.

En un nuevo contexto y pensando en políticas de desarrollo productivo, la interacción institucional y con los actores de la esfera económica implica que desde el Estado se repiensen las capacidades para llevar adelante políticas públicas entendidas como procesos sociales complejos donde el propio estado es un nodo central de una red, pero de ninguna manera es el único actor.

En cuanto a la construcción de capacidades, desde que asumió el gobierno del Frente Progresista se trabajó en una profunda reforma del Ministerio de la Producción, quien reestructuró todas sus áreas reconfigurando la forma piramidal tradicional de cualquier organización pública en una estructura matricial que permita mayor plasticidad a la hora de planificar y ejecutar acciones destinadas a los sistemas productivos.

La visión sistémica y la idea de actuar sobre las cadenas de valor presentes en el territorio llevó al ministerio a una estructura matricial donde se pretendió construir capacidades para la acción estratégica sobre los sistemas productivos configurando una matriz donde las columnas representaban a las cadenas y las filas los servicios de apoyo para su desarrollo (ver Cuadro 1).

El esfuerzo de implementar una nueva estructura logró un cambio considerable que mejoró las condiciones para optimizar y/o generar capacidades de gestión (administrativas y políticas) pero dichas condiciones no fueron suficientes para lograr una “inteligencia estratégica” que permita coordinar, conducir y producir planes de acción que estén en sintonía con los objetivos planteados en la estrategia política global. Esto se vio agravado por algunas fallas en la conducción política



relacionadas con: 1) fallas de coordinación, lo cual es fundamental en este tipo de estructuras; 2) fallas de comunicación; 3) dificultad para establecer objetivos estratégicos y operativos y; 4) baja responsabilización por parte de los agentes a la hora de poder tomar decisiones sobre objetivos operativos.

**Cuadro 1.** Estructura Matricial Ministerio de la Producción

| MINISTRO   |   |   |                    |  |                                    |
|--|---|---|--------------------|--|------------------------------------|
| Secretaría de servicios de apoyo al desarrollo                   | Sistema agropecuario, agroalimentos y biocombustibles | Sistema siderometalúrgico, químico y otras manufacturas | Sistema de turismo | Sistemas de industrias de base tecnológica | Sistema hídrico, forestal y minero |
| Asociativismo, promoción de la empresarialidad y trabajo decente | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Inversiones y financiamiento                                     | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Comercio interior  | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Fomento y promoción de la industria                              | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Desarrollo territorial   | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Sistemas de información  | X   | X   | X                  | X  | X                                  |
| Plan estratégico de cada sistema                                 |   |   |                    |  |                                    |
| Principales líneas de desarrollo de cada cadena                  |   |   |                    |  |                                    |

Formulación de políticas y programas por cada servicio

Fuente: *elaboración propia*

Estas fallas también condicionaron las posibilidades de coordinar redes territoriales ad-hoc en función de cada una de las políticas productivas a implementar.

No obstante ello, en los últimos once años hubo otras innovaciones institucionales que permitieron construir redes de gobernanza y

acuerdos. Desde el 2008 en el Ministerio de la Producción funcionaron los Consejos de Cadenas de Valor y el Consejo Económico donde más de 170 actores institucionales participaban de espacios de concertación de políticas con el objetivo de “buscar mediante el diálogo garantizar la participación ordenada y permanente de los diversos actores que representan a todos los sistemas productivos de la provincia. Este órgano asesor, presidido por el Ministro de la Producción se integra por representantes de cada uno de los Consejos Económicos de las Cadenas Productivas, de las organizaciones y/o federaciones empresariales y del trabajo de la provincia, y legisladores de las Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores vinculadas al Sector Productivo” (Noticias del Gobierno de Santa Fe, 2008).

Estos espacios fueron muy importantes en los primeros cuatro años y luego discontinuaron su funcionamiento hasta ser reemplazados por el Consejo Económico y Social en el tercer gobierno del Frente Progresista donde se volvió a modificar la estructura del Ministerio de la Producción teniendo a las cadenas de valor como ejes para el análisis del sistema productivo pero volviendo a una estructura clásica pensada en sectores.

No obstante ello, hacia el 2016 también se conformó el Gabinete productivo, con la participación de los ministerios de Producción, Infraestructura y Transporte, de Economía, de Medio Ambiente, de Trabajo y Seguridad Social, de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva y la Secretaría de Estado de Energía, “para que actúe de manera integral, transversal y articulada promoviendo el desarrollo de acciones conjuntas entre todas las jurisdicciones del Estado Provincial y consolidando así el proceso de desarrollo”<sup>2</sup>. Este gabinete institucionaliza un espacio interministerial que intenta coordinar las políticas de desarrollo económico/productivo pero hasta el momento no ha logrado conformar un plan que unifique visiones operando como un espacio de coordinación para solucionar temáticas puntuales entre varias agencias del estado.

Otra innovación introducida en 2016 por la ley 13.617 fue la comisión de análisis del sistema tributario que integra al Ministerio de Economía a diferentes sectores de la producción y el trabajo y a legisladores de ambas cámaras con el objetivo de acordar las políticas

---

2. Decreto 1090/2016.

tributarias generales y sectoriales a fin de sostener la baja presión tributaria provincial sin desfinanciar el Estado ni desequilibrar las cuentas fiscales.

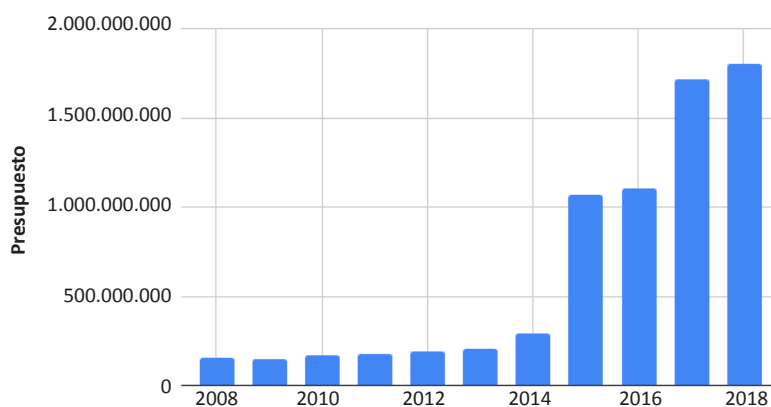
En las sucesivas gestiones del Frente Progresista vemos que no solo se han consolidado o transformado espacios de concertación y gobernanza para las políticas de desarrollo económico productivo sino que también se avanzó en profundizar y generar herramientas importantes para la implementación de políticas de desarrollo.

En este sentido, la creación de la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación fue un paso fundamental para “fomentar la investigación, la formación científica y tecnológica, la innovación productiva y la apropiación social de los beneficios de la ciencia y la tecnología, y al mismo tiempo consolidar la red institucional de soporte a la promoción y desarrollo sostenible de las actividades científico-tecnológicas y de innovación que contribuyan positivamente a la mejora de la calidad de vida de los santafesinos y al desarrollo sostenible de las economías regionales, procurando la mejora de la calidad medioambiental. Para dichos objetivos la Agencia estableció dos organismos internos para la toma de decisiones: El Consejo Ejecutivo y el Consejo Científico” (Blanco, 2018). Sin dudas esta herramienta es fundamental para el desarrollo productivo en el Siglo XXI puesto que el fortalecimiento de las redes de innovación tecnológica, los polos científicos tecnológicos de Rosario, Santa Fe y Reconquista y la concertación con actores públicos requieren que las tecnologías e innovaciones puedan desarrollarse y puedan ser apropiadas por el entramado productivo. En esa línea, la creación de la agencia y la posibilidad de incrementar considerablemente el presupuesto a partir de 2015 es estratégico para el futuro (ver Gráfico 5).

Hacia principios de 2017, con la ley 13.622 complementada un año después con la ley 13749 (Pymes santafesinas), se crea una herramienta fundamental para el desarrollo después de que con la privatización del Banco de Santa Fe la provincia se quedara sin herramientas financieras para el fomento del desarrollo productivo. Estas leyes permitieron la creación del Fondo de Inversión y Desarrollo, un programa de estabilidad fiscal para pymes y otras herramientas de asistencia técnica que complementaron las políticas de financiamiento a través de subsidios de tasas y sociedades de garantía que el gobierno provincial estableció como política pudiendo asistir a más de 2000 empresas pymes (agropecuarias, industriales y comerciales) con más de

\$1.130.000.000 desde 2016 entre fondos propios y subsidios de tasas (Gobierno de Santa Fe, 2017).

**Gráfico 5.** Presupuesto Ciencia, Tecnología e Innovación



*Fuente:* elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de Santa Fe

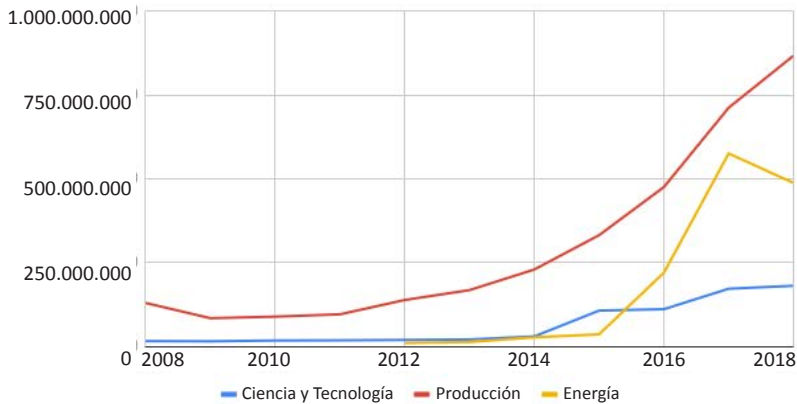
Otro de los avances en términos de capacidades para el desarrollo productivo fue la creación de la Secretaría de Energía, dándole prioridad a un tema de alto impacto en la producción y el desarrollo de los territorios, puesto que hasta el año 2012 las políticas en la materia dependían más de la gestión de la Empresa Provincial de la Energía que de una conducción política que repensara la matriz energética de la provincia dándole prioridad a las energías renovables, los biocombustibles y la distribución de calidad en todo el territorio provincial.

En la tercera gestión del Frente Progresista, y con la convalidación por parte de la Corte Suprema de Justicia, la Provincia pudo recuperar la coparticipación de fondos retenidos indebidamente (aunque no el pago de la deuda) lo que permitió fortalecer la inversión en áreas productivas estratégicas como Producción, Energía y Ciencia y Tecnología (ver gráfico 6) y sobre todo en infraestructura, donde se destaca la infraestructura vial y la inversión en infraestructura industrial (Fondo Provincial para Parques Industriales) y logística (Aeropuertos, zona Franca Santaesina, Parque Industrial Ex Fiat en Sauce Viejo) (ver gráfico 7).

En el mismo sentido, la concreción de planes de desarrollo territorial como el Plan del Norte (que comprende los departamentos 9 de julio, Vera y General Obligado) y el Plan de la Costa (Departamentos

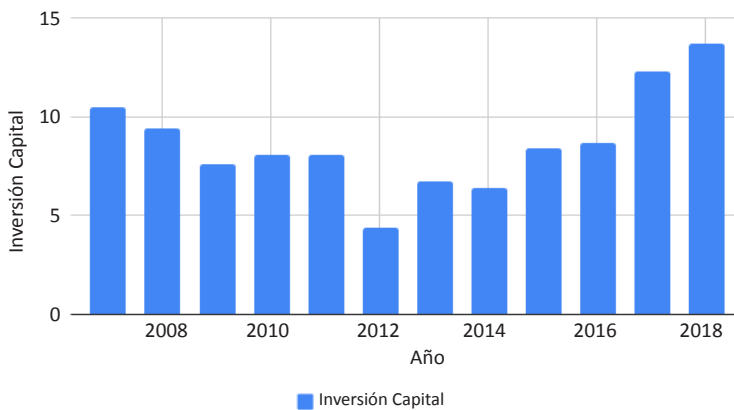
San Javier y Garay) concebidos para anclar territorialmente acciones de todas las dependencias gubernamentales, especialmente obras de infraestructura, son dos demostraciones claras de que el rumbo es incidir a través de la inversión pública para disminuir las asimetrías territoriales.

**Gráfico 6.** Presupuesto Producción, Ciencia y Tecnología y Energía



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Santa Fe

**Gráfico 7.** Porcentaje de Inversión sobre presupuesto total

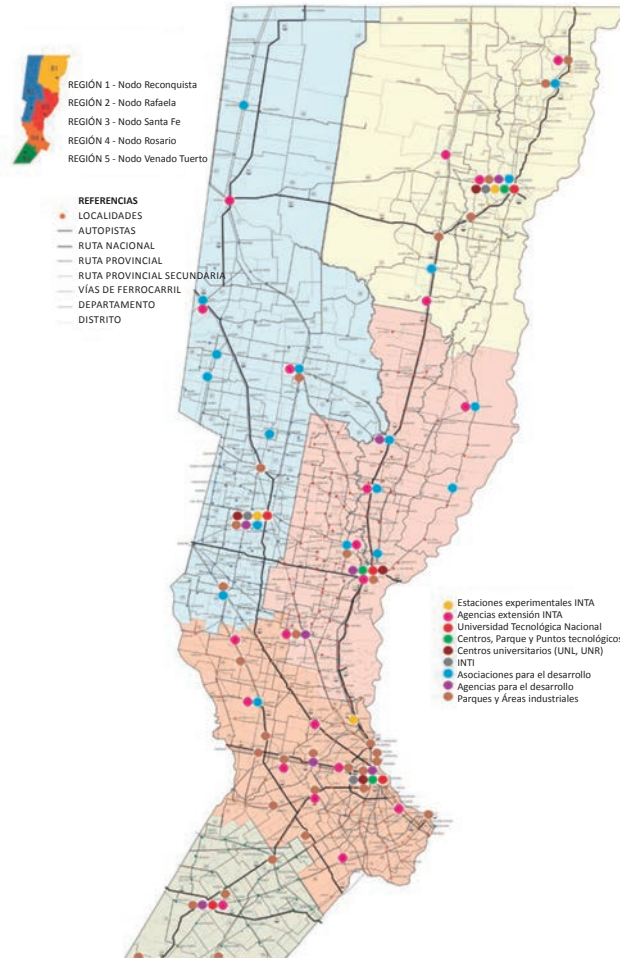


**Fuente:** elaboración propia. presupuesto en vez de "prepresupuesto"

Para finalizar, también es destacable mostrar las capacidades de los territorios para la innovación y el desarrollo productivo donde se destacan las agencias como INTA, INTI, Agencias y Asociaciones para

el desarrollo, Parques Industriales, centros y polos tecnológicos, universidades, CONICET, etc. (Ver Mapa 5).

Mapa 5. Provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración Propia

### A modo de conclusión. Los desafíos

Sin dudas la provincia de Santa Fe cuenta con grandes capacidades para poder llevar adelante políticas de desarrollo que revertan las asimetrías territoriales y propendan a un cambio estructural de cara a un siglo XXI donde los paradigmas tradicionales están agotados

y los desafíos son múltiples en cuanto al gran avance tecnológico y la necesaria implementación de innovaciones que permitan a los actores de los sistemas productivo ingresar definitivamente en la era de la industria 4.0 y la bioeconomía.

Ante esto, los gobiernos progresistas tienen el doble desafío de generar cambios estructurales que no reproduzcan las asimetrías y al mismo tiempo “democratizar” el acceso a las tecnologías e innovaciones para que no sean sólo los actores más dinámicos relacionados a las cadenas globales y regionales quienes capturen el conocimiento dejando fuera a aquellos eslabones y actores territorializados vinculados a redes de valor locales y al mercado interno. Aquí vale la afirmación de Evans cuando dice que más allá de las modificaciones del contexto “el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado” (Evans, 1996, p. 131) y Santa Fe posee capacidades y recursos para poder hacerlo.

En estos once años pudimos ver grandes avances institucionales pero recién en los últimos dos años puede observarse (sobre todo con la gran inversión en infraestructura) algunos cambios en los territorios que permitan revertir las asimetrías.

Los desafíos a futuros pasan por sostener el nivel de inversión en infraestructura, energía, ciencia y tecnología esenciales para introducir “rupturas” en las dinámicas de los territorios y democratizar el acceso a tecnologías e innovaciones, pero por sobre todo, el gran desafío es afrontar las grandes fallas de diagnóstico del Ministerio de la Producción, que con recursos económicos no supo construir más que dos o tres herramientas pero no una política clara a la hora de pensar acciones que potencien la producción y las redes de valor territoriales.

Si bien es necesario tener una visión sistémica, el análisis y la acción sólo referidas a cadenas de valor no es suficiente, como tampoco lo es el conjunto de acciones sectoriales y atomizadas territorialmente. Los procesos de desarrollo son multiescalares, por lo cual la coordinación interministerial es fundamental y el gabinete productivo es un ámbito propicio donde deben trabajarse planes de desarrollo territorial alineando el poder de fuego de todas las agencias del estado en el cumplimiento de los objetivos planteados.

El rol del Ministerio de la Producción en las próximas gestiones debería ser estratégico en cuanto a la conducción de este proceso,

fortaleciendo las herramientas políticas e institucionales generadas en los últimos años pero por sobre todo dando prioridad a la articulación territorial y fortaleciendo las capacidades de gobernanza local que incluya a las instituciones y gobiernos locales en la definición de políticas para potenciar el desarrollo a escala local.

Esto no quiere decir que no existan objetivos estratégicos a priorizar en otras escalas sino más bien es reconocer que el desarrollo debe operarse en múltiples escalas teniendo en cuenta que [la lectura global-local] “ha conllevado a una necesaria desconsideración de la emergencia de un escenario reproductivo espacial más complejo y multiescalar que acompaña los procesos de reestructuración posfordista donde la creciente expansión de las dinámicas de espacios y flujos, lejos de tornar más rígidas y polarizadas las tradicionales escalas institucionales y económicas (local, regional, nacional) promueve la recreación y relativización de las mismas a través de procesos que frecuentemente las traspasan y superponen. En dicha ‘multiescalaridad’ Estados y espacios nacionales no desaparecen sino que adquieren nuevas y estratégicas formas e intervienen desde la especificidad de sus trayectorias históricas” (Fernández, y otros, 2008, p. 40).

Esta visión que de alguna manera rescata tanto el programa de gobierno como el Plan Estratégico intenta romper con la idea de que los territorios son homogéneos, asépticos y autopoieticos puesto que al interior de ellos existen “jerarquías, subordinaciones y exclusiones promovidas por la interacción de los actores económicos e institucionales locales con actores y dinámicas meso y macro” (Fernández, y otros, 2008, p. 43).

En este sentido, el problema político radica en que una visión sistémica anclada sólo en las cadenas de valor de escala provincial no reconocen otras escalas donde operan dinámicas locales que configuran un gran entramado productivo, económico y social que hay que atender, del mismo modo que una visión atomizada del territorio con múltiples demandas atendidas por agencias descoordinadas no logran constituir ni articular una red de gobernanza y de implementación coherente que propenda a un cambio estructural.

Sin dudas Santa Fe sentó las bases y tiene la potencia y las capacidades para definir el sentido de un cambio estructural profundo. El desafío es en las próximas gestiones pasar de la potencia al acto, reconfigurar nuevamente el Ministerio de la Producción como pieza clave que ordene, oriente, planifique y financie planes de desarrollo



territorial conjuntamente con los otros ministerios que conforman el gabinete productivo, teniendo como horizonte los objetivos políticos planteados en el 2007 y reafirmando que no hay territorios sin futuro sino territorios sin proyectos.

## **Bibliografía**

- ALBURQUERQUE, F. y DINI, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla.
- ALBURQUERQUE, F.; COSTAMAGNA, P.; y FERRARO, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- AROCENA, J. (2001). "Globalización, Integración y Desarrollo Local". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comp.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.
- BLANCO, J. A. (2018). "Las capacidades del Estado y su implicancia en las políticas económicas. Instituciones para el desarrollo de la provincia de Santa Fe: Avances y Oportunidades". Trabajo Final Licenciatura en Economía. Universidad Nacional de Rosario.
- BRANDÃO, C. (2010). "Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos". En Fernández V. R. y Brandão C. *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional*. Buenos Aires.
- CASELLA, M.; GHIRARDI, A. y MARENGO, A. (2011). *La Agroindustria Familiar ¿Una posibilidad para un agro con desarrollo? La experiencia del Programa de Agroindustria Familiar de la provincia de Santa Fe*. Rosario: Gobierno de Santa Fe.
- CASELLA, M. (2013). "Entre las capacidades y las escalas, problemas políticos. Análisis de implementación de la estrategia política para el desarrollo productivo de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de la Producción del Gobierno de Santa Fe. Gestión 2007-2011". Tesis de Grado. Universidad Nacional de Rosario.
- CASTRIOTA, H. F. (2011). Reporte diagnóstico sobre el estado de funcionamiento del organigrama del Ministerio de la Producción. Gobierno de Santa Fe. Buenos Aires: FOSEL Región Puglia.
- DÍAZ, C., GRANDINETTI, R. y NARI, P. (2004). *La construcción de capacidades: un nudo crítico en la gestión de políticas rurales en América Latina*. Rosario: Biblioteca virtual FODEPAL.

- EVANS, P. (1996). "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico. Revista de ciencias Sociales*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico, 1996, Vol. 35 N° 140.
- FERNÁNDEZ, V. R. (2010). "Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?". Fernández V. R. y Brandão C. *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- FERNÁNDEZ, V. R. y BRANDÃO, C. (Directores). (2010). *Escalas y Políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A. y VIGIL, J. I. (2008). *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- FERNÁNDEZ, V. R. y otros (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- GARCÍA DELGADO, D. (2000). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Norma.
- GRANDINETTI, R. (2002). "Gestión local e incorporación tecnológica. Una construcción con finales abiertos". En *El estado y la gestión pública en un mundo en transformación*. Vol. 3; México: Universidad de Hidalgo.
- GOBIERNO de Santa Fe. (2017). *Santa Fe una economía que se destaca*. [En línea] <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/240708/1269030/>
- GOBIERNO de Santa Fe. (2015). *Santa Fe en Cifras*. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. [En línea] 2014. <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/SantaFeenCifras2014.pdf>
- GOBIERNO de Santa Fe. (2013). *Economía y finanzas*. Portal de la Provincia de Santa Fe. [En línea] 2013. <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93779>.
- GOBIERNO de Santa Fe. (2011). *Santa Fe en Cifras*. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. [En línea] 2011. [http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa\\_Fe\\_en\\_Cifras.pdf](http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa_Fe_en_Cifras.pdf).
- GOBIERNO de Santa Fe. (2008). *Plan Estratégico Provincial. Cinco Regiones, una sola Provincia*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- GONZÁLEZ, Sara. (2010). "Las narrativas escalares de la globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas". En Fernández V. R. y Brandão C. *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- GRANDINETTI, R. y NARI, P.(2010). *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el IGCD*. Rosario: Ediciones P&G.

- HINTZE, J. (1999). *Administración de las estructuras organizativas*. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en tecnología para la organización pública. TOP. [En línea] [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm).
- MADOERY, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- MARENGO, A. (2009). *Reconfiguraciones estatales en la era de la Subnacionalización. El caso de la Provincia de Santa Fe*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- NOTICIAS del Gobierno de Santa Fe. (2008). "Se constituyó el Consejo Económico Provincial". Portal de noticias Gobierno de Santa Fe. Gobierno de Santa Fe, 22 de abril de 2008. [En línea] <http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/>.
- PROGRAMA FPCyS. (2007). *Programa del Frente Progresista*. Rosario: Cempuro.
- REPETTO, F. (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Panamá: Publicado VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del del Estado y de la Administración Pública.
- SASSEN, S. (2010). *Territorio, Autoridad y Derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz.
- SWYNGEDOUW, E. (2010). "¿Globalización o glocalización? Redes, territorio y reescalamiento". En Fernández V. R. y Brandão C. *Escalas y políticas del desarrollo regional*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- VAINER, C. (2010). "Planificación territorial y proyecto nacional. Los desafíos de la fragmentación en la experiencia brasileña". Fernández V. R. y Brandão C. *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño Dávila.

### **III. 3. CEPAL, neo-estructuralismo y desarrollo latinoamericano: los desafíos de repensar la intervención estatal para el cambio estructural**

*Emilia Ormaechea y Víctor Ramiro Fernández*  
(IHUCSO - UNL/CONICET)

#### **Resumen**

La emergencia del neo-estructuralismo como paradigma renovado para el desarrollo latinoamericano significó una ruptura respecto de la tradicional concepción cepalina que reivindicaba al Estado como “sujeto transformador” del capitalismo periférico. Dicha ruptura partía de un posicionamiento crítico a las experiencias industrializadoras llevadas adelante –con mayor o menor éxito– en los distintos países de la región, y argumentaba la necesidad de actualizar el modo de entender el rol del Estado, *aggiornándolo* a las nuevas necesidades y “desafíos” que exigía (y exige) la actual fase de capitalismo global. Partiendo de reconocer este cambio en el abordaje del Estado, el presente capítulo analiza, por un lado, cómo se entiende el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano bajo el paradigma neo-estructuralista de la CEPAL y discute, por otro, qué implicancias tiene dicho cambio en la matriz conceptual para problematizar los procesos de intervención estatal. En ese sentido, se abordan críticamente los requerimientos que son demandados a los Estados para actuar de manera transformadora sobre la estructura productiva latinoamericana, y se identifican aquellas dimensiones más específicas vinculadas a la incorporación de la dinámica espacial subnacional que emergieron con considerable centralidad en el discurso cepalino neo-estructuralista. Como elemento distintivo, se introduce una perspectiva multiescalar que permita repensar el rol de los Estados para el cambio estructural, precisando el estratégico y desafiante rol que asumen las interrelaciones de las

escalas nacionales y subnacionales en el actualmente cambiante y demandante escenario del siglo XXI.

**Palabras clave:** *Estados subnacionales, neoestructuralismo, estructura productiva*

## Introducción

El neo-estructuralismo surgió hacia los años 1990 como un paradigma renovado para el desarrollo latinoamericano (CEPAL, 1990). Desde la perspectiva de la CEPAL, se presentó como el resultado de un esfuerzo de revisión y actualización del enfoque estructuralista original (Bielschowsky, 1998), que había quedado obsoleto luego de diversos procesos que tuvieron lugar tanto a nivel regional como global.

En primer lugar, el estructuralismo había sido muy criticado luego de los resultados a los que dio lugar la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), implementada como estrategia de desarrollo en la periferia luego del fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin desconocer los importantes resultados que inicialmente se habían logrado en términos de crecimiento económico (Rosales, 1988), lo cierto es que la ISI no logró resolver los tradicionales problemas estructurales de las economías latinoamericanas asociados al desempleo, la inflación y los desequilibrios de la balanza de pagos (Guillén Romo, 2007), ni tampoco logró reducir la heterogeneidad estructural y superar las condiciones de marginalidad en las que se encontraba gran parte de la población (Pinto, 1973).

En segundo lugar, las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo y su posterior “agotamiento”, fueron contextuales a un proceso de importantes redefiniciones de las dinámicas generales de acumulación y reproducción del capital, que inicialmente tuvieron lugar en los países centrales luego de la crisis del modo de desarrollo fordista-keynesiano (Harvey, 1998), pero que pronto dominaron el escenario mundial. En ese sentido, desde la década de 1970 en adelante, el capitalismo atravesó un importante proceso de reestructuración económica, institucional y espacial (Fernández, 2010), que discursivamente volvía obsoletas las pretensiones de construir una estrategia de desarrollo centrada en las fronteras nacionales y el direccionamiento estatal, y que exigía, en cambio, la adaptación a un nuevo paradigma tecno-productivo global y flexible, habilitado por las nuevas tecnologías de la comunicación e información, y centrado en la revalorización del mercado, la apertura económica y la desimplicación (y reinterpretación del rol) estatal.

El reconocimiento de esos procesos, sumados al particular escenario de estancamiento y deuda que experimentó la región durante la “década perdida” en 1980 (CEPAL, 1990), actuaron como impulso

para que la CEPAL inicie un proceso de revisión de sus contribuciones originales (Bielschowsky, 1998). El resultado de ese proceso fue la emergencia de “neo-estructuralismo” (Sunkel y Zuleta, 1990). Desde entonces, bajo este nuevo paradigma, la CEPAL llevó adelante diversos esfuerzos por ofrecer un nuevo enfoque analítico y propositivo que permita explicar los problemas que condicionan el desempeño económico de los países latinoamericanos bajo el escenario global y ofrecer alternativas que permitan mejorar sus patrones de inserción a nivel internacional.

Precisamente, una de las dimensiones clave que discursivamente “exigía” ser repensada era el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. Aunque el abordaje del Estado que caracterizará al enfoque neo-estructuralista será muy crítico de las restricciones (conceptual y empíricamente) experimentadas bajo la estrategia de la ISI, ello no implicará, de todos modos, una completa desatención a la centralidad de su intervención. En realidad, el neo-estructuralismo ofrecerá una “nueva” forma de entender el Estado, en sintonía con las transformaciones experimentadas en el capitalismo a nivel global, y en consonancia con las exigencias que discursivamente se imponían sobre el escenario latinoamericano para superar las carencias acumuladas en los ámbitos de la competitividad y la equidad social (CEPAL, 1990).

Concretamente, esa nueva forma de entender la intervención del Estado implicará una clara ruptura respecto de la producción estructuralista tradicional, tanto en el abordaje epistémico del Estado como en la forma de entender (y situar) su centralidad para el desarrollo. Así, a la anterior concepción que priorizaba un tipo de intervención vertical, direccionadora y transformadora de la estructura productiva latinoamericana –con un epicentro implícito de análisis centrado en la escala nacional– se le contrapondrá un enfoque que diluye la anterior centralidad del Estado en el marco de las dinámicas de redes y pactos que revalorizan el emprendimiento colaborativo por parte de la sociedad y el mercado, y que, aunque no problematizan la cuestión escalar, repositionan a las escalas regionales como espacios de cercanía y eficiencia de la gestión pública para el desarrollo.

A los fines de comprender esa “ruptura” y discutir los desafíos que recaen sobre los Estados bajo el paradigma actualmente dominante de la CEPAL, el capítulo analiza, en primer lugar, el rol central que asume el Estado en la tradición estructuralista latinoamericana. Seguidamente, atendiendo a las restricciones experimentadas en

las estrategias industrializadoras y a las contextuales transformaciones que se fueron manifestando en las dinámicas de acumulación y reproducción capitalistas a nivel global, se analiza el modo en cómo se concibe la intervención del Estado bajo los enfoques de la “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990) y del “cambio estructural” (CEPAL, 2012). Luego, se discute qué implicancias tiene dicho cambio en la matriz conceptual cepalina, a partir de identificar los requerimientos que son demandados a los Estados (en sus distintas escalas) para actuar de manera transformadora sobre la estructura productiva latinoamericana. Finalmente, se introduce una perspectiva multiescalar que permita repensar el rol de los Estados para el cambio estructural, precisando el estratégico y desafiante rol que asumen las interrelaciones de las escalas nacionales y regionales (provinciales) en el actualmente cambiante y demandante escenario del siglo XXI.

## **1. La centralidad del Estado en la tradición estructuralista latinoamericana**

Desde el momento de su creación, la CEPAL desempeñó un rol central en la teorización sobre las especificidades que caracterizan a las economías capitalistas periféricas y en la comprensión de los desafíos asociados a la transformación de las estructuras productivas regionales. Las contribuciones iniciales se remontan al año 1949 y están directamente relacionados con la figura (y liderazgo) de Raúl Prebisch, por entonces Secretario Ejecutivo de la institución, quien procuró elaborar un enfoque teórico desde el cual comprender los factores que explicaban las claras divergencias en el desempeño económico de las economías en el capitalismo mundial. Sus aportes, complementados por otros reconocidos autores latinoamericanos (como Furtado, Faletto, Sunkel, Pinto y Cardoso, entre otros), dieron origen a lo que posteriormente se reconoció como “el pensamiento estructuralista latinoamericano”.

El argumento de los estructuralistas partía de distinguir la existencia de economías centrales y periféricas en función de la capacidad de unas y otras para generar progreso técnico y apropiarse de los frutos derivados del mismo (Prebisch, 1949). Desde una postura crítica a la teoría de las ventajas comparativas dominante por entonces en el ámbito del comercio internacional, el enfoque cepalino argumentaba que los intercambios entre economías centrales y periféricas –especializadas en la



producción manufacturera y de recursos naturales, respectivamente—generaban una dinámica desigual, centrípeta y excluyente que perjudicaba a las economías latinoamericanas. En ello intervenían diversos factores, como el deterioro de los términos de intercambio, la baja elasticidad ingreso-demanda de los productos primarios, la heterogeneidad estructural, y las características que asumían las instituciones (como el Estado y los sindicatos) en unos y otros países (CEPAL, 1951; Pinto, 1970; Prebisch, 1949). En ese esquema analítico, las economías centrales se caracterizaban por ser homogéneas y diversificadas, al tiempo que las periféricas eran heterogéneas y especializadas. Como resultado de ello, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia eran distintos de los que ocurrían en los países centrales (Bielschowsky, 1998).

Todos estos factores, sumados al reconocimiento de que la especialización económica en la producción y exportación de materias primas no lograba (ni podría) constituirse en el motor de crecimiento de las economías (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949), llevaron a los estructuralistas a proponer una estrategia de desarrollo centrada en la transformación de sus estructuras productivas a través de la ISI. En ese sentido, la industrialización no se constituía como un fin en sí mismo, sino en un medio que permitiría aumentar la cantidad de trabajadores que se desempeñaban en actividades con mayores niveles de productividad, para poder incrementar el producto total y viabilizar estrategias distributivas que mejoren el nivel de vida de gran parte de la población. En este marco, el Estado asumía un rol central para el impulso y coordinación de la ISI, en tanto era necesario definir los sectores a estimular, las inversiones a realizar, y orientar los comportamientos de los actores privados en un sentido compatible con el programa de desarrollo (Prebisch, 1952).

Naturalmente, el planteo estructuralista marca una clara distancia respecto del pensamiento neoclásico y su concepción sobre la intervención estatal, principalmente porque reconoce explícitamente que el libre mercado no abonó al desarrollo de la periferia (CEPAL, 1951), y porque supone que es mediante el rol activo del Estado que las dinámicas de acumulación pueden ser transformadas hacia la construcción de un patrón industrial socio-espacialmente más inclusivo. Al mismo tiempo, aun cuando su perspectiva analítica emparenta con el enfoque keynesiano (dominante por entonces en los países centrales bajo la hegemonía estadounidense), marca una diferencia respecto el mismo,

en tanto en la periferia el rol del Estado no sólo está asociado al estímulo de la demanda efectiva o al empleo de los recursos existentes (Bustelo, 1999) sino, principalmente, a afrontar la transformación del patrón de crecimiento y de las estructuras productivas heterogéneas (Pinto, 1965). Los Estados periféricos tienen, entonces, un rol mucho más profundo y complejo que los Estados centrales para la promoción del desarrollo (Gurrieri, 1987).

En general, los estructuralistas concebían la posibilidad de contar con Estados neutrales, eficientes y racionales (CEPAL, 1953, 1955), capaces de analizar objetivamente las necesidades del desarrollo (CEPAL, 1954) y de diseñar, coordinar y dirigir las acciones requeridas para los objetivos definidos (Furtado, 1958; Prebisch, 1952). Los mecanismos propios de los Estados, en términos de programación, regulación e intervención directa, los ubicaban en una posición de saber-experto y neutral para direccionar el comportamiento de los actores privados (Furtado, 1962), sin quedar permeados por las dinámicas políticas y sociales que, de otro modo, podrían obturar la naturaleza de la planificación estatal (Prebisch, 1952).

De todas maneras, las características que fue asumiendo la industrialización en el proceso histórico latinoamericano fueron influyendo en un notable cambio de percepción acerca de esta forma de entender el Estado y sus posibilidades de intervención (Ormaechea, 2018). Al ir haciéndose evidente que la ISI no era sinónimo de desarrollo, y que la misma presentaba serias restricciones (Hirschman, 1968), los estructuralistas comenzaron a generar nuevos aportes para comprender la distancia entre las expectativas iniciales y los resultados obtenidos. Una de las dimensiones de esos análisis reconocía, precisamente, que los mecanismos de intervención estatal desplegados no eran los esperados para direccionar la transformación estructural latinoamericana (de Almeida, 2011; Ormaechea y Fernández, 2017). Aunque, en última instancia, ello no implicaba un cambio en las expectativas depositadas en la intervención estatal (Prebisch, 1960, 1963), sí se tradujo en un reconocimiento crítico que identificaba que, producto de las transformaciones socioeconómicas experimentadas durante el despliegue industrializador, se hacían presentes en el plano político diversos intereses de manera tensada y no convergente (Furtado, 1964), que condicionaban y limitaban los mecanismos de acción/intervención estatal (Furtado, 1965).

Este “cambio de percepción” por parte de los autores estructuralistas respecto el rol del Estado se irá situando en un nuevo clima de

época que acompañó la producción cepalina a lo largo de la década de 1960<sup>1</sup>. Bajo este nuevo contexto de producción, en el que se combinan aportes y preocupaciones que emparentarán –aunque conservando sus notables diferencias– con los debates de la dependencia, los autores articulados en la CEPAL fueron elaborando nuevos trabajos que señalaban la necesidad de complementar la matriz analítica inicialmente economicista con la incorporación de diversos aportes provenientes de la sociología del poder, el conflicto, las clases sociales y la dominación (Cardoso y Faletto, 1969; CEPAL, 1963; Furtado, 1966; Graciarena, 1976; Medina Echavarría, 1963; Pinto, 1965, 1973; Quijano, 1968; Sunkel, 1967, 1970).

En el marco del reconocimiento de las limitaciones asociadas a la ISI como estrategia de desarrollo, estos trabajos destacaban las tensiones sociopolíticas que se hicieron presentes a partir de la coexistencia de los actores tradicionalmente dominantes y de aquellos emergentes bajo la ISI, cuyas demandas se posicionaban cada vez con más fuerza en la escena política. Al revalorizar la dimensión histórica referente a la conformación de actores dominantes locales, el establecimiento de diferentes alianzas políticas, y la emergencia/consolidación de nuevos actores políticos (Cardoso y Faletto, 1969; Quijano, 1968), los Estados latinoamericanos –y sus modalidades de acción– se posicionaban como un elemento estructural importante para explicar tanto las condiciones de subdesarrollo y dependencia, como las posibilidades de desarrollo de los países.

Al mismo tiempo, además de reflexionar sobre las restricciones contenidas en la misma estrategia industrializadora latinoamericana, esos análisis ya reconocían la creciente presencia del capital transnacional en la región –sobre todo, a través de las empresas transnacionales estadounidenses–, y el modo en cómo a través del emergente proceso de reconfiguración del capitalismo a escala global, se iban perfilando nuevas relaciones de dependencia y subordinación de América Latina respecto de las economías y los Estados centrales/hegemónicos (Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel, 1971).

- 
1. En dicho contexto influyeron particularmente la creación de la División Social y del Instituto Latinoamericano de Planificación Social y Económica, ambos dentro de la CEPAL, y también –y no secundariamente– la influencia teórica y política que la Revolución Cubana tuvo en la región (Palma, 1987).

Por su parte, la producción teórica de Raúl Prebisch de fines de 1970 y principios de 1980 también dará cuenta de la incorporación de aquellas contribuciones sociopolíticas emergidas bajo este clima de época. En sus referencias al Estado, adoptará un enfoque que reconocerá en mayor medida –y explícitamente– las relaciones de poder y de clase. Así, al precisar los obstáculos que se oponían al desarrollo latinoamericano, Prebisch (1976, 1980) señalará que los Estados actuaban legitimando una captura del excedente que limitaba el potencial acumulativo en el marco de la imposibilidad de compatibilizar la transformación de la estructura productiva con los reclamos de mayor redistribución. Finalmente, cuando las presiones sobre el excedente se volvían insostenibles, los Estados intervenían activamente a través de la desarticulación de la fuerza de trabajo organizada, dejando inalterada la estructura de poder basada en la concentración de la tierra y el patrón de acumulación primario-exportador.

En consecuencia, la producción de la CEPAL bajo el período estructuralista experimentó una clara evolución, pasando de concebir un Estado supuestamente dotado de capacidades requeridas para conducir el proceso industrializador, a una postura que lo evaluaba en el marco de un proceso concreto y que reconocía explícita y progresivamente la dimensión del poder, los intereses, los conflictos y la dominación. En ese sentido, irá emergiendo un mayor reconocimiento de las lógicas conflictuales entre actores externos e internos, que actúan permeando y condicionando a esos Estados, y que deben ser tenidas en cuenta para explicar las especificidades del subdesarrollo regional y las dificultades para actuar de manera transformadora sobre la estructura productiva latinoamericana.

## **2. Período de transición: el paso del estructuralismo al neo-estructuralismo**

La etapa “tardía” de producción estructuralista, que abarca los trabajos elaborados desde mediados de 1960 y la década de 1970, se sitúa en el marco de dos procesos que tuvieron lugar tanto a nivel regional como global, y que redefinieron sustancialmente las discusiones sobre el desarrollo y el rol del Estado. A su vez, ambos procesos adquieren una relevancia significativa para entender el tránsito que experimentó la CEPAL desde su propuesta estructuralista hacia el neo-estructuralismo. El primero de esos procesos

refiere al agotamiento de la estrategia industrializadora en la periferia latinoamericana; y el segundo, a la reconfiguración económica y espacial de las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista que, de la mano del neoliberalismo (Harvey, 2007), impuso un nuevo imaginario sobre el desarrollo y el rol estatal.

En relación con el primero de esos procesos, los autores estructuralistas fueron advirtiendo de manera temprana que las expectativas depositadas en la industrialización no se tradujeron en un efectivo proceso de desarrollo (Hirschman, 1968). Si bien bajo la etapa fácil de la ISI se lograron obtener buenos resultados en términos de crecimiento económico, las dificultades experimentadas para avanzar en la etapa "difícil" (Pinto, 1980) se fueron agudizando frente a la insuficiencia de inversiones y los persistentes (e irresueltos) desequilibrios en la balanza de pagos (Diamand, 1983). A ello se sumaba, además, el desigual desarrollo sectorial en las distintas regiones y países, y la imposibilidad de la industria de absorber a una mayor parte de la población en las actividades modernas y dinámicas. Ello se traducía, en última instancia, en un persistente patrón de heterogeneidad estructural que no lograba resolver las desigualdades sociales, sectoriales y espaciales (Pinto, 1970).

Al mismo tiempo, dicha heterogeneidad estructural se fue agravando a medida que se impulsó estratégicamente el ingreso del capital extranjero en la región, entendido como solución a los problemas de insuficiencia de inversión, competitividad y desequilibrio externo (Diamand, 1983; Pinto, 1980). Pero contrariamente a las expectativas que entendían esta vía como un proyecto de modernización y desarrollo, en realidad, las empresas transnacionales que arribaron a la región tendieron a desarrollar una lógica de enclaves, importando paquetes tecnológicos en mercados altamente protegidos y procesos productivos integrados verticalmente, en los que escaseaban los encadenamientos productivos a nivel intra-nacional, lo que fue potenciando la transnacionalización del proceso de acumulación (Sunkel, 1971) y la reafirmación de una estructura productiva desigualadora y poco dinámica.

En relación con el segundo de los procesos, de manera contextual a los límites de la ISI, en los países centrales se fue manifestando el agotamiento del modo de desarrollo fordista-keynesiano (Harvey, 1998; Jessop, 2008). La solución a las contradicciones y restricciones de dicho modo de desarrollo se logró a partir del despliegue de una nueva revolución tecnológica (Castells, 1990), que le otorgó al capital nuevas

herramientas para sortear los condicionamientos antes impuestos por los Estados de Bienestar y la fuerza de trabajo organizada. En consecuencia, toda la década de 1970 estuvo signada por importantes reconfiguraciones en términos económicos, institucionales y espaciales, impulsadas tanto por las fracciones productivas y financieras del capital global, que devinieron dominantes, como por el complejo regulatorio que amalgamaba el papel dominante de Estados Unidos en el sistema interestatal y el protagonismo creciente de los organismos supranacionales controlados por el mismo (Peet, 2009). Las características que asumió el nuevo patrón de acumulación flexible (Harvey, 1998) fueron, principalmente, la desverticalización del proceso de producción, la potenciación de la división social del trabajo y la promoción de las formas descentralizadas y cooperativas como base dinamizadoras del capitalismo (Fernández, 2010).

El nuevo paradigma neoliberal, que impulsó desde el norte (Pinto, 1987) todas estas redefiniciones, promovió a su vez un renovado discurso de desarrollo, que reposicionó en el centro de la escena política y académica a la teoría neoclásica con el consecuente ataque directo a las características que asumieron los Estados de Bienestar en los países centrales y los Estados interventores de la periferia (Toye, 1987). Particularmente en el escenario latinoamericano, esa nueva ofensiva conllevó una agresiva acción desregulatoria y privatizadora, con numerosas políticas de desindustrialización y desimplicación selectiva del Estado (Fernández, Tealdo, y Villalba, 2005), facilitadas en gran medida por la recomposición del tradicional bloque dominante en América Latina (representado por los actores más concentrados y extranjerizados) y por las diversas olas de interrupciones democráticas que se sucedieron en la región, con variables grados de violencia.

A su vez, a este complejo escenario se sumaban las dificultades del estructuralismo para proponer una alternativa al enfoque neoclásico y a su exitosa pretensión de instalar un renovado imaginario global de autorregulación. El nuevo mapa y el nuevo imaginario, sumados a las crecientes críticas que se volcaban sobre los resultados de la ISI y la intervención estatal, así como directamente sobre la política de desarrollo de la CEPAL, dificultaban en gran medida la propuesta teórica y política de contar con un Estado capaz de direccionar las transformaciones requeridas en el patrón de acumulación periférico. De esta manera, y luego de haber quedado estigmatizada como promotora de las ideas intervencionistas que derivaron en sucesivas crisis en la región

(Sztulwark, 2005), la CEPAL inició un período de posicionamiento defensivo y de menor influencia en los asuntos políticos y académicos latinoamericanos (Bielschowsky, 1998).

Mientras tanto, durante la década de 1980, la producción de la CEPAL se caracterizó por llevar adelante un proceso de revisión institucional acerca de las contribuciones y las restricciones analíticas contenidas en aquel planteo original, no sólo para comprender las limitaciones experimentadas en el proceso histórico de estímulo a la ISI, sino también para “adaptar” dichas estrategias al nuevo escenario globalizado. El resultado de ese esfuerzo institucional se tradujo en la publicación del trabajo “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990), reconocido formalmente como el documento que dio origen al paradigma neo-estructuralista. Aunque con cambios significativos en la perspectiva analítica desde la cual se interpelan los problemas de las economías latinoamericanas y en los planteamientos propositivos para el desarrollo, existe un elemento que no perdió centralidad en el discurso cepalino y que refiere a la insistencia en la necesidad de llevar adelante una “transformación estructural” de las economías latinoamericanas (CEPAL, 1990, 2012). Sin embargo, el modo en cómo se entiende la intervención del Estado sí implicó un cambio sustancial en comparación con la tradición del estructuralismo en general (y de las contribuciones del estructuralismo tardío en particular), cuestión que se analiza a continuación.

### **3. El neo-estructuralismo y el renovado rol del Estado para el “cambio estructural”**

Como mencionamos anteriormente, el punto de partida del neo-estructuralismo es una revisión crítica y un intento por actualizar el pensamiento estructuralista latinoamericano. Así, gran parte de la propuesta de desarrollo se basa en superar las restricciones experimentadas bajo el período de estímulo a la ISI, repensando dichas estrategias en una nueva fase del capitalismo global. En ese marco, uno de los elementos que representa una clara continuidad entre el estructuralismo y el neo-estructuralismo es la afirmación de la necesidad impostergable de llevar adelante una “transformación estructural” (CEPAL, 2012) de las economías latinoamericanas, aunque el diagnóstico y los argumentos que justifican su necesidad hayan experimentado un cambio sustancial.

En cuanto al rol que asume el Estado bajo este nuevo paradigma, también puede señalarse que, al igual que bajo el período estructuralista, no existe una única manera de abordar su intervención, sino que desde el momento en que se publica el documento fundacional (CEPAL, 1990) fueron experimentándose ciertos cambios en la forma de entender su acción para el desarrollo. En consecuencia, y en estrecha relación con los procesos políticos que tuvieron lugar en América Latina desde 1990 en adelante, es posible identificar: I) un primer momento de abordaje crítico y “desconfiado” del Estado, que se presenta en sintonía con los nuevos discursos del desarrollo basados en el enfoque neoclásico y en las políticas de desregulación y achicamiento del Estado promovidas por el Consenso de Washington; y, II) seguidamente, una postura más optimista y permisiva de la intervención estatal, que será contextual al auge de los gobiernos “neo-desarrollistas” (Fernández, 2016) que se posicionaron con notable relevancia en el escenario político regional.

En cuanto a lo que definimos como el “primer momento” de abordaje del Estado bajo el neo-estructuralismo, su tratamiento aparece estrechamente relacionado con el intento de la CEPAL de ofrecer una visión “revisada” respecto las restricciones experimentadas bajo la etapa de estímulo al a ISI, al tiempo que “actualizada” frente a los nuevos desafíos que imponía el capitalismo global. En consecuencia, el modo en cómo se incorporó el Estado a la estrategia de desarrollo quedó condicionada por las críticas que desde distintos espacios –por fuera y por dentro de la CEPAL– se efectuaron sobre los mismos Estados ante su manifiesta incapacidad para llevar adelante la estrategia industrializadora.

En rigor, en dicho planteo se observa, como analizaremos, un cambio importante respecto el período cepalino inicial, en tanto aquel énfasis prebischiano sobre la necesidad de construir abordajes teóricos propios para la comprensión de los desafíos latinoamericanos (Prebisch, 1951) va perdiendo fuerza ante el arribo de diferentes teorías generadas en los países centrales que irán ganando peso en el escenario latinoamericano en general y en el argumento cepalino en particular (Fernández, 2010; Pinto, 1987). Ello queda en evidencia en los renovados discursos de la época: 1) que argumentan la necesidad de garantizar la desburocratización y la eficiencia del Estado, 2) que promueven abordajes de intervención estatal sistémicos, integrales y cooperativos, 3) y que revalorizan las políticas



descentralizadoras, entendidas como prácticas participativas y democratizantes de la sociedad civil.

En relación con el primero de esos discursos, desde el neo-estructuralismo se criticaron diversos excesos llevados a cabo durante el estímulo a la ISI, tales como la excesiva burocratización, la ineficiencia, la inadecuada asignación de recursos (CEPAL, 1990) y la sobrevaloración del proteccionismo estatal, que en la práctica adquirió un carácter “frívolo” (Fajnzylber, 1983) y desvirtuó el funcionamiento de las economías. También se criticó la escasa consideración analítica otorgada a los instrumentos de política económica para lograr los objetivos buscados (Bitar, 1988; Fishlow, 1987; Rosales, 1988). Como resultado de esas limitaciones, y a partir de un ejercicio de redefiniciones teóricas y políticas que se ubica en consonancia con las exigencias de la teoría neoclásica y el Consenso de Washington, fueron ganando peso los argumentos que promovían la necesidad de construir Estados “eficientes” (Rosales, 1988), sobre la base de una concepción predominantemente “subsidiaria” de su intervención (CEPAL, 1990; Faletto, 1996).

En relación con ello, y con el segundo de los discursos, se modificó la manera de entender la intervención estratégica del Estado. Sobre la base de una notable influencia de los trabajos de Fajnzylber (1990), al Estado se le asignaron específicamente las “dos tareas cruciales” de superar las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y la competitividad internacional, sobre un patrón de intervención que indudablemente debe someterse a una amplia “concertación estratégica” entre las distintas fuerzas representativas de la sociedad (CEPAL, 1990). Sin embargo, no obstante estas ambiciosas tareas que se le asignan al Estado asociadas a resolver las persistentes e inalteradas inequidades productivas y sociales, el discurso que predomina es el de un Estado del cual no se requiere una intervención amplia o extensa (Bitar, 1988), sino que sea concretamente “auto-limitada” y “simplificada”, y que se desenvuelva en una dinámica de sinergias y colaboración con los actores privados (CEPAL, 1990). A su vez, otra cuestión que se le exige al Estado es que las políticas a implementar sean sectorialmente “selectivas” y estén orientadas a lograr una inserción externa sofisticada, basadas en la industrialización orientada al conocimiento y la innovación (CEPAL, 1990). Así, el modo de entender la intervención del Estado quedará estrechamente relacionado con el paradigma tecno-productivo que devino dominante bajo el neo-estructuralismo, y que refiere a la importancia de promover una competitividad de tipo sistémica.

A su vez, dicho discurso revaloriza las dinámicas de las “redes” para la promoción del desarrollo, sobre un marco analítico que reemplaza el anterior binomio “mercado y Estado”, propio del estructuralismo, por una nueva matriz teórica que destaca los mecanismos de interacción virtuosos que deben desplegarse en el marco de la tríada “mercado, Estado y sociedad”. Como resultado, el Estado aparece integrado dentro de una perspectiva sistémica de competitividad (CEPAL, 1990; Esser, Wolfgang, Messner, y Jörg, 1996) que, al tiempo que observa críticamente la posibilidad de resolver los procesos a través del mercado, relativiza y redefine el papel de las jerarquías que dominaron bajo el proteccionismo frívolo de la posguerra (Fajnzylber, 1990). Concretamente, las “redes” aparecen como los elementos estructurantes de esa nueva competitividad, a partir del desarrollo colectivo de aprendizajes e innovaciones mediante interacciones sistémicas e integrales; y el Estado, por su parte, es incorporado como estimulador y promotor de los diversos mecanismos de cooperación público-privada, sobre los cuáles esas redes deberían ser construidas y los aprendizajes desarrollados (Fajnzylber, 1990; Sunkel y Zuleta, 1990).

Finalmente, el tercer discurso da cuenta de otro cambio importante que puede identificarse en el marco de los procesos globales más generales y el discurso cepalino en particular, y que tiene que ver con la relevancia que asumen las regiones como ámbitos centrales para la promoción del desarrollo (Fernández, 2010). En ese sentido, el discurso asociado a la descentralización fue ganando peso entre los argumentos neo-estructuralistas que promovían la transferencia de responsabilidades del Estado nacional a las autoridades regionales y locales como estrategia tendiente a reducir los desequilibrios regionales (Bitar, 1988). Esta estrategia se fundamentaba en dos dimensiones. Una política, que suponía que la descentralización era una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos, favoreciendo la efectiva participación de los mismos en la toma de decisiones, y revalorizando los niveles de gobierno para la resolución de problemas y la promoción del desarrollo. Y la otra económica, según la cual se posibilitaría el incremento de la eficiencia estatal en la provisión de servicios (CEPAL, 2001). En otras palabras, el argumento partía del supuesto de que la regionalización permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos, potencialidades y mercados regionales, al tiempo que favorecería la iniciativa de los actores privados (Bitar, 1988).

Ahora bien, como señalábamos inicialmente, esta manera de entender el Estado de manera “auto-limitada”, “subsidiaria” y “eficiente” irá manifestando ciertos cambios. En dichos cambios intervinieron diversos factores. Por un lado, el reconocimiento explícito de las consecuencias profundamente negativas que en términos económicos y sociales tuvo la implementación de las políticas promovidas por el Consenso de Washington, de las que el discurso y paradigma neo-estructuralista difícilmente podía separarse por completo (Guillén Romo, 2007). Reconociendo entonces que la ecuación “mercado, Estado y sociedad” promovida durante las últimas décadas fue incapaz de responder a los problemas estructurales de América Latina, se introdujeron ciertos cambios en la manera de posicionar al Estado en la estrategia de desarrollo (CEPAL, 2010). Y, por otro lado, también influyó el renovado clima político de América Latina, que durante la primera década y media del siglo XXI reposicionó –al menos discursivamente– a los Estados en el centro de la escena política, particularmente en la definición de las políticas tendientes a la promoción del desarrollo y en su compromiso por la reducción de las desigualdades.

Estos cambios, que pueden identificarse bajo el “segundo momento” de análisis neo-estructuralista, encuentran su manifestación en una postura más optimista y permisiva de su intervención, que ya no exigirá un patrón de acción “auto-limitado”, “subsidiario” y “eficiente”, sino que reconoce la conveniencia de una mayor intervención estatal en distintas áreas de la economía (CEPAL, 2010, 2012, 2014). Al respecto, la anterior concepción subsidiaria será reemplazada por un enfoque que no sólo propone la activa participación del Estado para garantizar los entornos macroeconómicos adecuados para el desenvolvimiento de la actividad privada, sino que también asume un rol central en la promoción de: a) la convergencia productiva, a través de políticas públicas orientada al desarrollo industrial, la innovación tecnológica, el financiamiento a los sectores menos productivos y el fomento a la pequeña y mediana empresa; b) la mejora de las condiciones de empleo, a través del establecimiento de salarios mínimos y acuerdos laborales, la protección de los trabajadores que se desempeñan en el sector informal de la economía y la implementación de garantías de protección social; c) y el cierre de las brechas sociales, mediante incrementos sostenidos del gasto social y sistemas de transferencias de ingresos que tengan un efecto redistributivo, así como mediante las garantías en el acceso a la educación y salud entendidos como derechos universales

(CEPAL, 2010, 2012). Desde esta nueva perspectiva, entonces, en su implicación para el desarrollo, el Estado asume un rol fundamental tanto en la redistribución del ingreso como en el aseguramiento de un nivel de vida aceptable para la población latinoamericana.

De todas maneras, estas nuevas referencias coexisten con el predominio de un abordaje estatal que continúa situándolo como un actor más dentro de la triada “mercado, sociedad y Estado”. Es decir que, si bien se observan aquellos cambios que dan cuenta del abandono de una postura subsidiaria y eficiente a una que justifica la importancia de la intervención estatal mediante el gasto público para cerrar “brechas” económicas y sociales, su acción se comprende en el marco de “concertaciones estratégicas” y “pactos” entre los actores públicos y privados (CEPAL, 2010, 2012, 2014). Persiste, en ese sentido, un abordaje que entiende que es a través de la conformación de una plataforma mínima de acuerdos en que el Estado debería integrar a los diversos sectores y agentes para promover comportamientos sinérgicos para la promoción del desarrollo (CEPAL, 2012).

De igual modo, también persiste el argumento que señala la importancia que asumen las regiones para el fomento del desarrollo local y para la construcción de territorios con mayor capacidad de creación y aprovechamiento de los recursos propios. Al respecto, la promoción de círculos virtuosos y sinérgicos que permitan el desarrollo territorial y la reducción de la heterogeneidad estructural no se centra únicamente en la relación entre actores públicos y privados, sino también en la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Predomina, entonces, un discurso que revaloriza la dimensión del desarrollo local en términos de cercanía entre los distintos actores, y que argumenta la posibilidad de llevar adelante aprendizajes interactivos y colaborativos que deriven en innovaciones y beneficios colectivos (CEPAL, 2010).

#### **4. Estado y cambio estructural: contribuciones y limitaciones para pensar el desarrollo desde la perspectiva neo-estructuralista**

Como analizamos, el neo-estructuralismo pretendió ofrecer una renovada perspectiva para situar a los Estados en el marco de una estrategia –también renovada– de desarrollo. Dicha perspectiva fue asimilando, a su vez, elementos contextuales que fueron ajustando el planteo cepalino a los requerimientos que, en términos políticos, y

en distintos “climas de época”, se le fueron demandando a los Estados latinoamericanos. Como resultado de ese proceso, la propuesta del “cambio estructural para la igualdad” (CEPAL, 2012) incorpora a los Estados, en sus distintas escalas, como coordinadores y reguladores de las acciones a llevar adelante por parte de los distintos actores y sectores, sobre la base de un tipo de intervención concertada y legitimada especialmente a partir de la figura de los “pactos” (CEPAL, 2012, pp. 291-292).

Ahora bien, lo cierto es que el abordaje del Estado bajo este nuevo paradigma implicó una clara ruptura respecto del enfoque estructuralista original y sus posteriores contribuciones elaboradas bajo el período “tardío”. Por un lado, la centralidad del Estado nacional como sujeto transformador de las dinámicas que asume el capitalismo en la periferia quedó en gran medida diluida frente a un nuevo enfoque que prioriza las dinámicas en redes y pactos entre actores públicos y privados, y que supone la posibilidad de construir redes horizontales en las que interactúen cooperativamente Estado, mercado y sociedad. Por otro lado, la dilución del Estado en ese rol de promotor del cooperativismo público-privado erradicó también un elemento fundamental que había comenzado a emerger bajo la progresiva evolución del estructuralismo: el papel del poder y la dominación, y el reconocimiento, a partir de ello, de las lógicas conflictuales (internas y externas) que operan al interior de la periferia.

Esta omisión del carácter contradictorio y conflictual del capitalismo bajo el paradigma actual se presenta como una restricción analítica en el marco de la teoría y en su dimensión propositiva, en tanto no logra dar cuenta, en primer lugar, de la forma en cómo operan los actores locales y extranjeros, con sus propias dinámicas mediadas por el conflicto de intereses, ni del modo en cómo dichas lógicas no contribuyen, por sí mismas (o en términos cooperativos y sinérgicos), al despliegue de una estrategia de desarrollo compatible con el “cambio estructural”. En segundo lugar, tampoco advierte el modo en cómo las redefiniciones asociadas a las nuevas formas de entender la intervención estatal, que revalorizan las escalas subnacionales del Estado y los discursos asociados al desarrollo regional, están también relacionadas con los procesos que acompañaron la reconfiguración del capitalismo hacia fines del siglo XX, y que responden a una determinada lógica de poder y jerarquías que ingresan y se reproducen al interior de la periferia, condicionando sus posibilidades de desarrollo (Fernández, 2010).

En relación con el primero de esos procesos, el neo-estructuralismo promueve un tipo de intervención estatal orientada a fomentar y coordinar la cooperación y colaboración entre actores públicos y privados, y entre los distintos agentes que componen las relaciones fundamentales del capital y trabajo, como estrategia para desplegar prácticas de transferencia de tecnologías, capacitación y aprendizajes que permitan reducir las brechas tecnológicas. Es decir, parte de suponer el despliegue de capacidades por parte de los actores sociales para generar interacciones y cooperaciones virtuosas que, a través de procesos mutuamente beneficiosos de aprendizajes y relaciones solidarias, habilitarían procesos amplificados de difusión de beneficios, sinergias e innovaciones (Brandão, 2018). Si bien esta forma de entender la intervención estatal para el desarrollo evita caer en una concepción de imposición de tipo *top-down* (Fernández y García Puente, 2013), su entendimiento en términos de fomento y coordinación para interacciones virtuosas, colaborativas y sinérgicas termina desplazando, al mismo tiempo, la dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo, en tanto desconsidera completamente la competencia, la coerción y las luchas que se despliegan tanto entre los capitalistas, en búsqueda de maximizar sus ganancias, como también en su relación con los trabajadores (Brandão, 2018).

En ese plano de análisis, la ruptura con la tradición estructuralista (y particularmente, con la etapa “tardía” de producción cepalina) es clara. Por un lado, inicialmente el estructuralismo reconocía la centralidad de la intervención estatal para el direccionamiento de los comportamientos privados a los fines de compatibilizarlos con los requerimientos del programa de desarrollo. Por otro, las contribuciones que se fueron generando durante los 60 y 70, que en este discurso también quedaron completamente marginadas, otorgaban insumos importantes para identificar y reconocer las modalidades en que los conflictos de intereses y jerarquías que operan en la periferia, tanto internos como externos, se hacen presentes en el escenario latinoamericano condicionando las mismas prácticas de intervención del Estado y, en consecuencia, las posibilidades de transformar estructuralmente sus economías. En ese sentido, el abordaje estatal como promotor de prácticas colaborativas y virtuosas omite la consideración de los conflictos de intereses, y el modo en cómo esos conflictos condicionan las mismas posibilidades de intervención (y direccionamiento) estatal.

En relación con el segundo de los procesos, también en un marco de adaptación a los requerimientos que contextualmente son demandados a los Estados, el neo-estructuralismo reconoce la mayor relevancia que adquieren las regiones para la promoción del desarrollo; entendidas éstas como instancias de descentralización de la toma de decisiones hacia los gobiernos subnacionales, y como instancias de fomento de las capacidades de creación por parte de los actores locales y de aprovechamiento de sus recursos para el desarrollo. Aunque el abordaje cepalino reconoce que en consonancia con las transformaciones recientes del capitalismo el desarrollo ya no puede pensarse exclusivamente en términos de las escalas nacionales, existen –al menos– otras tres cuestiones que sin embargo también merecen ser destacadas.

Por un lado, el hecho de que el neo-estructuralismo adopta este renovado discurso para el desarrollo asociado a las regiones y la promoción de redes omitiendo el reconocimiento de que el mismo responde a una nueva dinámica de reconfiguración del capitalismo que emergió con posterioridad a 1970 (Harvey, 1998; Jessop, 2008). Estas transformaciones productivas y espaciales fueron impulsadas por las fracciones dominantes del capital, por los Estados centrales y por los organismos supranacionales que les dieron (y dan) soporte, a través del despliegue y control de redes económicas y políticas globales, con el fin de debilitar los condicionamientos antes impuestos por los Estados nacionales interventores y de favorecer el ingreso del capital global (en sus fracciones productivas y financieras) en la periferia, garantizando los mecanismos institucionales adecuados para asegurar un acoplamiento selectivo y subordinado de estas regiones a las redes controladas por los países centrales (Brandão, 2018; Fernández, 2010). En ese sentido, se omite el reconocimiento de que las escalas regionales están integradas a diversas redes de actores, flujos, decisiones y recursos, que están situados por fuera de ellas, y que las atraviesan y redefinen permanentemente, condicionando sus posibilidades de desarrollo (Amin, 2004; Massey, 1994).

Por otro lado, y en relación con lo recién señalado, en realidad, la cuestión regional y escalar no aparece problematizada en su especificidad en el planteo neo-estructuralista. Entonces, más allá del reconocimiento de la importancia que asumen las regiones para el desarrollo, predomina un enfoque que las aborda de manera abstracta y estática, en tanto las regiones aparecen como meros receptáculos de actores públicos y privados, y como plataformas pasivas en las que aquellos

agentes interactúan de manera armoniosa (Brandão, 2018). Se descuida, así, la multiplicidad de espacios nacionales y regionales, sus desigualdades, heterogeneidades y asimetrías, y su respectiva y peculiar capacidad de respuesta frente a la incesante penetración y reconfiguración que llevan adelante las redes y los agentes institucionales y económicos que operan en los territorios (Brandão, 2018). Por su parte, también se omite el hecho de que el discurso regionalista terminó operando como un elemento funcional a la recepción de múltiples dispositivos de mercantilización, a través de los cuales se pusieron en marcha diversos procesos neoliberales de competencia intra e interregional que, fortaleciendo dinámicas de tipo “ley de la selva” (Peck y Tickell, 2012), terminaron por profundizar las desigualdades socio-espaciales (Fernández y García Puente, 2013). En última instancia, estas desigualdades dan lugar al desarrollo de estrategias fragmentarias, al tiempo que aseguran las condiciones propicias para el despliegue de los procesos productivos que el capital global controla a través de las redes (Fernández, 2010).

Y, por último, en lo que respecta propiamente al Estado, tampoco hay un tratamiento acerca de la cuestión escalar-espacial que problematice los requerimientos que deberían acompañar la construcción de las capacidades estatales ni los vínculos que deberían desarrollarse entre las distintas escalas de gobierno para actuar en función de los desafíos que implica el cambio estructural.

### **Reflexiones finales: los desafíos de repensar la intervención estatal para el cambio estructural**

Luego de casi dos décadas de haber transitado el siglo XXI, América Latina sigue enfrentando el desafío de cualificar su estructura productiva y poder elevar el nivel de vida de gran parte de su población. En ese sentido, las estrategias que se pusieron en marcha con posterioridad a la reconfiguración reciente del capitalismo, basadas inicialmente en la desindustrialización, la desregulación y apertura económica, así como en el achique, la descentralización y la modernización del Estado, no sólo no lograron dar respuesta a los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, sino que agudizaron las desigualdades en términos económicos y sociales, reafirmando la condición de América Latina como la región más desigual del mundo. Del mismo modo, aun cuando la región experimentó un nuevo clima político a inicios del



siglo XXI, lo cierto es que, más allá de las mejoras contextuales en términos redistributivos, las condiciones estructurales latinoamericanas no se lograron modificar de manera sustancial. Persiste una estructura productiva heterogénea, primarizada, concentrada y extranjerizada, con una gran cantidad de trabajadores que se desempeñan en el mercado informal, y con niveles de pobreza que rondan entre el 30% de la población a nivel regional (CEPAL, 2018).

En consecuencia, mientras que la propuesta de llevar adelante un “cambio estructural” (CEPAL, 2012) reviste plena vigencia en la discusión sobre el desarrollo latinoamericano, es necesario avanzar en la identificación de los caminos y los instrumentos que lo hagan posible. Y, entre varias dimensiones, ello exige repensar a los Estados y el rol que asumen para el desarrollo. Entonces, aun cuando el neo-estructuralismo avanza en la identificación de las particularidades que asume el capitalismo en su fase actual y en el reconocimiento de las transformaciones recientes que atravesaron los Estados, caracterizadas por la revalorización de las instancias subnacionales como espacios de decisión y de acción, el mismo persiste en una debilidad analítica asociada a la omisión de la dinámica conflictual y contradictoria del capitalismo, y a la escasa consideración de las capacidades y vínculos que los Estados deben desarrollar en sus distintas escalas para la promoción del cambio estructural.

Por ello, resulta fundamental avanzar en una recuperación teórica y estratégica del Estado para el desarrollo latinoamericano, lo que implica reposicionar su intervención a partir de retomar la centralidad que anteriormente le reconoció el estructuralismo latinoamericano, pero actualizando esa forma de entender su acción bajo las transformaciones recientes del capitalismo. Se trata, en ese sentido, de revalorizar las funciones de planificación, articulación y coordinación del Estado en su relación con los actores sociales y el mercado, así como su capacidad de estímulo y condicionamiento a los fines de avanzar con la propuesta del cambio estructural.

Concretamente, la propuesta del cambio estructural implica la transformación del patrón de acumulación dominante en América Latina. Y ello requiere llevar adelante acciones en, al menos, cuatro grandes ejes (Fernández y García Puente, 2013). En primer lugar, a nivel del condicionamiento de las formas de inserción de las fracciones productivas y financieras del capital global, subordinándolas a la conformación de procesos nacionales de industrialización que sean endógenos,

dinámicos y menos concentrados. En ese sentido, se trata de forjar un proceso de acumulación centrado en el despliegue de un complejo institucional y económico con mayor autonomía decisional colectiva, que permita configurar respuestas a las formas de poder que son impulsadas desde los Estados centrales, las corporaciones transnacionales y los mercados financieros. En segundo lugar, el cambio estructural demanda revertir los comportamientos rentistas, introduciendo en los sistemas productivos procesos endógenos y extendidos de conocimiento e innovación que permitan elevar la tasa relativamente baja de productividad macro-regional. En tercer lugar, es necesario evitar que los comportamientos innovadores queden concentrados en un grupo reducido de actores, sectores y regiones. Y, finalmente, a los fines de reducir la persistente heterogeneidad estructural que caracteriza a la región, es preciso incluir protagónicamente los ámbitos regionales históricamente postergados.

Todo ello demanda recuperar la centralidad del Estado, que ya no puede ser concebido como un mero acompañante de las acciones desplegadas por los actores económicos –centralmente dominantes–, sino que el Estado debe ser situado como el principal agente tendiente a transformar las dinámicas de acumulación en la periferia. Ello no implica desestimar el carácter cooperativo y sinérgico que el Estado debe desplegar en su relación con los actores presentes en el territorio, como bien revaloriza el neo-estructuralismo, sobre todo a los fines de avanzar en los procesos de extensión y complejización de los eslabonamientos productivos a nivel sectorial y espacial. Pero sí demanda el ejercicio de una acción disciplinaria y condicionadora sobre los actores cuyos comportamientos no son compatibles con los requerimientos del cambio estructural. Este elemento, en gran medida ausente en el planteo cepalino, adquiere relevancia al reconocer la diversidad de intereses (y conflictos) que actúan en el capitalismo periférico, cuyas lógicas requieren ser modificadas para transformar el patrón de acumulación en un sentido más complejo, dinámico y socio-espacialmente inclusivo.

Ahora bien, estos desafíos –nada desdeñables– demandan situar al Estado y sus capacidades de intervención en el centro de la discusión. Es decir que, para asumir el desafío de constituirse en actores centrales del cambio estructural, los Estados latinoamericanos deben avanzar en una reconfiguración propia que les permita desarrollar los instrumentos y las condiciones necesarias para actuar coordinando y

direccionando los procesos de transformación. Y, para ello, no sólo es preciso construir las capacidades estatales requeridas, en términos institucionales y espaciales, sino que también es necesario y fundamental contar con élites políticas que asuman el proyecto de desarrollo como propio y con actores socioeconómicos que estén dispuestos a acompañar los lineamientos estratégicos del mismo.

Es decir que, por un lado, pensar el Estado para el cambio estructural requiere colocar la construcción de las propias capacidades (fiscales, humanas y organizativas) como elemento central de la estrategia. Los Estados latinoamericanos deben asumir, por un lado, el desafío de poder avanzar, a partir de su propia reconfiguración, en una mayor cualificación y autonomía conceptual y financiera de sus estructuras, para poder contar con los insumos que les permitan definir los lineamientos del cambio estructural, entendido como un proceso de transformación legitimado colectivamente. En ese sentido, se destaca la importancia de contar con burocracias altamente calificadas, conformadas a partir de mecanismos meritocráticos y coherentemente vinculadas, que incorporen multiescalarmente la participación de las instancias regionales en los procesos de definición y direccionamiento de las políticas. En ese mapa de interacción, la recuperación de la escala nacional resulta fundamental a los fines de articular las instancias subnacionales a un proyecto de desarrollo que permita coordinar el fortalecimiento de procesos “de abajo hacia arriba” –que aseguren la participación de las regiones en la toma de decisiones–, con procesos de “arriba hacia abajo” –que permitan una interacción virtuosa y condicionante sobre los actores más concentrados (Fernández y García Puente, 2013)–, al tiempo que eviten la fragmentación de las estrategias de desarrollo local, y las fortalezcan ante las amenazas que implican las jerarquías y redes controladas por el capital global (Fernández, 2010).

Finalmente, no alcanza solamente con contar con Estados cualificados y coherentes. Es necesario, centralmente, que la propuesta del cambio estructural resulte en un proyecto de desarrollo legitimado colectivamente. La capacidad del Estado para actuar en el condicionamiento y redireccionamiento del comportamiento de los actores transnacionales y locales más concentrados requiere primordialmente del apoyo de una base social que respalde aquellas prácticas arbitrarias destinadas a introducir nuevos comportamientos en la matriz socioeconómica de los actores dominantes.

## Bibliografía

- AMIN, A. (2004). "Regions unbound: towards a new politics of place". *Geografiska Annaler*, (86(B)), 33–43.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL". *Revista de La CEPAL*, (Número Extraordinario).
- BITAR, S. (1988). "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina". *Revista de La CEPAL*, 34.
- BRANDÃO, C. (2018). "The Multi-Scalar Articulation of Economic Development. In V. R. Fernández y G. Brondino" (Eds.), *Development in Latin America: Critical discussions from the periphery* (p. 249). London: Palgrave Macmillan.
- BUSTELO, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- CARDOSO, F. H., y FALETTO, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (1990). *The network society*. Cambridge: Blackwell.
- CEPAL. (1951). *Estudio económico de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Río de Janeiro: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1955). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1963). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*. Mar del Plata: Ediciones Solar.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL-Alfaomega.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (Trigésimo). Lima: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- de ALMEIDA, J. E. (2011). "Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal". *Cadernos Do Desenvolvimento*, 6(8).

- DIAMAND, M. (1983). "El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?". *Conferencia sobre medidas de cambio político-económico en América Latina*. Vanderbilt University. Nashville.
- ESSER, K., Hillebrand, W., Messner, D., y Meyer-Stamer, J. (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". *Revista de La CEPAL*, (59).
- FAJNZYLBBER, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- FAJNZYLBBER, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. (CEPAL, Ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- FALETTTO, E. (1996). "La CEPAL y la sociología del desarrollo". *Revista de La CEPAL*, (58).
- FERNÁNDEZ, V. R. (2010). "Desarrollo Regional y transformaciones escalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?". En V. R. Fernández y C. Brandão (Eds.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FERNÁNDEZ, V. R. (2016). "Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del "doble movimiento" polanyiano en América Latina". *Revista Estado y Políticas Públicas*, (7), 21-47.
- FERNÁNDEZ, V. R., y GARCÍA PUENTE, M. J. (2013). "Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 19-46. Recuperado de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646124\\_2-fernandez-puente.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646124_2-fernandez-puente.pdf)
- FERNÁNDEZ, V. R., TEALDO, J., y VILLALBA, M. (2005). *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90. Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- FISHLOW, A. (1987). "El estado de la ciencia económica en América Latina". *Investigación Económica*, (181), 293-330.
- FURTADO, C. (1958). "Fundamentos da programação econômica". *Econômica Brasileira*, 4(1 e 2).
- FURTADO, C. (1962). *A pré-revolução brasileira*. Río de Janeiro: Fondo de Cultura.
- FURTADO, C. (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Río de Janeiro: Fondo de Cultura.
- FURTADO, C. (1965). "Obstáculos políticos para el desarrollo económico del Brasil". *Desarrollo Económico*, 4(16).
- FURTADO, C. (1966). "Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista)". *Desarrollo Económico*, 6(22/23).
- GRACIARENA, J. (1976). "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa". *Revista de La CEPAL*, (Primer semestre de 1976).

- GUILLÉN ROMO, H. (2007). "De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina". *Comercio Exterior*, 57(4), 295-313.
- GURRIERI, A. (1987). "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". *Revista de La CEPAL*, (31).
- HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL.
- HIRSCHMAN, A. (1968). "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina". *El Trimestre Económico*, 35(140(4)).
- JESSOP, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la catarata.
- MASSEY, D. (1994). *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MEDINA ECHAVARRÍA, J. (1963). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Mar del Plata: Naciones Unidas.
- ORMAECHEA, E. (2018). *Estado y desarrollo en la producción temprana de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963): elementos para comprender los cambios en sus referencias a la intervención estatal*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.
- ORMAECHEA, E., y Fernández, V. R. (2017). "Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prebisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963)". *Papeles Del Centro de Investigación*, (18).
- PALMA, G. (1987). "Dependencia y desarrollo: una visión crítica". En *La teoría de la dependencia, una revaluación crítica*. México: FCE.
- PECK, J., y TICKELL, A. (2012). "Apparitions of neoliberalism: revisiting Jungle law breaks out". *Area*, 44(2), 245-249.
- PEET, R. (2009). *Unholy trinity : the IMF, World Bank, and WTO*. Zed Books.
- PINTO, A. (1965). "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano". *El Trimestre Económico*, XXXII.
- PINTO, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural'" de la América Latina. *El Trimestre Económico* 37, 145(1)
- PINTO, A. (1973). "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". *ILPES - CEPAL*.
- PINTO, A. (1980). "La apertura exterior de América Latina". *Revista de La CEPAL*, (11).
- PINTO, A. (1987). "La ofensiva contra el Estado-económico". *Estudios CIEPLAN*, (21).
- PREBISCH, R. (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Desarrollo Económico*, 26(103).
- PREBISCH, R. (1951). "Informe del secretario ejecutivo a la Comisión Económica para América Latina en su Cuarto período de Sesiones sobre la

- marcha de los trabajos". En CEPAL (Ed.), *Informe sobre el cuarto período de sesiones, 28 de mayo al 6 de junio de 1951* (p. 26). México: Naciones Unidas.
- PREBISCH, R. (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- PREBISCH, R. (1960). "Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas y Director Principal de la CEPAL". En CEPAL (Ed.), *Tercera Conferencia Económica Interamericana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- PREBISCH, R. (1963). "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". *CEPAL - Décimo Período de Sesiones*.
- PREBISCH, R. (1976). "Crítica al capitalismo periférico". *Revista de La CEPAL, Primer sem.*
- PREBISCH, R. (1980). "Hacia una teoría de la transformación". *Revista de La CEPAL, (96)*.
- QUIJANO, A. (1968). "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica". *Revista Mexicana de Sociología, XXX(3)*.
- ROSALES, O. (1988). "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano". *Revista de La CEPAL, (34)*, 19-36.
- SUNKEL, O. (1967). "Política nacional de desarrollo y dependencia externa". *Estudios Internacionales, 1(1)*.
- SUNKEL, O. (1970). "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante". *EURE, 1(1)*.
- SUNKEL, O. (1971). "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina". *Estudios Internacionales, 4(16)*.
- SUNKEL, O., y ZULETA, G. (1990). "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa". *Revista de La CEPAL, (42)*.
- SZTULWARK, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano*. Prometeo - Universidad Nacional de General Sarimiento.
- TOYE, J. (1987). *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics*. Oxford: Brasil Blackwell.

**EXPERIENCIA SANTA FE**  
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INCLUSIÓN SOCIAL  
**Logros y desafíos en el contexto nacional y global**

---

Procesado gráfico integral  
**UNR Editora**  
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Secretaría de Extensión Universitaria

Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - República Argentina  
[www.unreditora.unr.edu.ar](http://www.unreditora.unr.edu.ar) / [editora@sede.unr.edu.ar](mailto:editora@sede.unr.edu.ar)  
Edición de 300 ejemplares  
2019





En nuestro país y también en la provincia de Santa Fe, el crecimiento registrado en los primeros años del Siglo XXI, empezó a mostrar signos de estancamiento en el año 2011, al igual que el nivel de ocupación y otros indicadores de bienestar. Ello renovó el debate respecto de cómo lograr un camino de cambio estructural con aumento de la eficiencia y la productividad, pero también con mayor igualdad.

En ese contexto, resulta importante preguntarse qué rol deben asumir los diferentes niveles de Gobierno para afrontar los desafíos de un desarrollo con transformación productiva e inclusión social.

En la Provincia de Santa Fe, desde diciembre de 2007, gobierna la alianza de partidos políticos denominada Frente Progresista, Cívico y Social, con un programa de gobierno de corte socialdemócrata, reformista, **donde la planificación como instrumento adquirió centralidad para alcanzar las metas propuestas.**

Con avances y límites, a lo largo de más de una década este proceso político, por medio de políticas productivas y sociales integrales mostró avances significativos en algunos indicadores de bienestar: menores niveles de pobreza e indigencia que la media nacional, disminución de la mortalidad infantil y materna, mayor inclusión educativa y mayor rendimiento escolar, entre otros.

Este libro es parte de un proyecto de colaboración entre la Universidad Nacional de Rosario a través de su Secretaría de Extensión Universitaria y la Friedrich Ebert Stiftung (FES) Argentina con el objetivo de aportar en la discusión de las políticas públicas que apunten al logro de una sociedad moderna e igualitaria. Constituye una primera aproximación y un punto de partida para la discusión de una estrategia de desarrollo sostenido con mayor igualdad.

Coordinación estuvo a cargo de María Fernanda Ghilardi, Docente-investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNR y Subsecretaria de Producción, Empleo e Innovación de la Municipalidad de Rosario y por Joaquín Andrés Blanco, Licenciado en Economía, Diputado Provincial en la Legislatura de Santa Fe (2015-2019).

## Experiencia Santa Fe Transformación productiva e inclusión social

Coordinadores  
María Fernanda Ghilardi  
Joaquín Blanco



UNR  
EDITORA

ISBN 978-987-702-340-4



9 789877 023404