

CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN EN LA CONFIGURACIÓN ESPACIAL ARGENTINA¹

José L. Coraggio

ÍNDICE

Prólogo	4
---------	---

I. Algunos conceptos básicos	5
------------------------------	---

Concentración y centralización	5
--------------------------------	---

1. Concentración y centralización como estado	5
---	---

1.1. Concentración	5
1.2. Centralización	9

2. Concentración y Centralización como procesos	14
---	----

II. Los términos usuales de la discusión	18
--	----

1. Reseña de algunas exposiciones significativas	18
2. Elaboración de las argumentaciones	23

III. Algunas tendencias recientes del sistema espacial argentino	27
--	----

1. Análisis de las variaciones intercensales de población en el período 1960 - 1970	27
---	----

1.1. Megalópolis	27
1.2. Resto del País	27

¹ Aspecto tratado en el seminario organizado por la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) para profundizar el análisis de los problemas regionales. Desarrollo Regional 1. Presidencia de la Nación. Marzo 1971

2. Análisis de las variaciones intercensales de las actividades económicas en el período 1954 - 1964	31
3. Relaciones entre las distintas variaciones examinadas	36
4. Análisis de la distribución de actividades industriales entre la Megalópolis y el Resto del País, a dos dígitos, para 1963	37
5. Algunos casos especiales de crecimiento porcentual	40
6. Inversiones de capital nacional y extranjero realizadas en 1962 y 1968	42
Anexo A	42
Anexo B	43
VI. Replanteo de la discusión	46
Tendencias probables del sistema	48
Objetivos y políticas	51

Índice de cuadros

Cuadro A - Cocientes de localización de la ocupación en la administración pública	11
Cuadro B - Variaciones intercensales de población	28
Cuadro 2 - Distribución de las aglomeraciones urbanas 1960 según tamaño y tasa de crecimiento de su departamento en el período 1960 - 1970	30

Cuadro 2A - Distribución de las aglomeraciones según tasas de crecimiento	30
Cuadro 2B - Distribución de las aglomeraciones según tamaño	30
Cuadro 3 - Variables industriales en 1954 - 1964	32
Cuadro 4 - Variaciones intercensales en las variables industriales 1964/54 (1954 = 100)	34
Cuadro 5 - Distribución de las variables industriales 1965/64 respecto al total del país	34
Cuadro 6 - Distribución de las variables industriales en 1954 y 1964 dentro de la Megalópolis	35
Cuadro 7 - Ocupación de los sectores de comercio y servicios. Distribución y variación intercensal 1964/54	36
Cuadro 8 - Cocientes entre las tasas de variación de cada jurisdicción y la correspondiente a la Nación	37
Inversiones nacionales y extranjeras (1962 - 1968)	42

PRÓLOGO

La Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo organizó en el mes de marzo un seminario en el que se debatieron distintos enfoques teóricos referidos al conocimiento del fenómeno regional. Al mismo fueron invitados en calidad de expositores, reconocidos especialistas en la materia.

Asistieron integrantes de las Oficinas Regionales de la SECONADE y del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y de otros organismos; los Directores de las Oficinas Regionales actuaron como “moderadores” de las reuniones de discusión de los trabajos presentados.

La organización de este seminario responde al interés de esta Secretaría de profundizar el análisis de los problemas regionales, dado que se reconoce que el énfasis de las propuestas elaboradas hasta el presente se ha volcado al campo global-sectorial.

En tal sentido, se nota la carencia de un marco conceptual amplio en materia de economía especial que sea compartido por los especialistas en los distintos aspectos que cubre esta Secretaría. Consciente de esa situación se trató de reforzar, con el apoyo teórico de los especialistas invitados, el análisis y conocimiento del fenómeno regional.

Los aspectos tratados fueron “Centralización y concentración en la configuración espacial Argentina” a cargo de José L. Coraggio ; “Aspectos Regionales del Desarrollo” Horacio Giberti ; “Bases para una Política Regional en la Argentina” Carlos Barrera y por último “Elementos para una política regional en la Argentina” a cargo de Alejandro Roffman.

Al publicar estos trabajos la Secretaría del CONADE inicia una labor de divulgación de los aspectos que hacen al Planeamiento Regional, tratando de llegar a los distintos organismos tanto del orden nacional como provincial y local. Estas publicaciones se continuarán en forma de “cuadernos” con nuevos aportes que se reciban sobre la materia.

Se espera que esta acción de divulgación no quede circunscripta a la acción de una “extensión cultural” sino que sirva como medio de enlace al intercambio activo de ideas que sin duda redundarán en la elaboración del marco conceptual amplio que sea compartido por todos aquellos organismos que actúan en el campo del Planeamiento.

I. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

Antes de comenzar la discusión del tema de este trabajo, es imprescindible intentar una clarificación de las categorías de análisis comúnmente utilizadas. Este intento estará guiado por la necesidad de encontrar conceptos operacionales que puedan ser utilizados en futuras investigaciones empíricas.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

Estos términos son usualmente utilizados en forma alternativa, cuando se quiere hacer referencia a la gran importancia relativa del principal centro nacional. Normalmente van acompañados del calificativo de “excesivas”. En ambos casos se supone que existe un continuum a lo largo del cual varían los niveles de concentración-centralización.

Una primera observación es que ambos conceptos deberían ser utilizados para dos características distintas y no siempre asociadas de una misma configuración espacial. En otro trabajo², propusimos utilizar el término concentración para la población y sus actividades productivas, reservando el de centralización para el poder de decisión³. Esto responde a dos visualizaciones (ambas parciales e interdependientes) de un sistema espacial; la primera: centrada en el aparato productivo y en los flujos de bienes y servicios generados, la segunda: centrada en los mecanismos de decisión que dirigen a dichos aparatos y sus flujos.

Hecha esta diferenciación, pasamos a discutir algunas formas operacionales de comparar el grado de concentración de distintas configuraciones espaciales.

1. CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN COMO ESTADOS

1.1 Concentración

Si nos referimos al **estado** de la configuración espacial como el nivel obtenido de concentración (a diferencia del **proceso** de concentración) -por oposición al concepto de dispersión- surgen cuatro problemas principales al intentar una aproximación operacional :

- a) determinación de la variable o variables a utilizar
- b) delimitación de las unidades espaciales a utilizar
- c) patrón de referencia
- d) diseño del índice de nivel a utilizar

a) Determinación de las variables

² G. Geisse y J.L. Coraggio : “Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional”, EURE, Vol. 1, N° 1, 1970.

³ Es evidente, por ejemplo, que la localización de una planta industrial no necesariamente coincidirá con la localización de su centro de decisión correspondiente.

Algunas variables usualmente utilizadas son: población, ocupación (por sectores o total) valor agregado, número de establecimientos, inversión pública, etc. Su selección debería estar condicionada por su relevancia para el fenómeno a estudiar, y no por las limitaciones del sistema estadístico oficial, como ocurre en la práctica⁴.

b) Delimitación de las unidades espaciales

Esto está directamente relacionado con la visualización adoptada del espacio. Por ejemplo, el espacio nacional puede ser visualizado como una superficie, como un sistema de centros (conjunto de puntos), o como una combinación de ambos.

Las decisiones correspondientes a los puntos a) y b) no son independientes pues según sea la actividad analizada, habrá unidades espaciales más o menos apropiadas.

c) Patrón de referencia

La decisión sobre el patrón de referencia está íntimamente vinculada con la **visualización** del sistema espacial y su funcionamiento así como con los **objetivos** del análisis, tal como se ilustra más abajo.

Previamente podemos plantear dos problemas cuya explicación es necesariamente en toda discusión racional sobre el tema, a saber :

1. Una visión posible del sistema espacial es la que lo divide en dos elementos, uno denominado **centro** y el otro **periferia**. Este enfoque puede ser útil para un primer análisis del problema -ver capítulo posterior sobre tendencias en Argentina- pero necesariamente debe completarse con una visualización menos simplificada, pues de otra manera se pierde riqueza de conocimiento y análisis del fenómeno espacial.
2. El análisis de los niveles de concentración y centralización puede efectuarse entendiendo que son características de la configuración en su totalidad, o partiendo del hecho histórico de que uno o más elementos constituyan el "centro", entendiendo como nivel de centralización o concentración la importancia relativa de este "centro" respecto al sistema total.

d) Diseño del índice

Resta el problema de determinar el índice cuantitativo a utilizar, es decir, el que mide la "distancia" entre el patrón de referencia y la configuración de la variable. Supongamos que estamos analizando la concentración espacial de la producción agropecuaria en el espacio visualizado como una superficie. Una forma simple de encarar el problema es construir una curva de Lorenz con la superficie y la producción acumuladas, a partir de una división del espacio en

⁴ Este hecho puede atribuirse a la imposibilidad de obtener ciertos datos (como por ejemplo los referentes a flujos de capital entre regiones) pero otro factor determinante puede ser la ausencia de un contexto teórico que conduzca a planes de investigación original.

zonas homogéneas que lo cubren en su totalidad. A partir de esta curva puede construirse un índice que mida la desviación de la distribución total respecto a la equidistribución, o puede optarse por una de las siguientes alternativas (más útiles para nuestra discusión):

- (1) Fijar a priori un dado porcentaje de producción y observar qué porcentaje del espacio es necesario para alcanzarlo.
- (2) Fijar un dado porcentaje del espacio y observar qué porcentaje de producción acumula.

Si este análisis se está realizando para distintas actividades, el índice seleccionado puede utilizarse como elemento parcial para comparar su grado de concentración.

A continuación podrá procederse a explicar el por qué de los diversos grados de concentración espacial, en base a las técnicas de producción, aptitudes generales del suelo y requerimientos de cada cultivo, etc.

Obsérvese que si las unidades de espacio no fueran comparables en términos de extensión (si por ejemplo, se usara número de partidos o departamentos en lugar de kilómetros cuadrados) este análisis posterior se obscurecería haciendo necesario introducir más variables explicatorias que “controlen” por el efecto-tamaño, y que en definitiva hagan comparables las distintas unidades.

Un aspecto adicional especialmente importante es el siguiente : ¿existe una selección de unidades de análisis, y su correspondiente índice, que sea la correcta ; o esta selección es a su vez función de los objetivos del análisis y por tanto de la política que éste sustentará ? Nuestra posición se inclina hacia la segunda alternativa.

Estas consideraciones pueden parecer obvias o redundantes, y sin embargo a menudo se cometen errores metodológicos, en las discusiones sobre la situación regional en Argentina, que en parte pueden ser atribuidos a una falta de claridad respecto a estos problemas.

Tomemos un modo generalmente aceptado de plantear la discusión. Si observamos que en la Capital Federal se concentra el 33,3% de la ocupación industrial (1953) y afirmamos que esto es prueba de la concentración económica espacial en Argentina y de una correspondiente falta de equidad ¿qué implica en términos de las alternativas metodológicas anteriormente planteadas ? En primer lugar, que hemos optado por medir el fenómeno “concentración económica espacial” a través de la ocupación industrial. En segundo lugar, que hemos adoptado como unidades especiales las jurisdicciones administrativas del sistema. En tercer lugar, que el índice adoptado es el porcentaje de la variable ocupación industrial acumulado en la mayor (en términos de la variable) unidad del sistema.

Tal como expresáramos anteriormente, la selección de unidades espaciales estaría reflejando que el objetivo del análisis es esencialmente político-administrativo (se visualiza el espacio como un conjunto de puntos cada uno

de los cuales corresponde a una jurisdicción cuya naturaleza no es económica). Por otra parte, se aplica a este sistema un **concepto de equidad** cuyo estado ideal parece interpretarse como una equidistribución de la ocupación industrial **entre jurisdicciones**.

En la medida que el objetivo no sea totalmente político-administrativo y que se considere que el elemento central no es la jurisdicción misma sino su población, podría pasarse a ponderar cada unidad por su masa de población. En otros términos, la equidad estaría dada por una correspondencia proporcional entre ocupación industrial y población de las unidades consideradas. En este caso, el índice utilizado anteriormente puede no “servir” a los fines de demostrar que existe una falta de equidad que favorece a la Capital Federal, pues las relaciones de ocupación industrial per cápita pueden mostrar un ordenamiento distinto⁵.

Por otra parte, aún si la distribución del atributo sigue mostrándose más que proporcionalmente concentrada en la Capital Federal, aparecen nuevos problemas.

Por ejemplo, suponiendo que la variable utilizada fuera el ingreso disponible, y afirmando ahora que los objetivos están más relacionados con el bienestar de la población que con la equidad entre jurisdicciones político-administrativas, partir de los resultados de la comparación entre la distribución de población y la de ingreso para juzgar el grado de equidad del sistema implica suponer una distribución equitativa, -o al menos similar,- del ingreso entre los miembros de la población dentro de cada jurisdicción. Este es un supuesto adicional muy fuerte, sin cuya comprobación las afirmaciones basadas en consideraciones de bienestar de los individuos pierden fuerza y se hacen discutibles.

El patrón de referencia que podríamos denominar de **equidistribución**, puede dar lugar a otras formas más complejas y realistas, en el sentido de aceptar que la organización espacial necesariamente debe alejarse de la equidistribución por restricciones de tipo técnico-económico, etc. Un ejemplo de este caso es el provisto por modelos de organización como el de Lösch.⁶ Este tipo de enfoque suele tener como contrapartida conceptos tales como el de configuración “armónica” o “equilibrada”, cuya naturaleza es confusa en términos operacionales o, lo que es lo mismo, en términos de política económica.

Un problema que aparece cuando se quiere juzgar la concentración general de la actividad en el sistema espacial es el de la asociación entre las distintas configuraciones (o distribuciones) que surgen del análisis de distintos atributos. Si nos encontramos con que algunas variables muestran un grado de concentración distinto o, lo que es aún más difícil de resolver, si estas se concentran bajo distintas configuraciones parciales (es decir, que no existe asociación espacial entre sus distribuciones, como es, por ejemplo, el caso de

⁵ A pesar de la ponderación por la población, subsiste el problema del diferente tamaño de las unidades espaciales.

⁶ Existe una profusa literatura sobre métodos para comparar este modelo ideal con configuraciones reales.

la producción minera y el de la industria) surge la necesidad de ponderar las distintas variables o bien de seleccionar una como la más significativa.

Dado que las distribuciones de las distintas variables entre unidades espaciales se relativizan generalmente por referencia a la distribución de la población, parece correcto utilizar esta última como medida general de la concentración espacial del sistema.

Antes de terminar esta discusión sobre el concepto de concentración, parece importante hacer referencia a las posibles relaciones entre la **concentración espacial** por un lado, la **concentración sectorial** por el otro.

El concepto de concentración sectorial tiene dos variantes principales: la concentración **técnica** y la **económica**. La primera se refiere al número de **plantas** necesario para cubrir un porcentaje dado de la producción de la rama o actividad, y la segunda al número de **empresas** correspondientes.⁷

Si por razones tecnológicas o económicas se da una fuerte concentración técnica en una determinada actividad de producción industrial (pocas plantas relativamente grandes) es de esperar una correspondiente concentración espacial (visualizando el sistema espacial como conjunto de centros), pues aún cuando no haya dos plantas localizadas en el mismo lugar, el número de centros que contará con esta actividad será necesariamente pequeño. No ocurre lo mismo con la concentración económica salvo que esta esté asociada con una concentración técnica. Por otra parte, una baja concentración técnica no necesariamente implica una dispersión espacial, pues puede darse el caso de una actividad que se desarrollo en numerosos establecimientos pequeños y medianos que están unilateralmente orientados hacia pocos puntos del espacio, obteniéndose así una alta concentración espacial con baja concentración técnica.⁸

Es importante tener claras estas relaciones, pues por ejemplo, **la desconcentración espacial de una actividad productiva no necesariamente implica su desconcentración económica.**

Esto es clave para entender la discusión posterior sobre polos de desarrollo y enclaves industriales.

1.2. Centralización

Partiendo de que esta característica de la configuración espacial se aplica a la estructura de los mecanismos de decisión, y siempre refiriéndonos a un **estado** y no a un proceso, trataremos de discutir algunas de las dificultades que se presentan cuando se trata de operacionalizar este concepto.

⁷ Existen otros índices para medir el grado de concentración, pero sólo nos interesa introducir el concepto.

⁸ Es conveniente aclarar que el grado de concentración técnica no es independiente del grado de concentración espacial general del sistema (como podría desprenderse del planeamiento simplificado del problema).

Mientras nos referíamos a índices de concentración, no fue necesario diferenciar el Sector Público del privado cosa que se hace indispensable al tratar los mecanismos de decisión, tanto por la importancia que directa o indirectamente tiene el primero, como por la naturaleza cualitativamente diferente de ambos sectores.

A. Sector Público

Si nos limitamos a las funciones del Sector Público en tanto ente político-administrativo (dejando de lado funciones de producción, etc.), la discusión puede plantearse en los siguientes términos:

a) Determinación de la variable

Esta variable debería reflejar el poder de decisión, lo que supondría que este puede ser medido en algún tipo de unidades homogéneas para toda clase de decisión, o al menos dentro de cada una de las distintas categorías de decisión. Esto es prácticamente imposible. Una alternativa de tipo cuantitativo comúnmente utilizada es utilizar directamente la ocupación del Sector Público. Esta variable puede ser seriamente cuestionada por su alto componente de desocupación disfrazada, (salvo que pueda suponerse una proporción espacialmente uniforme, lo cual no tiene sustentación teórica ni empírica). Por otra parte su utilización supondría que existe una relación directa entre el número de personas ocupadas y el poder de decisión. Aquí se hace nuevamente evidente la necesidad de ponderar de alguna manera las distintas unidades espaciales. Por ejemplo, es de esperar que una jurisdicción con una alta proporción de población tenga un número proporcionalmente alto de empleados ocupados en la administración y prestación de servicios locales. Por otra parte, difícilmente se encuentre un planteo de “descentralizar” espacialmente este tipo de funciones. Esto nos lleva a la idea de pensar directamente en términos de **número de funciones**. Suponiendo que el número de funciones “locales” es el mismo para todas las unidades espaciales, las variaciones en el número **total** de funciones estarían reflejando el nivel de centralización de la configuración espacial. Pero esto induce a plantear la posibilidad de pensar directamente en niveles cualitativos de decisión, a lo cual nos referimos en el punto (c).

b) Delimitación de las unidades espaciales

En este contexto, las unidades lógicas a utilizar son las administrativo-políticas, es decir, La Nación, las Provincias y los Departamentos o Partidos, (si bien pueden existir excepcionalmente otras unidades relevantes, tal como en el caso de una corporación pública con un ámbito espacial delimitado). Por otro lado, si nos referimos a los centros espaciales (y no a sus áreas jurisdiccionales) nos referiremos a la Capital Federal, las Capitales Provinciales y los Municipios.

c) Patrón de referencia

Dada la naturaleza de las actividades involucradas en este análisis, la visualización del espacio debe partir del conjunto de jurisdicciones político-administrativas de distinto orden, que constituyen un sistema de áreas jurisdiccionales (a la Christaller). Haciendo abstracción del espacio por un momento, este sistema puede representarse por un “árbol” decisional, con tres niveles principales (nacional, provincial, municipal). A lo largo de dicho “árbol” se distribuyen las funciones del aparato decisional, y se entiende que una mayor centralización implica una mayor asignación de funciones a las ramas superiores, con un caso extremo dado por la acumulación total de funciones a nivel nacional.

No es nuestra intención incursionar en profundidad en estos problemas si bien quedarían muchas preguntas por contestar.⁹ Simplemente nos planteamos a continuación: ¿Qué correspondencia existe entre esta visualización a-espacial del sistema y la configuración espacial misma? En otros términos: ¿Toda estructura decisional relativamente centralizada implica una centralización espacial o viceversa?

Esta pregunta es análoga a la formulada anteriormente respecto a la relación entre concentración sectorial y concentración espacial. Y la conclusión es también similar si introducimos los conceptos paralelos de **centralización técnica y centralización institucional**. La centralización técnica estaría referida al número de oficinas requeridas para el cumplimiento de una determinada función o actividad decisional en el sistema. Esto dependerá de factores tales como la tecnología de información, de transporte, etc., que fijarán ciertas cotas mínimas y máximas al tamaño de cada unidad.¹⁰ Así por ejemplo las funciones de recaudación fiscal estarán tanto más técnicamente descentralizadas cuanto mayor sea el número y dispersión de las oficinas recaudadoras.

Por el otro lado, la centralización institucional estaría referida al organigrama del sistema y a la distribución de áreas decisionales. Así, una función puede estar descentralizada técnicamente pero altamente centralizada institucionalmente, hasta el punto de que las tareas de las oficinas técnicamente descentralizadas sean puramente repetitivas y de acuerdo a instrucciones superiores, sin ningún grado de autonomía o campo propio de decisión.

CUADRO A

COCIENTES DE LOCALIZACIÓN DE LA OCUPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

	(1) % Empleados Públicos	(2) % Población	<u>(1)</u> <u>(2)</u>

⁹ Para una discusión de las dificultades involucradas en la confección de un índice ver : Isard y Tung.

¹⁰ La estructura de la actividad estará también influida por los modos de distribución de la población; pero nos centraremos en el aspecto de posibilidades “tecnológicas”.

Capital Federal	26,05	12,72	2,04
Buenos Aires	25,49	37,55	0,67
Catamarca	1,23	0,74	1,66
Córdoba	7,30	8,82	0,82
Chaco	1,48	2,42	0,61
Chubut	1,27	0,81	1,57
Corrientes	2,33	2,41	0,97
Entre Ríos	2,74	3,47	0,79
Formosa	0,68	1,00	0,68
Jujuy	1,25	1,29	0,97
La Pampa	0,80	0,73	1,09
La Rioja	1,03	0,58	1,77
Mendoza	4,04	4,16	0,97
Misiones	0,94	1,89	0,50
Neuquén	0,67	0,66	1,01
Río Negro	1,00	1,12	0,89
Salta	2,33	2,18	1,07
San Juan	1,14	1,64	0,69
San Luis	1,49	0,78	1,91
Santa Cruz	1,41	0,36	3,92
Santa Fe	9,49	9,14	1,04
Sgo. del Estero	2,18	2,12	1,03
Tucumán	3,42	3,28	1,04
Tierra del Fuego	0,15	0,06	2,50

Volvemos ahora a nuestra pregunta sobre las relaciones entre la configuración espacial y la estructura decisional dadas. A partir de las variables discutidas más arriba para cuantificar el nivel de centralización espacial, es evidente que una estructura decisional técnicamente centralizada generalmente implicará una correspondiente centralización espacial. Asimismo, una estructura decisional técnicamente descentralizada estará generalmente asociada con una relativa descentralización espacial, pero **esto no implica necesariamente una descentralización institucional.**

Estas consideraciones están referidas al análisis de un proceso decisional o de una función (tal como en el caso de concentración nos referíamos a una rama productiva), pero podríamos plantear el problema al nivel de toda la actividad decisional pública.

En este caso, el grado de centralización técnica o institucional de cada uno de los procesos considerados independientemente no permite hacer inferencias sobre la centralización espacial del conjunto a menos que existan ciertas formas definidas de asociación espacial entre los mismos.

Por ejemplo, si dentro de cada ministerio nacional se da una alta centralización técnica e institucional, pero con una dispersión espacial pronunciada entre ministerios, el resultado puede ser un alto grado de “descentralización

espacial". Justamente esta posibilidad u otras similares nos llevan a dudar del sentido comúnmente otorgado a dicha "descentralización espacial". En otros términos, si a partir de una total centralización de las funciones nacionales se logra que un ministerio se relocalice en el interior del país, el índice de centralización espacial decrecerá, pero no necesariamente el correspondiente grado de centralización institucional. Así si sólo se busca una relocalización de los cargos públicos (efecto ocupación directa) el índice de descentralización basado en la variable ocupación mejorará, pero no necesariamente si pensamos en otras formas de visualizar el poder de decisión. Por otra parte, si comparamos la distribución de los empleados públicos estimados para 1968¹¹ con la correspondiente a la población para 1970, observamos que en varias provincias ya se da un cociente de localización superior a la unidad (ver cuadro A). En cualquier caso -como era de esperar- la Capital Federal presenta un alto cociente de localización.

La intención de la discusión bosquejada es romper con ciertos **espejismos a la descentralización del sector público como medio de promover el desarrollo de la periferia del sistema.**¹²

B. Sector Privado

Con respecto a este sector de la estructura decisional, y a diferencia del análisis realizado para el Sector Público, su patrón de referencia debería estar dado por la concentración de la actividad productiva correspondiente, pues no tendría sentido plantear la discusión sobre descentralización espacial del Sector Privado con referencia a la configuración espacial haciendo abstracción de la localización de las actividades productivas. Esto puede lograrse mediante la ponderación de los elementos del sistema espacial por su nivel de actividad (de bienes y/o servicios) correspondientes.

Tal vez el marco más apropiado para la discusión esté dado por el caso de una empresa con varias plantas similares de producción dispersas espacialmente. Una posibilidad es que cada planta tenga su propio aparato de decisión autónomo y que sólo existan formas mínimas de coordinación a nivel de empresa. Otra es que se dé un alto grado de centralización. En este último caso, si la centralización es no sólo institucional sino también técnica,

¹¹ "Relevamiento del Número y Condiciones de los Empleados Públicos, Cámara de Sociedades Anónima", realizado por el FIEL. No hubo tiempo para analizar la confiabilidad de los datos.

¹² A este respecto, debemos agregar otras consideraciones de tipo técnico. En algún país se ha propuesto, por ejemplo, que la Secretaría de Pesca debe estar localizada en la zona donde se concentra tal actividad extractiva y análogamente con actividades forestales, mineras, etc. A nuestro juicio se incurre en el doble error de suponer que: (a) esto implicaría una mayor eficiencia en las decisiones que sobre el sector productivo tome el poder público, y (b) que esto de por sí modificaría la política misma del Estado al respecto. Con referencia al primer supuesto, es altamente probable que la orientación óptima de la localización de una oficina pública no esté condicionada por la localización de la actividad productiva sino por la localización de otras oficinas públicas (con las cuales esté estrechamente relacionada en la matriz decisional) y por la localización de los centros de decisión de la misma actividad privada (que pueden perfectamente estar disociados geográficamente de sus actividades productivas). En cuanto al segundo supuesto, la distinción previamente propuesta entre centralización institucional, técnica y espacial es suficientemente como para arrojar serias dudas.

necesariamente se producirá una disociación entre actividades productivas y actividades decisionales.

Dado que los factores de la localización de las unidades de producción (insumos, mercados, mano de obra, etc.) difiere necesariamente de los correspondientes a las unidades de gestión (acceso a fuentes de información, y a unidades públicas de decisión, al mercado y a la competencia, a las instituciones de financiamiento, etc.) la disociación geográfica de ambas actividades es una alternativa de probabilidad creciente dadas las actuales tendencias tecnológicas y económicas.¹³ Es más, tal disociación puede ser necesaria para lograr niveles adecuados de eficiencia en ambas actividades. En este contexto, hablar de descentralización del Sector privado implica agregar una restricción más a las posibilidades de eficiencia del sistema productivo-decisional.¹⁴

Por otra parte, si los factores de localización son del tipo mencionado más arriba, parece difícil que pueda lograrse una descentralización adecuada del Sector privado, si esto no ocurre simultáneamente con otras estructuras decisionales, principalmente las públicas.^{15 16}

Cabe aquí adelantar la pregunta de si -dadas estas condiciones-, cuando se habla de **descentralización** espacial no se está en realidad haciendo referencia a una **reubicación del centro**, lo que es muy distinto. En este último caso, el problema es prácticamente de reubicación del poder público y privado en el sistema espacial jurisdiccional e implica no una redistribución marginal sino una **transferencia** casi total.

2. CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN COMO PROCESOS

Hasta ahora hemos analizado los conceptos de centralización y concentración como características de la configuración espacial en un momento dado, cuyo nivel cuantitativo podría ser comparable entre distintos momentos de una misma configuración o entre distintas configuraciones.

Dichos términos son asimismo utilizados en el sentido de proceso. Así, un proceso de concentración (centralización) significaría un incremento en el nivel de concentración (centralización) de una configuración espacial.

¹³ Para una discusión detallada de estas tendencias ver: G. Geisse y J.L. Coraggio, ya mencionado.

¹⁴ Por otra parte, se aplican aquí las consideraciones vertidas en la nota de la página.

¹⁵ Si dejáramos así planteado el problema de la descentralización habríamos reducido un problema serio a un conjunto de consideraciones semánticas. Justamente es nuestro propósito, mediante esta discusión, descubrir cuáles son los términos reales del problema, mediante una aclaración de los esquemas conceptuales. Más adelante volveremos sobre el tema.

¹⁶ La única evidencia empírica sobre la disociación geográfica entre actividades de producción y las correspondientes actividades de gestión está dada en el censo de 1964 por el número de oficinas administrativas censadas cuyas sedes funcionaban fuera de los edificios o lugares de ubicación de los establecimientos a los cuales correspondían, que asciende a 1985 con 35.352 personas ocupadas, de las cuales la Capital Federal contiene 1.454 oficinas con 30.885 personas ocupadas. (Es necesario considerar que no necesariamente las actividades superiores de gestión estarán localizadas en dichas oficinas, pero no se cuenta con información que permita dilucidar este problema).

Metodológicamente, el análisis de los procesos de concentración (centralización) puede efectuarse para cada actividad individualmente, o para la actividad agregada, o para el sistema interdependiente de actividades. Este último punto de vista provee el marco más rico de análisis para la comprensión de los mecanismos de concentración (centralización). Se puede proceder a estudiar como se producen los eslabonamientos y desfases entre distintos subprocesos de concentración y centralización, a partir de un enfoque histórico y/o “tecnológico”, y sobre todo cuales son las asociaciones espaciales que se van dando entre los mismos. Sin embargo tales estudios difícilmente permitan aprehender la esencia misma del proceso si no están sustentados en una continua elaboración teórica.

En este capítulo no entraremos a exponer hipótesis sobre el proceso de concentración (centralización) en Argentina, sino que nos limitaremos a prevenir sobre dos posibles errores metodológicos. El primero está referido a las **unidades de análisis**. Si al elaborar nuestro patrón de referencia partimos de unidades estrechamente limitadas, y luego procedemos a comparar la situación relativa de dichas unidades en el transcurso del tiempo, podemos incurrir en un grave error, al no tener en cuenta que, **funcionalmente**, tales unidades pueden perder vigencia. Por ejemplo, si a partir de 1947 definiéramos como “centro” del sistema la Capital Federal, y analizáramos las variaciones de su participación relativa en la población total, concluiríamos que se ha producido un proceso de desconcentración en el sistema. Por supuesto, esto no es correcto, sino que ha ocurrido un doble fenómeno de extensión espacial del “centro” (funcionalmente hablando) y de una reasignación acorde de los usos del suelo en su casco central (Capital Federal).

Evidentemente no es fácil lograr una delimitación de las unidades que contemple las vinculaciones funcionales actuales y potenciales; pero esto puede intentarse cuando se trata de comparar estados pasados del sistema. Más adelante intentamos hacer un primer esbozo de análisis del proceso de concentración en épocas recientes, a partir de una delimitación (provisoria) actual y potencial de la Megalópolis argentina.

Este problema metodológico tiene repercusiones en el ámbito teórico, que permitiría aliviar al menos parcialmente una carga que ha venido arrastrando la discusión sobre concentración-desconcentración en Argentina y otros países. Nos referimos a la aparente contradicción entre los costos sociales crecientes y el continuado crecimiento de las áreas metropolitanas.

Teóricamente, el crecimiento concentrado de un área determinada -que podemos llamar “centro”- tarde o temprano deberá entrar en el tramo creciente de los costos sociales debido entre otras cosas, a la complejidad creciente de la organización de la actividad en un área dada (congestión, contaminación, etc.). De ahí que, al aparecer los síntomas mencionados, comience a alegarse que se ha entrado en rendimientos decrecientes y que es necesario proceder a desconcentrar. Una respuesta que suele darse a este argumento es que mientras el mercado no indique lo contrario, no se habrá llegado al punto en que la concentración debe agotarse. Sin embargo, ante la existencia evidente

de dichos síntomas es necesario buscar otra explicación a la continuada concentración. Una posible es la siguiente: el Estado interfiere con el mecanismo de mercado, haciendo que las naturales deseconomías externas tecnológicas creadas por la excesiva concentración sean soportadas por grupos humanos distintos (funcionalmente) de quienes las originan, ya sea a través del financiamiento de obras públicas que impiden que el nivel de deseconomía sea insostenible, sin imputar a quien corresponde los costos respectivos; se exceden los niveles aceptables de contaminación del agua y aire, de ruidos, etc., sin que la masa de población directamente afectada haya encontrado formas de manifestarse a través del mercado, negándose a “consumir” estos elementos que producen disatisfacción.

Otra explicación complementaria surge del problema metodológico planteado, pues el funcionamiento del principio de rendimientos decrecientes implica la existencia de al menos un factor en cantidades limitadas que, en nuestro caso particular de las áreas metropolitanas, sería fundamentalmente el suelo mismo.¹⁷

Pero justamente ocurre que el área metropolitana va extendiéndose a medida que crece sin que el suelo constituya un factor limitativo serio. Esto explicaría en parte cómo puede seguir creciendo el “centro” del sistema, que incluso puede comenzar a incorporar elementos cercanos en su proceso de extensión espacial.¹⁸

El segundo problema metodológico tiene que ver con un posible vicio de especialización, por el cual la aplicación continuada de un enfoque espacial al análisis del sistema nacional lleve a confundir algunas manifestaciones espaciales de los fenómenos socio-económicos con los fenómenos mismos. Tal como viéramos a lo largo de la discusión de los conceptos de centralización y concentración en determinado momento es necesario deslocalizar los procesos y actividades a fin de comprenderlos en su verdadera esencia. No advertir esto lleva a errores como el de creer que la descentralización espacial del Sector Privado o Público puede llevar al desarrollo del interior, o el de confundir una empresa con su planta de producción.

Esta deslocalización no es definitivamente un abandono del enfoque espacial, sino que se trata de un arbitrio metodológico para aprehender la esencia de los fenómenos espaciales mismos y poder replantear con mayor profundidad los objetivos del análisis o el planeamiento espacial. Recién entonces podrá comprenderse porqué una gran planta industrial puede no generar desarrollo en una región subdesarrollada, y las leyes de promoción industrial regional no han cumplido con sus propósitos, o más aún, porqué los indicadores censales no registran una agudización del proceso de concentración si bien la observación cotidiana permite creer lo contrario. Porque lo espacial es una

¹⁷ Podríamos agregar que otro factor limitativo importante es la capacidad de organización del Sector Público.

¹⁸ No estamos diciendo que los costos no sean efectivamente crecientes (esto está por estudiarse) sino que esta capacidad funcional de transformar su extensión espacial disminuye la intensidad o retrasa la aparición de los rendimientos decrecientes.

manifestación más del funcionamiento del sistema político-económico-social, y como tal debe examinarse.

II. LOS TÉRMINOS USUALES DE LA DISCUSIÓN

1. RESEÑA DE ALGUNAS EXPOSICIONES SIGNIFICATIVAS

A fin de ejemplificar la terminología usualmente utilizada en la discusión reseñamos algunas citas sobre el tema:¹⁹

Ing. Agrónomo A. OITAVEN, Jefe de Industria y Comercio de la Provincia de Buenos Aires: “el resultado del proceso de concentración es un desequilibrio entre el crecimiento del interior y el de la Capital y Gran Buenos Aires...” (en “Descentralización Industrial de la Provincia de Buenos Aires”, 1954).

en “Aplicación en la Provincia de Buenos Aires del Plan de Restablecimiento Económico Nacional” :...”una centralización injustificada y nociva de la dirección económica, lo cual constituye una traba para el adecuado aprovechamiento de los recursos locales”...”descentralización industrial que devuelva a las provincias la verdadera jerarquía económica-financiera correspondiente”. (1956).

Ley 14.773, año 1958: habla de “descentralización industrial”. Arturo FRONDIZI, Presidente de la Nación :...”los efectos perniciosos de la concentración política económica y cultural que caracteriza al litoral del país, particularmente en torno al puerto de Buenos Aires” (Sierra Grande, 28/1/61).

Rogelio FRIGERIO: “...un factor del armónico desarrollo económico y social de todos los sectores del país...y no por vía de la descentralización, como erróneamente se ha sostenido una y otra vez, sino mediante la creación de centros económicos distribuidos en nuestro vasto territorio, estimulado por el régimen impositivo, el desarrollo de la energía y la multiplicación de los medios de comunicación” (en “El Desarrollo Argentino y la Comunidad Latinoamericana, 1959”).

Silvestre BEGNIS, Gobernador de Santa Fe :...”Si bien la ciudad de Santa Fe y Rosario con sus zonas de influencia tienen satisfechas sus necesidades, en el interior (de la provincia), problemas angustiosos requieren tratamiento y solución urgente” (Mensaje del 1/5/58).

Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 : “procurar una participación más equilibrada de las regiones del país en el desarrollo nacional”... ”...una subutilización de los recursos naturales y humanos del interior...una falta

¹⁹ Estas, entre otras citas, fueron recopiladas en un trabajo realizado en el seminario sobre Problemas Económicos Argentinos I (UNBA) dirigido por el autor ; “Qué dijeron los Gobiernos y las Instituciones del Problema Regional. Período 1945-1970”, por E. Calvo ; A. Corbi ; V. Moorikoenig ; C. Justiniano ; S. Kovalszky ; E. Londero y M. Maito.

Dado que las citas están fuera de contexto no se sugiere que reflejen fehacientemente el pensamiento quienes las manifestaran.

de oportunidad de empleo e inversión que propiciaba la migración de población y capitales”.

“...Descentralización de las industrias básicas y ‘medianas’...”.

Arturo ILLIA, Presidente de la Nación: “El avance de la Nación sobre la esfera de los derechos que oportunamente se reservaron a las Provincias...al convertir a los estados provinciales en dependientes en lo económico, lo social, ha ido poco a poco aniquilando las posibilidades de un armónico desarrollo económico” (Mensaje a la Asamblea, 12/10/63).

E. BLANCO, Ministro de Economía: ...”el inquietante fenómeno del crecimiento desmedido de nuestra gran urbe frente al resto del país...proceso...que tuvo su culminación en la última década” (Discurso en reunión de clausura de la Reunión de Ministros de Hacienda).

Políticas Nacionales: “Un país integrado sin diferencias regionales injustas...”
“Aumentar la economía para la obtención de un desarrollo regional armónico...” “Se buscará la expansión regional del sector industrial”.

“...desenvolvimiento armónico y equilibrado de todas las regiones del país...”

“...apoyar la descentralización administrativa del país”.

Ley 18.587 (1970) de promoción industrial : “Contribuir a alcanzar y mantener niveles de pleno empleo de los factores productivos en el orden nacional y regional”.

“Descentralizar geográficamente el sector industrial, haciendo uso óptimo de la infraestructura ya existente o por construir, estimulando la canalización de las inversiones privadas hacia los polos nacionales de desarrollo y seguridad”.

“La promoción regional se concentrará en los polos nacionales de desarrollo y seguridad”.

Juan C. ONGANIA, Presidente de la Nación : “La región no viene a sustituir a las provincias, sino a servir las : es el medio o instrumento de planeamiento a que apelamos para alentar polos de desarrollo independientes de la Capital Federal. Debemos incorporar todas las regiones a las condiciones modernas de producción y de vida de que goza una parte mínima de nuestro territorio”. (Discurso de Alta Gracia, 1/4/68).

José M. DAGNINO PASTORE, Ministro de Economía y Trabajo : “El proceso de desarrollo acelerará la integración territorial del país; a través de obras de infraestructura y mediante la correcta fijación de los precios diferenciales de los mismos según su localización, se logrará una paulatina descentralización de la actividad económica sin desmedro de

la óptima asignación de los recursos; ello contribuirá a corregir los desequilibrios regionales”.

“...Descentralización demográfica”. (Discurso del 7/8/69).

M.F. DIAZ COLODRERO, Secretario de Gobierno : “...la distorsión ha llegado a un punto en que se vuelve contra la misma región presuntamente beneficiaria (Área Metropolitana)” (Discurso de apertura de Junta de Gobernadores de la Región de Desarrollo Metropolitana, 6/7/67).

Quinta Conferencia de Gobernadores (marzo-abril 1970). “...por qué designio de la Providencia tecnocrática se ubicarán en unas provincias sí y en otras no (los polos de desarrollo).

Confederación General Económica : “...la CGE nació de la rebeldía de los hombres de empresa del país contra la estructura inarmónica y desequilibrada de la Nación...” (Informe Gremial y Análisis Económico, octubre 1958).

“Consideramos inaceptable que cualquier organismo de conducción de la política económica y social del país sea constituída dando una injusta preponderancia a los empresarios de la economía porteña”.

“El federalismo político seguirá siendo una ficción mientras la centralización económica y financiera mantenga al interior del país en condiciones de dependencia casi colonial de una reducida superficie del país”. (Memoria Ejercicio 1965).

“...que el sistema bancario descentralice al máximo las facultades resolutorias que le permitan resolver por sí los distintos casos que se le plantean...” (Memoria 1961).

“...fijar como principio que todas las convenciones colectivas de trabajo deben ser tratadas en el ámbito local (zonal, regional, provincial)” (Informe Económico Ejercicio 1955).

Bolsa de Comercio de Rosario : “...descentralización de los organismos públicos de decisión...” (Memoria 1958).

Confederación General de Trabajo : “será preciso estimular la formación de nuevos polos de desarrollo mediante acertadas localizaciones dentro de una mejor distribución espacial de las intervenciones”. (La CGT en marcha hacia el cambio de estructuras, 1965).

“El desarrollo regional se logra dividiendo la tierra, pues con la incorporación de nuevos propietarios con sus familiares se multiplican los oferentes y demandantes de la zona, mientras que los latifundistas gastan sus ingresos, por lo general, en las grandes ciudades o centros comerciales importantes”. (Memoria y Balance 1963-1964).

Osiris VILLEGAS, Secretario del CONASE : “La Seguridad no solo está afectada por la acción militar deliberada y concreta contra nuestros intereses sino también por: (a) la existencia de grandes espacios vacíos; (b) la irregular distribución de la población; (c) escasa explotación de sectores básicos; (d) infraestructura inadecuada”. “El regionalismo es un medio importante para el desarrollo, y éste es fundamental para la Seguridad Nacional” (en “El Regionalismo, el Desarrollo y la Seguridad”, Escuela Superior de Guerra).

Juan E. GUGLIAMELLI, General de División : “La Patagonia constituye el flanco más vulnerable de la soberanía nacional...” “Urge en lo económico, de manera especial, romper, quebrar el centralismo de La Pampa Húmeda y regionalizar de verdad el desarrollo, con prioridades especiales en las regiones Patagonia, Comahue y Noroeste, pero de tal manera coordinadas que no afecten a los polos de desarrollo de las otras regiones, en particular Centro, Cuyo y Noreste”. (“Estrategia”).

Consejo Federal de Inversiones : “Bases para el Desarrollo Regional Argentino” (1963) : “...el fin ético del Estado, que es el bien común..., no admite la existencia de sectores ricos en coexistencia con otros carentes de satisfacción a las necesidades esenciales”.

“...la concentración de los recursos humanos en unas zonas y el abandono de otras con potencialidades aún no desarrolladas, implica un desaprovechamiento de los recursos naturales, que disminuye la eficiencia del sistema”.

“Las desigualdades de ingresos interregionales...” “...deberán crearse en las regiones menores, polos de desarrollo que originen y difundan una elevación material y humana que permita una integración a niveles de todas las regiones argentinas”.

“Uno de los elementos que conspiran contra la integración del territorio argentino es la existencia...de numerosos centros de decisión públicos autónomos que tienen, cada uno, sus propios objetivos y sus propios instrumentos de acción”.

“...la coordinación de las decisiones...”

“Cabe advertir, que la institución de estos órganos comunes debe hacerse con gran prudencia, y eliminando en tal caso los órganos locales que tengan atribuida la misma competencia, los cuales deberán ser absorbidos por el órgano común”.

“...estructura espacial deformada por la excesiva concentración acumulativa de los atributos esenciales en una estrecha parte del país”.

M.S. BRODERSOHN : “Regional Development and Industrial Location Policy in Argentina” (1967) : “El problema regional en Argentina es que el 77% del PNB es generado en el 22% de su territorio (B.A., Córdoba y Santa Fe) ... y por otro lado grandes Áreas con abundantes recursos,

que podrían ser integrados a la economía nacional, carecen de población e infraestructura social... Sin embargo, las diferencias absolutas de ingreso (SIC) per cápita entre provincias, si bien significativas, no tienen las características que podrían esperarse de la distribución regionalmente desbalanceada de las actividades porque tres cuartas partes de la población tienen un ingreso (SIC) per cápita cercano al promedio nacional”.

“...en menos del 0,2% del territorio (A. Metropolitana) el 45,5% del PNB es ganado (SIC) por el 36,3% de la población...”

“Las consideraciones políticas aparecen generalmente cuando hay disparidades regionales en la distribución del ingreso. La creación de nuevos polos que pueden poner en marcha fuerzas centrípetas para el desarrollo de dichos centros se convierte en un asunto ‘Político’. Sin embargo, los argumentos no son planteados en términos de un objetivo de redistribución del ingreso regional sino que en muchos casos se refieren a las ventajas económicas de la creación de nuevos polos. Así, se dice que el país sufre de gigantismo en sus ciudades principales y que de continuar esta sobreconcentración dará lugar a altos gastos per cápita en servicios gubernamentales y de capital social básico adicional, en los que no se incurriría si se desarrollaran nuevos centros”.

“Aún si suponemos que estos costos crecen con la urbanización, el objetivo de un país no es minimizar estos costos sino maximizar los beneficios sociales netos y es posible que la productividad social de corto plazo de las inversiones en Buenos Aires sea mayor que en otras regiones”.

“La región Central en Argentina tiene los problemas de congestión urbana que son característicos de regiones altamente urbanizadas... En la medida que resolvemos estos problemas, estamos también contribuyendo al desarrollo de otras regiones. Esto es así en Argentina porque el Área Metropolitana genera casi la mitad del PNB y un más rápido crecimiento industrial en esta región a su vez impulsará (**enhance**) el desarrollo económico de otras regiones debido a un incremento en la demanda por sus recursos así como un incremento en los ahorros”.

“El enfoque del CFI está basado en el supuesto -empíricamente no corroborado- de que el Área Metropolitana está en la etapa de los rendimientos netos decrecientes, y que consecuentemente el producto nacional será maximizado si se crea un polo en Patagonia, que muestra rendimientos netos crecientes. Sin embargo, en otros países existen centros urbanos que son mayores que el Área Metropolitana y no parecen tener rendimientos decrecientes”... “El crecimiento continuado de aún las más grandes regiones metropolitanas del mundo contradice la expectativa de los rendimientos marginales decrecientes a escala” (cita de J. FRIEDMAN).

“Dos asuntos están claramente involucrados en este problema: eficiencia y equidad. Por eficiencia entendemos la maximización de la tasa nacional de crecimiento, y por equidad, una distribución espacial más igualitaria del ingreso”.

“Aunque el país siente que la principal preocupación de una política de desarrollo debe ser promover la expansión de la Nación en su conjunto, los gobiernos están generalmente enfrentados con presiones políticas y sociales para actuar urgentemente en las Áreas atrasadas. En este caso, la eficiencia nacional entrará en conflicto con la equidad regional, haciendo justificable el desarrollo de estas Áreas sólo sobre bases no económicas”.

2. ELABORACIÓN DE LAS ARGUMENTACIONES

Habiendo ilustrado los términos en que usualmente se ha planteado la discusión que nos ocupa, intentaremos reconstruirla en términos lógicos, como sigue.

Aparentemente, en una primera instancia, existen cuatro tipos de consideraciones en base a las cuales se proponen cambios en la configuración espacial argentina, a saber :

a) “Sensibilidad” por el “bien común” de la sociedad

La constatación de que existen desigualdades entre unidades espaciales (provincias o regiones) en cuanto a:

- distribución de la actividad industrial y económica en general.
- ritmo de crecimiento demográfico y económico.
- desarrollo de oportunidades de empleo e inversión.
- niveles de ingreso promedio.²⁰

Lleva a proponer cambios que tiendan a acercar las situaciones de cada unidad espacial respecto a estos indicadores.

b) Economía de los recursos naturales.

La constatación de que existen grandes depósitos de recursos naturales inexplorados en el sistema, con una distribución espacial disociada de la correspondiente distribución de la población (salvo en el caso de la Pampa Húmeda), induce a afirmar que se produce una subutilización de dichos recursos y una consecuente ineficiencia del sistema productivo nacional.

c) “Sensibilidad” por los desequilibrios político-administrativos.

²⁰ Incluimos este aspecto si bien no existen datos sobre la distribución del ingreso entre regiones, y la utilización del Producto Generado como aproximación cuantitativa sin tener en cuenta las transferencias; es de dudosa validez.

Se constata que el proceso de concentración y centralización hace perder jerarquía a los Estados Provinciales tanto por la pérdida de sus bases de poder político (población, actividad económica) como por su creciente dependencia financiera y administrativa del Estado Nacional.

d) Seguridad Nacional.

Criterios geopolíticos -que equivalen en términos teóricos a visualizar el espacio como un campo de fuerzas en el cual el problema es lograr una reubicación de las masas, de modo de (al menos) hacer coincidir las fronteras políticas con las del campo de gravitación nacional- propugnan una distribución más regular de la población y la ocupación efectiva de los espacios vacíos.

A este enfoque se suman consideraciones sobre los conflictos sociales localizados -derivados de "problemas regionales"- que se propone amortiguar mediante un mejoramiento de la situación regional correspondiente.²¹

En una segunda instancia de la discusión pueden agregarse dos criterios generales:

e) Economía del Capital Social Básico.²²

Este criterio es usado por ambas partes en la discusión, y se refiere a los rendimientos netos sociales obtenidos por una inversión adicional de CSB en distintos puntos de la configuración espacial. Se supone que la asignación espacial debería ser hecha de modo de maximizar dichos rendimientos en un plazo a determinar.²³

f) El mecanismo de mercado como asignador óptimo de los recursos.

Este criterio parte del supuesto que si una economía nacional de mercado genera una determinada configuración espacial, esta es "buena" en tanto no haya interferencias deformantes (como por ejemplo la fijación de precios (CFI) uniforme de los insumos).

En cuanto a hacia qué formas concretas debería orientarse la configuración espacial, esto es menos claro. Buena parte de la discusión está planteada en términos de la visualización "centro - periferia", sin que se exprese específicamente qué estructuración desea darse a la actual "periferia".²⁴

²¹ Nótese que los criterios a) y b) son relativamente flexibles en cuanto a qué configuración espacial debe obtenerse, mientras que los correspondientes c) y d) son muchos más rígidos. Esta rigidez surge de la selección de las unidades del sistema cuya identidad debe mantenerse (caso del criterio c) o que están definidos en términos puramente espaciales (caso del criterio d).

²² Presentamos este criterio por separado pues está más al nivel de hipótesis que de constatación empírica que los cuatro anteriores.

²³ La determinación misma de este plazo es parte importante de la discusión.

²⁴ Es interesante notar que la visualización misma de qué constituye el "centro" varía según los expositores y que mientras para unos es la Pampa Húmeda, para la Provincia de Buenos Aires puede ser la Capital Federal.

Sin embargo, existe un intento por el CFI de especificar la estructura deseada, en “Bases para el desarrollo regional argentino” y recientemente el Gobierno Nacional ha designado los “Polos de Desarrollo Nacional”.

En ambos casos, las provincias “sin polos” y aún centros urbanos “candidatos” a ser polos de una misma provincia, han manifestado su desacuerdo con las respectivas propuestas.

Si nos preguntamos a continuación qué políticas se proponen para lograr los cambios deseados en la configuración espacial, estas incluyen, generalmente, entre otras formulaciones:

- 1) Desconcentración demográfica
- 2) Desconcentración industrial
- 3) Construir obras de Capital Social Básico que modifiquen los factores de localización (camino, energía, equipamiento social, etc.)
- 4) Descentralización de la “dirección económica”
- 5) Descentralización de la administración pública
- 6) Descentralización del sistema bancario
- 7) Descentralización del mecanismo de convenciones colectivas de trabajo

Otras políticas alternativas, que salen un poco del marco general de las siete anteriores son:

- 8) Centralización de ciertas funciones -actualmente ubicadas a nivel provincial- a nivel regional
- 9) Concentración del crecimiento en unos pocos puntos seleccionados como “polos”
- 10) Mejorar el funcionamiento de los mecanismos del mercado
- 11) Asegurar una realimentación de los procesos de crecimiento zonales mediante una reforma de la estructura de propiedad que evite transferencias de ingreso

Las políticas (8) y (9) son complementarias entre sí, y conflictivas, con la suposición de que debe tenderse a una similar jerarquización de los elementos componentes de la “periferia”.

La política (10) parte de supuestos definitivamente distintos con respecto a las bondades del mercado y a la concepción de los llamados “desequilibrios” regionales.

Finalmente la política (11) -planteada por la CGT- se diferencia netamente en cuanto implica una modificación de las estructuras básicas del sistema económico-social, mientras que el resto consiste esencialmente en proponer manipulaciones del espacio dentro de los marcos institucionales preestablecidos.

A partir de los elementos presentados la “discusión” puede básicamente reconstruirse como sigue:

POSICIÓN A (EQUIDAD): A partir de la constatación de que existen desigualdades entre unidades espaciales del sistema, manifestadas bajo la forma de diferencias en ciertos indicadores promedio, y bajo el supuesto de que una mayor igualdad entre regiones contribuye a una igualación del bienestar entre la población, se propugna una configuración espacial menos concentrada y centralizada, en que los indicadores de las regiones (o provincias) menos privilegiadas se acerquen a los del centro nacional predominante. El principal instrumento propuesto al respecto es el de la desconcentración industrial y la creación de niveles intermedios de decisión que puedan estructurar los intereses de la periferia. Estos niveles intermedios aparecen como necesarios pues si bien nadie propugna una dispersión total de la configuración, de hecho -al procurar cada elemento de la periferia ser el "elegido" para volcar las actividades desconcentradas- tal sería el resultado de una pugna pareja a niveles inferiores. Un complemento de racionalidad de esta posición es el de concentrar el nuevo proceso de crecimiento en las Áreas con alto potencial propio. (Se advierte que el conflicto planteado entre centro y periferia contiene también un conflicto entre elementos de la periferia).

OPOSICIÓN A (EFICIENCIA): La respuesta usual (ensayada en todos los países donde se ha dado esta discusión) es la siguiente: si existe un problema de injusta distribución de los beneficios del desarrollo nacional esto no debe resolverse por la vía de interferir en el crecimiento nacional con restricciones espaciales adicionales, pues esto disminuye la eficiencia productiva del sistema en su conjunto. En cambio, debe propiciarse una tasa máxima de crecimiento nacional, y luego distribuir los frutos en forma más igualitaria.

POSICIÓN B (EQUIDAD MÁS EFICIENCIA): Como contrarespuesta, se ensaya la siguiente proposición: no es cierto que exista un conflicto entre la eficiencia del aparato productivo nacional y la equidad interregional. Por el contrario, el crecimiento desorbitado del centro ha llevado a una situación en que los rendimientos netos debidos a crecimientos adicionales del CSB pueden ser superiores en un sistema planeado de polos de desarrollo ubicados en la periferia (provisto que se considere un plazo adecuado al tratamiento del desarrollo nacional).

OPOSICIÓN B (EFICIENCIA MÁS MERCADO): No existe evidencia de lo afirmado por la posición B. Es más, el desarrollo natural de otras economías nacionales más avanzadas muestra de por sí que un Área metropolitana puede llegar a dimensiones muy superiores a las que actualmente tiene la nacional.

III. ALGUNAS TENDENCIAS RECIENTES DEL SISTEMA ESPACIAL ARGENTINO

1. ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES INTERCENSALES DE POBLACIÓN EN EL PERÍODO 1960-1970

A. Delimitación de Áreas

A fin de obtener una primera evidencia empírica sobre las tendencias globales de concentración en el espacio nacional, y de acuerdo a los lineamientos generales de nuestro trabajo, se consideró conveniente utilizar la siguiente división del territorio:

1.1. Megalópolis

Compuesta de:

1.1.1. Área Metropolitana

Compuesta de :

Capital Federal
Gran Buenos Aires (y otros partidos)
(según delimitaciones del sistema de Planeamiento)

1.1.2. Resto de la Megalópolis

Comprendiendo algunos partidos de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

1.2. Resto del País²⁵

La delimitación de la denominada Megalópolis -que debe visualizarse como un subsistema integrado de centros y las Áreas intermedias- debe ser materia de un estudio especial, en el que combinen elementos de la realidad actual con un análisis prospectivo a un plazo no menor de veinte años. Sin embargo, hasta tanto se disponga de una delimitación así fundamentada, hemos adoptado una aproximación provisoria, a la que llegamos por el siguiente procedimiento: se definió como Megalópolis al conjunto de partidos o departamentos de la Región Pampeana tales que cumplieran las siguientes condiciones:

- a) Contener al menos una aglomeración urbana (no menor de 2.000 habitantes) caracterizada como centro industrial en 1963.²⁶

²⁵ Esta categoría es particularmente deficiente si se trata de plantear una discusión pormenorizada de los distintos elementos del sistema regional argentino pero dado el enfoque general encomendado y el poco tiempo disponible, es una aproximación suficiente para enmarcar la elaboración estadística y conceptual.

b) Ser contiguos sucesivamente a partir del Área Metropolitana.

Como excepción al criterio a) se incorporaron algunos departamentos que si bien la estructura interna de sus ciudades no permitía caracterizar como industriales, la importancia absoluta del sector manufacturero allí localizado era importante en el contexto espacial. (Ej. : Departamento La Capital, de Santa Fe). La nómina de departamentos incluidos se encuentra en el Anexo A.

B. Resultados Obtenidos^{27 28}

Que nuestro país presenta una configuración espacial altamente concentrada desde un punto de vista territorial no necesita ser demostrado, por lo que nos limitaremos al análisis de las variaciones intercensales. (Ver cuadro 1).

Surge claramente que **la Megalópolis ha crecido a una tasa superior a la nacional, lo que le ha permitido ganar casi dos puntos en la distribución porcentual de la población.**

CUADRO N°1
VARIACIONES INTERCENSALES DE POBLACIÓN

	% POBLACIÓN TOTAL		% VARIACIONES INTERCENSALES 1970/1960
	1960	1970	
(1) Capital Federal	14,8	12,7	100,0
(2) Gran Buenos Aires	19,5	23,7	142,0
(3) Área Metropolitana (1) + (2)	34,3	36,4	124,0
(4) Resto Megalópolis (Bs. As.)	5,8	5,7	113,0
(5) Resto Megalópolis (Sta. Fe)	8,3	8,1	115,0
(6) Megalópolis (3) + (4) + (5)	48,4	50,3	121,0
(7) Resto del País	51,6	49,7	112,0
(8) Total del país (6) + (7)	100,0	100,0	117,0

²⁶ Esta caracterización fue tomada de: Coraggio, J.L., Federico, A., y otros : "Caracterización funcional de las ciudades de la Región Pampeana", CONADE Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1970. En dicho trabajo se utilizó el método de los cocientes de localización, aplicado a la ocupación total por sector con referencia a la población total de la aglomeración.

²⁷ Las conclusiones que siguen surgen de los resultados provisionales del censo de 1970, y su validez depende de que estos no tengan sesgos espaciales importantes. En cuanto a la aceptabilidad censal de tales datos, dado que no es nuestra especialidad, no abrimos juicio, pero hacemos notar que no sólo se registra una inesperada disminución en la tasa nacional de crecimiento, sino que el comportamiento del grupo de extranjeros censados parece incompatible con las tasas posibles de mortalidad y los registros de migraciones existentes. Si bien ambos fenómenos pueden ser explicables, abren ciertas dudas sobre los datos provisionales utilizados. En cualquier caso, no tenemos indicadores de que pueda haber sesgos espaciales importantes.

Por otra parte un análisis a fondo de las variables demográficas puede arrojar resultados cualitativamente distintos en cuanto a la composición de la población en los distintos elementos del espacio, etc., pero los datos correspondientes no están disponibles aún.

²⁸ El análisis estadístico que sigue fue realizado conjuntamente con el Lic. Javier Lindenboim

Más precisamente, **el crecimiento se ha concentrado en el Área Metropolitana que manifiesta así una continuación de la tendencia a ganar importancia en esta distribución** (en 1947 contenía aproximadamente el 30% de la población nacional), **si bien manifiesta simultáneamente una marcada desaceleración de dicha tendencia**. En el interior del Área Metropolitana se da una casi paralización de la Capital Federal en términos absolutos, al mismo tiempo que el Gran Buenos Aires crece a una tasa intercensal que más que duplica la correspondiente tasa nacional.

Evidentemente **esta situación** es el resultado de un proceso de suburbanización de la población al que se suma el proceso de migraciones internas.

Simultáneamente **se da un proceso de pérdida de población, en términos relativos, del resto de la Megalópolis** que crece a tasas inferiores a la nacional y cercanas a las registradas en el Resto del País en su conjunto.

Es decir que, según los datos demográficos, podría estar dándose una **tendencia al mantenimiento del nivel de concentración general de la estructura espacial en términos de la visualización centro-periferia**. Esto está sustentado en la desaceleración de la tasa de crecimiento del Gran Buenos Aires así como por el lógico proceso de agotamiento paulatino de la masa poblacional potencialmente migratoria.

Si vamos más allá del esquema centro-periferia, y nos preguntamos qué tendencias muestra la configuración espacial argentina, vista ahora como sistema de centros urbanos, a través de **las variaciones de población** en la década del 60, el cuadro 2 puede ser de interés.

CUADRO N° 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS (1960) SEGÚN TAMAÑO Y TASA DE CRECIMIENTO DE SU DEPARTAMENTO EN EL PERÍODO 1960-1970

	A	B	C	TOTAL
2.000 - 10.000	112	195	68	275
10.000 - 20.000	20	39	20	79
20.000 - 50.000	6	18	13	37
+ 50.000	0	7	11	18
TOTAL	138	259	112	509

CUADRO N°2A

DISTRIBUCIÓN DE LAS AGLOMERACIONES SEGÚN TASA DE
CRECIMIENTO

	A	B	C	TOTAL
2/10	30	52	18	100
10/20	25	50	25	100
20/50	16	49	35	100
+50	0	39	61	100
TOTAL	27	51	22	100

CUADRO N° 2B

DISTRIBUCIONES DE LAS AGLOMERACIONES SEGÚN TAMAÑO

	A	B	C	A+B	TOTAL
2/10	81	75	60	77	74
10/20	15	15	18	15	16
20/50	4	7	12	6	7
+50	0	3	10	2	3
TOTAL	100	100	100	100	100

Se calcularon las tasas de crecimiento intercensal por departamento y se procedió a clasificar los departamentos en tres grupos:

A: Departamentos que perdieron población en términos absolutos

B: Departamentos cuya población creció, pero a un ritmo inferior al nacional

C: Departamentos que crecieron a un ritmo superior al nacional

Seguidamente, se clasificaron las 509 aglomeraciones urbanas (población mayor de 2.000 habitantes) detectadas en 1960²⁹ según estratos de tamaño y tasa de crecimiento del departamento al que pertenecían.³⁰

Un primer análisis de los cuadros 2A y 2B así obtenido arroja los siguientes resultados:

Del total de aglomeraciones urbanas (1960), un 78% pertenecía a departamentos que crecieron a tasas inferiores a las del país. De éstas, un 77% era de tamaño inferior a 10.000 habitantes.

²⁹ Ver César Vapñarsky : "La Población Urbana Argentina", Editorial del Instituto, 1968.

³⁰ Si bien la asignación de tasas de crecimiento departamentales a aglomeraciones no es inmediata, la falta de tiempo impidió hacer un análisis más riguroso.

Por otro lado, del 22% de aglomeraciones en departamentos que crecieron a tasas superiores al país, se da una participación más que proporcional de las ciudades mayores de 10.000 habitantes, y sobre todo de las mayores de 20.000 habitantes. Además, no hay ciudades mayores de 50.000 habitantes con tasas negativas.

Esto indica que en el país se está produciendo un proceso general de concentración que va más allá del esquema centro-periferia, si bien puede estar dinámicamente enmarcado en él (migración por etapas) que se manifiesta como una tendencia a la desaparición de centros urbanos de orden inferior y un crecimiento de los centros intermedios (en particular los mayores de 100.000 habitantes).

Por otra parte si observamos la distribución geográfica de las aglomeraciones que crecieron a tasas superiores a la nacional, se observa que están distribuidas a lo largo del territorio nacional.

2. ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES INTERCENSALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL PERÍODO 1954-1964

A. Actividades Industriales

Se utilizó información del Censo Industrial de 1953, y del Censo Económico de 1963. Los diferentes criterios y métodos utilizados en dichos relevamientos y en las correspondientes compilaciones hicieron necesarios algunos ajustes para la compatibilización de la información, que son detallados en el anexo B.

El análisis de los resultados obtenidos (ver cuadros 3 a 6) arroja las siguientes observaciones :

1. En las tres variables consideradas (obreros, establecimientos y valor agregado) la Megalópolis tiene tasas intercensales de cambio levemente **inferiores** al total nacional. Esto puede interpretarse de muy distintas maneras (suponiendo que los datos censales sean correctos) siendo necesario incorporar consideraciones sobre el posible efecto diferencial de la crisis económica de la cual salía el país al registrarse el censo de 1964³¹, sobre posibles procesos de sustitución de factores, etc. **En cualquier caso, la información disponible para este trabajo no permitió avalar ninguna hipótesis que sustentara un avance estructural de la Megalópolis sobre el resto del país en cuanto a las variables industriales consideradas se refiere.** Esto no es concluyente de ningún modo, y debe ser objeto de un estudio especial.

Si se lograra comprobar fehacientemente que esta situación de mantenimiento de posiciones relativas se ha dado o se está dando, esto

³¹ Nótese, sin embargo, que las cifras de ocupación y número de establecimientos corresponden al mes de abril de 1964, mientras que las de valor agregado son del año 1963.

es importante sólo en tanto implica que el proceso de concentración **industrial** creciente a favor de la Megalópolis estaría morigerándose.³²

Esto puede parecer incompatible con la visualización directa del crecimiento industrial de la Megalópolis, pero debe tenerse en cuenta que para **mantener** la distribución de la ocupación industrial entre la Megalópolis y el Resto del País es necesario que aproximadamente el 70% de las nuevas ocupaciones industriales se ubiquen en la primera, con una mayor densidad espacial y por tanto un mayor impacto visual.³³

2. Dentro de la Megalópolis, el Área Metropolitana tiene tasas intercensales negativas en las variables industriales consideradas, mientras que a su vez el resto de la Megalópolis registra altas tasas positivas. Como resultado, el Área Metropolitana pierde importancia relativa (ver cuadro 6) dentro de la Megalópolis.

Pero este proceso no es uniforme dentro del Área Metropolitana misma, pues, mientras la Capital Federal presenta altas tasas negativas que le hacen perder importancia relativa respecto a la Megalópolis y al país en todas las variables industriales, por su parte el Gran Buenos Aires crece a tasas superiores al país, ganando en importancia relativa respecto al país y a la Megalópolis. En qué medida estos procesos de sentido inverso dentro del Área Metropolitana reflejan un traslado efectivo de establecimientos del casco central al suburbio y en qué medida son procesos independientes (en ese sentido) sólo podrá saberse si se realiza un estudio especial al respecto.

CUADRO N°3

VARIABLES INDUSTRIALES EN 1954 Y 1964

	OCUPACION TOTAL **		OBREROS		ESTABLECIMIENTOS		VALOR AGREGADO (millones \$ c)	
	1953	1963	1953	1963	1953	1963	1953	1963
1.Capital Federal	406.922	377.621	341.564	256.184	40.080	36.585	15.518	178.958
2.Gran Buenos Aires*	295.957	383.330	255.976	266.500	25.097	37.718	10.697	194.301
3.Área Metropolitana (1)+(2)	702.879	760.951	597.540	522.684	65.177	74.303	26.216	373.260
4.Resto Megalópolis (Bs.As.)	65.599	94.623	57.010	67.798	8.657	11.110	2.643	55.182

³² Esto no necesariamente implica que el proceso de concentración espacial de la actividad económica total y de la población no prosiga simultáneamente, aunque como ya vimos antes para la población, la tendencia puede estar decreciendo, y como veremos para Comercio y Servicios, se da una disminución.

³³ Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la impresión visual guarda más relación con la capacidad potencial de los establecimientos que con los niveles efectivos de actividad.

5. Resto Megalópolis (Sta. Fe)	102.066	130.736 986.310	88.689	84.250	15.982	22.420	2.761	52.851
6. Megalópolis (3)+(4)+(5)	870.544	986.310	743.239	674.732	89.816	107.833	31.621	481.293
7. Resto del País	351.932	466.057	312.257	298.609	62.012	85.765	9.473	215.245
8. Total del país (6)+(7)	1.222.476	1.452.367	1.055.496	973.341	151.828	193.598	41.094	696.538

* Comprende también otros partidos de la Provincia de Buenos Aires incluidos en al Área Metropolitana según la delimitación del sistema de planeamiento.

** Tal como se explica en el anexo B, las cifras correspondientes a 1953 y 1963 no son comparables (las primeras están subvaluadas).

En principio, la evidencia parece sustentar, o al menos no contradice, la hipótesis de suburbanización industrial. En cualquier caso, el efecto neto es negativo, pues el Área Metropolitana en su conjunto pierde importancia relativa³⁴ y el resto de la Megalópolis gana. Este segundo aspecto puede corresponder al concepto de **“suburbanización a escala regional”**.

A este respecto es interesante observar qué estructura espacial asume el crecimiento relativo del “resto de la Megalópolis”. Si tomamos la variación intercensal de los obreros ocupados por departamentos, observamos algunos rasgos salientes :

2.1. Tres departamentos, cuyo volumen de ocupación obrera industrial representaba el 56% del total del Resto de la Megalópolis, a saber: Rosario, La Capital, Santa Fe y La Plata (incluido Berisso, Ensenada y la Zona Nacional del Puerto La Plata) crecen muy poco (caso La Plata, índice 105) o decrecen fuertemente (Rosario: índice 77, La Capital: índice 74) reduciéndose al 45%.

CUADRO N°4

VARIACIONES INTERCENSALES EN LAS VARIABLES INDUSTRIALES 1964/1954 (1954=100)

³⁴ Teóricamente y en el supuesto de que por razones exógenas se produce un traslado de industrias desde posiciones centrales hacia la periferia, este fenómeno podrá explicarse de varias maneras, entre otras (a título ejemplificativo) :

- Que las emigraciones industriales desde la Capital Federal no terminan todas en el Gran Buenos Aires sino que algunas son atraídas por localizaciones del resto de la Megalópolis o del país.
- Que el Gran Buenos Aires mismo está sujeto a presiones centrífugas en una parte de sus industrias que se localizan en el resto de la Megalópolis o del país.
- Que las relocalizaciones industriales están asociadas con cambios tecnológicos que implican una mayor concentración económica (menor número de obreros). La naturaleza exacta del fenómeno registrado y su carácter coyuntural o tendencial no pueden ser establecidos con la información utilizada en este trabajo.

	OBREROS	ESTABLECIMIENTOS	VALOR AGREGADO
(1) Capital Federal	75	91	1.153
(2) Gran Buenos Aires	104	149	1.815
(3) Area Metropolitana (1) + (2)	87	114	1.423
(4) Resto Megalópolis (Bs. As.)	119	128	2.087
(5) Resto Megalópolis (Sta. Fe)	95	140	1.913
(6) Megalópolis (3) + (4) + (5)	91	120	1.522
(7) Resto del País	95	138	2.270
(8) Total del País (6) + (7)	92	127	1.694

CUADRO N°5

DISTRIBUCIÓN DE LAS VARIABLES INDUSTRIALES EN 1965 Y 1964 RESPECTO AL TOTAL DEL PAÍS

	OCUPACION TOTAL *		OBREROS		ESTABLECIMIENTOS		VALOR AGREGADO	
	1953	1963	1953	1963	1953	1963	1953	1963
1.Capital Federal	33.3	26.0	32.4	26.3	26.4	18.9	37.8	25.7
2.Gran Buenos Aires	24.2	26.4	24.2	27.4	16.5	19.5	26.0	27.9
3.Área Metropolitana (1)+(2)	57.5	52.4	56.6	53.7	42.9	38.4	63.8	53.6
4.Resto Megalópolis (Bs.As.)	5.4	6.5	5.4	7.0	5.7	5.7	6.4	7.9
5.Resto Megalópolis (Sta.Fe)	8.3	9.0	8.4	8.7	10.5	11.6	6.7	7.6
6.Megalópolis (3)+(4)+(5)	71.2	67.9	70.4	69.4	59.1	55.7	76.9	69.1
7.Resto del País	28.8	32.1	29.6	30.6	40.9	44.3	23.1	30.9
8.Total del país (6)+(7)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*Estos porcentajes son comparables en la medida que la subestimación de la ocupación en 1953 esté distribuida uniformemente entre zonas del país.

CUADRO N°6

DISTRIBUCIÓN DE LAS VARIABLES INDUSTRIALES EN 1954 Y 1964 DENTRO DE LA MEGALÓPOLIS

	OCUPACION TOTAL		OBREROS		ESTABLECIMIENTOS		VALOR AGREGADO	
	1953	1963	1953	1963	1953	1963	1953	1963
1.Capital Federal	46.7	38.3	46.0	38.0	44.6	33.9	49.1	37.2
2.Gran Buenos Aires	34.0	38.3	34.4	39.5	28.0	35.0	33.8	40.4
3.Área Metropolitana	80.7	77.2	80.4	77.5	72.6	68.9	82.9	77.6
4.Resto Megalópolis (Bs.As.)	7.6	9.6	7.7	10.0	9.6	10.3	8.4	11.5
5.Resto Megalópolis (Sta.Fe)	11.7	13.2	11.9	12.5	17.8	20.8	8.7	10.9
6.Megalópolis	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.2. Por otro lado, ciertos departamentos de importancia intermedia en 1953 ubicados entre Rosario y el Área Metropolitana han registrado altas tasas intercensales, pasando del 7% al 17% de la ocupación obrera industrial del Resto de la Megalópolis (incluyen: Campana, Ramallo, Constitución, General López, Belgrano, San Martín y San Cristóbal).

Esta configuración hace pensar que el proceso de suburbanización industrial a escala regional se estaría dando a partir de dos focos principales: el Área Metropolitana y Rosario.

En cuanto a la naturaleza de las industrias localizadas en los departamentos mencionados en el punto 2.2., en 1963 eran principalmente³⁵ la Fabricación de Herramientas, Siderurgia, Fabricación de Material de Transporte y Destilerías (Campana).

Estos elementos constituyen una base de sustentación de hipótesis de trabajo que solo podrán ser correctamente verificados si se encararan los estudios pertinentes.

B. Actividades Terciarias

A este fin se contó solamente con datos sobre el sector Comercio y el sector Servicios tal como están definidos por los censos de 1954 y 1964.³⁶

Cuando los datos sobre actividad industrial muestran que la Megalópolis, no ha avanzado sobre el conjunto del país, una hipótesis que surge inmediatamente es la de que en el sector terciario debe estar la respuesta. **Sin embargo, los datos censales disponibles tampoco permiten sustentar la hipótesis de un avance de la Megalópolis en cuanto a las actividades terciarias censadas se refiere.**

³⁵ El Departamento de San Martín es una excepción, pues gran parte de su ocupación industrial está en el sector de Productos Alimenticios.

³⁶ No fue posible -dado el escaso tiempo disponible- analizar posibles dificultades de comparación entre ambos censos.

Del cuadro 7 surge claramente que la Megalópolis ha perdido un uno por ciento de la ocupación total del sector, dada su tasa intercensal del 24% comparada con la del resto del País que alcanza al 28%.

Contra lo que sería dable esperar, la pérdida ha sido más intensa en el Área Metropolitana, particularmente en la Capital Federal.

(Dada la falta de tiempo no fue posible estudiar en forma más desagregada estas variaciones).

CUADRO N°7

OCUPACIÓN DE LOS SECTORES DE COMERCIO Y SERVICIOS. DISTRIBUCIÓN Y VARIACIÓN INTERCENSAL. 1964/1954

	OCUPACIÓN TOTAL		DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL		VARIACIÓN INTERCENSAL
	1954	1964	1954	1964	1964/54
1.Capital Federal	376.674	399.047	33,5	28,1	106
2.Gran Buenos Aires y otros	128.831	213.601	11.4	15.0	165
3.Área Metropolitana	505.505	612.648	44.9	43.1	121
4.Resto Megalópolis (Bs.As.)	49.024	79.131	4.3	5.5	161
5.Resto Megalópolis (Sta.Fe)	103.830	127.131	9.2	8.9	122
6.Megalópolis	658.359	818.910	58.4	57.5	124
7.Resto del País	465.907	597.467	41.6	42.5	128
8.Total del país	1.124.266	1.416.377	100.0	100.0	126

3. RELACIONES ENTRE LAS DISTINTAS VARIABLES EXAMINADAS

Tal como expresáramos en capítulos anteriores, al discutir la operacionalización, del concepto de concentración, el patrón de referencia adoptado puede modificar nuestras conclusiones acerca del proceso de concentración en el país.

Como una aproximación al análisis del **estado** de concentración de las actividades económicas respecto a la distribución de la población, podemos aplicar al concepto de cocientes de localización a los datos de 1964 con el supuesto de que la distribución de la población para dicho año sería intermedia entre las de 1960 y 1970. Observamos así (ver cuadros 1, 5, y 7) que tanto la ocupación total industrial como la de Comercio y Servicios arrojarían cocientes superiores a dos (es decir que la concentración de estas variables más que duplica la de la población en la jurisdicción) en la Capital Federal; que en el Gran Buenos Aires se obtendría un cociente superior a la unidad en ocupación

industrial, pero inferior a la unidad con respecto a Comercio y Servicios, que el Área Metropolitana y la Megalópolis en su conjunto darían cocientes superiores a la unidad en ambas actividades, mientras que el Resto del país acusaría cocientes inferiores a la unidad.

Al examinar las variables de actividad económica llegamos a la conclusión de que el **proceso** de concentración a nivel de la Megalópolis, estaba detenido o al menos amenguaba en el período 1954-1964.

Cabe preguntarse si llegaríamos a la misma conclusión si adoptáramos la base poblacional y su distribución como patrón (cambiante) de referencia. Lamentablemente no disponemos de una estimación de la distribución de la población para los mismos años de los censos de actividad económica.

Sin embargo, es interesante observar (ver cuadro 8) que el comportamiento diferencial de cada unidad espacial respecto al sistema nacional es de un orden similar en las variables de ocupación, salvo para el Gran Buenos Aires, en que se advierte una tendencia a ganar posiciones justamente en el Sector Comercio y Servicios.

CUADRO N° 8

COCIENTES ENTRE LAS TASAS DE VARIACIÓN DE CADA JURISDICCIÓN Y LA CORRESPONDIENTE A LA NACIÓN

	64/54 OBREROS	64/54 COMERCIO	70/60 POBLACIÓN
Capital Federal	81	84	85
Gran Buenos Aires	113	131	121
Área Metropolitana	94	96	106
Buenos Aires	129	128	96
Santa Fe	103	97	98
Megalópolis	99	98	103
Resto del País	103	101	96
Total del país	100	100	100

4. ANALISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ENTRE LA MEGALÓPOLIS Y EL RESTO DEL PAÍS, A DOS DÍGITOS, PARA 1963

A fin de analizar un poco más en detalle el comportamiento espacial de las distintas actividades, se procedió a computar cocientes de localización al nivel de dos dígitos, utilizando datos de ocupación sectorial respecto a ocupación industrial total.

En 1963, el “Resto del País” tiene una relación más que proporcional de ocupación solamente en seis sectores, cuatro de los cuales están orientados³⁷ hacia recursos naturales principalmente ubicados fuera de la Megalópolis; a saber:

Agrupación 20³⁸: INDUSTRIAS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS (EXCL. BEBIDAS) (Incluye azúcar, envase y conservación de frutas, legumbres y pescados, etc.)

Agrupación 21: INDUSTRIAS DE BEBIDAS (Incluye industrias vinícolas)

Agrupación 25: INDUSTRIAS DE LA MADERA Y DEL CORCHO (EXCL. FABR. MUEBLES)

Agrupación 33³⁹: FABRICACIÓN DE PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICOS (EXCL. PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBÓN) (Incluye cemento)

De los otros dos sectores, uno es la

Agrupación 22: INDUSTRIAS DEL TABACO (Incluye preparación de hojas de tabaco, pero también la fabricación de cigarrillos)

que tiene dos orientaciones principales coexistentes (hacia las plantaciones y hacia el mercado) que se manifiesta en un coeficiente de localización superior a la unidad en el “Resto del País” por un lado, pero uno mucho más alto (casi igual a dos) en la Capital Federal.

Finalmente, el “Resto del País” tiene una proporción relativamente alta de ocupación en la

Agrupación 38: CONSTRUCCIÓN DE MATERIAL DE TRANSPORTE

debido principalmente a la industria automotriz en Córdoba, pero este sector también arroja cocientes de localización superior a la unidad en el resto de la Megalópolis.

La Megalópolis tiene, por su parte cocientes de localización superiores a la unidad en los catorce sectores restantes. De estos el Área Metropolitana registra una proporción de ocupación sectorial superior o igual a la total, en todos excepto la:

³⁷ El concepto de “orientación” debe ser manejado con cuidado a este nivel de agregación (2 dígitos CIU), pues dentro de cada sector pueden existir industrias con muy distinta orientación. En este contexto debe interpretarse que “una parte importante (por su volumen de ocupación) de las actividades componentes del sector tienen determinada orientación”.

³⁸ Si bien los departamentos de la Megalópolis no incluidos en el Área Metropolitana tienen cocientes de localización superiores a la unidad.

³⁹ En el caso de este sector, si bien la Megalópolis en su conjunto tiene una proporción relativamente baja de ocupación, el Gran Buenos Aires tiene una proporción (28.0) que excede su correspondiente participación en la ocupación total (este sector incluye también la industria del vidrio).

Agrupación 32: FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBÓN

de clara orientación hacia las bocas de materia prima.

En cuanto al resto de la Megalópolis (otros partidos de Buenos Aires y partidos de Santa Fe) registra altos cocientes de localización en:

Agrupación 20: INDUSTRIA DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS (EXCL. BEBIDAS) (Con una relativa dispersión espacial)

Agrupación 32: FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DEL PETROLEO Y EL CARBÓN (Concentrada puntualmente en la zona de La Plata)

Agrupación 34: INDUSTRIAS METÁLICAS BÁSICAS (Principalmente en los partidos de Rosario, Constitución, Ramallo y Campana)

Agrupación 36: CONSTRUCCIÓN DE MAQUINARIA (EXCL. MAQUINARIA ELÉCTRICA) (Principalmente en Rosario)

En la misma subregión se dan cocientes de localización levemente superiores a la unidad, en:

Agrupación 33: FABRICACIÓN DE PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICOS

Agrupación 35: FABRICACIÓN DE PRODUCTOS METÁLICOS (EXCL. MAQUINARIAS)

Agrupación 38: CONSTRUCCIÓN DE MATERIAL DE TRANSPORTE

En resumen : salvo en actividades fuertemente orientadas hacia recursos naturales ubicados fuera de la Megalópolis⁴⁰, ésta registra una concentración espacial relativa de las actividades industriales, fundamentalmente en el Área Metropolitana, si bien en el caso de la industria Siderúrgica y la Metalmecánica se registra una “suburbanización” relativa principalmente en los departamentos de Santa Fe.⁴¹

5. ALGUNOS CASOS ESPECIALES DE CRECIMIENTO PUNTUAL

⁴⁰ Después de 1963 se ha producido una tendencia de la industria automotriz a relocalizarse en la Megalópolis, por lo cual no incluimos la agrupación 38 en este resumen (ver “Estudios sobre la Economía Argentina, CGE, 1970, N°7).

⁴¹ A esto debería agregarse la tendencia reciente de la industria petroquímica a localizarse en esta subregión de la Megalópolis (ver Rofman, A. y otros, “Prediagnóstico de la estructura Productiva del Gran Rosario).

Para completar una visión realista del funcionamiento del sistema espacial argentino y sus perspectivas, queremos introducir las principales conclusiones extraídas del análisis de tres Áreas de especial interés:

A. El caso de La Plata-Berisso-Ensenada⁴²

A raíz de la evaluación del posible impacto de la planta de Propulsora Siderúrgica se analizó la estructura productiva del Área y sus tendencias y algunas de las conclusiones son las siguientes:

- (1) “Menos del 5% de las ventas industriales del Área tienen a ésta como destino y una cifra aún menor de las compras es originada en la misma”.⁴³
- (2) Con respecto a las nuevas industrias (petroquímicas, la planta de Propulsora Siderúrgica y Kayser Aluminio) son muy intensivas en capital y demandan mano de obra con alto nivel de calificación. En general no generan respecto del Área ningún tipo de impacto de envergadura ya que **los insumos que requieren son importados de fuera del Área**, ... Los impactos a nivel regional se pueden apreciar más bien en **las necesidades de mayor infraestructura que demandan**, fundamentalmente energía y transporte. Desde el punto de vista de los productos, van destinados al mercado del Gran Buenos Aires, y no se aprecian posibilidades de encadenamiento hacia adelante en el Área bajo estudio. En lo que respecta a este grupo de empresas, cabe señalar que con una perspectiva de aumento muy considerable en su nivel de actividad, la demanda futura de ocupación crecerá a un ritmo sumamente lento.

C. El caso de Tucumán

La gravedad de la crisis azucarera (40.000 empleos menos) llevó a establecer la ley 17.010 que creó el Comité Operativo Tucumán para promover la radiación de empresas industriales. A pesar de que se procedió a aplicar una batería casi exhaustiva de exenciones y subsidios, los resultados son desalentadores. Algunas conclusiones extraídas de una reciente evaluación del operativo son las siguientes:

- (1) Las nuevas actividades son principalmente de crecimiento “vegetativo” y dependen del mercado provincial y regional.
- (2) Las plantas radicadas son preponderantemente de tamaño mediano y no tienen buenas posibilidades competitivas en mercados extraregionales.
- (3) Menos del 20% de las materias primas utilizadas están originadas en la región.

⁴² “Plan de Ordenamiento Espacial y de Dotación de Infraestructura Básica: La Plata-Berisso-Ensenada (informe de Progreso)”, CEUR-CFI, 1970.

⁴³ Expresado por G. Flichman, director de los aspectos económicos del estudio en el Seminario sobre Economía Regional Argentina (UNBA).

(4) Alrededor del 40% de los nuevos empleos fueron ocupados por mujeres (que no fueron desocupadas por la crisis azucarera).

(5) El monto de subsidios otorgados ha sido muy alto.

C. El caso Córdoba⁴⁴

Córdoba es tal vez el caso más relevante de centro industrial alternativo fuera de la Megalópolis. En sus orígenes se entremezclan ciertas ventajas con respecto a la Megalópolis (energía eléctrica) con condiciones favorables por las quitas zonales y de economías externas tecnológicas derivadas de un grupo de industrias estatales (mano de obra calificada) y, no menos importante, la decisión política de que dicho complejo estatal participara con 80 millones de pesos en maquinarias y partes mientras 115 millones eran provistos por Kaiser en maquinaria y 165 millones eran cubiertos por el mercado nacional de capitales privados (asimismo el Banco Industrial otorgó a Kaiser un crédito por 200 millones a 10 años).⁴⁵

De un total de 112.000 obreros existentes en 1964, el 50% estaba concentrado en plantas metalúrgicas. Mientras a principios de la década del 60 la producción de automotores en la provincia era de cerca de 37.000 unidades (50% del total nacional) en 1970 era estimado en 32.000 unidades (19% del total nacional). “La primera industria automotriz fue cediendo posiciones a fábricas instaladas en la Megalópolis, lo que trae aparejado un traslado de funciones, talleres, fábricas de partes y servicios”, lo que a su vez afecta otros segmentos de pequeña y mediana industria.

¿Qué precipitó esta situación? El trabajo citado lo atribuye a una desfavorable posición competitiva de Córdoba ante la presión eficientista provocada por la política de integración internacional.

En primer lugar, las ventajas en materia energética se han relativizado (la instalación de nuevas usinas ha seguido un ritmo lento por sus altos costos, pues son del tipo térmico y en Córdoba el combustible sólido cuesta un tercio más que en Buenos Aires).

En segundo lugar, se ha producido un congestionamiento en ciertos tramos de sus accesos a la Megalópolis, que puede llegar a duplicar el tiempo de viaje.

Ahora se agrega la supresión de las quitas zonales. Pero el factor fundamental es que han cambiado las condiciones del mercado. Al iniciarse el proceso, podría admitirse una localización subóptima. Hoy, en un mercado oligopólico con una demanda nacional estrecha, se están sentando las bases para la competencia en el mercado latinoamericano, lo que exige localizaciones más eficientes.

⁴⁴ En este punto se sigue casi textualmente conclusiones extraídas de: “Estudios sobre la Economía Argentina”, CGE, agosto 1970, N°7: “Estructura Económica de Córdoba”.

⁴⁵ Ver M. Brodersohn, obra citada.

Otros elementos importantes para analizar el caso de Córdoba que pueden extraerse del trabajo mencionado son los siguientes:

“De la oferta total del sector industrial sólo un 17% se vuelca al Resto del País, un 0,5% se destina al exterior y el 82,5% restante se consume en el ámbito provincial” “Desde el punto de vista de la demanda, existe una marcada dependencia por los insumos extraprovinciales” ... “el 82,5% se explica por su desfavorable relación de competencia, desde el punto de vista de los costos, con la industria radicada en el Área Metropolitana. En cambio, el 17% originado en las empresas más concentradas puede afrontar esa competencia, aunque existe una marcada tendencia a trasladar funciones y partes al Área Metropolitana...”.

6. INVERSIONES DE CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO REALIZADAS ENTRE 1962 Y 1968

La información estadística que se brinda a continuación contiene las inversiones realizadas bajo los distintos regímenes de promoción existente en ese período, de alcance nacional. (Por ejemplo: Ley 14.780; Decretos 5339-63 y 31113-64; etc.)

Si bien es cierto que debería diferenciarse aquellas autorizaciones que representen efectivamente nuevas actividades industriales de las que no son más que renovación de equipos, de todos modos puede verse como las proporciones que resultan entre Megalópolis y Resto del País son similares a las señaladas en el cuadro 5 incluido en III.2.

INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS (1962-1968) en millones de U\$S

(1) Capital Federal	76,7	18,5
(2) Gran Buenos Aires más otros	125,7	30,3
(3) Área Metropolitana	202,4	48,8
(4) Otros Partidos Bs. As.	40,3	9,7
(5) Deptos. Santa Fe	45,0	10,8
(6) Megalópolis	287,7	69,3
(7) Resto del País	126,8	30,7
(8) Total del país	414,5	100,0

ANEXO A

Detalle de la Composición departamental de los agregados de los cuadros 1 a 4.

GRAN BUENOS AIRES

Comprende los Partidos generalmente englobados bajo esa denominación (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, E. Echeverría, F. Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López) además de los siguientes: Belén de Escobar, Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz, Pilar, San Vicente.

RESTO MEGALOPOLIS (Buenos Aires)

Se incluyen aquí los siguientes Partidos: Gral. Pinto, La Plata (en realidad compuesta por los de Berisso, Ensenada, La Plata y Zona Nacional Puerto La Plata), Brandsen, Chascomús, Castelli, Magdalena, Lobos, Navarro, Gral. Rodríguez, Luján, Mercedes, Suipacha, Chivilcoy, San Andrés de Giles, Carmen de Areco, San Antonio de Areco, Campana, Zárate, Chacabuco, Salto Junín, B. Mitre, Cap. Sarmiento, Rojas, Gral. Arenales, Pergamino, San Nicolás, Ramallo.

RESTO MEGALOPOLIS (Santa Fe)

Los Departamentos aquí incluidos son: Constitución, Gral. López, Caseros, Rosario, San Lorenzo, Iriondo, Belgrano, San Jerónimo, San Martín, Castellanos, Las Colonias, San Cristóbal, La Capital.

ANEXO B

ALGUNOS PROBLEMAS Y CRITERIOS APLICADOS EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN INDUSTRIAL CENSAL UTILIZADA

1. TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO

En el censo de 1963 se clasifica a los establecimientos censados en tres grupos: A, B y C (ver Censo Económico Nacional, Antecedentes, Normas y Procedimiento). De estos grupos, solo el último es incluido en la totalidad de los cuadros tabulados. Para los grupos A y B, a nivel de departamento, solamente se dispone de los siguientes atributos:

- a) Cantidad de establecimientos
- b) Personal ocupado total
- c) Valor de la producción

Por otra parte, si bien en el Censo Industrial de 1953 no se hace referencia a esta clasificación, del análisis de los cuadros de ambos censos que clasifican los establecimientos por cantidad de personas ocupadas se dedujo que en los cuadros generales del censo de 1953 se incluyeron los tres tipos de establecimientos.

2. SECTORES INCLUIDOS

La información departamental del Censo de 1953 incluye, sin discriminar, no solamente las actividades manufactureras, sino también la minería y la producción de energía eléctrica. Por esta razón, para 1963 se procedió a agregar los datos correspondientes.

3. VALOR AGREGADO

El censo de 1953 incluye el cálculo del valor agregado por departamento, cosa que no ocurre en el de 1963. Por esta razón se procedió a calcular el valor agregado por departamento utilizando la misma definición aplicada en 1953, es decir: Valor de la Producción menos Materias Primas, Combustibles, Lubricantes y Energía Eléctrica consumidas (se aplicó la tasa de energía eléctrica corrientemente utilizada en CONADE).

Una complicación adicional fue que el censo de 1963 no proporciona los elementos de cálculo necesarios por departamento para los grupos A y B. Se optó por utilizar como estimación el Valor de la Producción correspondiente, cuyo error no puede alterar los resultados dada su escasa significación en el total de producción (menos del 1%).

En todo caso la comparación intercensal de estas cifras presenta dificultades bien conocidas (tasa de inflación; variación de los precios relativos; variación de la estructura de producción, etc.).

4. OCUPACIÓN

Si bien en ambos censos se dispone a nivel provincial de una desagregación completa de la ocupación (obreros, empleados, propietarios o directores y familiares) no ocurre así a nivel departamental. Mientras para 1953 se dispone de las cifras de obreros y empleados, el censo de 1963 incluye, por un lado, el Personal Ocupado total (las cuatro categorías agregadas) y por otra la cantidad de Obreros ocupados.

Por observación de los cuadros a nivel nacional, se estimó que los cuadros de ocupación "total" departamental para 1953 tienen una subestimación del orden del 20%. Por tanto, la comparación entre ambos censos presenta dificultades que deben ser tenidas en cuenta. Por ejemplo, una tasa de cambio intercensal en base a estas cifras de ocupación "total" será válida sólo si el error del 20% mencionado se distribuye uniformemente entre departamentos, o, lo que es lo mismo, si la estructura de ocupación entre obreros y empleados por un lado y propietarios y familiares por el otro, es uniforme.

Dado que no se contó con elementos suficientes para testar esta hipótesis de uniformidad, se realizó el análisis simultáneamente para la categoría de Obreros, que era la única común a ambos censos a nivel departamental.

Sin embargo, los problemas derivados de la clasificación de establecimientos por tamaño (ver punto 1b, más arriba), obligaron a hacer un supuesto

adicional, a saber; puesto que para 1963 sólo se cuenta con las cifras de obreros para los establecimientos del tipo C, y para 1953 están agregadas las tres categorías de establecimientos, su comparación implica suponer que los establecimientos de categorías A y B no tienen obreros. Dado que a nivel nacional existe una diferencia no significativa entre el número de establecimientos de estas categorías y el total de ocupación correspondiente (año 1963) se consideró sustentada la hipótesis y por tanto comparables los datos mencionados.

IV. REPLANTEO DE LA DISCUSIÓN

Antes de empezar a replantear la discusión en nuestros propios términos, quisiéramos hacer algunas observaciones críticas sobre algunos supuestos en que está usualmente basada.

a) Sobre la subutilización de los recursos

Esta es una afirmación que, como vimos, es frecuentemente encontrada en la versión argentina (tanto como en la de otros países) de la discusión.

Existen dos supuestos detrás de tal proposición; en primer lugar que los recursos no utilizados de regiones subdesarrolladas constituyen siempre una restricción activa en el proceso productivo nacional.⁴⁶ De no ser así, su subutilización sería el resultado de la estructura relativa del sector de recursos nacionales, y utilizar más recursos de una región implicaría dejar de utilizarlos en otra.

En un segundo lugar, suponiendo que dichos recursos son efectivamente escasos a los niveles actuales de utilización, se supone adicionalmente que el costo de oportunidad de otros recursos necesarios para proceder a incrementar su tasa de explotación es menor que los beneficios adicionales que esta explotación significa. (Por ejemplo, que los costos de inversión necesarios para hacer económicamente accesibles recursos ubicados en la periferia están satisfactoriamente cubiertos por los rendimientos que se obtendrán).

Si bien es cierto que en algunos casos esta situación puede darse tanto en el largo como en el mediano plazo, creemos que no siempre es así, y **que el simple hecho de que haya recursos sin explotar no implica que el sistema esté actuando ineficientemente.**⁴⁷

b) Sobre los rendimientos en el centro y la operación del mecanismo de mercado.

En el primer capítulo adelantamos dos posibles respuestas a la aparente paradoja (en el marco teórico de una economía de mercado) entre los síntomas de congestión, contaminación, costo creciente de las obras públicas, etc. y el continuado crecimiento del “centro” del sistema. Una era la de que el “centro” como tal no tiene límites espaciales, sino que puede extenderse en el proceso conjunto de crecimiento y resolución parcial de los

⁴⁶ No nos referimos solamente al estado actual de dicho proceso sino a los estados posibles que caen dentro del rango de alternativas relevantes para el país.

⁴⁷ Una crítica similar puede aplicarse al uso indiscriminado del término “potencial”. Toda región tiene un potencial con tal de que se aseguren los recursos necesarios para hacerlo efectivo. En general estos enfoques podrían calificarse como “descuidados del lado de la demanda” del problema, en el sentido más amplio del término.

síntomas señalados⁴⁸, y que esto al menos amengua posibles tendencias a la desconcentración (en términos funcionales de centro-periferia). La otra respuesta era que el mercado en realidad no funciona bien. Por un lado, porque gran parte de las deseconomías externas son de tipo tecnológico, por tanto no se manifiestan a través del mercado (afectando directamente a la población local). Por otro lado, porque el bajo nivel competitivo del mercado nacional hace posible que parte de las deseconomías de tipo pecuniario (mayores costos de transporte, de la tierra, etc.) se puedan trasladar directa o indirectamente a través de los precios de los productos a la población de otras regiones y a algunos estratos de la población local que no perciben los correspondientes beneficios de la concentración. Finalmente, porque el Estado, al actuar como acondicionador del espacio para las actividades dominantes, efectúa una transferencia de las deseconomías externas a través de la dispersión de la carga impositiva entre la totalidad de la población y de la actividad económica.⁴⁹

De este modo, no es posible imputar a cada decisión de localización en el “centro” los costos correspondientes.

c) Sobre los Polos de Desarrollo

Este concepto puede visualizarse como una propuesta seria contra los procesos de filtración de la periferia hacia el centro. Sin embargo, el uso indiscriminado del término y la constatación de las condiciones reales de funcionamiento de nuestro sistema espacial nos inclinan a verlo como simple elemento de un cuerpo ideológico, despojado ya de contenido real.

En cualquier caso aún los sostenedores más realistas del polo de desarrollo como estrategia para lograr algunos de los objetivos usualmente planteados desde un punto de vista social y nacional, son pasibles de una crítica que trasciende lo metodológico: cuando se plantean como disyuntivas el crecimiento desordenado de la Megalópolis por un lado, y un sistema programado de polos por el otro, se olvida que, en las condiciones reales del sistema, la segunda alternativa supone un esfuerzo de planificación tal que, si fuera factible, también sería factible el crecimiento ordenado de la Megalópolis, y ya no quedan muchas bases para afirmar que la segunda alternativa es más eficiente que la primera, a igualdad de otras condiciones.⁵⁰

d) Sobre las tendencias del sistema espacial

⁴⁸ Para una discusión más detallada del proceso de suburbanización, ver G. Geisse y J.L. Coraggio, obra mencionada.

⁴⁹ No es esta la única forma en que opera el Estado. Por ejemplo, cuando se priva de ventajas impositivas a las industrias ubicadas en la Capital Federal y alrededores, sería un error considerarlo como un vuelco a favor de la “periferia”. Se trata esencialmente de una medida de ordenamiento del territorio de la Megalópolis. Esto puede comprenderse si se percibe las tendencias del sistema espacial a que hacemos referencia más adelante.

⁵⁰ Por otra parte no es solo cuestión de capacidad de planificación del Sector Público. Un caso de polo creado, cuyos logros al menos valen la pena ser discutidos, es el de Guayana ; y para lograrlo fué necesario dedicarle durante 10 años una cuarta parte de la Inversión Bruta Nacional, lo cual no parece reproducible en nuestro país por las substancialmente diferentes condiciones nacionales.

En la mayoría de las exposiciones que abogan por un vuelco de atención hacia la “periferia”, está subyacente una serie de supuestos sobre las tendencias pasadas y futuras del sistema espacial.

En nuestra opinión, es necesario conocer científicamente cuales son las reales tendencias estructurales del sistema, para poder “cabalgar” sobre ellas. En caso contrario, pueden cometerse errores serios en las políticas propuestas, y por ejemplo, visualizar como triunfos hechos que de cualquier manera hubieran ocurrido a un costo menor,⁵¹ o perder oportunidades relevantes a cambio de espejismos.

Tales tendencias sólo podrán conocerse con un grado aceptable de confiabilidad, en base al conocimiento científico de los procesos de estructuración espacial dentro del marco general de funcionamiento del sistema nacional e internacional.

Cuando se proponen leyes de promoción para lograr el desarrollo regional, cuando se lucha por lograr que una ciudad sea designada “polo de desarrollo” cuando se imaginan fabulosos impactos para la instalación de un complejo, cuando se hacen planteamientos sobre la descentralización pública, se está ignorando el funcionamiento real del sistema.

Por último, cuando se supone que el Estado mismo es suficientemente autónomo como para configurar el espacio a través del planeamiento, se está ignorando el funcionamiento real del sistema, o se están suponiendo cambios estructurales importantes en el mismo.

Hechas estas observaciones, pasamos a replantear el problema.

TENDENCIAS PROBABLES DEL SISTEMA

Cualquiera sean los objetivos planteados para la configuración espacial argentina, toda política propuesta debe basarse en una prognosis de las tendencias más probables de la misma.

Nuestra hipótesis, que deben ser testadas con investigaciones posteriores y que han sido sustentadas con más detalle en otro trabajo⁵², son las siguientes:

- (1) El país está entrando en una **etapa de su desarrollo que puede ser caracterizada como de apertura de la economía industrial, y de presión eficientista**. Esto implica, entre otras cosas, que las localizaciones industriales existentes serán sujetas a un test de eficiencia, y que las nuevas localizaciones serán cuidadosamente estudiadas.

⁵¹ Por ejemplo, ante un Estado que promueve casi cualquier actividad en cualquier lado de la periferia, el comportamiento esperado de una empresa que de cualquier manera se ubicaría en la periferia, será el de solicitar tratamientos preferenciales e incluso lograr que se hagan decretos a su medida, tratando de maximizar sus beneficios.

⁵² G. Geisse y J.L. Coraggio, obra citada.

- (2) Dada la imposibilidad de, descuidar nuestro centro industrial de orden internacional, el Estado seguirá concentrando buena parte del CSB en la Megalópolis y comenzará a ejercer crecientes funciones de ordenamiento interno en la misma.
- (3) Como consecuencia de sus factores de localización favorables y de la acción del Estado, **la Megalópolis seguirá creciendo, a través de un proceso de suburbanización industrial** contigua al Área Metropolitana y también discontinua con asentamientos en la franja Santa Fe-Área Metropolitana y en centros menores cercanos.⁵³
- (4) Las decisiones de localización estarán orientadas esencialmente por la demanda de insumos de uso industrial (agua, energía, terrenos, transporte, etc.) cuya existencia generalmente no estará asociada con el equipamiento social de la población.
- (5) La población atraída por estas localizaciones creará demandas por equipamiento social, incrementando las presiones sobre el Sector Público a invertir en la Megalópolis.
- (6) Otras industrias importantes estarán orientadas hacia los depósitos de recursos naturales en la “periferia”, y ocuparán posiciones costeras sobre el litoral marítimo al sur de Buenos Aires, o mediterráneas en el Resto del País. En ambos casos, **difícilmente generarán de por sí concentraciones industriales complejas, y tenderán a actuar como enclaves de drenaje hacia la Megalópolis y hacia el resto del mundo.**
- (7) Este proceso de instalación de enclaves exigirá del Estado inversiones en infraestructura de transportes, energía, etc., que no podrán estar concentradas en un Área de la periferia por la naturaleza dispersa de las mismas orientaciones industriales.
- (8) En general, tanto las industrias nuevas de la Megalópolis como las de los enclaves, serán capital-intensivas, generando un volumen limitado de ocupación directa. Las ocupaciones que se generen en forma indirecta tenderán a producirse principalmente en la Megalópolis, tanto más cuanto al sistema estarán más eficientemente interconectado por las obras de infraestructura de transporte y comunicaciones.
- (9) La “integración” del mercado nacional y el cambio tecnológico hará desaparecer actividades industriales artesanales, provocando una concentración técnica y espacial, y por otro lado contribuirán a acelerar la expulsión de mano de obra de las áreas agrícolas existentes.

⁵³ No sería improbable que las nuevas interconexiones con Entre Ríos induzcan cierto desarrollo en la otra margen del río Paraná.

- (10) Esto provocará la paulatina desaparición de centros urbanos menores cuya población tenderá a concentrarse, en una primer etapa, parte en la Megalópolis, subiendo la tasa de desocupación en los primeros.
- (11) Esta situación de desocupación en los centros intermedios no podrá durar mucho. Los enclaves industriales y las industrias regionales de la periferia pueden sostener un cierto número de habitantes (incluido un cierto coeficiente de desocupación disfrazada y abierta) y el resto migrará a la Megalópolis.
- (12) Este proceso migratorio tiende a desacelerarse ya en Argentina, en lo que hace a su primer etapa, y es de esperar que en la próxima década se llegaría a un cierto ajuste de la segunda etapa.
- (13) En cuanto al sector terciario, mantendrá una cierta proporción con las actividades básicas y la población en los centros periféricos pero crecerá desproporcionalmente en la Megalópolis, tanto por la centralización creciente del sistema como por las pautas diferenciales de consumo generadas por un sector de la población ubicado en la misma.
- (14) En resumen, llegamos a una configuración espacial más concentrada y centralizada pero simultáneamente se produce una desconcentración espacial de la producción industrial, en tres escalones: contigua (suburbanización del Área Metropolitana), discontinua regional, (“subregionalización” de la Megalópolis) y discontinua nacional (enclaves de drenaje).

En este conjunto de hipótesis hay dos supuestos fundamentales:

- a) Que **el Estado se comporta como elemento endógeno del sistema**, en cuanto no fija objetivos para la configuración espacial distintos de las tendencias operantes y procede realmente a implementarlos. Esta situación puede ser compatible con el enunciado permanente de deseos de descentralizar y desconcentrar (ver Capítulo II) y aún con leyes de promoción industrial, etc. Lo importante es que **el capital privado (sobre todo el extranjero) no estará dispuesto a colaborar en forma permanente en proyectos que no rindan beneficios comparables a otros alternativos**. Además las empresas estatales también estarán sometidas a presiones eficientistas. Por otra parte, en los casos en que la promoción efectivamente atraiga algunos proyectos, su efecto sobre la ocupación será de poca importancia y su perdurabilidad, dudosa. Incluso puede ocurrir que el mismo capital nacional encuentre más ventajoso invertir en países vecinos que en el interior del país.
- b) Que **el nivel de conflicto social** generado por este proceso en sus distintas etapas no producirá cambios importantes que puedan modificar el modelo mismo sobre el cual se basa. Nótese que en la etapa actual dicho conflicto está localizado justamente en los niveles intermedios del sistema espacial urbano y no es imposible su transferencia posterior al “centro” mismo del sistema.

Nótese en qué medida **este proceso depende del modelo mismo de crecimiento nacional supuesto inicialmente**. Esto puede inducir a un replanteo de dicho modelo, hacia otro **más cerrado y con mayor autonomía nacional** en las decisiones, que eventualmente posibilitaría una distinta configuración del espacio. La factibilidad de tal proyecto y los cambios que introduciría en las tendencias espaciales, es materia de otra discusión que excede los alcances de este trabajo.

Lo expresado hasta aquí es solamente un conjunto de hipótesis que requieren ser testadas en una investigación a fondo de las condiciones que han regido el desarrollo histórico del espacio nacional así como de las tendencias ya presentes en las actuales estructuras nacionales e internacionales.

En todo caso, hemos tratado de que tales hipótesis fueran lo más realistas posible, pues uno de los peligros más graves en que puede caer el analista o el planificador es el del utopismo, que no reconoce que la estructuración del aparato de planificación -el regional en particular- está limitada por las condiciones político-económicas reales del país.

OBJETIVOS Y POLITICAS

Si partimos de las tendencias descritas, y tomamos al pie de la letra los enunciados descentralistas y desconcentradores de diversos funcionarios y organizaciones, surgen las siguientes consideraciones:

En primer lugar, nos preguntamos **por qué es relevante esta discusión**, que ha ido ocupando posiciones cada vez más destacadas en las declaraciones oficiales de los últimos años.

A nuestro juicio, **esta discusión substituye parcialmente otra más general sobre objetivos socio-políticos**.

Efectivamente, en algún momento se llegó a vincular estrechamente la descentralización espacial con un mejoramiento en las condiciones de vida de la población en su conjunto (consideraciones de equidad). La constatación de que existían fuertes diferencias en el "bienestar promedio" entre las regiones periféricas y el "centro", llevó a proponer un reordenamiento espacial del aparato productivo como medio para corregir tal situación. La respuesta lógica -analizada anteriormente- fue que el modelo de producción era relativamente independiente del modelo de distribución, espacialmente hablando, y que la forma más eficiente de lograr los objetivos era manipulando el segundo modelo y no el primero. Claro está que **nunca se procedió a modificar el modelo básico de distribución** y el problema subsiste en nuestros días, agravado.

Sin embargo, a nuestro juicio, las condiciones reales del problema espacial han cambiado lo suficiente como para que, a partir de los mismos objetivos sea necesario revisar las propuestas efectuadas, para evitar que se conviertan en enunciados utópicos e ineficientes.

En otros términos, **es necesario volver a los objetivos de más alto nivel.**⁵⁴

Por ejemplo, si partimos del objetivo de **mejorar la distribución del ingreso entre la población nacional**, esto se plantea esencialmente como una redistribución entre estratos de ingreso. Solamente en la medida que exista asociación geográfica entre distintos estratos de ingreso y regiones, puede este objetivo ser planteado en términos de redistribución entre regiones. A nuestro juicio, no está claro que tal asociación exista.

Si bien es probable que se dé una concentración en la “periferia”, de la población en condiciones de subsistencia su importancia cuantitativa dentro del estrato más amplio de la población con bajos ingresos es relativamente menor, y en cambio puede esperarse que una proporción elevada de este estrato esté concentrada en la Megalópolis, con tendencia creciente.⁵⁵

Si esta proposición es aceptada, reafirma que el objetivo inicial no puede ser logrado con una manipulación **espacial** del aparato productivo sino que es necesario operar directamente con el modelo de distribución, que no es independiente del modelo mismo de producción.

Si el objetivo no es planteado en términos de la población nacional en su conjunto, sino de **lograr dentro de cada elemento espacial una estructura interna de distribución de ingresos más parecida a la nacional**, subsisten dos problemas.

En primer lugar, la desconcentración de plantas industriales -instrumento generalmente propuesto- no garantiza el logro del objetivo propuesto. Por un lado por sus características tecnológicas que generan una relativamente baja demanda de mano de obra directa,⁵⁶ en segundo lugar, por las filtraciones a que está sujeto su impacto, tanto por el lado de los insumos como por el lado de las inversiones inducidas hacia adelante, que tienden a localizarse en la Megalópolis. Por otro lado, por su característica fundamental de enclave de drenaje, que transfiere los excedentes generados al centro de origen del capital, sea este la Megalópolis o el resto del mundo.

En segundo lugar, si se lograra que una parte importante de los impactos y excedentes generados por el proyecto quedaran en la región, esto no garantiza que la distribución interna del ingreso mejore, aún cuando pueda aumentar el promedio regional.⁵⁷

⁵⁴ En cualquier caso, es necesario investigar sobre este tema, pues las hipótesis usualmente implícitas son altamente discutibles.

⁵⁵ Otros elementos de esta discusión pueden encontrarse en: J.L. Coraggio: “Equidad y Conflicto entre regiones”, CEUR-ITDT, 1969.

⁵⁶ Incluso puede sustituir ocupación artesanal (modernización) en cantidades superiores a los nuevos puestos generados.

⁵⁷ Esto es tanto más deseable en cuanto el “eficientismo” es una mezcla de criterios de decisión nacional y de elemento ideológico utilizado frecuentemente para justificar decisiones que obedecen realmente a otros criterios.

Ambos problemas exigen respuestas que no pueden encontrarse en el modelo aislado de producción, sino que deben ser buscadas investigando en el modelo de distribución y sus interdependencias con el primero. En todo caso, es necesario **romper con el espejismo del “industrialismo” subyacente en la discusión usual sobre los problemas regionales, en el sentido que la localización de industrias manufactureras no es condición suficiente (y en algún caso puede no ser necesario) para mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de una región.**

Otro ejemplo de error en el planteamiento de objetivos y estrategias se da con algunos análisis recientes sobre el problema de la **dependencia**.

Si bien un análisis histórico permite atribuir al modelo de crecimiento dependiente la configuración espacial concentrada y centralizada de nuestros países, no se sigue que para romper la relación de dependencia sea necesario (y mucho menos suficiente) modificar la configuración espacial como parece suponerse.

En ambos ejemplos es necesario hacer un esfuerzo para des-localizar los fenómenos, pues se corre el riesgo de confundir las manifestaciones espaciales con los fenómenos mismos.⁵⁸

Finalmente, otra pregunta que merece ser investigada es la siguiente: **¿Cuáles son los factores limitativos a una política de desconcentración y descentralización?** A nuestro juicio, las limitaciones fundamentales serán detectadas en el modelo y ritmo de crecimiento nacional adoptado y en su correspondiente modelo de distribución.

En cualquier caso, **el problema de la estructuración espacial es esencialmente político-social, y todo planteamiento en que se confundan objetivos sociales con consideraciones de eficiencia económica desvía la atención de los aspectos claves de la discusión.**

Es necesario rechazar los términos de la discusión tal como es planteada por los “eficientistas”⁵⁹ (y por tanto adoptar la posición denominada “B” más arriba) pues nos aleja del problema central. En cambio, proponemos que se impone **volver a los objetivos de nivel superior, con la posibilidad de encontrar que la evolución de las estructuras espaciales mismas y la persistencia de los mecanismos básicos del sistema económico-social hacen evidentemente inapropiadas propuestas parciales que en un momento parecieron relevantes.**

⁵⁸ Finalmente, habría que considerar los costos de la infraestructura social que generalmente requieren los proyectos de gran tamaño.

⁵⁹ Es sintomático que en las citas del Cap. II se hace referencia a la igualdad, equilibrio, armonía, etc., entre Provincias o Regiones, como si las unidades espaciales cobraran vida propia.

