

# Política e desenvolvimento do território

# **BRASIL-ARGENTINA**

Reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico



 Hexis  
editora

Organizadores  
**Hermes Magalhães Tavares**  
**Jorge Luis Hernández**  
**Analía Emiliozzi**

**Política e  
desenvolvimento  
do território**

**BRASIL**

**ARGENTINA**

**Reflexões de um projeto de  
intercâmbio acadêmico**

Este livro apresenta um conjunto de produções feitas durante a execução do Programa “Centros Associados para o Fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação – Brasil / Argentina” (CAFP BA 041-12), financiados pelos governos dos países participantes, através da Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES) e da Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) do Ministério da Educação da República Argentina.

**Instituição promotora**

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), via Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR).

**Instituição receptora**

Facultad de Ciencias Económicas da Universidad Nacional de Río Cuarto, via Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial.

**Política e desenvolvimento do território**  
**BRASIL-ARGENTINA**

**Reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico**

**Organizadores**

**Hermes Magalhães Tavares**

**Jorge Luis Hernández**

**Analía Emiliozzi**



**Rio de Janeiro • 2018**

Este livro apresenta um conjunto de produções feitas durante a execução do Programa “Centros Associados para o Fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação – Brasil / Argentina” (CAFP BA 041-12), financiados pelos governos dos países participantes, através da Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES) e da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU) do Ministério da Educação da República Argentina.

**Instituição promotora:** Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), via Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR).

**Instituição receptora:** Facultad de Ciencias Económicas da Universidad Nacional de Río Cuarto, via Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial.

## **Política e desenvolvimento do território BRASIL-ARGENTINA**

### **Reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico**

#### ORGANIZAÇÃO

Hermes Magalhães Tavares

Jorge Hernández

Analía Emíliozzi

#### LAYOUT DE CAPA

Vanina Vairoletti

#### FOTOS DA CAPA

Juliette Giannesini e Maximiliano Dobladez

#### EDIÇÃO

Ali Celestino

#### REVISÃO EM PORTUGUÊS

Luiza Miriam Ribeiro Martins

#### PROJETO GRÁFICO

Samuel Tavares Coelho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angelica Ilacqua CRB-8/7057

P829

Política e desenvolvimento do território Brasil-Argentina reflexões de um projeto de intercâmbio acadêmico / organização de Hermes Magalhães Tavares, Jorge Hernández, Analía Emíliozzi.— Rio de Janeiro : Hexis, 2018.  
208 p.

Textos em português e espanhol

Bibliografia

ISBN: 978-85-62987-23-6

1. Brasil - Argentina - Economia 2. Brasil - Argentina - Política e governo 3. Brasil - Argentina - Desenvolvimento 4. Relações exteriores - Brasil - Argentina I. Título II. Tavares, Hermes Magalhães III. Hernández, Jorge III. Emíliozzi, Analía

CDD 330.98

18-1737



“Hexis” é um selo editorial da  
Ali Comunicação e Marketing  
Av. Pres. Vargas 590, sala 2014  
Rio de Janeiro, RJ, CEP 20071-000  
[www.hexiseditora.com.br](http://www.hexiseditora.com.br)  
[hexis@alicomunicacao.com.br](mailto:hexis@alicomunicacao.com.br)

# Sumário

<b>Introducción</b> .....	5
Hermes Magalhães Tavares, Jorge Hernández e Analía Emiliozzi	
<b>RIO CUARTO</b>	
Textos dos autores argentinos	
<b>Población y desarrollo territorial en Argentina</b> .....	13
Gustavo Busso	
<b>Disparidades regionales recientes en Argentina y Brasil</b> .....	43
Cecilia Bressan, Marianela Gomez e Pamela Mariel Natali	
<b>Innovación y producción en territorio pampeano</b> .....	57
Jorge Luis Hernández, María Florencia Granato e Analía Laura Emiliozzi	
<b>Mercado turístico autorregulado y la cepa turística de la enfermedad holandesa</b> .....	77
Guillermo Oglietti	
<b>Las Comunidades Regionales con instrumento de políticas de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina</b> .....	87
Mónica Donadoni, Analía Laura Emiliozzi e Mónica Beatriz Castro	
<b>Estudio de la dinámica poblacional de los asentamientos urbanos en Argentina</b> .....	103
María de los Ángeles Galfioni, Franco Gastón Lucero, Jorge Luis Hernández e Gabriela Inés Maldonado	
<b>Dinámica regional y mercado de trabajo local: una experiencia pampeana</b> .....	121
Jorgelina Giayetto, Pamela Mariel Natali e Jorge Luis Hernández	
<b>RIO DE JANEIRO</b>	
Textos dos autores brasileiros	
<b>Uma visão panorâmica das políticas federais para o Nordeste brasileiro</b> ..	143
Hermes Magalhães Tavares	
<b>Formatos institucionais e arenas políticas da formulação de políticas de desenvolvimento regional: três experiências brasileiras</b> .....	161
Rainer Randolph	
<b>Mediações entre o território e o mercado de trabalho</b> .....	175
Alberto de Oliveira	
<b>Espaço simbólico e social na política urbana global</b> .....	195
Tamara Tania Cohen Egler	



# Introducción

Hermes Magalhães Tavares<sup>1</sup>

Jorge Luis Hernández<sup>2</sup>

Analía Emiliozzi<sup>3</sup>

Sucedendo a um longo período de expansão de quase três décadas, desde o fim da segunda guerra mundial, o capitalismo enfrentou uma crise de grandes proporções a partir de 1972/73. A nova crise apresentou características típicas das grandes crises anteriores do capitalismo, mais ainda: o fenómeno que ficou conhecido como “estagflação” (inflação associada a baixo crescimento e altas taxas de desemprego) e o desmoronamento da indústria pesada, que atingiu principalmente grandes regiões de concentração desse tipo de indústria nos países centrais (nordeste e região dos lagos, nos Estados Unidos; norte e nordeste da França; norte da Itália, etc.).

Esse último ponto chamou a atenção de um grupo de pesquisadores da América Latina, preocupados com os possíveis impactos sócio-espaciais da crise em seus respectivos países. Essa motivação levou a um encontro realizado na Colômbia, em 1988, que reuniu estudiosos de questões do espaço territorial latino-americano.

Os laços dessa reunião e o projeto de investigação entre o IPPUR(UFRJ) e o MDyGT(UNRC), gerador desta publicação, são detalhados no texto a seguir, elaborado por Jorge Hernández, que os outros dois organizadores também assinam.

“El libro que estamos presentando, entendemos, tiene un doble valor: el intrínseco del acontecimiento de compartir un esfuerzo individual y/o colectivo con la esperanza que pueda disparar una acción u otra reflexión, más profunda o completa, que permitan que la vida de alguien, espacialmente localizado, pueda cambiar para mejor; y otro, muy especial, el de expresar el cierre de una experiencia de cooperación entre personas y países que ha permitido, no sólo fortalecer los vínculos personales e institucionales y los programas originalmente articulados, sino también, y fundamentalmente, la ampliación de espacios de formación e investigación.

Específicamente, este libro articula un conjunto de producciones que fueron realizadas en el transcurso de la ejecución del Programa “Centros Asociados para el Fortalecimiento de Posgrados – Brasil/Argentina” (CAPF BA 041-12), financiados por los gobiernos de los países intervinientes a través de la Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la República Argentina, involucrando como

---

1 Responsable proyecto CAPF-BA 041/12 por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

2 Responsable proyecto CAPF-BA 041/12 por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

3 Participante proyecto CAPF-BA 041/12 por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

institución promotora a la Universidade Federal do Rio de Janeiro, a través del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - (IPPUR), y como institución receptora a la Universidad Nacional de Río Cuarto, por intermedio de la Facultad de Ciencias Económicas, permitiendo la articulación del “Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR)” brasileiro, con la “Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial” desarrollada en Argentina.

La cooperación aquí expresada está basada en una trayectoria de contactos entre los diferentes centros que constituyen las partes del actual proyecto a través de relaciones institucionales y especialmente, del intercambio científico entre sus respectivos docentes e investigadores.

En este sentido, los primeros contactos entre docentes e investigadores ocurrieron en el año 1994 en ocasión de la formalización de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio (RII). Desde entonces los seminarios realizados bianualmente en la misma han permitido una renovación y profundización del trabajo conjunto y una ampliación de contactos a través de los docentes e investigadores que presentaron sus trabajos en dichos eventos.

Fue en el ámbito de la RII que se creó la Red Iberoamericana de Postgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET). Su principal objetivo es estimular el intercambio de experiencias académicas, la discusión de las tendencias teórico-metodológicas y la promoción de una mayor articulación entre programas y cursos de postgrado en América Latina. Tanto la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial (MDyGT), como el programa de Posgraduación en Planeamiento Urbano Regional del IPPUR/UFRJ participan de esa red. Los encuentros periódicos de RIPPET sirvieron para estrechar los contactos entre las instituciones a través de sus representantes ligados a los respectivos postgrados, constituyendo un hito importante el encuentro de la Red llevado a cabo en el año 2007 en la Ciudad de Río Cuarto que contó ya con la participación del IPPUR.

Una primera iniciativa de cooperación institucional entre los centros que presentan el proyecto fue realizada en ocasión de la Convocatoria del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias lanzado en el 2006 por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) de Argentina. Así, en la implementación de dicho programa, ha sido posible realizar con el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) evaluaciones sobre los respectivos currículos académicos y mecanismos de conversión de créditos, como también la identificación de acciones para el fortalecimiento de la enseñanza de ambos cursos. La Convocatoria de la SPU fue reeditada en el 2007 y la MDyGT envió nuevamente la postulación en asociación con el IPPUR y, habiendo logrado su aprobación, permitió el fortalecimiento del vínculo manifestado en visitas recíprocas con actividades de docencia de postgrado, presentación de seminarios y la dirección de tesis compartida.

Dentro de los logros más destacados de la relación, se debe mencionar la acreditación otorgada por la CONEAU al Doctorado en Desarrollo Territorial llevada a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto. En el proceso de su construcción curricular y normativa ha sido muy importante la cooperación ofrecida por el IPPUR, junto a otras instituciones entre la que destacan el



Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Sur, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-Conicet) y el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT- del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad de Buenos Aires.

El doctorado antes referido tiene una fuerte imbricación con la MDyGT por lo que su jerarquización se hace más relevante, destacándose, así, las contribuciones de la cooperación interinstitucional.

El programa de Postgraduación en Planeamiento Urbano y Regional del IPPUR, como entidad promotora, es uno de los más antiguos del área en Brasil; fue creado en 1972 y ha concretado una serie de convenios y cooperaciones de enseñanza e investigación con varios países de América Latina (Argentina, Bolivia, Colombia y otros). El programa se caracteriza por una cuidadosa orientación metodológica de los trabajos de sus alumnos, desde su entrada en la maestría se desarrolla una enseñanza que los coloca en contacto con cuestiones interdisciplinarias del planeamiento urbano y regional y además, ejerce un estímulo a que los estudiantes se involucren en las investigaciones de los docentes como forma de profundizar su formación, tanto en relación al contenido, como a las prácticas científicas de la investigación.

La enseñanza se beneficia de una vigorosa actividad de investigación de los diferentes laboratorios del IPPUR que también abren a los alumnos la posibilidad de participar en diferentes prácticas profesionales, tanto dentro de la Administración Pública en los diversos niveles de gobierno, en los consejos municipales, como así también, en las organizaciones no gubernamentales y comunidades.

Con ese espíritu solidario y fraterno, el IPPUR ha recibido en diferentes misiones a docentes, quienes han podido fortalecer y adecuar sus saberes a los requerimientos de la MDyGT, y también a alumnos, los que han podido perfeccionar sus investigaciones permitiéndoles el acceso a su graduación o el avance de sus proyectos de tesis.

Por otra parte, el Coordinador por la parte brasilera y un grupo de docentes han participado de simposios, seminarios y conferencias en la Universidad Nacional de Río Cuarto, en algunos casos extendidas a otras universidades nacionales argentinas, ampliando el número de receptores de sus propuestas de apoyo, estimulando el debate y las reflexiones desde la perspectiva latinoamericana.

Este prolífico desarrollo de programas de investigación, intercambio y cooperación internacional ha dado origen a este libro, el cual recoge una diversidad de enfoques sobre los fenómenos territoriales, constituyendo una virtud el abordaje multidisciplinar del territorio, enfatizando su foco en las dimensiones económicas, social y política-institucional.

Esta convergencia analítica se recuesta sobre la visión compartida en la naturaleza del objeto de estudio, el territorio, que como se profundiza en el contenido de este libro, es el resultado del ejercicio de relaciones sociales heterogéneas espacial y temporalmente determinadas. Estas relaciones están conducidas por los intereses de los actores sociales involucrados y se materializan en el espacio mediante acciones concretas que responden a patrones preestablecidos por el modelo socioeconómico vigente. Así, el espacio geográfico se entiende como territorio usado, asiento de una

trama de relaciones materiales y sociales con diferentes densidades, configurando un escenario de cooperación y disputa que va definiendo la dinámica de un lugar específico y las condiciones de vida de sus habitantes.

Esta comprensión del territorio como espacio social construido, dinámico y conflictivo, debe incorporar en la interpretación de su dinámica las tensiones en las que se expresan las acciones que responden a intereses de diferentes escalas territoriales articulando un orden global y otro local, con diferentes intensidades de mediaciones interescalesares.

El subcontinente latinoamericano ofrece evidencia de una articulación subordinada de sus territorios a la división internacional del trabajo (DIT), generando un uso de los espacios nacionales y subnacionales que les define o condiciona su trayectoria. Las variantes regulatorias con las que los estados nacionales fueron matizando su inserción a la DIT, delinearon diversos modelos de desarrollo que, en el despliegue de sus actividades identitarias, fueron modelando las disparidades territoriales que hoy se observan.

En tal sentido, los trabajos de Hermes Magalhaes Tavares y Gustavo Busso aportan a la comprensión de las trayectorias regionales del Brasil y la Argentina en una temporalidad extendida, en tanto, Bressan, Gomez y Natali, ofrecen una radiografía de las disparidades regionales observadas en ambos países en las dos últimas décadas.

El trabajo de Magalhaes Tavares reflexiona sobre la “cuestión regional” en Brasil y su relación con la acción del Estado, enfatizando en el análisis de la región del Nordeste entre los años 1930 y 1990. Por su parte, Busso recorre la historia del territorio argentino desde la época colonial hasta el pasado reciente, a través de una lectura analítica de los flujos migratorios internos.

La propuesta de Bressan y otros, a través de la utilización de cartogramas, entrega una lectura de la heterogeneidad interregional, que permite explorar potenciales factores de reproducción de la desigualdad.

El resto del libro ofrece un recorrido más focalizado, en términos temporales o espaciales, abordando categorías analíticas, políticas y resultados que permiten diálogos y paradojas que, entendemos, serán seminales de nuevas cooperaciones.

Focalizando en el diseño de políticas de desarrollo regional, Rainer Randolph, reflexiona sobre la presencia de algunos elementos centrales en la producción de espacio. Allí, analiza y debate los efectos territoriales del planeamiento y las acciones del Estado registrando tres experiencias del Brasil desde la década de 1990, y su abordaje de los Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), lo cual permite dialogar en términos de instrumento de gestión de territorios subnacionales con las Comunidades Regionales que presentan Donadoni, Emiliozzi y Castro, acercando evidencia de los alcances, potencialidades y limitaciones de asociaciones y/o alianzas de instituciones de diferentes naturalezas de esas construcciones políticas.

Se aborda en este libro también la cuestión acerca de cómo la construcción de diferentes tipos de redes puede viabilizar u obstaculizar procesos orientados a interpelar a las hegemonías consolidadas. En ese sentido, el trabajo de Hernández, Granato y Emiliozzi analiza el papel de las redes privadas y socio-institucionales evaluando sus contribuciones al desarrollo territorial pampeano a través del proceso de innovación,

hallando que potencian la difusión de diseños tecnológicos extraterritoriales que debilitan los vínculos tradicionales de lo rural con lo urbano, llevando a la pérdida de funciones y actividades que fueran propias de ciudades intermedias de ese ambiente y, con ello, consolidan hegemonías tradicionales. Por el contrario, como se presenta en el trabajo de Cohen Egler, se discute acerca de las redefiniciones que acontecen en el espacio a partir del análisis de las redes sociotécnicas, introduciendo así el debate sobre la necesidad de incorporar lecturas más complejas de la mediación política tradicional, lo cual implica abordar la emergencia de nuevos actores, causas y discursos entrelazados en un espacio de carácter aespacial y atemporal que permite la construcción de discursos y acciones colectivas contrahegemónicas, que apuntan, en general a la mejora de las condiciones de vida en las ciudades.

La dinámica poblacional, complementando el aporte de Busso, es abordada en el trabajo de Galfione, Lucero, Hernández y Maldonado focalizando en un recorte del territorio argentino, específicamente en la provincia de Córdoba, donde se analiza las mutaciones que se produjeron en el sistema urbano según el registro de los censos nacionales realizados entre los años 1869 y 2010, destacando el papel de las ciudades intermedias.

Los elevados niveles de población residente en el espacio urbano de ambos países ponen en valor destacado las características de los mercados de trabajos locales y regionales. En el trabajo de Giayetto, Natali y Hernández se avanza en la exploración analítica del mercado de trabajo de una ciudad intermedia, Río Cuarto, relacionada con la dinámica productiva pampeana; en tanto el trabajo de Alberto de Oliveira estudia el papel ejercido por el territorio en el comportamiento del mercado de trabajo regional, el del Estado de Sao Paulo, que incluye un aglomerado urbano de gran dimensión, la Región Metropolitana de Sao Paulo.

Así, el recorrido que ofrece este esfuerzo colectivo permite transitar por el territorio como objeto de estudio y reconocer, como lo hacemos con placer en nuestros viajes, las diversidades, matices y similitudes, cuya identificación e interpretación nos interpela y desafía, a la vez que nos estimula y compromete a proponer diseños de intervenciones que avancen en la consolidación de procesos de desarrollo inclusivos, equitativos y sustentables.”



# **RIO CUARTO**

**Textos dos autores argentinos**



# Población y desarrollo territorial en Argentina

## Migraciones internas y mutaciones en el proceso histórico de distribución de la población y el desarrollo territorial

Gustavo Busso<sup>1</sup>

### 1. Introducción y resumen

El proceso de desarrollo territorial tiene múltiples facetas, una de ellas es la movilidad y la migración de las personas, que histórica y dialécticamente ha tenido influencia en la distribución territorial de la población y las actividades productivas. Ya sea como término descriptivo o como concepto analítico, el desarrollo ha sido parte importante del debate teórico y político de Argentina y otros países de América Latina, por lo menos desde mediados del Siglo XX. En este escrito se intenta articular conceptos como población, territorio y desarrollo, en el contexto de las migraciones internas y las mutaciones estructurales en la distribución territorial de las actividades productivas y la población en las distintas regiones que hoy conforman la República Argentina.

Una de las preguntas que recurrentemente ha permeado la teoría y las políticas de desarrollo es si la migración interna contribuye a la convergencia o divergencia territorial en los distintos indicadores del proceso de desarrollo. La diversidad de enfoques teóricos, las dificultades para modelizar la migración interna y la débil y fragmentada evidencia empírica no permiten, todavía, una respuesta homogénea sobre la heterogénea realidad territorial en América Latina y Argentina (Cuervo González, 2003; Rodríguez y Busso, 2009). De todos modos, el proceso del desarrollo territorial argentino se caracteriza comparativamente por una veloz urbanización y fuerte primacía urbana a nivel nacional y provincial (Busso, 2007). El crecimiento vegetativo, los patrones migratorios internos e internacionales transformaron la distribución territorial de la población de Argentina desde fines del siglo XIX.

A inicios del Siglo XXI Argentina es, comparado a nivel internacional, un país de desarrollo intermedio, de alto nivel de urbanización y con baja densidad de habitantes por kilómetro cuadrado. El desarrollo se tornó, por lo tanto, en un problema y un imaginario mayoritariamente urbano. La localización y movilidad de la población dan cuenta de las fuerzas dinámicas de atracción y expulsión de diferentes tipos de territorios, su resultado en un momento del tiempo puede observarse como la distribución territorial. Aquí se parte de la idea, implícita en la teoría del desarrollo, que la distribución territorial de la población se interrelaciona con el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y sus patrones de localización. En este marco, la segunda

---

<sup>1</sup> Docente e investigador, Universidad Nacional de Río Cuarto-Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba, República Argentina. E-mail: gbusso@fce.unrc.edu.ar

década del siglo XXI es analizada como consecuencia histórica acumulativa de procesos demográficos y socioeconómicos, en donde los flujos migratorios internos han sido importantes para definir la consolidación del patrón de distribución urbanizado y primado a nivel provincial.

El objetivo específico del trabajo es analizar las migraciones internas interprovinciales en perspectiva histórica, ubicando su importancia en el proceso de desarrollo y en la distribución territorial de la población. Se exploran los impactos de las migraciones internas a inicios del presente siglo, y, aunque de forma preliminar, no se encuentran evidencias que la migración contribuya a procesos de convergencia socio demográfico entre territorios. El trabajo se compone de tres partes. La primera plantea los ejes del debate teórico y político en América Latina sobre las interrelaciones entre la dinámica de la población y el proceso de desarrollo territorial. En la segunda se expone el proceso histórico de distribución territorial de la población y urbanización del caso Argentino, poniendo especial énfasis en las últimas décadas. En la tercera se analizan impactos de la migración interna interprovincial en el desarrollo territorial argentino al umbral del Siglo XXI. Por último, en las conclusiones, se rescata la necesidad de incorporar el análisis de las migraciones internas en los desafíos de política para el desarrollo territorial argentino.

## **2. El debate teórico y político sobre las inter relaciones entre la dinamica de la población y el proceso de desarrollo territorial**

Las interrelaciones entre el proceso de desarrollo territorial y las variables de población (en particular su crecimiento, la migración y distribución territorial) es una de las preocupaciones de política más antiguas que ha tenido la sociedad humana desde sus inicios. Crecer, multiplicarse, ocupar y cuidar el territorio ha sido un imperativo para las diversas comunidades que han habitado América y el resto del mundo. Se podría decir que la historia de la humanidad es, a la vez, una historia de migraciones, el poblamiento del continente americano da testimonio de ello desde hace, por lo menos, 13.500 años. Desde el origen de los estados nacionales de América Latina en el Siglo XIX se ha asistido a un cambio poblacional permanente en el marco del desarrollo y difusión territorial del capitalismo y los profundos cambios tecnológicos y socioculturales que han acontecido.

En el análisis histórico sobre el desarrollo de los países o territorios han confluído diversas tradiciones teóricas de las ciencias sociales, tanto las que enfatizan el análisis horizontal, de tendencia al equilibrio y armonía social como las que ponen énfasis en el análisis vertical, desequilibrado y asimétrico de las relaciones sociales que configuran las sociedades capitalistas. Los procesos de reproducción social en términos territoriales pueden ser (y han sido) leídos desde pares dicotómicos como convergencia-divergencia, o concentración-desconcentración, o centralización-descentralización, entre otros. Los patrones de localización de la población y la producción territorializan en diversas escalas geográficas el análisis de los procesos de desarrollo. En las tendencias de largo plazo (transiciones económicas, socio demográficas



y política) interesa observar si los factores que subyacen a las fuerzas de atracción y expulsión de población contribuyen a la convergencia o divergencia territorial.

En este plano, en el siglo XX pueden derivarse, de forma simplificada y esquemática, dos enfoques predominantes sobre la relaciones entre población, territorio y desarrollo, que condicionan el análisis de las migraciones internas como objeto de estudio. Uno de los enfoques se puede sintetizar en conceptos de igualación, equilibrio y convergencia, que pueden considerarse como las corrientes ortodoxas de las teorías del desarrollo del capitalismo como es el caso de las escuelas neoclásicas y funcionalistas. La sociedad capitalista centrada en el mercado genera procesos de igualación o nivelación entre sectores sociales y territorios, y las migraciones al igual que la movilidad del capital contribuyen a largo plazo a procesos de convergencia. En este caso la migración contribuye a la convergencia y a equilibrar y reducir brechas sociales entre territorios. El otro enfoque puede sintetizarse desde los conceptos polarización, desequilibrio y divergencia, que conforman la heterodoxia de las teorías del desarrollo, asociada a autores y escuelas estructuralistas, marxistas, dependentistas, evolucionistas, entre otras. En este caso la migración puede generar procesos de causación circular, favoreciendo la reproducción de desigualdades y la divergencia socioeconómica entre territorios.

En ambos casos la migración se transforma en una poderosa fuerza redistribuidora de la población en el territorio, en un caso la redistribución contribuye a la convergencia y en el otro a la divergencia. Pero además de los diferentes enfoques que subyacen en la relación población, territorio y desarrollo, esta la misma transformación histórica de los conceptos. Tanto el concepto como el término “desarrollo” se ha ido transformando en el contexto histórico de los diferentes regímenes de acumulación, y más allá de las adjetivaciones, escalas o énfasis en las últimas décadas se han multiplicado las críticas al origen, uso y/o resultados del mismo, como así también han emergido ideas alternativas que pretenden complementarlo y/o reemplazarlo como idea central de teorías, enfoques y políticas públicas. Pero más allá de ese justo y necesario debate, el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas desde fines del siglo XIX claramente alteró la división social y territorial del trabajo, generando patrones y flujos migratorios específicos y predominantes en diferentes momentos históricos. Primero fue rural-urbano, luego inter urbano e intra metropolitano, con una mayor diversificación de corrientes y contracorrientes migratorias. Cada territorio ha tenido sus propias dinámicas y especificidades, y ello ha generado algunas dificultades en la generalización de tendencias y sus procesos de cambio.

De todos modos, las investigaciones comparativas permiten estilizar procesos o transiciones de largo plazo pertinentes para los dos últimos siglos, como son, por ejemplo, las transiciones demográfica, migratoria, urbana, familiar, económica y ambiental (CEPAL, 1994; M. Villa, 1991; J. Rodríguez y G. Busso, 2009). Los modelos de desarrollo en los países de la región han ido mutando, y los determinantes básicos de la distribución territorial de la población fueron variando en importancia relativa en cada momento histórico. Nos referimos, principalmente, a los determinantes demográficos como el crecimiento vegetativo, las migraciones internas y patrón de asentamiento de los inmigrantes internacionales. Al respecto, las investigaciones de las últimas décadas muestran que Argentina, aun con cierta heterogeneidad en los indicadores provinciales,

ha ido disminuyendo su ritmo de crecimiento vegetativo y el proceso de urbanización ha continuado, la intensidad de la migración interna interprovincial ha ido en descenso y, al mismo tiempo, los inmigrantes internacionales (de países limítrofes, principalmente Paraguay y Bolivia) y los migrantes internacionales de retorno tienen un patrón de asentamiento territorial más concentrado que los nativos y residentes.

En términos históricos, también como hechos estilizados, puede identificarse en Argentina tres procesos hasta los años ochenta del siglo pasado, con modificaciones en las últimas tres décadas. Por un lado, el aumento de la importancia relativa de la ciudad principal, el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires a nivel nacional y de las capitales provinciales a nivel sub nacional. El proceso de industrialización se retroalimentó con el proceso de urbanización generando, usando la idea de Gunnar Myrdall, un proceso de “causación circular y acumulativa” en donde se ha manifestado un fuerte proceso de concentración territorial de las actividades productivas y de la población. En segundo lugar, la pérdida de importancia relativa de las provincias tradicionales del norte, que han sido expulsoras netas de población. Por último, el aumento de participación relativa de las provincias del sur con mayor vacío poblacional, fruto de objetivos geopolíticos y de políticas públicas orientadas al poblamiento de áreas de menor densidad demográfica. Los tres procesos históricos han sido leídos por la teoría como parte del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas concentradas y desequilibradas espacialmente a lo largo del Siglo XX, con presencia de políticas estatales activas de distribución territorial de infraestructura, de actividades productivas y de población (RODRÍGUEZ y BUSSO, 2009).

La teoría del desarrollo, iniciada por la economía política europea desde mediados del Siglo XVIII y sistematizada desde la segunda guerra mundial en América Latina en su versión estructuralista por autores vinculados con la CEPAL, incorporó el análisis de las migraciones y distribución territorial de la población desde sus inicios, como parte inseparable de los procesos que constituyen su objeto de estudio. El análisis de las migraciones internas también fue interpretado por otros marcos teóricos que abordaban el tema del desarrollo económico, como la teoría neoclásica, el marxismo y la teoría de la dependencia. La teoría del Desarrollo en los países de la región tiene como una de sus fuentes la economía del desarrollo, que en el contexto neoclásico se origina como intento de explicación del atraso relativo de los países de América Latina, África y Asia. La teoría neoclásica, de fuerte influencia en Argentina y los países de la región, asimilaban el crecimiento económico y el aumento de la productividad con el desarrollo, y los modelos sobre migración se centraban en los diferenciales territoriales de ingresos como factores centrales para impulsar las decisiones migratorias de los individuos. Desde esta teoría las migraciones internas eran entendidas como un mecanismo equilibrador entre territorios, dado que los individuos al ser racionales migran desde territorios de menor desarrollo relativo hacia lugares con mayores oportunidades laborales y de mayor ingreso relativo.

Otra de las fuentes son el surgimiento de visiones críticas a la ortodoxia económica respecto a la comprensión y explicación del atraso relativo de los países considerados subdesarrollados, que abarca un amplio espectro de enfoques. En las versiones más críticas del proceso de desarrollo, como la teoría de la dependencia, el proceso de desarro-

llo que generaba el capitalismo dependiente polarizaba no solo la situación entre países capitalistas de diferentes niveles de desarrollo, sino también al interior de los países de América Latina. El proceso de desarrollo es entonces desequilibrado, con mecanismos específicos que reproducen y en algunos casos aumentan las asimetrías territoriales.

La teoría vinculaba los procesos de inserción económica internacional y los procesos de industrialización y modernización con grandes traslados de población de ámbitos rurales (de baja productividad y sectores sociales tradicionales) hacia áreas urbanas vinculadas a la industria, los servicios y el comercio (de mayor productividad relativa y vinculada a sectores sociales modernos). En ese marco la teoría del desarrollo en América Latina ha abordado problemas como la heterogeneidad estructural, la insuficiencia dinámica de las estructuras productivas urbanas, la concentración del progreso técnico en pocas ramas, las formaciones y conflictos de clase, la marginalidad social y la inserción subordinada, extravertida y dependiente en el contexto internacional, entre otros temas vinculados directamente con la explicación de la distribución territorial de las actividades productivas y de la población.

La importancia de las migraciones internas en la distribución territorial de la población y el proceso de urbanización ha estado en el núcleo de las preocupaciones centrales de la teoría del desarrollo en los países de América Latina, entendida esta como un intento de síntesis interdisciplinaria sobre procesos dinámicos de cambio social en el que convergen aspectos económicos, sociológicos, políticos y culturales. En Argentina la sistematización del debate entre migración y desarrollo es reciente, desde la década de 1930, y de forma más sistemática principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. La metodología histórica y comparativa es constitutiva de la teoría del desarrollo, y en ese sentido la existencia de bases de datos cada vez más accesibles (Censos, Encuestas, etc.) desde mediados del siglo pasado ha estimulado los trabajos que cotejan países, períodos y tendencias (Rodríguez y Busso, 2009).

Es necesario remarcar que el debate en Argentina estuvo teñido inicialmente por tres aspectos principales. En primer lugar, por la dinámica del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI) y el rápido crecimiento demográfico urbano vía las migraciones del campo a la ciudad (concentrado y con alta primacía urbana). En segundo lugar, desde un enfoque geopolítico y de geografía económica, la distribución territorial de la población era un aspecto importante en el debate de las políticas de desarrollo, en donde los países de la región, y en particular Argentina, realizó fuertes inversiones en infraestructura e incentivos fiscales para impulsar la radicación en zonas de menor densidad demográfica (las provincias petroleras del sur y de productos regionales en el norte) y la redistribución territorial de la población (Polo Industrial en Córdoba; planes agrarios, creación de universidades nacionales en varias provincias, etc.) En tercer lugar, desde una perspectiva sociológica y política, el proceso de modernización implicaba la transición desde una sociedad tradicional hacia una moderna, esto llevaba a pensar las políticas públicas desde el enfoque de la racionalización, y la migración era un buen foco de observación para analizar este proceso en Argentina y los países de la región.

En las últimas dos décadas, las investigaciones introducen con fuerza la hipótesis de la pérdida de intensidad de la migración interna en Divisiones Administrativas

mayores (migración interprovincial) (RODRÍGUEZ y BUSSO, 2009). No obstante ello, el territorio y la movilidad de la población no ha perdido importancia en las distintas escalas territoriales, tanto en la discusión teórica como política (CEPAL, 2012). Ello es así por varios motivos, dado que la migración puede contribuir a acelerar o frenar el proceso de desarrollo territorial. De forma sintética, la migración interna puede impactar en: 1) aumentar (o disminuir) la cantidad de población, 2) modificar la composición de su estructura etaria y alterar las relaciones de dependencia demográfica, 3) incidir en su nivel educativo, 4) alterar el tamaño de los mercados, 5) afectar las posibilidades de división del trabajo, 6) condicionar las (des)economías de escala y aglomeración, e 7) impactar en las rentas territoriales urbanas y rurales. Además, los patrones de asentamiento y la movilidad de la población tienen relación directa y acumulativa con los factores de expulsión y atracción de los diversos territorios y escala de ciudades, con amplias posibilidades, en ciertas circunstancias, de fortalecer los procesos de divergencia, desequilibrios y polarización territorial, aunque también en algunos casos la migración puede favorecer procesos de menores niveles de segregación socio residencial en las áreas metropolitanas (J. RODRÍGUEZ, 2013).

Por último, es conveniente resaltar algunas de las dificultades que tiene abordar las relaciones entre población, territorio y desarrollo. En primer lugar, las dificultades teóricas encontradas desde el origen del debate, en donde el contexto del estudio de la migración interna y las políticas de desarrollo involucra conceptos y enfoques complejos y polisémicos, relacionados con el crecimiento económico, la modernización social y la democratización con extensión de derechos a la sociedad civil. Esto introdujo problemas teóricos y metodológicos de articulación de diferentes niveles de análisis (abstracto-concreto), agregación (macro, meso y micro) y escalares (internacional, nacional, regional, local) (R. FERNÁNDEZ y C. BRANDAO, 2009). En segundo lugar, los cambios en el debate han acompañado las transformaciones de los modelos de desarrollo y a los cambios tecnológicos vinculados a la producción, movilidad y conectividad de la población. Tanto la distribución como la movilidad territorial de la población ha tenido una rápida mutación en las últimas décadas, y ello abonó a una más rápida obsolescencia teórica de las modelizaciones y conceptualizaciones sobre migración y distribución territorial de la población (P. AROCA, 2004). En el siglo XXI puede observarse que el crecimiento de la productividad en la industria sufre el mismo destino del sector agrario en términos de disminución de su importancia relativa en la estructura ocupacional, en este caso a favor del sector servicios, y ello afecta necesariamente la lógica de la acumulación, la localización de las actividades productivas, la movilidad y las migraciones

### **3. Territorio, población y desarrollo en Argentina: perspectiva y dinámica histórica de la distribución territorial y la migración interna**

La ocupación del territorio Argentino muestra profundas transformaciones históricas a partir de la conquista española en el Siglo XVI, alterando radicalmente los espacios de vida y la distribución territorial de la población del período pre-colonial (Ver mapas 1 y 2). Al momento de la conquista de la corona española, las provincias

que hoy conforman el noroeste argentino era la región más dinámica en términos poblacionales y en el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas. Las comunidades sedentarias, agricultoras y con cierto nivel de organización social se vinculaban con el imperio incaico, conformando una dinámica demográfica y económica diferente a las regiones del centro y sur del país, con mayor presencia de comunidades cazadoras y recolectoras (Mapa 1). La llegada del europeo con su lógica económica, política y militar de ocupación territorial impactó tanto en las variables de la estructura como en la dinámica demográfica de las poblaciones nativas, iniciándose un proceso continuo de urbanización, que se aceleró desde fines del siglo XIX y modificó cualitativamente la distribución territorial de la población.

La conquista española de los territorios americanos trajo flujos de migración internacional de europeos y de africanos esclavizados que redefinieron la lógica territorial de ocupación y distribución de la población hasta inicios del siglo XVI. La población total estimada al año 1550 era 340.000 habitantes, bajando a 298.000 en 1650; de 420.000 habitantes en 1778 y en 551.000 habitantes en el año 1800 (A. Lattes, 1972). La migración internacional conjuntamente con la migración interna contribuyeron a definir entre los siglos XVI y XVIII las áreas dinámicas (Mapa 2) centradas en el comercio con Europa (sistemas de ciudades ubicadas en las vías fluviales y afluentes del Río de la Plata, Paraná, Uruguay y Paraguay), la producción de mulas y artesanías (cuero, madera, telares) para las minas del Noroeste Argentino, Bolivia y Perú; la producción de productos regionales en el noreste (Corrientes, Posadas y comunidades jesuíticas) y noroeste (principalmente en las ciudades de Santiago del Estero, Tucumán y Salta). Las comunidades de pueblos originarios habitaron en el norte, la Patagonia y en la región central y sur de lo que hoy componen las provincias pampeanas y cuyanas, con permanentes conflictos de frontera con la Corona Española y con los gobiernos nacionales del Siglo XIX. Las líneas de frontera entre las comunidades originarias del centro-sur de Argentina y los territorios del centro-norte conquistados por la Corona Española dividían, a la vez que articulaban, diferentes modos de producción y organización social, con dinámicas demográficas profundamente diferentes.

El panorama de la ocupación del territorio comenzó a variar con el nacimiento del Virreinato del Río de la Plata en 1776, desplazando el eje Buenos Aires-Córdoba-Tucumán-Salta-Potosí-Lima hacia una mayor importancia relativa del eje Montevideo-Buenos Aires-Córdoba-Mendoza y Santiago de Chile. Al sur de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Mendoza habitaban los pueblos originarios, en donde la corona española consolidó geopolíticamente las fronteras a partir de varios tratados de no agresión y colaboración, que luego se repitieron con los gobiernos criollos en la primera mitad del siglo XIX, desplazando la frontera cada vez más al sur hasta la ocupación total del territorio de lo que hoy conforma la República Argentina alrededor de 1880. En el último cuarto de siglo, luego de la derrota militar de los pueblos originarios y solucionados los diferendos limítrofes con Chile, todo el territorio nacional entra en la lógica del modelo de acumulación agroexportador, acentuando la importancia de la región pampeana y de la jerarquía urbana centrada en Buenos Aires (Ver mapa 3).

Es necesario agregar también, que en el periodo que va de 1810 a 1880 se consolida el Estado-Nación argentino a partir del triunfo militar sobre la Corona Española en los países de América del Sur y, posteriormente, con varios conflictos armados internos entre la Ciudad portuaria de Buenos Aires y el interior del país. En 1809 la población total estimada era de 609.200 habitantes, en tanto que en 1857 se estimaba en 1.299.000 habitantes. Las modificaciones más importantes a nivel territorial ocurrieron con especial intensidad en la segunda mitad del siglo XIX, a partir de la aprobación de la Constitución Nacional de 1853, la construcción de una extensa red ferroviaria nacional de tendido radio-concéntrico con vértice en Buenos Aires, la introducción de innovaciones productivas (molino de viento, alambrado, barcos a vapor, frigoríficos) y el inicio de una importante inmigración internacional de origen europeo, principalmente italianos y españoles. En el año 1895 un 25% de la población era nacida en el extranjero, en 1914 un 30%, en 1947 un 15% y en el año 2001 solo un 4%. El patrón de asentamiento de los inmigrantes internacionales ha sido, en varias provincias, más urbano y concentrado que el de los nativos, favoreciendo el proceso de urbanización y concentración de la población.

MAPA 1

Argentina. Área del modelo de desarrollo pre-colonial (antes de 1500)



Regiones dinámicas  
Ejes de articulación

MAPA 2

Argentina. Área del modelo de desarrollo colonial (1501-1810)



Regiones dinámicas  
Ejes de articulación  
Nodos urbanos

Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010a), páginas 13 y 14.

### **3.1. Distribución territorial de la población y migración interna durante el modelo agroexportador y de sustitución de importaciones**

Como se expresó anteriormente, hacia 1880 concluye la denominada “Conquista del Desierto” contra los pueblos originarios situados en el centro-sur de la actual República Argentina, que borró la frontera con las comunidades ranqueles y araucanas e insertó la zona central de Argentina en una nueva dinámica socio-demográfica propia del modelo de desarrollo agro-exportador, que comienza a consolidarse y se mantiene hasta la década de 1930. La distribución territorial de la migración internacional se concentró en las provincias pampeanas y, aunque cuantitativamente menor, el flujo migratorio tuvo un alto impacto en las provincias patagónicas, dado el vacío poblacional de las amplias extensiones territoriales de las provincias del Sur. Estos procesos luego fortalecieron las migraciones rural-urbana e inter urbanas con crecimiento relativo del Gran Buenos Aires hasta mediados de los años setenta.

La jerarquización del sistema urbano argentino se terminó de configurar, precisamente, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras de la vigésima centuria. En este período se produjo la aglomeración demográfica en las grandes ciudades del país y, en el inicio de la Primera Guerra Mundial durante 1914, se consolidaron las cuatro mayores urbes actuales del país -Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza- con sus respectivas áreas metropolitanas en expansión permanente. El crecimiento vegetativo y la migración interna e internacional determinaron una distribución territorial de la población asociada a las necesidades y potencialidades de un modelo agro-exportador que, en términos generales, favoreció el crecimiento de los territorios provinciales ubicados en la región pampeana (Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y en lo que hoy es el Área metropolitana de Buenos Aires (Ver mapa 3). En ese período, la dinámica de poblamiento de las provincias, y en particular las ubicadas en la región pampeana, registraron modificaciones muy importantes<sup>2</sup>. Alrededor de las vías férreas se crearon centenares de nuevos poblados<sup>3</sup> que absorbieron parte importante de los migrantes internacionales y su crecimiento vegetativo, que luego fueron migrando hacia ciudades intermedias o grandes durante todo el siglo XX.

---

2 Un claro ejemplo es la Provincia de Córdoba, ubicada en el centro de Argentina, que en el censo de 1895 mostraba que el eje poblacional estaba constituido por los departamentos del norte o de la “Córdoba tradicional” pues esta área concentraba un 55,9% de la población, exceptuada la ciudad capital. Casi dos décadas después esta situación se modificó porque hacia 1914 los “departamentos pampeanos” del sur y este provincial congregaban un 65,3% de la población (Busso y Carniglia, 2013).

3 Principalmente en la región pampeana (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), en donde cada 20 kilómetros, aproximadamente, se fundaron localidades con estaciones ferroviarias, que en el siglo XXI constituyen ciudades pequeñas o medianas esparcidas a lo largo de todo el tendido ferroviario.

**MAPA 3**  
**Argentina: Área del modelo de desarrollo agroexportador (1880-1930)**



Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010: 14).

**Cuadro 1**  
**Argentina. Población Total 1869 a 2010, variación absoluta e intercensal relativa y tasa de crecimiento.**

Años	Población total	Variación Absoluta	Variación intercensal relativa (%)	Tasa de crecimiento anual medio (1) ‰
1869	1.830.214			
1895	4.044.911	2.214.697	121,0	31,0
1914	7.903.662	3.858.751	95,4	35,7
1947	15.893.811	7.990.165	101,1	21,4
1960	20.013.793	4.119.966	25,9	17,4
1970	23.364.431	3.350.638	16,7	15,6
1980	27.949.480	4.585.049	19,6	18,1
1991	32.615.528	4.666.048	16,7	14,7
2001	36.260.130	3.644.602	11,2	10,1
2010	40.117.096	3.856.966	10,6	11,4



(1) En este caso se utilizó la función geométrica. Su fórmula de cálculo es la siguiente:  $rz = [t\sqrt{(Pf/Pi) - 1}] * 1000$

*rz*: tasa de crecimiento medio anual del año *z* por cada 1.000 habitantes; *t*: tiempo transcurrido entre la población inicial y la población final (medido en años y fracciones correspondientes).

**Fuente:** Censo de Población 2010. Tomo I. INDEC. Censos de población de 1869 a 2010.

En el Modelo de desarrollo por sustitución de importaciones (MISI, 1930-1975) el crecimiento demográfico de las ciudades argentinas resultó intenso, en parte por la migración desde las áreas rurales y pequeños poblados, mientras que la población rural mostró tasas de crecimiento negativas ya a partir de mediados del siglo XX. La población rural de Argentina disminuyó en términos absolutos, en un proceso más acentuado en las provincias de la región pampeana. Si bien pueden identificarse diversas etapas dentro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1945, 1946-1955 y 1956-1975) que contextualizan históricamente la dinámica de concentración territorial de la producción y la población, dado los objetivos del trabajo solo se harán una descripción general de las mismas. Cada una de estas etapas dejó su impronta particular en las estructuras productivas y sociales como así también, en la distribución territorial de la población a nivel nacional y subnacional, según se observa en la rica discusión sobre la teoría del desarrollo y la modernización desde mediados del siglo pasado (F. Toledo y J. C. Neffa, 2008; S. Torrado, 1993, Rodríguez y Busso, 2009).

La primera etapa del MISI se ubica entre los años 1930 y 1945, Argentina ya tenía más del 50% de población urbana. Un período en que el incipiente proceso sustitutivo de importaciones, inicialmente forzado por la crisis mundial de 1929, se basó en los aumentos de la producción de bienes de consumo no durables por pequeñas y medianas empresas nacionales con trabajo intensivo y baja incorporación de capital. Con esta transformación aumentó fuertemente la producción industrial (textiles, alimentos y metalúrgicas) y se estancó comparativamente la producción agropecuaria. Esta etapa se centró en la incorporación de trabajo al proceso productivo y en toda su extensión las migraciones internas (rural-urbanas e interurbanas) pasaron a tener mayor importancia cuantitativa que las migraciones internacionales en la redistribución territorial de la población.

Una segunda etapa, comprendida entre los años 1946 y 1955, conocida como etapa justicialista o distribucionista, la población urbana superaba el 60% a mediados de siglo XX. Tuvo como contexto internacional una pos-guerra mundial caracterizada por una demanda internacional sostenida de productos agroalimentarios y una creciente sustitución de fuerza de trabajo por maquinaria en el campo y la ciudad, procesos ambos contemporáneos de aumentos en la productividad del trabajo y subas en los ingresos reales de los trabajadores, en particular de los residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires y las grandes ciudades de la región pampeana. Aunque las distintas ciudades continuaron receptando población del campo, decreció la importancia relativa de los inmigrantes de origen rural hacia las ciudades, principalmente por la creciente significación de las migraciones inter-

urbanas. La estrategia distribucionista se orientó a una expansión del consumo de bienes masivos del mercado interno y una extensión de los derechos de ciudadanía a la clase obrera, las mujeres, los niños y la tercera edad<sup>4</sup>. En comparación con el modelo agroexportador, durante las tres décadas posteriores a la guerra mundial mejoraron sustantivamente los indicadores de desarrollo humano –esperanza de vida, nivel educativo, ingreso promedio– y la distribución funcional y personal del ingreso en el marco de un modo de regulación redistribucionista conocido como el estado benefactor.

Asimismo, entre 1946 y 1955 las significativas transformaciones sociales mostraron una clara tendencia a la expansión de las ocupaciones urbanas y no manuales con la concomitante disminución del empleo en actividades agrícolas y manuales. Los aumentos en el consumo del mercado interno se vincularon de forma virtuosa con la producción urbana, expandiéndose las empresas medianas y pequeñas para atender el crecimiento de la población y de sus ingresos reales. La extensión de derechos sociales, civiles y políticos se manifestó principalmente en las áreas urbanas, con mayor protección social a través de la mayor cobertura por sexo y edad de la educación, la salud, la seguridad social y otros bienes de origen público o privado. Con el crecimiento demográfico y las migraciones internas se produjo la consolidación de los centros urbanos y se inició el proceso de densificación de las áreas centrales en las ciudades grandes y medianas, favoreciendo el crecimiento de las conurbaciones en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza en la zona central de Argentina.

La tercera etapa del MISI acontece entre 1956 y 1975 identificándose a nivel nacional con las estrategias desarrollistas. En la época empiezan a predominar en el proceso de acumulación las unidades de producción capital intensivo (aumento de la composición orgánica del capital), con creciente importancia de las empresas transnacionales y un proceso de redistribución de ingresos promovido por el Estado. En el ciclo de golpes de Estado instaurados desde el año 1930, varios gobiernos de facto condujeron este período. Esto favoreció la consecuente volatilidad institucional, que afectó los mecanismos de regulación generando ciclos económicos más agudos para toda la economía nacional. De todos modos, se expandieron las ramas productivas intensivas en capital, sustitutivas de bienes importados de consumo durable y de bienes de capital. Empezaron también a ganar peso en el total de población las localidades de tamaño intermedio, tanto de la zona pampeana cuanto extrapampeana, aunque el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) continuó como el principal destino de los migrantes internos.

La insuficiencia dinámica de las economías urbanas para incorporar productivamente el crecimiento vegetativo y migratorio de la población en edad de trabajar generó fenómenos de informalización y marginalidad de los pobladores urbanos. Los sectores de población con mayores niveles de privación y vulnerabi-

---

4 En esta época se consideró al trabajo como el mecanismo central de la integración y protección social, en el marco de una estructura familiar urbana a cargo de un jefe de hogar masculino con trabajo estable y formal. Esta situación cambió radicalmente en el modelo neoliberal de fines del siglo XX.

alidad social no eran incorporados a los beneficios de la seguridad social, aunque en este período la extensión de la cobertura de salud y educación alcanzó a grandes grupos de población. El financiamiento del proceso de industrialización se realizó, en parte, con la renta agropecuaria a través de las retenciones percibidas por un estado de carácter redistribucionista y con tendencia a las políticas sociales universales. El consumo en el mercado interno sostenía la producción nacional, generando empleo urbano y favoreciendo las fuerzas de atracción de las ciudades medianas y grandes.

### **3.2. Migración y desarrollo en el período neoliberal**

Las contradicciones políticas y sociales del MSI (estructura productiva desequilibrada, restricción externa, diferentes intereses en las fracciones del capital) llevaron a partir de los años de 1960 a una crisis interna dentro de un proceso de crisis internacional iniciado en los primeros años de la siguiente década. La resolución de la crisis económica, política e insitucional en el MISI se resolvió a través de golpes de estado a mediados de los años sesenta y setenta, que desde 1976 implicó un cambio de matriz sociopolítica. Con el gobierno de facto desde 1976 a 1983 se inauguró un nuevo patrón de desarrollo en el capitalismo argentino, denominado aquí como modelo neoliberal o de crecimiento hacia afuera (1976-2001). En este período se inicia y profundiza un complejo proceso de deterioro en la industria manufacturera y de la distribución funcional y personal de los ingresos que culmina a mediados del año 2002.

En la década de 1980 se implementaron los regímenes de promoción industrial en la provincia de San Luis, San Juan, Catamarca y Tierra del Fuego que generaron ventajas impositivas y en algunos casos subsidios para la localización de industrias en esas jurisdicciones. En dichas fases se produjeron algunos cambios de tendencia en la distribución de la población argentina porque comienza un proceso de desconcentración territorial con disminución de la primacía del Área Metropolitana de Buenos Aires y las localidades de tamaño intermedio registran un crecimiento por encima del promedio nacional.

En este período, en los años 1976-83 y principalmente en la década de 1990, el proceso de desarrollo se basó en políticas macroeconómicas orientadas por una regulación estatal focalizada en los mercados, apertura externa, flexibilización laboral y privatizaciones. Las articulaciones entre las políticas públicas se enmarcaron en procesos de desconcentración y descentralización administrativa, con un traslado de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, que ha contribuido a generar tensiones sobre los sistemas de coparticipación de ingresos públicos y el financiamiento de los principales mecanismos de inversión pública y previsión social. Los supuestos y objetivos de este modelo sostenían que el crecimiento económico originado por las políticas de ajuste estructural, apertura externa y estabilidad macroeconómica fomentaría inversiones, dinamizaría el mercado de trabajo, aumentaría la productividad laboral, por lo tanto generaría adicionalmente beneficios a los sectores de mayor informalidad laboral, de bajos ingresos y desempleados.

Otro supuesto orientativo de las políticas públicas era que el acceso a la salud, la educación, la protección social y la vivienda se brindarían de forma más eficiente y equitativo a través de la libre interacción entre la oferta y la demanda en los distintos mercados proveedores de estos servicios.

En el contexto de un proceso de globalización y descentralización que modificó significativamente los parámetros de actuación de los gobiernos subnacionales, se desactivaron en los años noventa las políticas de desarrollo regional de décadas anteriores, como las de promoción industrial en provincias, de beneficios de radicación en zonas desfavorables y las de orden geopolíticas de ocupación y cuidado de fronteras. Hubo además un fuerte aumento en la productividad en el sector primario, que en gran parte valorizaron sus excedentes económicos en construcciones urbanas y el sector financiero, ambos de uso intensivos en fuerza de trabajo. Los deterioros en la distribución y polarización de ingresos marcaron este período, y ello contribuyó a acentuar la segregación socioresidencial, introduciendo nuevos fenómenos migratorios intra metropolitanos.

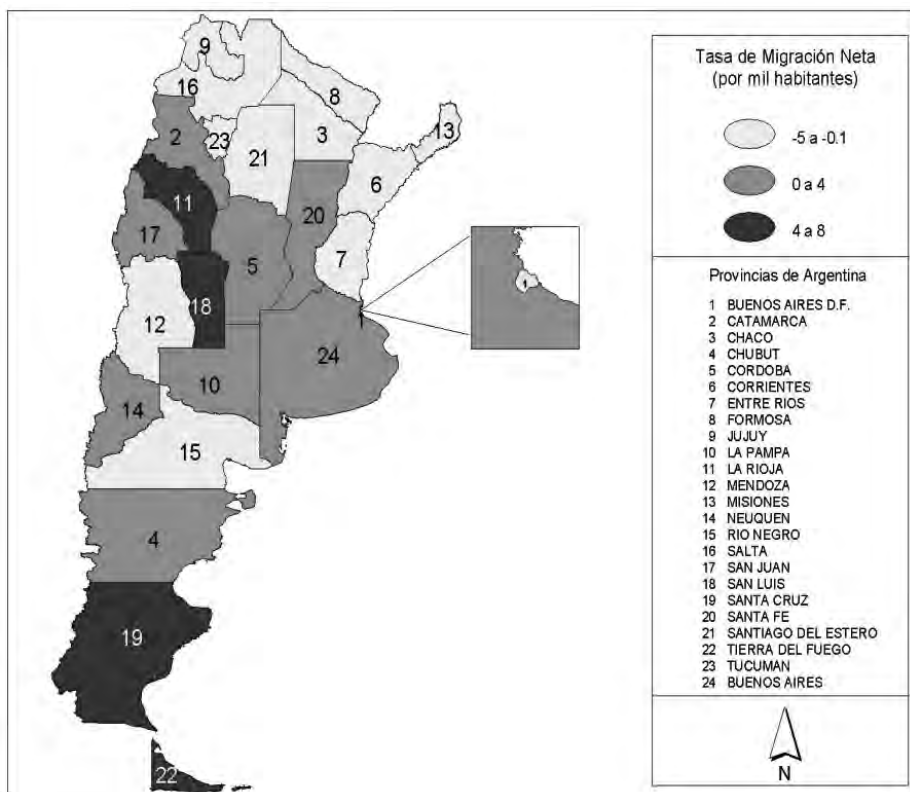
En los mapas 4 y 5 puede observarse al año 2001 la migración neta interprovincial y la distribución territorial de la población urbana en Argentina, con una población de 36.260.000 habitantes, en tanto que en los cuadros 1 y 2 se presenta la evolución de la población total y la población urbana y rural.

**Cuadro 2**  
**Argentina (1947-2001). Promedio de crecimiento demográfico anual según tipo de ciudades**

Región, aglomerados y localidades	Tasa de crecimiento anual (en %)					
	1947-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2001	1950-2001
Total	1.7	1.5	1.8	1.5	1.0	1.5
Urbana	3.0	2.2	2.3	1.9	1.4	2.2
Rural	-0.9	-0.7	-0.3	-1.3	-1.8	-1.0
Ciudades de 100.000 y más habitantes	3.0	2.4	2.2	1.9	0.7	2.1
Localidades de 2.000 y más	2.9	2.1	2.3	1.9	1.2	2.1
Localidades de 20.000 y más	3.0	2.6	2.4	2.0	1.2	2.3
Localidades de 50.000 a 500.000	2.1	4.7	1.6	1.8	2.2	2.4
Localidades de 500.000 a 1.000.000	6.7	2.4	2.6	1.7	0.9	3.1
Localidades de menos de 2.000.	-0.9	-0.3	-0.5	-0.9	-2.2	-1.0
Área Metropolitana de Buenos Aires	2.6	2.0	1.5	1.1	1.2	1.7

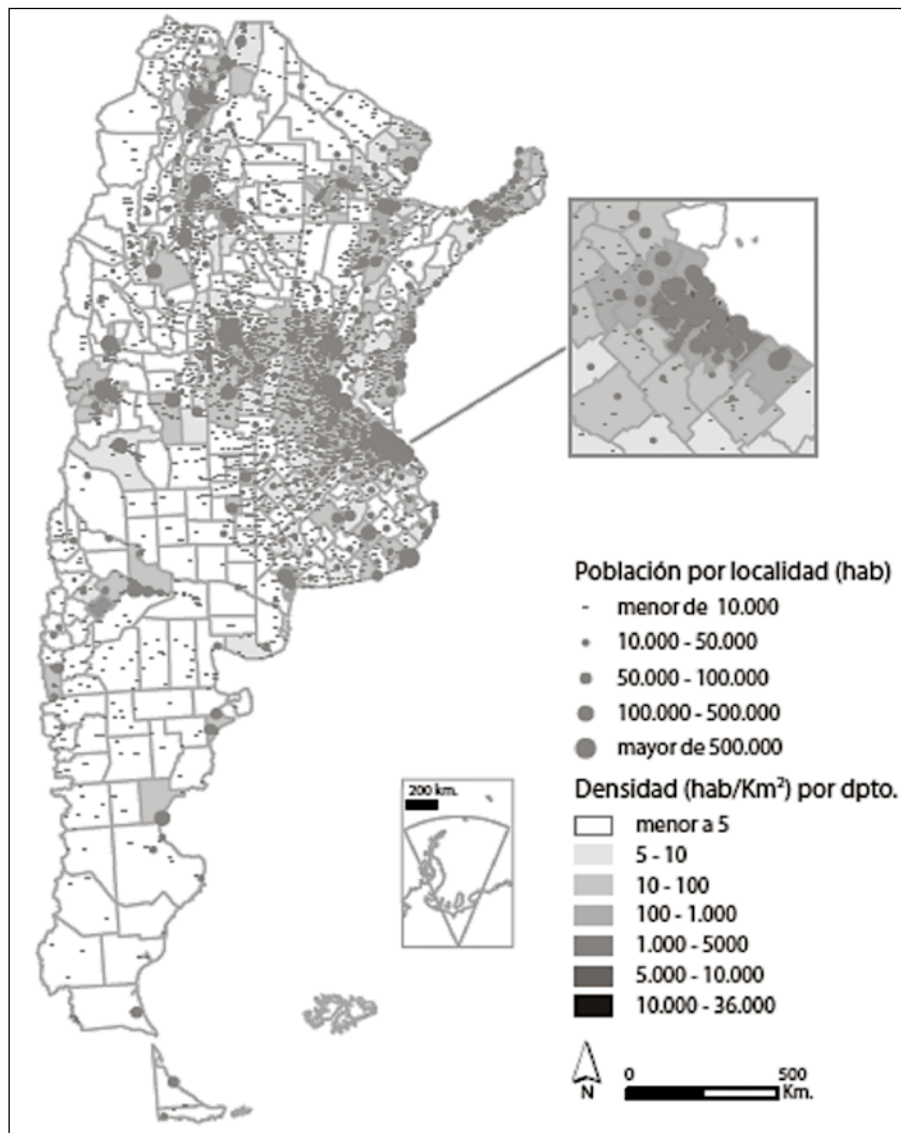
Fuente: Base de datos DEPUALC, CELADE-CEPAL. Elaborada con Censos Nacionales de Población.

**MAPA 4**  
**Tasas de Migración Interna Neta en Argentina 2001.**  
**Migración interna reciente interprovincial.**



Fuente: Busso, 2006.

MAPA 5  
Argentina. Distribución población urbana. Año 2001



Fuente: Plan Estratégico Territorial Argentina, 2009.

**Cuadro 3**  
**Argentina. Año 2001. Provincias ganadoras y perdedoras de población.**  
**Saldo de migración neta (SMN). Migrantes recientes y de toda la vida.**  
**Población mayor de 5 años.**

	Pierden población. SMN Reciente (-) 2001-1996			Ganan población. SMN Reciente (+) 2001-1996		
	Provincia	Migración de toda la vida	Migración Reciente	Provincia	Migración toda la vida	Migración Reciente
<b>Ganan población SM (+) Migrantes de toda la vida al año 2001</b>	Río Negro	13,292	-5,168	Buenos Aires	2,455,621	54,066
				Chubut	27,150	2,786
				Neuquén	59,103	5,003
				Santa Cruz	36,908	4,694
				Tierra del Fuego	42,111	3,122
<b>Pierden población SM (-) Migrantes de toda la vida al año 2001</b>	Capital Federal	-570,294	-60,237	Catamarca	-48,190	3,396
	Corrientes	-317,417	-6,654	Córdoba	-44,937	20,372
	Chaco	-281,953	-11,542	La Pampa	-23,111	1,455
	Entre Ríos	-334,538	-2,801	La Rioja	-8,702	9,995
	Formosa	-64,085	-4,815	San Juan	-92,562	873
	Jujuy	-58,913	-5,671	San Luís	-3,277	10,513
	Mendoza	-15,351	-3,052	Santa Fe	-18,168	1,998
	Misiones	-127,033	-7,498			
	Salta	-91,683	-4,286			
	Santiago del Estero	-311,448	-4,934			
Tucumán	-222,523	-1,615				

Fuente: Busso, 2006, con base en CELADE-CEPAL, 2006.

### 3.3. Migración interna y desarrollo a inicios del siglo XXI

En el Siglo XX, principalmente en la segunda mitad, tres aspectos pueden ser remarcados para iniciar el análisis de los primeros años del siglo actual. En primer lugar, las políticas de redistribución de la población impulsadas por el Estado fueron importantes y tuvieron efecto directo en las migraciones de varias provincias, principalmente en las patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro) y en cuyo (San Luis, San Juan y Mendoza). Segundo, los ciclos económicos, particularmente agudos en la economía argentina, afectaron de forma diferente las condiciones de atracción y expulsión de diversos territorios, aunque queda claro que el desarrollo de las fuerzas productivas orientó los flujos migratorios hacia las ciu-

dades ubicadas en los puestos más altos de la jerarquía urbana. En tercer lugar, en el Siglo XX la población argentina se multiplicó por cerca de siete veces, ritmo que no se repetirá en el siglo XXI, pero que generó algunos cambios cualitativos en la distribución territorial y en la composición de edades. La inercia demográfica se expresa en la primera década del siglo actual, en donde más de un 90% de la población vive en localidades de más de 2000 habitantes, está en pleno proceso de envejecimiento demográfico y se empiezan a observar signos de estancamiento y decrecimiento demográfico en algunas localidades pequeñas y medianas.

En este siglo, y luego de la profunda crisis del año 2001 y el fin del modelo neoliberal, el fuerte crecimiento económico que se produce a partir de mediados del año 2002 contribuye a revertir el saldo negativo de la migración internacional y a dinamizar y transformar los mercados de trabajo de las diferentes provincias argentinas. En ese contexto, el aumento en los precios internacionales de los *commodities* sumado a un importante cambio tecnológico, profundiza la pérdida de población en el ámbito rural acentuando una distribución territorial de la población cada vez más urbana y concentrada en localidades de mayor tamaño. Las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba y Rosario aumentan su participación relativa en el total nacional, tanto en términos del Producto Bruto Interno como del total de población.

Los sistemas productivos que lideraron la acumulación de capital (principalmente agroalimentario y metalmecánico) en el período 2002-2013 “urbanizaron” los mercados de trabajo, con fuerte expansión del sector industrial, construcción, servicios y comercio. A su vez, la modificación en el modo de regulación de las principales instituciones macroeconómicas a nivel nacional (normas laborales, monetarias, crediticias, cambiarias y fiscales) y la modificación de los precios relativos a partir de la devaluación y el default del año 2002 generó un prolongado e inédito proceso de crecimiento económico, con mejoras sustantivas en la distribución funcional del ingreso. Esto permitió un aumento sostenido en el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones que dinamizaron las áreas urbanas, pero la heterogeneidad territorial de la estructura productiva de Argentina<sup>5</sup> se ha manifestado en la jerarquía urbana, en donde las unidades productivas de mayor tamaño relativo (de mayor productividad laboral que las medianas y pequeñas) tienen un sesgo de localización en las áreas urbanas de mayor tamaño.

Las decisiones migratorias de la población y los factores de atracción y expulsión de un territorio específico se relacionan y son selectivas cuando se las observa a través de variables individuales como la edad, sexo y nivel educativo, pero también están relacionadas con variables familiares, sociales, culturales y ambientales de cada territorio. Median entre ellas las formas institucionales que regulan las relaciones sociales, que son las que definen un modelo de desarrollo. En el período 2002-2013 se configura otro modelo de desarrollo, denominado aquí como neo desarrollista, con cambios sustantivos en las orientaciones de política, que se tradujeron en diferentes

---

5 La heterogeneidad territorial de la estructura productiva es entendida como las diferencias de productividad laboral, lo antagónico es la homogeneidad, que implicaría niveles de productividad del trabajo iguales, o similares, en todos los territorios. Los diferentes niveles de productividad laboral se expresan en los diferentes niveles de salarios, constituyendo un factor importante para la migración interna.



ritmos y composición del crecimiento económico. Por otro lado, y en el contexto de las políticas centradas en los derechos humanos en el período 2002-2013, existe creciente consenso político en Argentina en que la migración es un derecho. Ello implica, para los estados, garantizar y proteger la libre movilidad por el territorio.

En el período de Convertibilidad, entre el año 1993 y 2001, el crecimiento anual promedio del PBI fue de 1,4%, explicado mayoritariamente por el crecimiento en los servicios (2,1% anual promedio) más que por los sectores productores de bienes (0,7 %). El período post-convertibilidad mostró un crecimiento anual promedio superior, el período 2002-2012 de 7,3%, en donde el sector productor de bienes creció al 6,5% y el de servicios al 6,8% (MANZANELLI *et al*, 2014). El fuerte crecimiento experimentado en el período post-convertibilidad parte de una importante caída en los años 1998-2002, que se recupera hasta el año 2007. A partir del año 2008, en el contexto de la crisis internacional y de problemas estructurales internos, el crecimiento económico fue menor pero se instauraron políticas redistributivas que permitieron seguir mejorando la distribución de ingresos en el conjunto de las provincias argentinas.

En efecto, en este periodo de post-convertibilidad pueden distinguirse dos sub etapas, del año 2002 al 2007 y del 2008 al 2013. En el primer período, luego de una fuerte devaluación a inicios del año 2002 y disminución de los salarios reales, el crecimiento anual promedio del PBI fue de 8,8%, y en el segundo periodo fue de 5 %, pero con una composición diferente entre los sectores productores de bienes y de servicios. De hecho, en el primer período el sector productor de bienes creció a un 10,2% anual, en tanto que en el segundo sólo al 3,3%, en comparación con el sector productor de servicios que fue el 7,3% y del 5,8%. Estos niveles de crecimiento económico y su impacto en el empleo consolidaron las tasas de crecimiento demográfico y las fuerzas de atracción del sistema urbano, principalmente en la cúspide de la jerarquía urbana integrada por el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y otras capitales de provinciales.

En suma, ¿por qué ha seguido aumentando el proceso de urbanización en Argentina? Hay varios factores que han influido en el proceso, pero de forma preliminar se pueden señalar cuatro factores relevantes relacionados entre sí en el nuevo modelo de desarrollo. En primer lugar, el fuerte aumento en la productividad en las actividades rurales, en donde la mayor expansión se ha realizado en el cultivo de oleaginosas, principalmente la soja, que además tuvo un fuerte crecimiento en los precios internacionales. El paquete tecnológico para la producción de oleaginosas es intensivo en capital, lo cual ha contribuido a disminuir los requerimientos de fuerza de trabajo por hectárea sembrada. En segundo lugar, concomitantemente al proceso de sojización se ha concentrado la propiedad y ha cambiado el uso de la tierra hacia actividades ahorradoras de fuerza de trabajo, proceso que ha afectado negativamente la necesidad de residir en áreas rurales. En tercer lugar, la devaluación de enero del año 2002 y el crecimiento en los precios internacionales de la producción oleaginosa generó un importante aumento en la renta agropecuaria, que fue reinvertida en actividades urbanas como la construcción y el comercio, ambas intensivas en el uso de fuerza de trabajo. Por último, posterior al año 2002, el proceso de crecimiento económico con aumento en los ingresos reales activó el consumo interno, y a ello se le sumaron

políticas públicas de sostenimiento de la demanda agregada que aportaron positivamente al crecimiento de actividades industriales, a la demanda de empleo urbana y a la transferencia de ingresos a sectores populares urbanos.

En todo este período, la expansión del mercado interno y la definición de políticas industriales y laborales activas reactivó un proceso de crecimiento con mejoras en la equidad social que repararon en parte las desigualdades originadas en el modelo neoliberal anterior. A inicios del Siglo XXI, el grado de urbanización, la dotación de recursos naturales y los indicadores de Desarrollo Humano de las provincias son las características regionales que se han registrado como de mayor influencia sobre los movimientos migratorios entre provincias. Ello fue definiendo regiones y provincias ganadoras o expulsoras netas de población en los últimos 40 años (G. PIZZOLITO, 2006; G. BUSSO, 2007; J. RODRÍGUEZ y G. BUSSO, 2009). Si bien todavía es prematuro analizar las tendencias migratorias y de la distribución territorial de la población, todo indicaría que ha disminuido la intensidad migratoria interprovincial, las provincias expulsoras siguen siendo las del norte (excepto Jujuy en el 2010) y las de fuerte atracción las del sur (incluida Río Negro que en el 2001 fue expulsora de población). Se observa, como se indicó anteriormente, la continuidad del proceso de urbanización, a pesar del alto nivel alcanzado hasta el año 2001. En la primera década del siglo puede observarse que no existieron modificaciones importantes en la distribución relativa de la población provincial y regional ni en el destino de los flujos migratorios internos.

Respecto a la distribución provincial de la población, la región pampeana y el Gran Buenos Aires siguen concentrando dos tercios de la población nacional, con una importancia creciente en las tres últimas décadas de la Provincia de Buenos Aires, principalmente por los partidos del Gran Buenos Aires. La novedad de la primera década del Siglo XXI es que el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, crece de 31,6% al 31,9, revirtiendo tres décadas de disminución de su participación relativa. Diferente es la región pampeana, que disminuye su participación relativa desde mediados del siglo XX, pasando de un 42% a un 34,4% del total de Argentina al año 2010, con un proceso de concentración de población en Gran Córdoba y Gran Rosario. La dinámica poblacional muestra al año 2010 un aumento de la participación relativa de la Región Patagónica, llegando a un 5,2% del total nacional (desde el 2,3% en 1947). Las regiones del Nordeste y Noroeste muestran bajas leves hasta los años setenta por migración neta negativa, pero vuelven a ganar participación relativa en las décadas posteriores estabilizándose en la última década en un 9,2% y 12,2% respectivamente. La Región de Cuyo (provincias de Mendoza, San Juan y San Luis) mantiene su participación relativa en un 7,1% a inicios de siglo, año 2010. La Provincia de San Luis a partir de políticas nacionales de promoción industrial revierte su condición de expulsora de población y se consolida como una de las de atracción de población en las últimas tres décadas.

Respecto de la migración interna, el Censo 2010 muestra que las provincias con mayor proporción de población nacida en otras provincias son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las jurisdicciones de mayor pérdida de población por emigración interprovincial entre 2005 y 2010 fueron Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Formosa, en tanto que las de mayor atracción de inmigrantes han sido las del sur, particularmente Santa Cruz y Tierra del Fuego, y

en menor medida Chubut y Río Negro. En el norte, La Rioja se consolida en los dos últimos censos como receptora de población, al igual que San Luis en los últimos tres censos, y ello tiene relación directa con políticas nacionales y provinciales de las últimas cinco décadas de fomento a las actividades productivas.

#### **4. Impactos de la migración interna interprovincial en el desarrollo territorial de Argentina**

la distribución territorial de la población Argentina en la primera década del Siglo XXI es el resultado de un proceso histórico de desarrollo (*path dependence*), relacionado con aspectos internos y con la expansión del capitalismo europeo a nivel global desde 1492. Conjuntamente y más allá de la topografía y de la ubicación y características de cursos de agua y recursos naturales del país, la inserción subordinada en la economía internacional ha sido uno de los aspectos históricos centrales que ha marcado la distribución de las actividades productivas y la población. En ese marco, la direccionalidad e intensidad de los flujos migratorios internos e internacionales ha variado a lo largo del tiempo y ello ha influido también en las tendencias de la distribución territorial, dado que se fueron redefiniendo las áreas de atracción y expulsión de población que está en el sustrato del análisis teórico y empírico de la migración.

Como se ha expresado anteriormente, en el desarrollo de las fuerzas productivas desde 1870 se consolida el Gran Buenos Aires como la principal área urbana y portuaria de Argentina, acompañada por las aglomeraciones urbanas de Córdoba y Rosario, en una segunda jerarquía urbana. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones promovido por políticas estatales y la introducción de innovaciones en el agro favorecieron acumulativamente la urbanización hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado. En el último cuarto del siglo XX, el fuerte proceso de concentración y extranjerización de la producción que generó el modelo neoliberal se sumó a un proceso de concentración en la propiedad de la tierra y a un salto en la productividad en la producción agropecuaria (principalmente en oleaginosas y cereales, pero también en productos regionales como la vid, frutas, olivos, cítricos, caña de azúcar) que favoreció el proceso de desruralización, y su contracara, el proceso de urbanización de la población.

Todos estos aspectos fortalecieron las fuerzas de atracción de ciudades intermedias y grandes (principalmente capitales de provincias) y las fuerzas de expulsión de las áreas rurales y ciudades más pequeñas en la jerarquía urbana de Argentina. Las economías de escala, urbanización y localización operaron como fuerzas que retroalimentaron la urbanización concentrada a nivel nacional y subnacional, generando una expansión del sistema de ciudades que opera como una plataforma territorial en donde se expresan los flujos migratorios y son los que contienen mayoritariamente el stock de migrantes. El alto nivel de urbanización de Argentina desde la mitad del siglo pasado, y más todavía en la segunda década del presente siglo, ubica a la migración interurbana como la predominante en los flujos migratorios, incorporando aquí la migración intrametropolitana e intraprovincial. En Argentina, al igual que en otros países de América Latina, la concentración de las actividades productivas y de la po-

blación en pocos territorios no ha disminuido, al mismo tiempo que se observa un proceso de estancamiento del proceso de convergencia económica<sup>6</sup> (CEPAL, 2009).

Ahora bien, ¿qué papel ha cumplido la migración interna en términos de la convergencia o divergencia entre las provincias argentinas? ¿la migración contribuye en el mediano y largo plazo a disminuir brechas territoriales o fortalece el proceso de polarización? ¿De qué forma y con qué intensidad han influido las políticas de desarrollo en la retención, relocalización y/o reorientación de población en las provincias y sistemas de ciudades argentinas? Si bien las respuestas a estas preguntas requieren análisis detallados y comparativos, de todos modos la migración genera impactos cuantitativos sobre el total de población (efecto crecimiento) como cualitativos (efecto composición) (J. RODRÍGUEZ y G. BUSSO, 2009; J. RODRÍGUEZ, 2013). Este último se expresa en los diferentes censos de población a través de la composición por sexo y edad en los distintos territorios, edad promedio, relación de dependencia demográfica, nivel educativo, etc. Dada la hipótesis plausible de selectividad de la migración (predominancia de jóvenes, mujeres y de mayor nivel educativo), la composición de los migrantes es diferente a la de los no migrantes, por lo tanto la migración interna puede ampliar o reducir las brechas cuantitativas y cualitativas entre áreas de atracción y expulsión de población (RODRÍGUEZ y BUSSO, 2009).

Para avanzar en la comprensión de los impactos, se pueden remarcar tres aspectos interrelacionados en la historia de la migración interna argentina, que no debería perderse de vista. La sistematización de los estudios migratorios interprovinciales en Argentina muestran como denominador común en su análisis el reconocimiento las disparidades socioeconómicas de las diferentes provincias, que ubica a la migración y la movilidad territorial como estrategias de vida posibles para individuos y hogares para escapar de la situación de pobreza, desempleo o de desventajas sociales (BUSSO, 2006 y 2007). Esto es importante para un país como Argentina que, en las últimas décadas, ha sido uno de los países capitalistas periférico más cíclico del mundo, con elevada volatilidad institucional y que además presenta y reproduce fuertes disparidades socio-territoriales.

En segundo lugar, los impactos socio demográficos dependen de las cantidades y dimensiones de las áreas a considerar entre los migrantes, mientras más pequeñas las áreas se capta más migrantes. En este caso, solo se analizan impactos a nivel interprovincial, perdiendo la riqueza y diversidad de los flujos migratorios intraprovinciales de las 24 jurisdicciones provinciales. Tampoco se analizan aquí las migraciones intrametropolitanas (Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán) y los cambios en los componentes de estas grandes áreas urbanas, aspectos hoy cada vez más importante en el análisis de las migraciones internas (J. RODRÍGUEZ, 2013).

En tercer lugar, solo se analizan impactos con matrices censales de migración del año 2001 en variables de edad, sexo y educación. Aquí es preciso reconocer la ne-

---

6 De hecho, la razón entre territorio de mayor y menor PIB por habitante en Argentina al año 2005 era de 8,09 (Ciudad de Buenos Aires- Formosa), un poco menor que la Brasil en el año 2009 de 8,56 (Distrito Federal -Piauí) y México de 12,37 ( Campeche - Chiapas), pero superior a Chile en el 2010 con 4,33 (Antofagasta - Araucanía) y a España 2007 con 1,89 (País Vasco - Extremadura) y Portugal 2007: 1,74 ( Lisboa - Norte) (CEPAL, 2012).

cesidad de ampliar y diversificar las bases de datos, adecuar modelos y actualizar los enfoques teóricos metodológicos sobre los estudios de migración (CEPAL, 2012, Rodríguez y Busso, 2009). De todos modos, los migrantes internos actuales son mayoritariamente urbanos, y no presentan grandes diferencias socio-culturales-demográfica como en la época en donde predominaba la migración rural-urbana.

En el apartado anterior se presentaron los impactos de la migración interna interprovincial sobre el volumen de población (efecto crecimiento), a continuación se presentan, con datos del censo 2001, los impactos cualitativos de la migración (efecto composición) sobre la edad, sexo y nivel educativo.

#### **4.1. La migración interna como estrategia de vida entre territorios de diferentes niveles de desarrollo socioeconómico**

Al igual que en otros países de América Latina, los territorios más rezagados en términos socioeconómicos han sido, en general, de expulsión de población o de migración neta negativa. Las interrelaciones entre el proceso de desarrollo y las corrientes migratorias internas contribuyen a definir la distribución territorial de la población, que en el caso argentino corresponden a las áreas de atracción de los partidos del Gran Buenos Aires y otras ciudades (áreas metropolitanas de las ciudades de Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán), las provincias del Sur, San Luis y, en menor proporción el resto de la región pampeana. En los últimos tres censos las provincias de mayores índice de desarrollo humano y menores niveles de pobreza se correlacionan con las provincias de atracción de población (excepto Capital Federal), y en su mayor parte debido a la atracción de sus aglomerados urbanos de mayor tamaño (Busso, 2006; Rodríguez y Busso, 2009; CEPAL, 2012).

La migración, como una de las estrategias disponibles en distintas etapas de los ciclos de vida individuales y familiares, se da mayoritariamente entre la población en edad de trabajar (PET), principalmente en edades tempranas, pero el proceso de envejecimiento y aumento de la esperanza de vida hace crecer también la participación de los adultos mayores en total de migrantes intra e interprovinciales e intrametropolitanas, aunque sus motivos son sustancialmente diferentes a la PET. Los motivos familiares, de seguridad y accesibilidad a los servicios urbanos son centrales para abordar las migraciones internas de los adultos mayores en diversas escalas territoriales. Los factores de atracción de las grandes áreas urbanas muestran claramente una mayor participación de adultos mayores por tamaño de ciudad, principalmente en sus áreas centrales.

Desde los años sesenta, los estudios sobre el desarrollo y los procesos de movilidad y migración de la población se diversificaron. En ese contexto, y en el cruce de estudios sociológicos, antropológicos, económicos, políticos y demográficos, la migración fue conceptualizada como un derecho y una estrategia de vida apta para lograr una movilidad social por lo menos no descendente, como así también para escapar de la pobreza o situaciones adversas (crisis económicas, conflictos políticos, etc.) a escala individual y del hogar. Los aportes latinoamericanos sobre las estrategias de vida y reproducción de los hogares de diversos sectores y clases sociales, como

conceptos intermediarios entre los factores estructurales y las decisiones individuales de migración, fueron algunos de los aportes que se realizaron desde las ciencias sociales de Argentina (S. TORRADO, 2003). Los estudios de caso se vincularon a sistemas productivos locales (ganadero, frutihortícola, vid, azúcar, cítricos, yerba mate), como así también a diversas comunidades de residencias urbanas y rurales (pueblos originarios, comunidades bolivianas y paraguayas, comunidades fronterizas, grupos vulnerables, etc.) que se movilizan y migran por diferentes territorios del país.

Aunque en los últimos años las migraciones internacionales adquirieron mayor relevancia de política que las internas, la migración siguió siendo una variable central en la estructura y la dinámica demográfica, más aun en procesos tendenciales de baja en la fecundidad. La expansión territorial y demográfica urbana ha puesto énfasis en migrantes intra e inter urbanos, ya no tanto en poblaciones tan diferentes como implicaba la migración rural – urbana de la primera mitad del siglo XX.

#### **4.2. Los impactos socio demográficos de la migración interna interprovincial**

A partir de las tres últimas rondas censales se ha avanzado sustantivamente en la medición de algunos impactos de la migración interna a escala interprovincial (CEPAL, 2012; RODRÍGUEZ, 2004; RODRÍGUEZ y BUSSO, 2009; BUSSO 2007). El impacto socio demográfico es la huella o señal que deja la migración interna en variables demográficas y sociales en los diferentes territorios. En los censos de población argentinos, aun con dificultades de comparación con la migración intraprovincial, se pueden definir en cuatro categorías: Migrante antiguo o de toda la vida, Migrante reciente, Migrante de retorno, Migrante múltiple. Esto surge de las tres preguntas sobre migración, es decir, 1) donde nació, 2) donde vive al momento del censo y 3) donde vivía cinco años antes del censo. En la combinación de las tres preguntas se definen los distintos tipos de migrantes, de los cuales aquí nos referiremos principalmente a los migrantes recientes (lugar de residencia actual diferente al de cinco años antes) y de toda la vida (lugar de nacimiento diferente al de residencia actual).

Las ideas preliminares, que requieren más trabajo sistemático en distintos territorios y países (RODRÍGUEZ y BUSSO, 2009, CEPAL, 2012), permiten hipotetizar que en las Divisiones Administrativas Mayores (DAM), o Provincias en el caso Argentino, las migraciones contribuyen a alterar la composición por sexo y edad, las relaciones de dependencia demográfica y el nivel educativo de las áreas de origen y destino de los migrantes, aunque por ahora los signos de los impactos no arrojan conclusiones definitivas. Los análisis preliminares sobre la ronda de los censos del 2010, en comparación con los de los años 2000 y de 1990 no permiten conclusiones definitivas (CEPAL, 2012, J. RODRIGUEZ y G. BUSSO, 2009). En el caso de las DAM expulsoras teóricamente puede esperarse que la migración contribuya a aumentar el porcentaje de niños y adultos mayores (aumento de la relación de dependencia demográfica, ¿anti bono demográfico?), a aumentar el índice de masculinidad y a disminuir años promedio de estudio (¿pérdida de capital humano?). En tanto que en las DAM de atracción pueden contribuir a aumentar el porcentaje de PET (disminución de la relación de dependencia demográfica, ¿bono demográfico?) y con posibilidades (no muy altas) de aumentar

años promedios de estudio. De todos modos, en el contexto de la heterogeneidad socio territorial de Argentina los resultados empíricos observados en los estudios sobre los impactos de la migración interna en estos indicadores no son tan claros ni lineales, lo cual dificulta la sencillez de cualquier generalización (Busso, 2007).

Como puede observarse en el cuadro 4, la migración altera variables como la edad, el sexo y el nivel educativo. Los impactos de la migración en el año 2001 han contribuido a disminuir la relación de dependencia demográfica en las provincias de atracción y a aumentarla en las provincias de expulsión, ya que en las provincias de expulsión aumenta el porcentaje de niños y adultos mayores en relación a la PET. La composición por sexo de los flujos migratorios depende de varios factores que tienen que ver con las condiciones de expulsión de las provincias de origen y las condiciones de atracción de las provincias de destino. El aumento en el índice de masculinidad por migración indica que crece la proporción de hombres respecto a mujeres, en este caso por efecto de la migración interna. Argentina presenta al año 2001 una situación muy variada para los distintos tipos de provincias, aunque son mayoría (10 de 12) las provincias con tasa de migración neta (TMN) positiva que ganan índice de masculinidad (excepto Córdoba y Tierra del Fuego).

Las provincias de Catamarca, San Luis y La Rioja son provincias que han sido durante el modelo de sustitución de importaciones expulsoras de población pero luego de los regímenes de promoción industrial fueron provincias de atracción. Estas tres provincias también han aumentado su índice de masculinidad por efecto de la migración interna, y ello se explica, por lo menos en parte, por el tipo de actividades productivas que crecieron durante la promoción industrial (minería, industrias alimenticias, metalmecánica, química, textil, construcción, etc.) y las inversiones en infraestructura pública que se realizaron en las dos últimas décadas. Diferente es el caso de la Provincia de Santiago del Estero que históricamente ha sido expulsora de población y es una de las provincias de mayor nivel de pobreza, y en este caso expulsa una proporción mayor de mujeres que de hombres. Otro caso muy particular es Capital Federal, que es la división administrativa de menor índice de masculinidad (82,29) y en donde la migración tiene el más alto impacto en la reducción del índice (-0,79%). En este caso se requeriría analizar con más detalle la composición por sexo de los flujos de inmigrantes y emigrantes, pero evidentemente la alta proporción de adultos mayores que tiene esta jurisdicción (23,57%) ofrece una pista para futuras investigaciones, dado la mayor esperanza de vida de las mujeres.

En el caso de la educación, los resultados en Argentina no son claros, en general ambivalentes, al igual que en otros países como Brasil y Chile, Bolivia. Tanto el promedio de años de estudio como el porcentaje de profesionales tiende a aumentar tanto en las provincias de expulsión como de atracción (Busso, 2006; Busso y Rodríguez, 2009), y no existirían evidencias que la migración contribuya a equilibrar el capital humano en las distintas jurisdicciones. Si bien hace falta profundizar estos tipos de estudios con la ronda censal de 2010 y otras fuentes de datos, las investigaciones disponibles permiten hipotetizar que los migrantes internos tienen, en comparación con los no migrantes, una composición de mayor desempleo y menor porcentaje de personas propietarias de viviendas pero mayor nivel educativo.

Los impactos de la migración interna en las variables seleccionadas no son nulos (positivos o negativos), en general de efecto bajo (0,01 a 2,5%, en gran parte de los indicadores), pero debe tenerse en cuenta que en el mediano y largo plazo efectos bajos son acumulativos. En este marco, la migración interna tiene impacto cualitativo por una doble vía, por el lado de los emigrantes y por el lado de los inmigrantes, que en términos netos puede dar un balance positivo o negativo, dependiendo de las características particulares de esos flujos de población. Puede, por ejemplo, contribuir por varias vías a consolidar y reproducir las áreas expulsoras de población, una de ellas es que aumentan la relación de dependencia demográfica por efecto de la emigración, y por esa vía contribuyen a diluir los ingresos y los recursos disponibles en el hogar y, por otro lado, por qué la población emigrante de un área suele tener una composición de mayor nivel educativo y mejor salud que la población no migrante, diluyendo también el denominado capital humano de un territorio expulsor.

## 5. Conclusiones

La población y el territorio en su dinámico vínculo histórico constituyen la materia prima de lo que hoy llamamos proceso de desarrollo en las sociedades con relaciones sociales de tipo capitalistas. La reconfiguración territorial del capital ha afectado y afectará la división territorial del trabajo y la dinámica de las fuerzas de atracción y expulsión en los diferentes territorios que componen desde hace dos siglos lo que hoy es la República Argentina. Mirado en perspectiva histórica de la transición demográfica, la migración es un elemento central para entender la distribución territorial de la población. En este sentido, la dinámica de la población en su interrelación con el proceso de desarrollo ha generado en Argentina, al igual que en otros países de la región, un continuo y persistente proceso de urbanización que no se repetirá en el próximo siglo. La migración ha jugado un papel de alta ponderación en la distribución territorial, reproduciendo cambios cualitativos desde una sociedad predominantemente rural, agraria y joven, hacia una sociedad urbana, de servicios y en pleno proceso de envejecimiento.

En este trabajo se han abordado algunos procesos de esa relación y algunos temas respecto a los impactos de la migración interna interprovincial. La migración, a diferencia de la movilidad territorial, implica cambio de residencia de forma permanente, lo cual conlleva una decisión y una estrategia de vida del individuo, hogar o grupo familiar. Desde la teoría del desarrollo la migración ha sido un proceso difícil de modelizar, por la cantidad, diversidad y dinámica de los niveles territoriales de análisis, más aún en procesos de cambio social acelerado como las últimas décadas. Aunque en América Latina y Argentina puede observarse una intensidad decreciente de la migración interprovincial, a lo largo del tiempo sus consecuencias son acumulativas. En este sentido, la migración puede contribuir a consolidar y ampliar situaciones de disparidades territoriales si no hay políticas en sentido contrario que las contrarresten. De hecho, para las provincias expulsoras los indicios presentados en este trabajo no aportan pruebas para pensar que la migración interna favorezca la convergencia en los niveles de desarrollo. De hecho, todo lo contrario, los impactos



## Cuadro 4

Argentina. Provincias que ganan y pierden población según tasa de migración neta. Variables seleccionadas y variación originada (en %) por migrantes interprovinciales recientes. Personas mayores de 5 años. Censo de Población y Vivienda 2001.

Provincia	Edad				Sexo		Educación	
	Edad promedio	Variación por migración	Relación de dependencia	Variación por migración (%)	Índice de Masculinidad	Variación por migración	Años de estudio promedio 30-59 años	Variación por migración
Provincias de atracción de población (TMN +)								
Buenos Aires	35.20	-0.06	0.46	-0.02	94.01	0.03	9.19	0.10
Catamarca	31.21	0.21	0.50	0.03	98.35	0.31	9.07	0.14
Córdoba	35.13	-0.18	0.46	-0.51	93.66	-0.05	9.57	-0.25
Chubut	31.72	0.20	0.44	0.65	99.74	0.21	8.90	0.43
La Pampa	34.63	0.29	0.47	1.26	98.96	0.18	8.66	0.08
La Rioja	30.68	-0.24	0.49	-1.98	99.39	0.52	9.27	0.04
Neuquén	30.45	0.24	0.44	-0.34	98.72	0.04	8.99	0.50
San Juan	32.63	0.09	0.47	0.87	94.17	0.17	9.03	0.19
San Luís	32.57	0.07	0.47	-1.22	98.69	0.53	9.06	0.36
Santa Cruz	30.80	-0.38	0.43	-0.65	103.86	1.04	9.50	0.11
Santa Fe	35.56	-0.08	0.48	0.00	93.43	0.01	9.35	-0.13
Tierra del Fuego	29.15	-0.36	0.42	-1.94	104.69	-0.05	10.15	0.19
Provincias de expulsión de población (TMN -)								
Capital Federal	41.19	-0.06	0.44	-2.70	82.29	-0.79	12.24	0.53
Corrientes	30.87	0.26	0.51	0.96	96.69	0.03	8.07	-0.26
Chaco	29.98	0.34	0.52	1.25	99.01	-0.08	7.42	0.22
Entre Ríos	33.92	0.37	0.49	1.29	95.44	0.18	8.68	0.17
Formosa	29.29	0.35	0.55	1.59	100.18	0.00	7.87	0.25
Jujuy	30.08	0.36	0.49	1.96	96.42	0.12	8.53	0.37
Mendoza	33.83	0.08	0.48	0.19	94.10	-0.09	8.99	0.06
Misiones	29.17	0.36	0.54	1.44	100.29	0.14	7.49	0.43
Río Negro	32.14	0.49	0.46	1.12	98.23	-0.10	8.60	0.39
Salta	29.93	0.29	0.51	1.13	97.32	0.03	8.66	0.50
Santiago del Estero	30.62	0.29	0.53	1.29	100.07	0.22	7.72	0.36
Tucumán	31.84	0.01	0.47	0.15	95.91	-0.12	8.79	-0.23

**Nota:** El porcentaje de profesionales corresponde efectivamente a quienes terminaron la educación universitaria, de 30 a 59 años.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en CELADE/CEPAL, procesado a partir de datos censales del año 2001.

socio demográficos analizados sobre la composición de edades, sexo y nivel educativo para el año 2001 dan algunas indicaciones que las provincias sistemáticamente expulsoras de población, las que en general aumentan su relación de dependencia demográfica y su índice de masculinidad respecto a las áreas de atracción o migración neta positiva.

La migración tiene sus impactos en procesos complejos que definen la competitividad, la equidad y la sustentabilidad de los territorios, y por lo tanto es un aspecto a tener en cuenta en las políticas de desarrollo en las distintas escalas territoriales. Lo ha sido de forma muy importante en los dos últimos siglos, y de forma diferente lo será en el siglo que viene. Pero, de todos modos, se requiere profundizar en estas intersecciones, dado que la orientación territorial y la composición de los flujos de migración interna será un factor de creciente importancia en la composición de edades y en la distribución territorial de la población. Por otro lado, esto implicará revisar los alcances y limitaciones de los censos y otras fuentes secundarias para el estudio de la migración y la movilidad interna, como así también la necesidad de complementarlas con otras fuentes de información dada la dinámica urbana de los procesos de movilidad y migración (CEPAL, 2012). Por último, la experiencia argentina muestra que los cambios en el entorno macroeconómico y las políticas públicas impactan en los flujos migratorios y tiene efectos de mediano y largo plazo, como ilustran los casos de las provincias patagónicas y cuyanas y las áreas urbanas mayores de Argentina. Los planes urbanos de las áreas metropolitanas, los planes estratégicos sectoriales y los planes de ordenamiento territorial hoy constituyen herramientas de política difundidas en todas las provincias argentinas, en este marco la comprensión de las tendencias y los impactos de los flujos migratorios puede constituir un punto de encuentro entre la sistematización teórica y empírica con las políticas de desarrollo territorial para los años que se acercan.

## BIBLIOGRAFÍA

- BID-CEPAL. (1996). "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas". LC/DEM/G.161, Santiago de Chile.
- BUSSO, G. (2008) "Población, migración interna y desarrollo. Argentina, Región Pampeana y Provincia de Córdoba después del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones". En *El nexa entre Ciencias Sociales y Políticas: Migración, Familia y Envejecimiento*. "Migración interna, movilidad espacial y reconfiguraciones territoriales: fuentes de datos, metodología y estudios". Celton, D.; Ghirardi, M y Peláez, E. (Editores). UNESCO-Universidad Nacional de Córdoba.
- BUSSO, GUSTAVO. (2007). "Impactos socio-demográficos de la migración interna interprovincial en Argentina a inicios del siglo XXI". Seminario internacional sobre "Migración y desarrollo: el caso de América Latina". CEPAL, Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto de 2007
- BUSSO, GUSTAVO. (2008). "Impactos socio demográficos de la migración interna. Brechas sociales e impactos de la migración interna en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile a inicios del Siglo XXI". Revista Notas de Población N° 82. CEPAL-CELADE –Naciones Unidas. Santiago de Chile. Autor.
- Busso, G. y Carniglia E. (2013) "Políticas de Desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos". Editorial UNIRIO. Argentina
- CAMAGNI, R. (2005). "Economía Urbana". Antoni Bosch, Editor, S.A., Barcelona.
- CEPAL. (2012). "Población, territorio y desarrollo sustentable". (LC/L. 3474(CEP2/3)). Santiago de Chile.
- CEPAL (2010)- "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir". Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2006). "Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones". Naciones Unidas-CEPAL-CELADE. Santiago de Chile.
- CEPAL (1998) "Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados" Tomo I y II. Santiago de Chile.
- CHACKIEL, JUAN. (2004). "La dinámica demográfica en América Latina". CELADE-CEPAL. Santiago de Chile.
- DoMENACH, H. y M. PICOUET (1996). "Las migraciones". Universidad Nacional de Córdoba.
- DOS SANTOS, T. (2003) "La Teoría de la Dependencia. Balance y Perspectivas". Plaza Janés. Buenos Aires. Argentina.
- EBANKS, EDWARDS. (1993). "Determinantes socioeconómicos de la migración interna". CELADE-CEPAL. Santiago de Chile.
- FURTADO, C. (1974) "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Editorial Siglo XXI. Argentina.
- GORENSTEIN, S.; HERNÁNDEZ, J. y LANDRISCINI, G. (Comp.) (2012) "Economía Urbana y Ciudades Intermedias: Trayectorias Pampeanas y Norpatagónicas". Programas de estudios Sociales Agrarios. Buenos Aires, CICCUS.
- INFANTE R. y GERSTENFELD, P. (2013) "Hacia un desarrollo inclusivo el caso de la Argentina". Organización Internacional del Trabajo y CEPAL.
- LATTES, ALFREDO. (1996). "Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina". Edición conjunta de: Notas de Población N° 62 de CEPAL-CELADE, Santiago de Chile y Pensamiento Iberoamericano N° 28 de EACI-CEPAL.
- LINDENBOIM J. y D. KENNEDY (2003). "Continuidad y cambios en la dinámica urbana de Argentina". En: Asociación de Estudios de Población de la Argentina. AEPA-Universidad Nacional de Tucumán. Tomo I.
- LINDENBOIM, J. (comp.) (2008) "Trabajo, Ingresos y políticas en Argentina". Eudeba. Argentina.

NEFFA, J. (2008) "Sector informal, precariedad, trabajo no registrado" 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: "El trabajo como cuestión central, el escenario post convertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica mundial". Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

NUN J. (1969) "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, JORGE. (2013). "Las migraciones internas en las grandes ciudades de América Latina: efectos sobre el crecimiento demográfico y la composición de la población". Revista Notas de Población. Año XL. Nº 96. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, JORGE y GUSTAVO BUSO. (2009). "Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980-2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países". Naciones Unidas-CEPAL. Libros de la CEPAL Nº 102. Santiago de Chile.

SACHS, JEFFREY. (2008). Economía para un planeta abarrotado. Editorial Debate, Buenos Aires, Argentina.

TORRADO, S. (2004) La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia. Claves para todos, Buenos Aires, Capital Intelectual

# Disparidades regionales recientes en Argentina y Brasil

Cecilia Bressan<sup>1</sup>  
Marianela Gomez  
Pamela Mariel Natali

## 1. Introducción

Desde hace décadas que América Latina es el continente más desigual del mundo. Esta desigualdad se manifiesta en diversas facetas como son la económica, política y social y también en la dimensión territorial. La escuela del Estructuralismo Latinoamericano trabaja desde mediados del siglo pasado en los conceptos de heterogeneidad estructural e ingreso desigual que permiten explicar las características de este proceso de desarrollo latinoamericano signado por la desigualdad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en numerosos informes ha presentado datos para Argentina y Brasil que dan cuenta, durante la última década, de una importante disminución en los niveles de pobreza, reducción en los niveles de desempleo y mejoras en la distribución del ingreso. Sin embargo, las desigualdades territoriales continúan profundizándose, con la consecuente concentración de la actividad económica y la población en las regiones históricamente más desarrolladas (Gatto, 2007; Riffo, 2011; Siqueira, 2010). Estas desigualdades siguen vigentes, persisten y se han agravado; lo cual no siempre se puede corroborar fehacientemente a partir de las estadísticas disponibles en el ámbito de cada región.

El objetivo del presente capítulo es evidenciar las desigualdades territoriales, al interior de Argentina y Brasil en los últimos veinte años, período que permite también analizar matices en las trayectorias de ambos países; mientras en Brasil se observa un proceso de “reprimarización”, en la Argentina se advierte una leve tendencia a la “industrialización”. Mapear la heterogeneidad interregional constituye el paso inicial para la identificación de los vínculos entre los diversos sectores, espacios y escalas, y ello cobra relevancia porque probablemente en la forma y el contenido de dichos vínculos se encuentren los factores de reproducción de la desigualdad.

El capítulo se estructura en cuatro secciones, la primera reseña el contexto macroeconómico para cada país, la segunda refiere a los aspectos metodológicos, mientras que la tercera presenta el análisis de datos regionales mediante el empleo de cartogramas. Por último se realizan algunas consideraciones a modo de conclusión.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Río Cuarto-Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba, República Argentina. [cbressan@eco.unrc.edu.ar](mailto:cbressan@eco.unrc.edu.ar), [mgomez@fce.unrc.edu.ar](mailto:mgomez@fce.unrc.edu.ar), [pnatali@fce.unrc.edu.ar](mailto:pnatali@fce.unrc.edu.ar).

## **2. Contextualización macroeconómica: breve reseña**

### **2.1. Argentina**

La década de los 80 se caracterizó en Argentina por una gran inflación y presiones por el pago de los compromisos de la deuda. El retorno de la democracia en 1983 se encuentra tristemente ligado a la hiperinflación ocurrida sobre finales de esta década. Esto desembocó en una nueva crisis y, en 1991, nuevamente la aplicación de tipo de cambio atrasado para contener la inflación y el endeudamiento externo y cubrir el déficit por cuenta corriente.

La década de 90 presenta diferentes etapas, en un primer momento un ciclo expansivo a partir del inicio de la Convertibilidad en 1991 y su éxito como plan de estabilización, expansión que se encontró fuertemente ligada al restablecimiento del crédito interno. Este período se extiende hasta fines de 1994, allí se produjo un fuerte impacto en la economía Argentina como resultado de la “crisis del tequila”. En 1998 se reanudó con más intensidad el retroceso como consecuencia de la crisis llamada “asiática” y en particular de la devaluación brasileña de enero de 1999. La crisis estructural de esta década comenzó a manifestarse en estos últimos años. Así entre 1997 y 2001 el PBI global cayó 4,8% mientras que el industrial cayó 16,5% (AZPIAZU y SCHORR, 2010).

A partir del colapso económico, político y social generado con la crisis de 2001 con la finalización del régimen de convertibilidad, la economía comenzó a sufrir la desaparición del crédito interno y externo, el encarecimiento de los insumos y las dificultades en la cadena de pagos, situación que contrajo aún más la ya debilitada oferta y demanda de bienes y servicios, acentuando la caída del PBI.

Con la devaluación el salto del tipo de cambio real implicó fuertes modificaciones en las rentabilidades sectoriales, que además de seguir favoreciendo (cómo en la década anterior) a las actividades basadas en los recursos naturales, se rediseñó a favor de la producción doméstica de transables y la utilización de procesos intensivos en trabajo.

El panorama internacional con una demanda sostenida, altos precios de los productos primarios y bajas tasas de interés favoreció el crecimiento del 8,2% entre 2003 y 2006. En parte explicado por la política económica local que se concentró en las condiciones de estabilidad macroeconómica, con superávits gemelos, acumulación de reservas, recomposición del sistema bancario y el sostenimiento de un tipo de cambio real alto. Asimismo por el lado de la demanda se recurrió en un primer momento a planes asistenciales para posteriormente conseguir la recuperación de la masa salarial.

Entre 2002 y 2006 la industria explica más del 18% de la generación de puestos de trabajo (BECCARIA, 2007). Gran parte de la incorporación de mano de obra, responde a los elevados niveles de capacidad ociosa, así como a la recuperación de las ramas relativamente más intensivas en trabajo. La recuperación del empleo industrial debe ser interpretada junto con otras variables, como son la expansión de la producción manufacturera, el incremento de la productividad de la mano de obra y el incremento del margen bruto de explotación.

El tipo de cambio real alto constituyó un incentivo decisivo para las exportaciones fabriles, no obstante entre 2002 y 2008 las exportaciones crecieron a una tasa

anual acumulativa del 18,1% mientras que las importaciones de bienes industriales lo hicieron a un promedio anual de 38,6% (Azpiazu y Schorr, 2010).

Según Bugna y Porta (2012) el núcleo de la especialización productiva se ha consolidado sobre la producción de *commodities* y productos basados en recursos naturales. Así la mayor parte de las inversiones registradas durante esta etapa tendieron a incrementar la oferta exportable y a reproducir el esquema productivo ya existente. Estos autores también destacan la creciente importancia de Brasil como país de origen de la inversión extranjera directa, importancia que está dada por su incidencia en los flujos totales y por la adquisición de empresas líderes, pasando a convertirse en actores claves en el sistema productivo.

Azpiazu y Schorr (2010) afirman que el sustento básico de esta recuperación es un “dólar alto” y la relativamente barata oferta de trabajo, puesto que a criterio de estos autores no hubo políticas activas de fomento de las actividades fabriles. No logrando avanzar en la redefinición de un perfil de especialización productiva resultante de las décadas anteriores.

Por otro lado, a diferencia de lo que plantean algunos autores para Brasil, Argentina no reprimarizó sus exportaciones. El peso de los bienes primarios en las exportaciones pasó del 33,2% en 2002 al 28,4% en 2010 (Rivas y Stumpo, 2013). El tipo de cambio alto y las retenciones al sector primario operaron como un sesgo hacia las exportaciones industriales, exportaciones que en la mayoría de los rubros han estado dominadas por la demanda mundial.

Bekerman y Dalmasso (2013) destacan la mayor volatilidad que presentó la economía argentina durante las últimas décadas, argumentando que ello no se encuentra desvinculado del proceso de apertura comercial y financiera llevada adelante desde los años 70. Estos autores analizan la producción y las exportaciones industriales para Argentina y Brasil desde la década de los 90 hasta la actualidad y encuentran diferencias marcadas en su patrón sectorial, donde Brasil presenta ventajas en el crecimiento de los sectores con mayor contenido tecnológico.

## **2.2. Brasil**

Durante la década del 70 en Brasil hubo una fuerte presencia estatal, se elaboraron diversos planes cuyo objetivo principal era el crecimiento económico. El primer Plan Nacional de Desarrollo comprendió de 1968 a 1973, el segundo Plan Nacional de Desarrollo de 1974 a 1979 y el tercer Plan Nacional de Desarrollo entre 1979 y 1985. Estos planes permitieron consolidar el proceso de diversificación de la estructura industrial brasileña. Hacia fines de la década del 70 la política económica concentró sus esfuerzos en los objetivos de estabilidad económica, control de la inflación de las cuentas públicas y del sector externo.

El proceso económico brasileño, sustentado en el crecimiento industrial, con desigual distribución del ingreso, pero con una activa estrategia de política exterior, apuntaba a transformar a Brasil en una potencia regional. El crecimiento económico en el período 1967-1974, llevó al país a establecerse en la octava economía del mundo y en el tercer exportador mundial de armas livianas durante esos años (Matos, 2002).

Al igual que en Argentina el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales significó para Brasil un considerable aumento de su deuda externa. El endeudamiento se registró en aumento desde 1973 a causa de los déficits comerciales, como consecuencia del aumento de los precios del petróleo.

Durante los años 80 la depreciación de la moneda y el encarecimiento de los equipos importados, así como el aumento de la inflación, entre otros factores, hizo que se viera afectado el proceso de industrialización hacia sectores que hacen un uso más intensivo de la tecnología. Para algunos autores esto significó que no fuera posible alcanzar el “núcleo endógeno” al que hace referencia Fajnzylber (1983).

Las transformaciones que vivieron las economías de la región durante la década del 90, ha sido motivo de fuertes debates académicos y políticos. Brasil no fue la excepción al caso, caracterizó esta década la apertura comercial y financiera, la apreciación cambiaria y la estabilización monetaria.

En este país, los años 90 estuvieron marcados por la reversión del saldo comercial favorable, registrado durante la década del 80. Brasil inició en el año 1993 la implementación de la primera etapa del Plan Real. A partir de 1994, las exportaciones comenzaron a ser menores que las importaciones, y en consecuencia se afectó la estructura y competitividad de la producción nacional. Tras las crisis financieras externas y la suba de las tasa de interés internacionales, el gobierno optó por devaluar su moneda en 1999, lo que le permitió mantener un leve crecimiento durante los años posteriores explicado básicamente por la expansión de las exportaciones.

Numerosos autores sostienen que la apertura a principios de los años 90, se produjo abruptamente, causando grandes pérdidas para la economía brasileña. La disminución más fuerte de los aranceles a las importaciones se registró en el período 1994-1995, dañando considerablemente el equilibrio de la balanza de pagos. La devaluación temprana logró evitar que la crisis se profundizara y durante los años que siguieron la mejora de los precios relativos permitió un mejor desempeño de los sectores más dinámicos desde el punto de vista tecnológico.

Siguiendo a Bekerman y Dalmasso (2013) durante los 90 la apertura comercial en Brasil tuvo un carácter relativamente gradual y discriminatorio. Esto brindó protección a sectores de alto contenido tecnológico. Las privatizaciones y la apertura al capital extranjero tuvieron como objetivo el desarrollo de proveedores locales, mientras que los instrumentos de promoción financiera se orientaron a favorecer la producción nacional. Por lo tanto, si bien hacia fines del siglo XX Brasil no pudo evitar cierta desarticulación y pérdida de valor agregado en las cadenas productivas, se observan notables diferencias con Argentina en los impactos negativos sobre industria en general.

Ya a comienzos del siglo XXI, Brasil desplegó programas de desarrollo productivo más complejos, buscando articular con programas de infraestructura, salud y educación. La modernización industrial y la expansión de la capacidad exportadora fueron objetivos claros de esta nueva etapa. Algunos autores destacan la aceleración del crecimiento que experimentó la economía brasileña después de 2004, puesto que la tasa de crecimiento del PIB casi se duplicó a partir de esa fecha. La



tasa promedio entre 2004 y 2010 fue del 4,4 % anual, frente al 1,9 % entre 1999-2003 (Serrano y Summa, 2011).

Según Serrano y Summa (2011), mientras que en 2002 y 2003, el crecimiento fue impulsado por la demanda externa, entre 2004 a 2008, la demanda interna fue el motor del crecimiento debido básicamente a la mayor disponibilidad de crédito y el aumento del poder adquisitivo como consecuencia de las políticas de transferencia de ingresos y el aumento del salario mínimo.

### 3. Aspectos metodológicos

En Argentina la información estadística sobre las provincias ha sido históricamente incompleta, esta dificultad se acentuó con el paso de los años, debido al deterioro y desmantelamiento de muchos organismos encargados de la recopilación y sistematización de estadísticas. Para citar un ejemplo: en el último quinquenio no existe un dato de PBG comparable para todas las provincias argentinas. Esto es así porque si bien el organismo encargado de producir y publicar los datos de la contabilidad nacional sigue siendo el INDEC, la producción y publicación de la información de las provincias ha sido delegada a direcciones de estadísticas provinciales, lo cual significó un obstáculo importante al momento de desarrollar el presente capítulo. Las series que aquí se analizan han sido reconstruidas sobre distintas fuentes, además del INDEC y las direcciones de estadísticas provinciales, se consultaron informes técnicos, publicaciones académicas, entre otros<sup>2</sup>.

En el caso de Brasil no se presentó dificultad en la recopilación de datos, se empleó como fuente el Instituto Brasileño de Estadística y Geografía (IBGE).

En particular se analiza en este capítulo la participación de las grandes regiones de Argentina y de Brasil en el PIB de cada país, tanto a nivel general como por sector de actividad económica<sup>3</sup>, mediante cartogramas empleando el software GeoDa.

### 4. Análisis gráfico

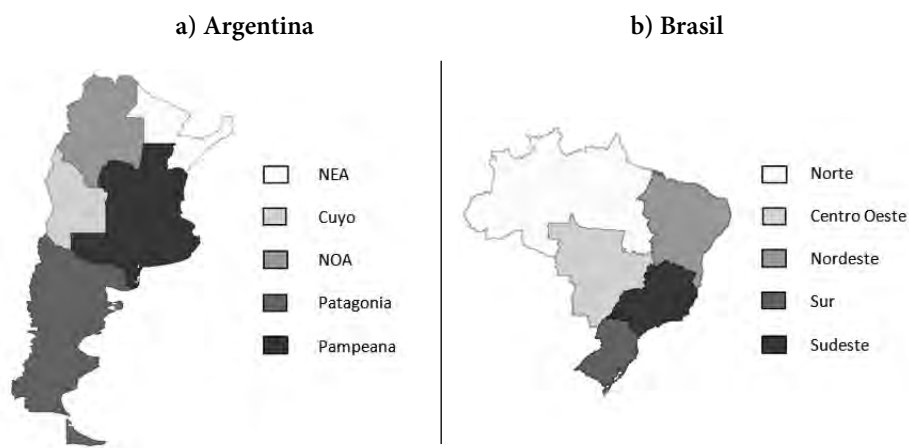
Es posible identificar tanto en Argentina como en Brasil una división espacial de grandes regiones, lo cual pone de manifiesto la complejidad y heterogeneidad territorial al interior de cada país (Figuras 1 a y b).

---

2 Puede consultarse los informes técnicos de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) perteneciente al Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Argentina, del IDEP Tucumán y Bolsa de Comercio de Córdoba, como también los trabajos académicos de Amico, F. (2013), Brida, J. G., Garrido, N. y London, S. (2013), Niembro (2012 y 2014) y Rezzoagli, L. y Gamberg, G. (2015).

3 Los sectores de actividad económica se clasifican en primario, secundario y terciario. Sector primario: sector que obtiene el producto de sus actividades directamente de la naturaleza, sin ningún proceso de transformación. Dentro de este sector se encuentran la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza, la pesca, la minería y a la extracción de petróleo. Sector secundario: comprende las actividades económicas relacionadas con la transformación industrial de bienes o mercancías, los cuales se utilizan como base para la fabricación de nuevos productos. Sector terciario: incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía en sí, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía.

Figura 1: Grandes Regiones



Fuente: elaboración propia. Software: GeoDa

#### 4.1. Argentina

La Figura 2 refleja la participación de Grandes Regiones en el PIB de Argentina a través de cartogramas, donde cada región es representada por un círculo georeferenciado cuyo tamaño refleja dicha participación.

Figura 2: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el PIB de Argentina

	Participación en el PIB 1995	Participación en el PIB 2004	Participación en el PIB 2009	Participación en el PIB 2014
NEA	4,56%	4,10%	4,41%	7,78%
Cuyo	5,80%	6,36%	5,86%	5,52%
NOA	6,18%	6,77%	6,67%	6,64%
Patagonia	6,36%	8,28%	7,57%	6,78%
Pampeana	77,09%	74,50%	75,49%	73,28%

Fuente: elaboración propia. Software: GeoDa.

Queda en evidencia que la expansión en territorio de cada región no encuentra su correlato en la proporción de participación en el PIB. Además, es posible apreciar que durante los últimos 20 años se ha mantenido una importante distancia entre la región más rica y el resto de las regiones donde ninguna de estas últimas supera el 10% de participación en el PIB.

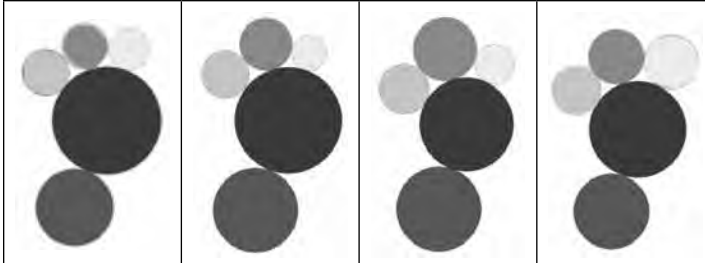
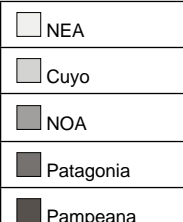
El orden de las regiones de más pobre a más rica siempre se mantiene:

- 1) NEA,
  - 2) Cuyo,
  - 3) NOA,
  - 4) Patagonia y
  - 5) Pampeana;
- salvo en el ultimo año

- 1) Cuyo,
- 2) NOA,
- 3) Patagonia,
- 4) NEA y 5) Pampeana.

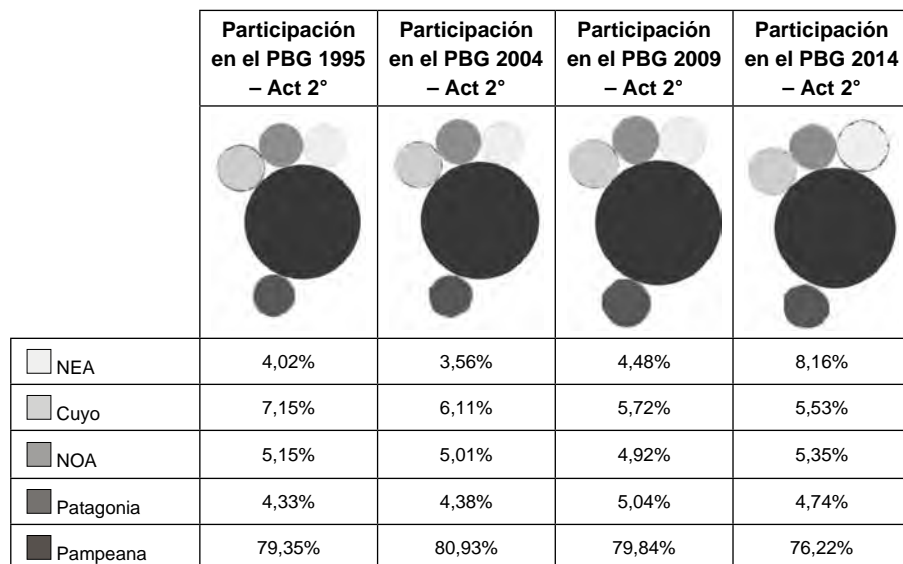
Se presentan seguidamente los cartogramas correspondientes a la participación de cada región por tipo de actividad económica (Figuras 3, 4 y 5), nuevamente es la región Pampeana participe principal en la distribución.

**Figura 3: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Argentina: actividad primaria**

	Participación en el PBG 1995 – Act 1°	Participación en el PBG 2004 – Act 1°	Participación en el PBG 2009 – Act 1°	Participación en el PBG 2014 – Act 1°
				
	7,24%	4,99%	6,55%	12,62%
NEA	7,24%	4,99%	6,55%	12,62%
Cuyo	9,19%	9,35%	10,59%	10,23%
NOA	9,19%	11,16%	16,72%	13,11%
Patagonia	25,16%	28,91%	29,91%	24,16%
Pampeana	49,23%	45,58%	36,23%	39,87%

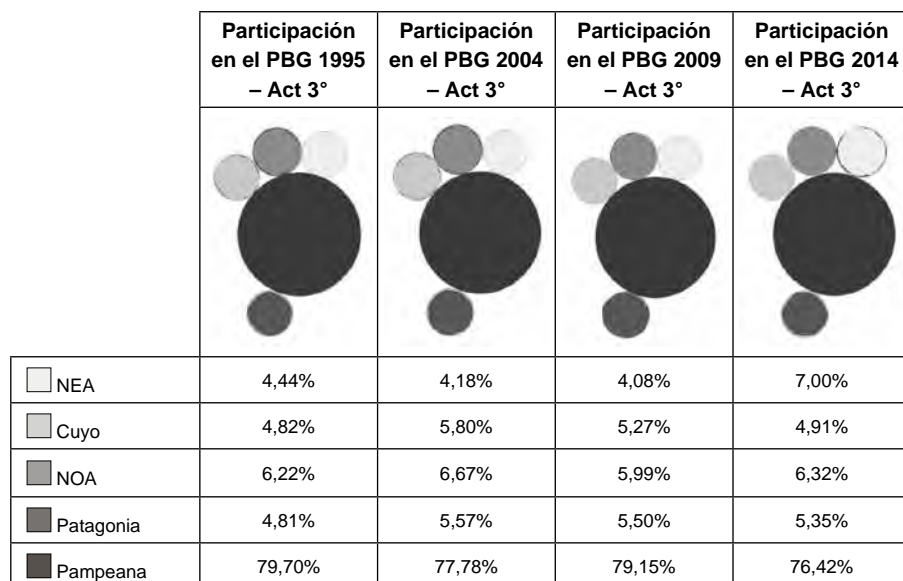
Fuente: elaboración propia. Software: GeoDa.

**Figura 4: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Argentina: actividad secundaria**



Fuente: elaboración propia. Software: GeoDa.

**Figura 5: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Argentina: actividad terciaria**



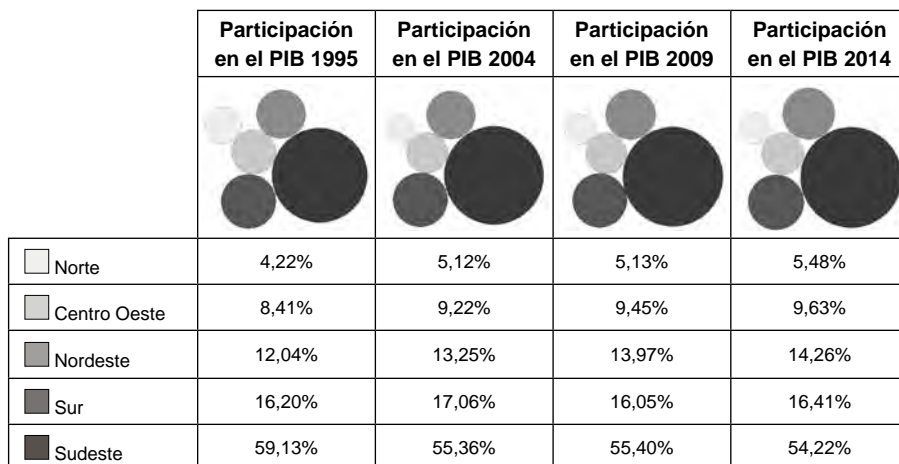
Fuente: elaboración propia. Software: GeoDa.

De las tres actividades, el sector terciario tiene mayor similitud en su estructura en relación a la participación regional en el PIB. Por otro lado, si bien es el sector primario el que más se distribuye entre las regiones, la región Pampeana alcanza un volumen 14 veces el promedio de participación de las regiones más rezagadas en la actividad secundaria y terciaria.

#### 4.2. Brasil

Al igual que para el caso argentino, ahora la Figura 6 refleja la participación de Grandes Regiones en el PIB de Brasil a través de cartogramas, donde cada región es representada por un círculo georeferenciado cuyo tamaño refleja dicha participación.

**Figura 6: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el PIB de Brasil**



Fuente: elaboración propia empleando datos del IBGE (Instituto Brasileño de Estadística y Geografía). Software: GeoDa.

En similitud con el caso argentino, la expansión en territorio de cada región no encuentra su correlato en la proporción de participación en el PIB. Sin embargo, a diferencia de aquél, la región más rica dentro del grupo de regiones no dominantes tiene una participación cercana al 17%; aunque la situación de jerarquía regional de participación ha permanecido con similar orden en los últimos 20 años.

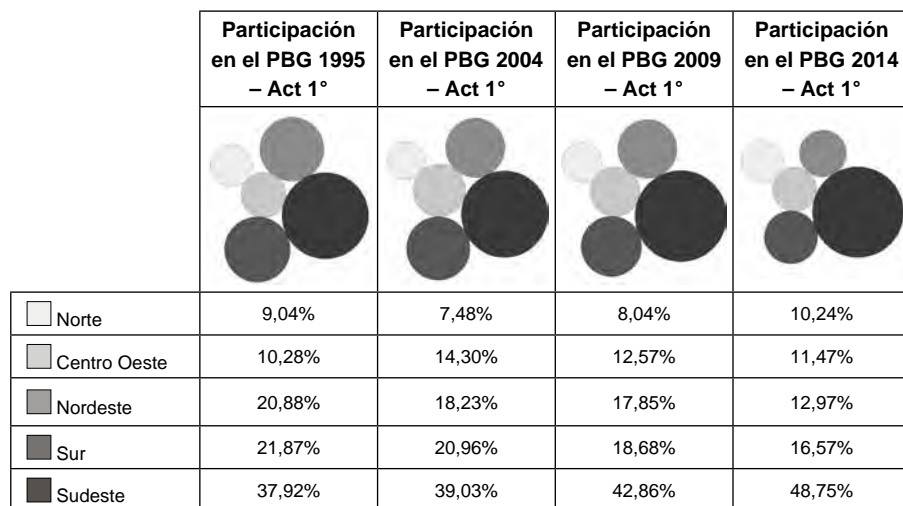
El orden de las regiones de más pobre a más rica es:

- 1) Norte,
- 2) Centro Oeste,
- 3) Nordeste,
- 4) Sur y
- 5) Sudeste.

Cabe destacar que en el periodo 1995-2014, la región Sudeste (la más rica) pierde participación en el PIB mientras que todas las demás regiones ganan.

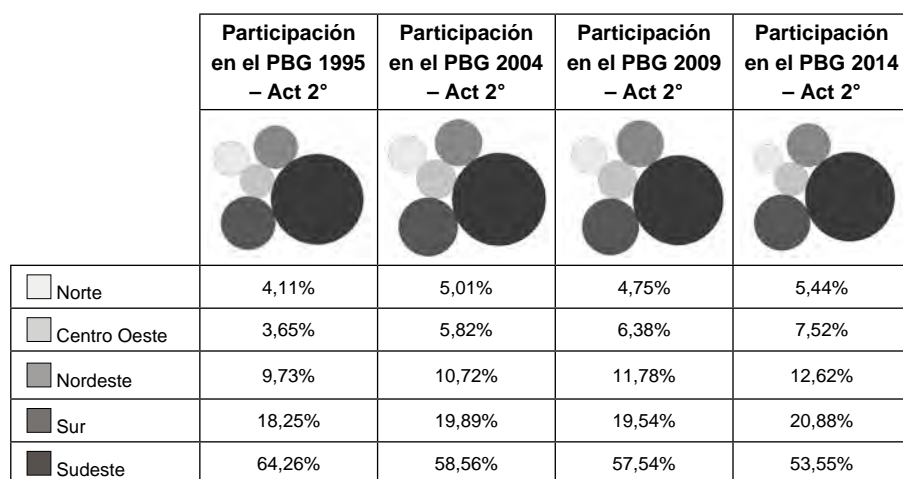
Se presentan a continuación los cartogramas correspondientes a la participación de cada región por tipo de actividad económica (Figuras 7, 8 y 9), siendo la región Sudeste la principal en la distribución.

**Figura 7: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Brasil: actividad primaria**



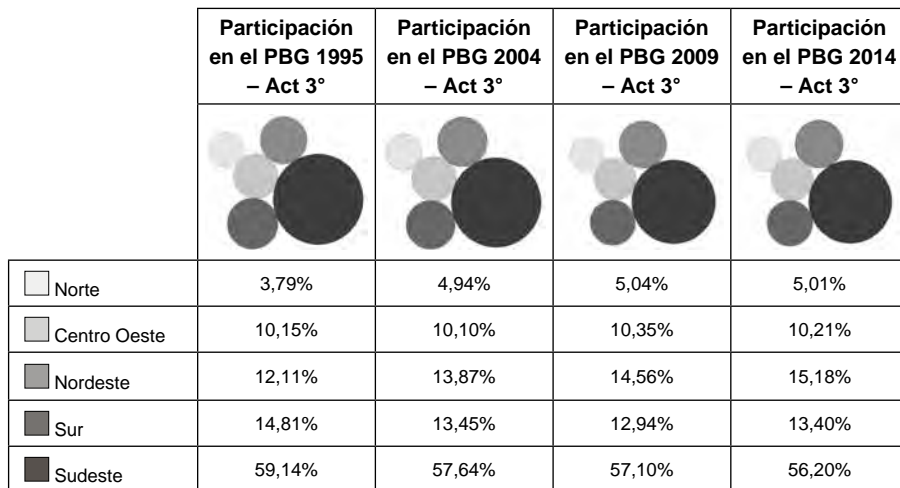
Fuente: elaboración propia empleando datos del IBGE (Instituto Brasileño de Estadística y Geografía).  
Software: GeoDa.

**Figura 8: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Brasil: actividad secundaria**



Fuente: elaboración propia empleando datos del IBGE (Instituto Brasileño de Estadística y Geografía).  
Software: GeoDa.

**Figura 9: Cartogramas de participación de Grandes Regiones en el Producto Bruto Geográfico de Brasil: actividad terciaria**



Fuente: elaboración propia empleando datos del IBGE (Instituto Brasileño de Estadística y Geografía). Software: GeoDa.

De las tres actividades, es el sector terciario el de mayor similitud en estructura en relación a la participación regional en el PIB con la salvedad de que cambian en orden Nordeste y Sur, quedando ubicado la primera por sobre la segunda en el sector servicios.

Por otro lado, si bien es el sector primario el que más se distribuye entre las regiones, la región Sudeste se ubica en un intervalo promedio de participación en las ramas de actividad que oscila entre el 40% y el 60%.

### 4.3. Mirada conjunta: Argentina y Brasil

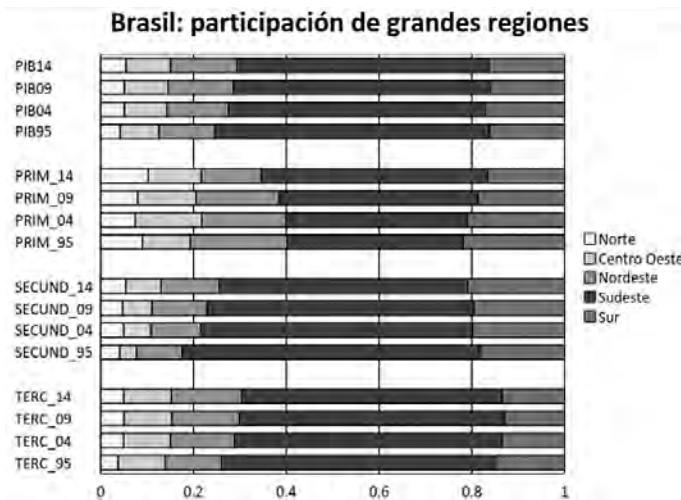
Si se aprecian los datos de Argentina y Brasil bajo una misma mirada (Figura 10) puede advertirse una distribución de la participación territorial un tanto más equitativa en Brasil en relación al caso argentino, siendo el sector primario para ambos países el que se distribuye más entre las regiones. Sin embargo, en las dos naciones hay una región claramente dominante, jerarquía que ha permanecido casi inmutable durante los 20 años de análisis.

Figura 10: Participación de Grandes Regiones

a) Argentina



b) Brasil



Fuente: elaboración propia.

## 5. Consideraciones finales

retomando la contextualización macroeconómica del período bajo análisis, es posible afirmar que una vez superada con sobresaltos la década de los 80, ambos países experimentaron durante la década de los 90 planes de estabilización con apreciación cambiaria, reducción de los aranceles de importación y apertura externa tanto de bienes industrializados como de capitales. Este modelo persistió por más tiempo en Argentina dejando como saldo una “creciente heterogeneidad” caracterizada por



el desigual desempeño a nivel sectorial y empresarial. Esto es desmantelamiento y atraso de muchas firmas (mayormente pequeñas y medianas empresas) y creciente extranjerización, concentración y modernización de grandes empresas.

Respecto de la primera década del siglo XXI, los posicionamientos parecen ser menos concluyentes, para Argentina predomina la visión que resalta una mejora significativa de la industria sobretodo de aquellos sectores más castigados durante los '90, a la vez que se señala la insuficiencia de esta mejora para realizar un cambio estructural en la matriz productiva. En Brasil, la discusión del desempeño industrial se ha volcado más hacia la desindustrialización relativa o reprimarización de la economía resultante de la mejora en los precios internacionales de los *commodities*.

Sin embargo, reconociendo aún que cada área geográfica desempeña una función determinada y tiene una existencia particular en las relaciones concretas de dominación y subordinación con otras regiones, no deja de ser llamativo que las jerarquías interregionales de los países han permanecido casi invariantes durante las últimas dos décadas, reproduciéndose en el tiempo las disparidades existentes entre regiones más allá de lo ocurrido en el contexto macro.

La concentración de la producción y por lo tanto del empleo, han conducido durante las últimas décadas en ambos países a una fuerte concentración de sus poblaciones en territorios pequeños (grandes urbes). Resulta fundamental repensar una organización estatal que discuta nuevamente el planteo de la descentralización que se impuso durante la década del noventa. En términos de Fernández (2013), diseñar un Estado con capacidades nodales, esto es con capacidad de articular con centralidad y desplegar proyectos de desarrollo para las regiones periféricas, para así equiparar las oportunidades de todos sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

AMICO, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus, Revista argentina de economía*, N°5, Otoño de 2013, pp. 31-80.

AZPIAZU, D., &SCHORR, M. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo*, 41(161).

BECCARIA, L. (2007). IX. El mercado de trabajo luego de la crisis. *Avances y desafíos. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, 369.

BEKERMAN, M., & DALMASSO, G. (2013). Estructura industrial y asimetrías de política. *Argentina y Brasil, a 20 años del tratado de Asunción. Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (11), 42-Págs.

BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA (2012). Índice de Competitividad Provincial de la República Argentina. Córdoba, 2012. Disponible: [http://www.bolsacba.com.ar/img0/indices\\_competitividad/ICP\\_2012.pdf](http://www.bolsacba.com.ar/img0/indices_competitividad/ICP_2012.pdf)

BRIDA, J. G., GARRIDO, N. y LONDON, S. (2013). Estudio del desempeño económico regional: el caso argentino. *Cuadernos de Economía*, 32(60), pp. 399-427.

BUGNA, C. & PORTA, F. (2007). III. El crecimiento reciente de la industria argentina. *Nuevo régimen sin cambio estructural. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, 63.

DIRECCIÓN NACIONAL DE RELACIONES ECONÓMICAS CON LAS PROVINCIAS (DINREP) (2013). Desarrollo socioeconómico en Argentina. Evolución de los indicadores de desarrollo a nivel nacional y provincial en el período 2003-2011. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Ministerio de Hacienda y Finanzas. Buenos Aires, 2013. Disponible: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/Informe\\_SIDEPA\\_2003\\_2011.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/Informe_SIDEPA_2003_2011.pdf)

DIRECCIÓN NACIONAL DE RELACIONES ECONÓMICAS CON LAS PROVINCIAS (DINREP) (2015). Indicador de desarrollo relativo provincial (IDERP). Resultados Provinciales. Evolución en el período 2004-2013. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Ministerio de Hacienda y Finanzas. Buenos Aires, 2015. Disponible: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/IDERP\\_REGIONAL\\_2004-2013.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/IDERP_REGIONAL_2004-2013.pdf)

FAJNZYBER, F. (1983). La industrialización trunca de América Latina, Nueva Imagen, México.

FERNÁNDEZ, V. R., GARCÍA PUENTE, M. J., GARCÍA DELGADO, D., RUIZ DEL FERRIER, C., SOTELO MACIEL, A. J., ANDRIAN, L., & BAILEY, J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46.

GATTO, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina. En Kosacoff, B. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. (pp. 307-356), Buenos Aires, Argentina: Naciones Unidas.

INSTITUTO DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE TUCUMÁN (2013). Boletín Estadístico de las Provincias. Disponible en: [http://www.ate.org.ar/idep/documentos/Boletin\\_Estadistico\\_de\\_las\\_Provincias\\_2013.pdf](http://www.ate.org.ar/idep/documentos/Boletin_Estadistico_de_las_Provincias_2013.pdf)

MATOS, P. D. O. (2002). Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Niembro, A. (2012). Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina: Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su estado y evolución en la última década. (Tesis de Maestría en Economía). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

NIEMBRO, A. (2014). Las desigualdades regionales del desarrollo argentino: Algunas reflexiones sobre su evolución en los años 2000. Trabajo presentado en Octavas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. - 1a ed. - Posadas: EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 2014.

RAPOPORT, M. (2007). Historia económica, social y política de Argentina. Emece, Buenos Aires.

REZZOAGLI, L. Y GAMBERG, G. (2015). El ciclo de dependencia centro-periferia en Argentina: revisión del producto bruto geográfico, el empleo formal y las políticas fiscales entre 1990 y 2010. *Revista Finanzas y Política Económica*. Volumen 7, Nº 2, pp 257-278. Doi: <http://dx.doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2015.7.2.3>

RIFFO, L. (2011). Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en Reunión de Expertos sobre: "Población, Territorio y Desarrollo Sostenible". Santiago de Chile: CEPAL:

SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO (2016) Informes Productivos Provinciales. Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas

Disponibles en: <http://www.minhacienda.gov.ar/secretarias/politica-economica/programacion-microeconomica/informes-productivos-provinciales/>

SERRANO, F., & SUMMA, R. (2011). Política macroeconómica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB), 4.

SIQUEIRA, H. (2010) Desenvolvimento regional recente no Brasil. Rio de Janeiro : E-papers, 2010.

STUMPO, G., & RIVAS, D. (2013). La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI.

# Innovación y producción en territorio pampeano

Jorge Luis Hernández<sup>1</sup>  
María Florencia Granato  
Analía Laura Emiliozzi

## 1. Introducción

En el cuarto de Siglo que va desde 1990 hasta 2015, el volumen de la producción de granos en Argentina se triplicó (Español, 2017). Si bien se registra un incremento de la superficie utilizada para esas producciones, por expansión de la frontera agrícola y por sustitución de usos alternativos del suelo, el crecimiento de la productividad por unidad de superficie cultivada ha sido notable como producto de la introducción de nuevas técnicas y gestión de la producción.

Ese impresionante incremento del volumen de producción y el concomitante ciclo de alza del precio internacional de los bienes agrícolas han permitido la emergencia de un excedente económico-financiero regional de magnitud muy relevante.

Río Cuarto como ciudad pampeana intermedia típica –de acuerdo su tamaño poblacional y sus funciones productivas, fundamentalmente proveedoras y demandantes de bienes y servicios a/de su *hinterland* rural–ha estado inmersa directamente en aquel proceso y, por tanto, ofrece algunas singularidades dentro del debate sobre el papel del territorio y las condiciones socio-económicas alcanzadas en el mismo.

Su territorio –al igual que el de otras ciudades intermedias semejantes–condicionado por la división internacional del trabajo al rol de proveedor de materias primas y/o alimentos, con fuentes de crecimiento basadas en la explotación de ventajas comparativas naturales, enfrenta restricciones en sus procesos de acumulación y desarrollo localizado.

Desde la óptica de Río Cuarto, resulta entonces de interés conocer o identificar los factores que han posibilitado la expansión de la producción, esto es: a) la innovación tecnológica incorporada en el sector primario y los actores que la hicieron posible, y b) la imbricación rural-urbana que propicia impactos territoriales fundamentales, lo que es puesto en valor cuando consideramos que “... ciudad y campo, ciudad y no-ciudad se convierten en dos categorías que juntas agotan la totalidad del espacio, dos polos de una relación que bien se puede considerar estructurante, en el sentido tanto estático como dinámico, de la sociedad humana” (Camagni, 2005:8).

En tal sentido, para comprender la dinámica en la región de Río Cuarto es importante analizar los procesos de innovación en el territorio rural y, a su vez, examinar actividades urbanas específicas en consideración a las funciones que ejerce como ciudad intermedia aportando a:

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Río Cuarto-Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba, República Argentina.  
E-mail: jhernandez@eco.unrc.edu.ar; fgranato@fce.unrc.edu.ar; aemiliozzi@fce.unrc.edu.ar

- la intensificación de la explotación de los recursos naturales usufructuando sólo las ventajas comparativas naturales, junto a la incorporación de tecnología en bienes de capital de origen extra-regional,
- la valorización de nuevas actividades emergentes de una diversificación relacionada con la producción primaria,
- la emergencia y consolidación de actividades no relacionadas directamente con la explotación de ventajas comparativas tradicionales.

Es en este marco que el presente trabajo aborda el proceso de innovación registrado en Río Cuarto y su *hinterland* en el sur de provincia de Córdoba, a partir de la compilación y síntesis de trabajos elaborados en el marco de varios proyectos<sup>2</sup> desarrollados en transcurso del programa de cooperación que da origen a este libro. Para ello, en primer lugar se plantea una breve discusión teórica; para luego presentar una caracterización de las redes de productores agropecuarios y sus posibles determinantes (HERNÁNDEZ *et al.*, 2009) y un análisis de las redes socio-institucionales de apoyo a la producción de ese sector (EMILIOZZI, 2012). A continuación se realiza una exploración sobre potenciales procesos de diversificación de la producción urbana, relacionada o no con la producción primaria (PASCIARONI *et al.*, 2014). Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

El recorrido propuesto pone de manifiesto la coexistencia de un sector productivo con alta propensión a incorporar innovaciones y la dificultad que encuentran territorios como el de la región de Río Cuarto, especializado en la producción de bienes primarios, para anclar procesos de innovación regionales que permitan diversificar y densificar su estructura productiva; ello a pesar de disponer, como se muestra en Hernández y Carbonari (2012), de una importante dotación de recursos potencialmente útiles para el desarrollo de innovaciones.

## 2. Marco teórico

La consideración de la relación entre territorio y producción remonta sus orígenes a finales del Siglo XIX en el trabajo de Alfred Marshall (1890). A partir de esa contribución, y transcurrido un prolongado letargo, desde el último cuarto del Siglo pasado comienza a revalorizarse el papel del territorio y de las economías externas<sup>3</sup>,

---

2 “Sistemas productivos locales y ciudades intermedias. Trayectorias urbano-regionales pampeanas y nor-patagónicas”. Tipo de proyecto: PICT Red -2007-02044- Convocatoria: 2008 - Temas de Impacto Regional -Convocado por: FONCYT -SECYT. Investigador responsable de Proyecto: Silvia Gorenstein. Investigador responsable Nodo 2 - Río Cuarto- UNRC: Jorge Luis Hernández.

“Identificación de la base económica y los núcleos dinamizadores del aglomerado de Río Cuarto”. Dirección: Jorge Luis Hernández, Co-Dirección: Mónica Donadoni - Aprobado y financiado por: SECYT-UNRC.

“Singularidades territoriales: tramas productivas, calidad de vida y vulnerabilidad. Líneas de acción para la reducción de las disparidades departamentales en la provincia de Córdoba”, Gerente: Jorge Luis Hernández Tipo de Proyecto: Investigación Orientada (PIO) - Desarrollo Regional y Local, aprobado y financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la provincia de Córdoba.

3 Hernández (2000).

con los nuevos desarrollos teóricos sobre distritos industriales<sup>4</sup>, modelos de crecimiento<sup>5</sup> y la nueva geografía económica<sup>6</sup>.

La continuidad y profundización de esas líneas de trabajo han ido enfatizando las relaciones entre actores como elemento fundamental en la determinación de ventajas competitivas. De entre los numerosos abordajes teóricos posibles, este trabajo se nutre de los aportes provenientes de los desarrollos vinculados a sistemas productivos locales<sup>7</sup> y, particularmente, a los ambientes innovadores<sup>8</sup>.

Ambos encuadres, aún con diferentes perspectivas en la aproximación a la relación entre innovación y territorio, han ido incorporando la importancia de los agentes económicos y de las instituciones locales en la promoción del proceso de innovación, definiendo un espacio teórico que, siguiendo a Capello (2006), podemos denominar Teorías del Desarrollo Regional.

Estas teorías, desde una perspectiva estática, proponen la valorización de la dotación de activos tangibles (factores de producción) e intangibles (capacidad emprendedora, habilidades relacionales para generar acumulación de conocimientos). Y, desde una perspectiva dinámica, están dando lugar a enfoques neo-schumpeterianos “con el objeto de identificar el papel del espacio en los procesos de innovación”, señalando que “los determinantes endógenos de la innovación son los rendimientos crecientes, en forma de ventajas de localización dinámicas derivadas de: (i) proximidad espacial, geográfica..., (ii) proximidad relacional entre empresas..., (iii) proximidad institucional...” (CAPELLO, 2006:175-176).

Este trabajo busca caracterizar la proximidad relacional entre empresas, “definida como interacción y cooperación entre agentes locales, fuente de procesos de aprendizaje colectivo y socialización de riesgo de la innovación ...” y la proximidad institucional como conjunto de “reglas, códigos y normas de comportamiento que facilitan la cooperación ... y que ayudan asimismo a los agentes económicos (personas, empresas e instituciones locales) a desarrollar formas organizativas que respaldan los procesos de aprendizaje interactivo” (CAPELLO, 2006:176).

En consideración de ello, aquí se utiliza el concepto de red para hacer referencia a los contactos, vinculaciones, intercambios, relaciones, que los diferentes actores de un territorio ponen en práctica para alcanzar las metas establecidas. En Méndez (2002) se explica que la presencia de redes hace referencia, por un lado, al entramado económico que sostiene estrechas relaciones, mientras, por otro costado, alude además al clima institucional imperante en el entorno, es decir a las instituciones que ayudan y promueven a la innovación.

En este sentido, las relaciones se manifiestan a través de contactos formales e informales establecidos entre firmas, productores, Estado y otras organizaciones de

---

4 Becattini (1979).

5 Jacobs (1969,1984), Romer (1986, 1987, 1990), Lucas (1988), Porter (1990).

6 Krugman (1991a, 1991b). Una revisión de los principales desarrollos teóricos de este abordaje puede hallarse en el Capítulo 1 de Granato (2012).

7 Alburquerque (2004), Caravaca et al. (2004).

8 Camagni (2005), Precedo Ledo (2006).

la sociedad civil. A través de la relación con otros se puede extender la capacidad de interacción y de aprendizaje, acceder a conocimientos específicos, disminuir los costos y pensar estrategias frente a probables crisis, constituyendo un proceso que, en su concepción más virtuosa, se identifica como *milieu innovateur*<sup>9</sup>.

La emergencia de modelos que rescatan las causas endógenas que propician u obstaculizan las actividades innovadoras y asocian dichos factores a la diferente dinámica institucional local (MOULAERT y MEHMOOD, 2008) se ha complementado con el desarrollo del concepto de *path dependence* que rescata la importancia de incorporar los factores históricos (SCHREYOGG y SYDOW, 2010) y su influencia en las economías regionales.

Esos modelos han aportado a la construcción de una teoría *place dependent* de la trayectoria de una ciudad o región (MARTIN y SUNLEY, 2010) que recupera la dinámica económica regional, a partir de incorporar las restricciones y posibilidades que se infieren de las trayectorias históricas seguidas por los procesos de la economía global tal como sugieren GUTMAN y GORENSTEIN (2003).

Así la ciencia de la economía regional asiste a diferentes propuestas teóricas orientadas al resurgimiento de una visión más amplia respecto de las posibilidades futuras de las regiones y ciudades<sup>10</sup>.

En economías periféricas especializadas en la explotación de recursos, generalmente dotadas de estructuras industriales de bajo contenido tecnológico y escasos vínculos interindustriales e intersectoriales, las dinámicas de innovación ofrecen la posibilidad de desencadenar una nueva trayectoria en la que se valore la potencialidad de lo local/regional, la cual dependerá fuertemente, entre otros factores, de la dotación de recursos -agentes e instituciones- potencialmente innovadores localizados en la ciudad/región y de las vinculaciones entre las actividades urbanas y su hinterland. La característica de las actividades productivas, la configuración de las empresas y las dinámicas de la competencia condicionarán el tipo de flujos de demanda de bienes y servicios -con contenido tecnológico y de conocimiento- que se generen entre los espacios rurales y urbanos y definirán la trayectoria de la región.

Entonces, resulta importante integrar estas diferentes alternativas en una taxonomía que permita evaluar las posibilidades de cambios, diversificación y densificación de las estructuras económicas de las regiones y ciudades. Desde esta perspectiva, entendemos que las opciones de incorporación de actividades con potencial de producir cierta densificación de la estructura económica pueden caracterizarse a partir de las siguientes dimensiones (GORENSTEIN *et al.* (comp), 2012: 36):

- mejora en la integración actual del sector clave: upgrading de industrias existentes o integración de nuevas empresas que permitan incorporar avances tecnológicos o empresariales para agregar valor en la cadena regional, dando lugar a un nuevo conjunto de actividades

9 “El *milieu innovateur* se define como un conjunto de relaciones que existen en un espacio limitado y que unifican un sistema local de producción, una cultura productiva, un conjunto de actores y de representaciones, generando un proceso localizado de aprendizaje colectivo.” (Camagni, 2005:253)

10 En el Capítulo 1 de Gorenstein *et al.* (comp) (2012), el Grupo Investigación Ciudades Intermedias presenta en extenso las principales discusiones en torno a la dinámica de las ciudades.

- diversificación relacionada: posibilidades de diversificación en actividades, industrias y sectores relacionados con la base actual de la economía regional, a partir de sistemas de spin-off de las firmas principales o de proyección de un conjunto de empresas proveedoras de bienes o servicios a la actividad principal
- capacidad de diversificación no relacionada: potencial de innovación por parte de firmas, agentes y organizaciones (universidades, agencias de investigación y extensión, programas gubernamentales de estímulo al desarrollo productivo) del territorio, que puedan dar origen a una ampliación de la base productiva en sectores que signifiquen una diversidad no relacionada con el sector ya dominante, incluyendo las posibilidades de radicación de empresas extra-locales

En este marco se estudian redes de productores e instituciones que pueden alentar la innovación en el sector dinámico de la pampa argentina, el agropecuario, y sus vínculos con la estructura productiva de una ciudad intermedia como Río Cuarto.

### **3. ¿Lo urbano modelando lo rural? Redes e innovación en la producción agropecuaria pampeana.**

Compartiendo la consideración del rol protagónico que la literatura del desarrollo territorial asigna a las redes en el proceso de innovación que lo definen y sostienen, nuestro programa de investigación ha producido estudios vinculados a la caracterización de redes de productores y de instituciones que operan en el sur de la provincia de Córdoba, Argentina.

La disponibilidad de datos, abundantes y de calidad, provistos por una encuesta a productores agropecuarios del sur provincial realizada por la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>11</sup> – cuyos principales resultados se sintetizaron en De Prada y Penna (2008) – permitió avanzar en el análisis de las redes relacionales que establecían esos productores; en tanto que la valoración de las redes socio-institucionales fue aportado por Analía Emiliozzi en su tesis de maestría (EMILIOZZI, 2012). El conjunto de ambos trabajos permite avanzar en la comprensión del proceso de innovación registrado en la producción agropecuaria pampeana.

#### **3.1. Características y determinantes de las redes de productores agropecuarios pampeanos**

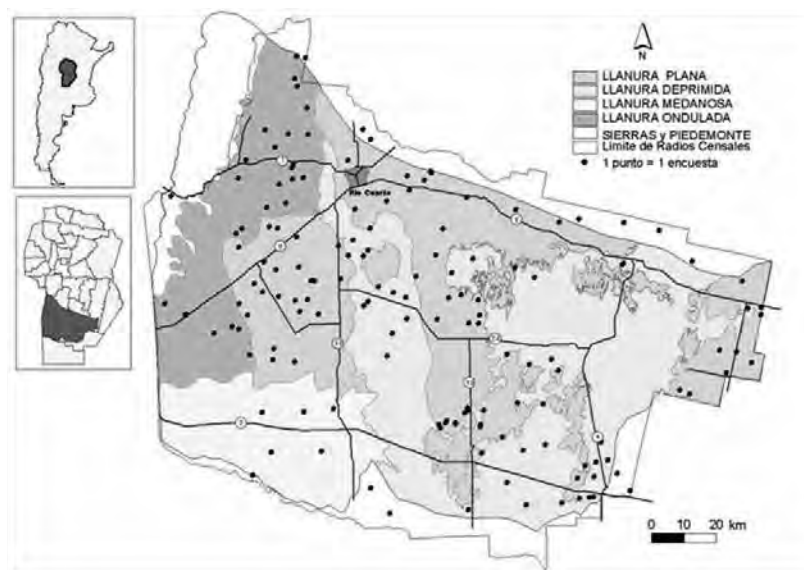
En este apartado se presenta una descripción de las relaciones que establecen los productores agropecuarios relevados en la encuesta referida. La Figura 1 presenta la localización del área de estudio, identificando las diferentes características del ambiente y la localización de los establecimientos agropecuarios (EAP) relevados. Se trata de un espacio en el cual las actividades rurales han sido, tradicionalmente,

---

<sup>11</sup> Específicamente, la encuesta fue aplicada sobre una región que abarca parte de cuatro departamentos del Sur de la provincia de Córdoba -las cuencas del río Cuarto y de los arroyos menores, lo que representa una superficie de 2.297.500 hectáreas.

agrícola, ganadera y lechera; y que, actualmente –a raíz de los cambios operados a nivel mundial– evidencia una creciente participación agrícola en el uso del suelo, con preeminencia de los cultivos de trigo y soja.

Figura 1. Área de estudio



Fuente: De PrFuente: de Prada y Penna (2008).

La población total de los cuatro departamentos comprendidos en la encuesta alcanzó, según el Censo Nacional realizado en el año 2010, las 449.480 personas y se distribuía un 55% en el departamento Río Cuarto, un 23% en Unión, un 14% en Juárez Celman y un 8% en Presidente Roque Sáenz Peña. El aglomerado del Gran Río Cuarto es el centro urbano de mayor tamaño de la región, habitado por más de 160.000 personas, constituye un lugar relevante de interrelación de diversas actividades comerciales y de servicios regionales.

La encuesta ofrece información acerca de las relaciones que establecen los productores con otros actores a través de la recepción de asesoramiento y la participación en diferentes grupos que persiguen diversos objetivos.

La demanda de asesoramiento permite suponer la posibilidad de que, entre los flujos de información intercambiados por los agentes, puedan surgir elementos que permitan introducir o inducir una mejora tecnológica, sea de proceso o de producto. En tanto, la participación del responsable de la gestión de un EAP en una asociación que lo vincula con otros productores puede facilitar el intercambio de información que, de manera más o menos directa, potencialmente estimule algún proceso de innovación. El análisis de esta trama de relaciones permite, entonces, caracterizar las redes establecidas por los productores agropecuarios dentro del territorio mencionado.



### 3.1.1. Asesoramiento

Como se detalla en Hernández *et al.* (2009), sólo el 52% de los entrevistados indicó haber requerido servicios de asesoramiento, cuya distribución por tipos de eventos y por prestador se presentan en los Cuadros 1 y 2. Como puede observarse, los asesoramientos impositivos y agrícolas son los más demandados (explican el 90% del total (103) de dichos eventos relacionales); sin embargo, ningún tipo de asesoramiento ha sido utilizado por más del 30% de los 159 productores entrevistados.

**Cuadro 1**

<b>Asesoramiento: Distribución de eventos por tipo</b>					
	Impositivo	Agrícola	Ganadero	Económico	Otro
Eventos	48	44	9	2	0
% /Total encuestados	30%	28%	6%	1%	0%

Fuente: Hernández *et al.* (2009).

El Cuadro siguiente muestra una fuerte concentración en la provisión de servicios de asesoramiento; casi el 90% corresponde a profesionales independientes y proveedores de insumos. Los asesoramientos brindados por profesionales independientes fueron, en un 78%, de tipo impositivo; en tanto que el 91% de los servicios provistos por proveedores de insumos fueron tipo agrícola.

**Cuadro 2**

<b>Asesoramiento: Distribución de eventos por prestador</b>						
	Independiente	Gubernamental	Cooperativo	Proveedores de Insumos	Agroindustria	Otros
Eventos	60	2	4	32	3	2
% /Total encuestados	38%	1%	3%	20%	2%	1%

Fuente: Hernández *et al.* (2009).

### 3.1.2. Asociación

Ciento un entrevistados declararon pertenecer a alguna asociación. El Cuadro 3 y la información complementaria que se brinda en Hernández *et al.* (2009) permiten destacar que:

- los productores participan principalmente de actividades gremiales, siendo la Sociedad Rural Argentina la entidad que acapara un mayor número de adhesiones;
- los productores vinculados al sector lácteo se caracterizan por un mayor grado de asociatividad;
- se participa mayoritariamente en agrupaciones que tienen como fin la capacitación; las asociaciones para el uso de instalaciones, la adquisición de insumos, la comercialización y otras son las que siguen en número de adherentes; y

- por último, entre las asociaciones dedicadas a actividades comunitarias destacan, por el número de productores que participan, los consorcios camineros y las cooperativas de servicios.

**Cuadro 3**

<b>Asociación: Distribución de eventos por naturaleza</b>							
	Cooperativo	Gremial	Técnicas	Asociaciones productivas	Contratos agro-industria	Consorcios	Actividades comunitarias
Eventos	15	66	36	49	9	39	60
% /Total encuestados	9%	42%	23%	31%	6%	25%	38%

Fuente: Hernández et al. (2009)

### 3.1.3. Total de eventos relacionales

Alrededor de un 80% de los productores participan de, por lo menos, un evento relacional a través de una demanda de asesoramiento o una participación asociativa. Desde el punto de vista cuantitativo, que los eventos relacionales observados alcancen menos del 10% de los posibles parece indicar que no existe una red de relaciones muy densa. Desde una perspectiva cualitativa, la tercerización de actividades –básicamente de gestión– no aparece como una estrategia implementada por los productores agropecuarios de la región.

Al considerar que los asesores independientes atienden básicamente las demandas por apoyo impositivo y que los proveedores de insumos brindan, casi exclusivamente, asesoramiento agrícola, puede inferirse que las decisiones tecnológicas del productor son definidas por su propia experiencia o, a lo sumo, inducidas por el proveedor de insumos.

Si las decisiones vinculadas a la adopción de tecnologías son inducidas por el proveedor de insumos, son estos actores los que determinan la dinámica de innovación en el sector agropecuario. En este caso, y considerando que los proveedores de insumos ofrecen generalmente “paquetes tecnológicos”<sup>12</sup> diseñados y producidos en otros territorios, el proceso innovador parecería como fuertemente exógeno y los encadenamientos territoriales muy débiles. Esta parece ser una caracterización adecuada de la situación de la producción agrícola.

Alternativamente, si las decisiones vinculadas a la adopción de tecnologías se realizan a partir de la experiencia del propio productor, puede resultar de utilidad el análisis de las relaciones que él establece a partir de la participación de diversas asociaciones. En tal sentido, merecen destacarse dos observaciones:

- sólo el 9% de los productores forma parte de asociaciones productivas que tienen como fin la capacitación y menos del 25% de los encuestados declara participar de asociaciones técnicas;

<sup>12</sup> Entendemos como “paquete tecnológico” una forma de producir, p.e. la siembra directa, y la utilización de un conjunto de insumos específicos, p.e. semillas resistentes a determinados agroquímicos y agroquímicos para control de plagas y/o estímulo a la productividad de las plantaciones.

- mientras, las mayores participaciones se dan en asociaciones gremiales y en consorcios de conservación de caminos.

De la consideración de esos resultados puede concluirse que las redes relacionales que se establecen a partir de experiencias asociativas no parecen aportar importantes elementos que favorezcan la endogeneización territorial del proceso innovador. Esta conclusión, sumada a la anterior relacionada con la dominancia del proveedor de insumos en el asesoramiento productivo, permite inferir que el proceso innovador en el sector agropecuario regional tiene escasa relación con las actividades urbanas próximas al territorio donde se produce.

### **3.2. Redes socio-institucionales de apoyo al sector agropecuario del sur cordobés**

En el trabajo de Emiliozzi (2012) se avanzó en el análisis de la presencia y del modo de funcionamiento de redes socio-institucionales de soporte al sector productivo agropecuario, en la ciudad de Río Cuarto y su región de influencia<sup>13</sup> con la intención, entre otras, de identificar su incidencia sobre el proceso de innovación en el sector y en el territorio.

A partir de la utilización de la técnica conocida como “bola de nieve” (Hanne-man, 1999), se identificó el conjunto de organizaciones relevantes y se las agrupó en cinco tipologías:

- públicas que realizan investigación y desarrollo en Río Cuarto;
- que diseñan y/o gestionan políticas de desarrollo territorial;
- de agremiación empresaria en Río Cuarto;
- no gubernamentales que realizan investigación en Río Cuarto; y
- que realizan investigación y representación de intereses sectoriales en Río Cuarto.

Las organizaciones seleccionadas fueron entrevistadas con el apoyo de dispositivo semiestructurado que procuraba caracterizar la identidad de cada una de ellas y explorar sus vínculos, intentando reconocer dos atributos principales: su densidad y los diferentes tipos que se registran definidos por la reciprocidad, la multi-dimensio-nalidad, la intensidad y los recursos compartidos.

Una primera aproximación a la identidad de las organizaciones analizadas, y la más relevante para este trabajo, está constituida por lo que cada una de ellas percibe como la principal demanda que reciben. Así, las organizaciones públicas que realizan investigación y docencia en el territorio la identifican con la proveniente de los estu-diantes y, de manera secundaria, con conocimientos aplicados específicos. En tanto que las organizaciones especializadas en el sector agropecuario, como el INTA, iden-tifican como principales las solicitudes de desarrollo y/o adaptación de tecnologías productivas apropiadas al territorio.

Las organizaciones que diseñan y/o gestionan políticas de desarrollo terri-trial reciben demandas de apoyo financiero y de aspectos vinculados a sus pro-

---

<sup>13</sup> Se entiende por región de influencia el territorio urbano y rural del departamento Río Cuarto.

pías especificidades; mientras que las de agremiación empresaria en Río Cuarto, naturalmente, perciben como peticiones más importantes apoyos que mejoren la rentabilidad empresarial, sin enfatizar en cambios tecnológicos que modifiquen la función de producción individual. Por su parte, y a diferencia de estas últimas, las organizaciones no gubernamentales que realizan investigación perciben como demandas relevantes el apoyo a la mejora de la rentabilidad y el análisis de alternativas de cambio tecnológico.

Las organizaciones más específicamente vinculadas a la producción del sector primario regional perciben demandas por innovaciones para el sector, aunque algo diferentes. Mientras la agencia gubernamental INTA percibe demandas de adaptación territorial de algunos “paquetes tecnológicos”, las organizaciones no gubernamentales reciben demandas por información sobre la existencia de diferentes “paquetes tecnológicos” que son definidos extra-regionalmente.

Buena parte de las organizaciones percibe a la Universidad Nacional de Río Cuarto como un potencial innovador regional de relevancia (Hernández y Carbonari, 2012) y le asignan mayoritariamente responsabilidades de liderazgo en el apoyo al sector productivo agropecuario regional, en la generación de iniciativas y propuestas locales, en la articulación sectorial para la generación de consensos, en la representación regional, y en la construcción de una visión estratégica de futuro. Sin embargo, “...la percepción interna de la UNRC no camina en el mismo sentido. Los funcionarios entrevistados dentro de la UNRC la perciben como una organización cerrada, poco dinámica, que muestra un permanente atraso con respecto con lo que sucede en “el afuera”, destacando como agentes portadores de liderazgo a empresas privadas de tamaño mediano a grande” Emiliozzi (2012:106).

A estas percepciones, emergentes y resultado de las relaciones efectivamente concretadas, se le adicionan la informalidad, la instrumentalidad de corto plazo y la insignificancia de los recursos asignados en las acciones recíprocas; esto da muestras de un escenario poco auspicioso para el desarrollo de innovaciones en el territorio regional.

### **3.3. Innovación subordinada**

La exploración de las características y determinantes de las redes de productores agropecuarios pampeanos y las redes socio-institucionales ha aportado elementos para, por un lado, comprender los límites que operan en los territorios especializados en la producción de bienes primarios a la hora de generar y sostener procesos de innovación endógenos y, por otro, reconocer la disposición a adoptar una función de producción definida fuera del propio territorio rural-urbano. Esto nos conduce a coincidir con Maldonado (2013:s/d) cuando señala “Las grandes ciudades, como la ciudad de Buenos Aires, se constituyen en la principal sede de las firmas transnacionales y de las empresas proveedoras de servicios para la producción agropecuaria y, por ende, en centro de irradiación de la racionalidad que orienta la organización de la producción...”.

#### **4. ¿Lo rural dinamizando lo urbano? Diversificaciones relacionadas y no relacionadas**

Si bien la evidencia muestra que el diseño de la función de producción agropecuaria pampeana se define en espacios metropolitanos, las actividades productivas urbanas en las ciudades intermedias pampeanas desarrollan lazos o imbricaciones con la producción rural que definen su identidad y su trayectoria productiva (NAPAL *et al.*, 2012; HERNÁNDEZ *et al.*, 2015), pudiendo hasta activar procesos de diversificación de sus estructuras productivas a través del estímulo a actividades relacionadas con la actividad regional dinámica (agropecuaria) u otras no relacionadas con ella y que permitan ampliar la base productiva urbana.

En lo que sigue se exploran las características de las articulaciones de las producciones rurales y urbanas que se derivan de la generación y gestión del excedente agropecuario con el objetivo de identificar la posibilidad de densificar la actividad urbana a partir de: una mayor integración regional en la cadena de valor de la producción agropecuaria, y/o la emergencia y consolidación de un sector de servicios avanzados como el del software y los servicios informáticos (SSI)<sup>14</sup>.

##### **4.1. La actividad agropecuaria en Río Cuarto y las posibilidades de mayor integración regional en la cadena de valor**

El proceso innovador observado en el agro pampeano, que transformó de manera notable la actividad del hinterland de la ciudad de Río Cuarto, resulta elocuente de un proceso de intensificación de la explotación de los recursos naturales, que usufructúa sólo las ventajas comparativas de la dotación de factores existente, en tanto adopta un paquete tecnológico de origen extra regional, desarrolla débiles tramas intersectoriales con el centro urbano y no genera estímulos suficientes a la emergencia de agentes que presten servicios avanzados que pudieran aportar a sistemas de innovación locales.

El análisis de algunas relaciones que se establecen entre la producción primaria y las actividades urbanas que aportan a la generación y la gestión del excedente agropecuario da cuenta de la dificultad que encuentran los territorios periféricos para, al menos, influir sobre las innovaciones adoptadas en las producciones regionales y, en el mejor de los casos, poder diversificar sus estructuras productivas.

###### **4.1.1. Tramas relacionadas en la generación del excedente del sector agropecuario**

Una función histórica de los territorios urbanos pampeanos ha sido la de responder a las necesidades de la producción agropecuaria regional, frecuentemente actuando como mero intermediario, contribuyendo con el aprovisionamiento de insumos, de bienes de capital, asesoramiento y servicios varios. Apoyados en aportes de informantes calificados y sintetizando trabajos anteriores del propio equipo de investigación, se describe, en sus rasgos más destacados, el rol de la actividad urbana riocuartense en el proceso de producción y de generación del excedente regional, con

---

<sup>14</sup> Una versión más extensa se presenta en Pasciaroni *et al.* (2014).

algunas consideraciones respecto a su comportamiento innovador en varios de los eslabones de la cadena de valor de la producción agropecuaria.

### **Insumos**

En la ciudad de Río Cuarto se encuentran dos tipos de proveedores de los paquetes tecnológicos que se utilizan para la típica agricultura extensiva de la región pampeana, a saber:

- intermediarios comerciales de insumos, que concentran el mayor volumen de aprovisionamiento, proveen de servicios comerciales y de asesoramiento promoviendo paquetes tecnológicos, desarrollados y producidos por empresas transnacionales localizadas fuera de la región y;
- un segmento relativamente pequeño que es oferente de paquetes tecnológicos que incluyen semillas desarrolladas por agentes económicos locales. El reducido tamaño de este segmento evidencia la fortaleza de los agentes extra regionales en el aprovisionamiento de insumos agrícolas.

En el sector ganadero, la ciudad aporta con importante producción de bienes orgánico-nutricionales entre las que destacan un conjunto de fábricas de alimento balanceado para ganado bovino y porcino y aves. Se trata de un sector que creció intensamente en el período post-convertibilidad<sup>15</sup>, registrando un fuerte proceso inversor por la creación de nuevas plantas y la ampliación de la escala de las existentes. La creciente producción fue absorbida principalmente en el mercado regional próximo, aunque se observaron eventos de exportaciones a países vecinos y a destinos no tradicionales, como países asiáticos.

Las inversiones en esta rama de actividad han sido mayoritariamente realizadas por grupos económicos y empresas familiares locales, adicionalmente se registró la instalación de dos importantes emprendimientos vinculados a la cadena de producción de aves y huevos de capitales extra-regionales. Entre los atractivos locacionales identificados destacan la tradición productiva local, la proximidad a insumos claves y la existencia de la UNRC, destacada como muy relevante para algunos productores, aunque poco articulada con la totalidad de las empresas del sector.

Desde el punto de vista de las actividades de innovación, en el sector se ha evidenciado la incorporación de tecnologías más eficientes en los nuevos equipamientos, aunque no se han registrado actividades I+D internas a las empresas.

Relacionado con innovaciones en productos, se ha recogido evidencia de la ampliación de la gama de productos y la mejora en la calidad de la producción. En tanto, se han registrado innovaciones organizacionales vinculadas con la gestión y la comercialización dentro de algunas empresas tradicionales, como respuesta a los desafíos emergentes de la incorporación de nuevos actores y nuevos mercados.

---

<sup>15</sup> Recordemos que el período de la Convertibilidad correspondió a los casi once años (1991 - 2001) en que estuvo vigente la Ley de Convertibilidad del Austral (N° 23.928), sancionada el 27 de marzo de 1991, que establecía la paridad cambiaria uno a uno del dólar con el peso argentino. Se trata de un período de política económica neoliberal, caracterizada por los procesos de privatización, desregulación de la economía, apertura externa y flexibilización laboral.

### **Genética**

Como se señalara, en la ciudad existen productores locales de semillas que van generando frecuentes innovaciones en productos, adecuando su oferta a las necesidades específicas derivadas de la diversidad ambiental. La localización de esos emprendimientos productivos en la ciudad se relaciona con la historia residencial de sus gestores y las relaciones con el sistema científico-tecnológico universitario.

Relacionado con la producción pecuaria, la ciudad de Río Cuarto y su entorno rural más próximo cuentan con un significativo desarrollo de mejora genética de ganado. Estos establecimientos producen desde constantes mejoras en biotipos vacunos, hasta el desarrollo de nuevos biotipos porcinos, la manipulación de material genético y la transferencia de embriones. (HERNÁNDEZ y CARBONARI, 2012:169).

El sector presenta innovaciones relevantes tanto en tecnologías como en productos, generando bienes nuevos y sensiblemente mejorados que tienen como destinos principales el mercado regional de proximidad y el nacional y, marginal y esporádicamente, el mercado internacional.

La expansión del sector se referencia principalmente con acciones de agentes locales, aunque las articulaciones entre ellos y con el sistema científico público instalado en la UNRC no parecen desencadenar efectos sinérgicos que definan la localización del sector en la región, que se reconoce más fundado en cuestiones vinculadas con la residencia del capital y el conocimiento histórico de la actividad.

### **Equipos**

La ciudad de Río Cuarto sólo participa en la producción de bienes de capital para la agricultura pampeana en el segmento menos complejo, produciendo principalmente elementos de acopio y transportes de granos, tales como silos, tolvas, chimangos y acoplados. La industria metalmecánica local se ha desarrollado con el aporte de capitales locales, siendo esa característica y el conocimiento del mercado regional de proximidad al que atienden las que explican las razones de su localización.

En tanto, la producción de bienes de capital para la producción pecuaria, que también registró una expansión en el periodo posterior a la convertibilidad, presenta inversiones que se destinaron, casi exclusivamente, a la ampliación de la escala productiva y fueron realizadas por agentes económicos locales que señalaron como motivación de la localización el conocimiento histórico del sector y del mercado.

El estímulo a la producción de dichos bienes se relaciona con los cambios observados en el sistema productivo –de ganadería extensiva a ganadería de encierro (*feedlot*) –por lo que se trata de bienes de escasa complejidad tecnológica, entre los que se destacan mangas y bretes de madera, bienes provenientes de la metalurgia como acoplados, tolvas, tanques de agua, aguadas y comederos e instalaciones móviles para gestión de rodeos como boyeros eléctricos y fuentes de energía alternativas.

Las empresas productoras de equipamiento para la producción pecuaria en la ciudad de Río Cuarto han evidenciado escaso dinamismo innovador, destacando la incorporación de algún adelanto tecnológico en equipos (máquinas de control numérico) y cambios menores en los bienes producidos para ajustarse a los nuevos modos de producción ganadera.

### **Asesoramiento**

Si bien la actividad agropecuaria regional es débilmente demandante de servicios de asesoramiento, centrándose fundamentalmente en temas impositivos y tecnológicos que son solicitados a profesionales independientes y vendedores de insumos, la ciudad de Río Cuarto consiguió alojar un conjunto de consultoras independientes vinculadas a la actividad agrícola mucho más numeroso que el observado en relación a la actividad ganadera. Los temas que predominan en los servicios de consultoría se relacionan con la administración económica, financiera y tributaria, la gestión técnica de la producción y, en menor escala, el uso y conservación del suelo. Estos servicios son provistos por empresas de origen local que incluyen en sus planteles a profesionales mayoritariamente egresados de la universidad pública local.

Por otra parte, se encontró que existe un conjunto de profesionales de reciente graduación que prestan servicios como administradores de explotaciones agrícolas de gran tamaño, en las cuales el proceso productivo se financia con capitales provenientes de *pooles* de siembra o de la agroindustria y donde, claro está, se utilizan paquetes tecnológicos estandarizados provistos por empresas multinacionales.

### **Otros servicios relevantes**

En el espacio de la producción agrícola, los servicios de mantenimiento de equipos metalmecánicos, tales como reparaciones, tornería, afilados, etc., constituyen una actividad que, si bien proporciona un número relativamente significativo de empleos, no desencadena procesos innovadores relevantes. Las decisiones de localización están determinadas fundamentalmente por el origen de residencia de los gestores de los emprendimientos y el conocimiento del sector. El crecimiento de la actividad observado desde la salida de la convertibilidad no ha atraído agentes económicos interregionales.

La producción ganadera regional, encuentra en la ciudad de Río Cuarto laboratorios medicinales veterinarios específicos, en los que se generan diagnósticos y terapéutica para patologías que no pueden ser resueltas por las terapias que atienden los laboratorios nacionales o internacionales. Estos emprendimientos de capital y gestión de profesionales locales han tenido una fuerte determinación en la emergencia y consolidación de las relaciones con el complejo científico tecnológico universitario, ilustrando con claridad el fundamento de las decisiones de localización.

La naturaleza de la actividad desarrollada determina una necesidad inherente de innovación, registrándose algunos procesos de I+D propio de los laboratorios, otras acciones conjuntas con la UNRC y la incorporación de equipos de diagnóstico y producción mejorados. La creación de nuevos productos específicos es la razón de ser de estos emprendimientos, en tanto que el tamaño del mercado regional de proximidad le impone pocos desafíos organizacionales, lo que explica la reducida innovación en gestión y comercialización que han llevado adelante.

#### **4.1.2. Tramas relacionadas a la gestión del excedente del sector agropecuario**

Antes de la irrupción del capital financiero en la gestión de la producción agropecuaria, que ocurre a mediados de la década de los noventa, la apropiación del excedente



por parte de propietario de la tierra, que adicionalmente gestionaba el proceso productivo, no confrontaba la asignación entre el beneficio de la gestión y la renta de la tierra. En ese entorno se observaban mayores densidades de relaciones comerciales entre el campo y la ciudad, y el sector de la banca comercial cumplía un importante papel en la rentabilización del excedente y su aplicación extra regional (LESCANO ZINNY y BRESSAN, 1995).

Los cambios observados en la producción agropecuaria pampeana, vinculados con la participación creciente de la agricultura de precisión y la cría de ganado en encierro, han generado:

- la emergencia de nuevos actores, principalmente gestores de capital financiero en busca de rentabilización en la producción primaria;
- cambios en la magnitud del excedente económico, por notables incrementos de productividad y mejora de los precios internacionales;
- la consecuente valorización de la tierra de uso agrícola; y
- cambios en la distribución del excedente según categorías de perceptores de ingresos, fundamentalmente entre el beneficio asignado a la gestión del proceso productivo y el pago de la renta por el uso de la tierra.

La consolidación del nuevo paradigma productivo pampeano redujo la intensidad de los flujos comerciales urbano-rurales, incluyendo a los flujos de servicios financieros. Como mostráramos en otro trabajo (GORENSTEIN *et al.*, 2010), la relación entre el valor de la producción regional pampeana y el de la actividad bancaria, reflejados en los casos de Bahía Blanca y Río Cuarto, es manifiestamente menor que el observado en el aglomerado Neuquén-Cipoletti, en el norte patagónico especializado en la producción energética y agrícola intensiva, ofreciendo evidencia de una nueva forma de financiar el proceso productivo y disponer del excedente por la gestión.

La magnitud creciente del excedente de producción permitió que el propietario de la tierra recibiese un importante volumen de recursos financieros, el cual fue parcialmente incorporado a la demanda local a través de su aplicación al sector de la construcción. Esta operatoria fue realizada a través del uso de instrumentos financieros sencillos y de la intermediación de actores de confianza personal entre ellos y las empresas constructoras o agentes inmobiliarios locales.

En relación a la aplicación de excedentes de la producción primaria a la actividad industrial se evidencia un solo antecedente destacable, constituido por una asociación de productores primarios que han encarado la construcción y puesta en marcha de una importante planta de producción de bioetanol. Lo marginal de esta estrategia es un indicio más de la baja reinversión regional del excedente, lo que a su vez limita la densificación de la trama productiva en el territorio.

#### **4.2. La diversificación no relacionada: El sector software y de servicios informáticos**

Como se señaló precedentemente, la noción de diversificación económica no relacionada refiere al surgimiento y desarrollo de nuevas actividades que se diferencian marcadamente de los sectores tradicionales que componen la base productiva de

la ciudad y su *hinterland*. Estas nuevas actividades significan, por tanto, una ampliación de la base productiva local (GORENSTEIN *et al.*, 2010).

Así, la presencia de sectores intensivos en conocimiento/alto contenido tecnológico con potencial innovador podría ser el inicio de una nueva trayectoria productiva en economías urbanas conformadas, fundamentalmente, por otros sectores económicos.

En la ciudad de Río Cuarto las actividades productivas de bajo contenido tecnológico no sólo dan forma a los encadenamientos productivos rurales - urbanos, sino que emplean a más del 50% de la población urbana económicamente activa (GORENSTEIN *et al.*, 2010). En ese contexto, el sector de software y servicios informáticos (SSI), en virtud de su naturaleza intensiva en recursos humanos calificados, su alto contenido tecnológico y su reciente trayectoria en la economía nacional, emerge claramente como no relacionado a la actividad principal, constituyendo un potencial y un desafío.

Para comprender la relación entre el sector SSI y el territorio riocuartense, se examinan brevemente los factores que potencian y/o limitan la localización y el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento/alto contenido tecnológico, se evalúa la vinculación entre este tipo de sectores con la economía urbana y regional próxima y, finalmente, se analiza el comportamiento innovador del SSI. Todo ello se realiza a partir de la explotación de una encuesta realizada a empresas del rubro en la ciudad.

En un contexto de marcada concentración territorial del SSI, donde más del 80% de las firmas se localizan en el área metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires), es posible distinguir un número de ciudades con gran dinamismo. Por un lado, los aglomerados de Rosario y Córdoba, que presentan las iniciativas institucionales más avanzadas en la conformación de clusters y polos en el sector; por el otro, clusters de menor desarrollo como Mendoza, Tandil, Bariloche, Mar del Plata y Bahía Blanca (LÓPEZ y RAMOS, 2008).

Lo anterior pone en evidencia la sensibilidad de este tipo de actividades a las economías de urbanización vigentes en los grandes centros urbanos (Henderson, 1997); mientras que en tanto en las ciudades intermedias pueden actuar como atractivos locacionales la precedencia de un sector intensivo en recursos calificados y la existencia de instituciones educativas con carreras afines.

Para la ciudad de Río Cuarto, la mayoría de los entrevistados señalan, entre los atributos que condicionan la localización de las empresas de SSI, el “arraigo” de los propietarios, el vínculo afectivo con la ciudad de origen de su familia o de la universidad donde completaron sus estudios.

Respecto de los factores que facilitan el emplazamiento y la consolidación de servicios SSI, los entrevistados mencionan la presencia de una universidad y la oferta de recursos humanos calificados asociada, la infraestructura de comunicación, y la demanda local proveniente principalmente de los agro-negocios.

Entre los factores que condicionan el crecimiento del SSI, además de la continuidad de algunos de los aspectos que definieron la localización inicial de las firmas, se agregan las ventajas impositivas y la ausencia de empresas competidoras.

Entre los factores que limitan el crecimiento de las firmas del sector SSI riocuartense se destacan el reducido tamaño de mercado local, la ausencia de grandes empresas, y la insuficiente demanda de nuevas o mejoradas tecnologías. A la vez, se

recoge que la ausencia de Polos-Parques Tecnológicos que provean infraestructura y servicios especializados y la distancia a la ciudad de Buenos Aires también son factores limitantes.

La información relevada muestra que el alcance geográfico de las ventas –local, regional, nacional, exterior– de las empresas pertenecientes al sector se encuentra condicionado por el tipo de software que la firma desarrolla, independientemente de su tamaño. En este sentido, las empresas encuestadas que desarrollan software en Río Cuarto se especializan en productos de tipo administrativo-contable y de gestión y su demanda se encuentra ligada a la economía local-regional próxima; siendo sus principales clientes los sectores productivos más significativos de la economía urbana y regional próxima.

Las pocas empresas que declaran exportarse dedican al desarrollo de software “a medida” para ciertos segmentos TICS –entretenimientos, seguros y financieros– concentrando un gran porcentaje de sus ventas en países vecinos, como Bolivia y Chile, y más remotos como EE.UU. y Europa. El huso horario, la cercanía cultural, la calidad de los recursos humanos involucrados emergen como ventajas diferenciales frente a los competidores orientales en los mercados de EE.UU. y Europa.

Del relevamiento realizado se infiere una débil interacción con el entorno local. A pesar de la conformación de instancias asociativas, no se registra la producción de intercambios de conocimiento tecnológico entre las firmas del sector, y tampoco es importante la relación entre la universidad y las empresas.

En términos de encadenamientos hacia atrás, el sector es poco demandante de recursos locales, excepto de trabajadores calificados; marco en el cual la universidad se desempeña como reservorio de recursos humanos calificados, aunque en general sin participar en las actividades de I+D llevadas a cabo por las empresas del SSI. En tanto, hacia adelante provee de mejoras de gestión a las empresas locales y regionales y se integra parcialmente en algunos nichos del mercado mundial, sin registrar acciones de cooperación entre firmas.

La ausencia de cooperación no es una conducta particular de estos centros urbanos, sino que prevalece en otras ciudades del país, como Rosario y Córdoba, avanzadas en materia de creación y funcionamiento de entidades en las que participan empresas del SSI, universidad y sector gubernamental (LÓPEZ y RAMOS, 2008 y LÓPEZ *et al.*, 2009).

## **5. Algunas reflexiones finales**

La producción agropecuaria pampeana ha mostrado un notable crecimiento de la producción por unidad de superficie utilizada como resultado de la adopción de un “paquete tecnológico”, sobre la base de la utilización de nuevos insumos y nuevas formas de gestión, que, en paralelo a un notable crecimiento de los precios internacionales por los bienes producidos, posibilitaron la emergencia de un nivel de excedente económico regional de magnitud extraordinaria.

Esta dinámica económica observada en el sector rural pampeano se registró con idéntica intensidad en el ser cordobés, aunque el sector urbano regional no ha

ofrecido similar proceso innovador y ni siquiera pudo beneficiarse de esa coyuntura favorable para densificar y ampliar su base productiva.

Este trabajo, sintetizando e integrando otros precedentes, brinda un conjunto de resultados que abonan pretéritas observaciones sobre las dificultades que encuentran las regiones especializadas en la producción de bienes primarios para generar procesos de desarrollo territoriales virtuosos, en términos de modificaciones estructurales que impulsen la mejora de la productividad urbana y la mejora de las condiciones de trabajo y vida de sus habitantes (HERNÁNDEZ *et al.*, 2015).

En tal sentido se identificó que tanto las vinculaciones establecidas por los productores agropecuarios como las redes socio-institucionales de soporte al sector han estimulado la adopción de funciones de producción contenidas en los “paquetes tecnológicos” diseñados extra regionalmente; y, por tanto, han desestimado los activos regionales disponibles –recursos y saberes. Todo ello ha colaborado en el debilitamiento del vínculo tradicional de lo rural con lo urbano, implicando incluso que los aglomerados urbanos hayan perdido funciones y actividades que le fueran propias.

En nuestro caso de análisis, el de la región del sur cordobés y la ciudad de Río Cuarto, como expresión de aglomerado urbano intermedio pampeano, hemos encontrado: un debilitamiento cualitativo en la función de intermediación, con pérdidas de actividades vinculadas a la provisión de bienes y servicios a los productores primarios; la continuidad en la oferta de insumos y equipos de muy escaso contenido tecnológico; y la emergencia muy marginal de productos y servicios con medio y alto contenido tecnológico.

De igual manera, la gestión del excedente generado en la actividad primaria tampoco ha estimulado desafíos productivos urbanos en términos de demandas por bienes y servicios con alto contenido tecnológico. Sólo se destaca una intensa aplicación de dicho excedente a la construcción residencial y muy escasos destinos a capital productivo, con una notable reducción del sistema bancario regional como vector de su desplazamiento interregional.

En esta lógica relacional entre el espacio rural y el urbano regional, si bien la generación del creciente excedente de la producción primaria permitió la expansión del empleo en el aglomerado del Gran Río Cuarto (NAPAL *et al.*, 2012), no se han observado cambios estructurales en la matriz productiva urbana. Específicamente, no se han generado procesos de diversificación relacionada o no relacionada, lo que da continuidad a una situación de fuerte dependencia de la actividad económica urbana respecto de los avatares del excedente rural, con el agravante de la pérdida o debilitamiento de funciones y actividades de intermediación ya aludida.

En consideración del alto nivel de urbanidad de la población pampeana, estos resultados debieran constituir una señal de alerta y un desafío para quienes diseñan y gestionan políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco (2004): "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 82, Abril

BECATTINI, Giacomo (1979): "Del 'sector' industrial al 'districte' industrial. Algunes consideracions sobre la unitat de recerca de l'economia industrial" en *Revista Econòmica de Catalunya* (1986) Nº 1: 4-11.

CAMAGNI, Roberto (2005): *Economía Urban*". Antoni Bosch Editor. Barcelona.

CAPELLO, Roberta (2006): "La Economía Regional tras cincuenta años: desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros", *Investigaciones Regionales* Nº 9, Asociación Española de Ciencia Regional.

CARAVACA, Inmaculada; GONZALEZ, G; SILVA, R (2004): "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial, revista EURE; Santiago de Chile, volumen XXXI, Nº 94, 5-24.

DE PRADA, Jorge y Julio PENNA (2008): *Percepción económica y visión de los productores agropecuarios de los problemas ambientales en el Sur de Córdoba, Argentina*. Serie Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales. Nº 08. INTA.

EMILIOZZI, Analia (2012): *Redes socio-institucionales de apoyo al sector productivo en el territorio de la ciudad de Río Cuarto durante el período post-convertibilidad*. Tesis de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad nacional de Río Cuarto.

ESPAÑOL, Paula (2017): "Un mito que se derrumba", en Diario Página/12, edición del día 06/03/2017. Disponible en Internet: <https://www.pagina12.com.ar/24164-un-mito-que-se-derrumba>.

GORENSTEIN, S.; GEYMONAT, A.; LANDRISCINI, G. y otros (2010): "Una Revisión y Algunas Preguntas sobre Ciudades Intermedias. Explorando Funciones en Ciudades Pampeanas y Norpatagónicas". *XI Seminario Internacional RII - IV Taller De Editores RIER*. Mendoza, Argentina, 26 – 30 octubre de 2010.

GUTMAN, Graciela y GORENSTEIN, S. (2003): "Territorio y Sistemas Agroalimentarios. Enfoques Conceptuales, Dinámicas Recientes en Argentina", *Desarrollo Económico*, 168 (42), pp. 563-588.

GORENSTEIN, G., LANDRISCINI, G. y HERNÁNDEZ, J. (comp), (2012): *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires, Editorial CICCUS.

GRANATO, M. F. (2012): Location of economic activities within countries. The case of Argentina and MERCOSUR members. Tesis de Doctorado en Economía Aplicada, Universidad de Amberes, Bélgica. ISBN 978-90-8994-053-7.

HANNEMAN, Robert (1999) "Introducción a los métodos de análisis de redes sociales", en Universidad de California Riverside. Disponible en internet en (<http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.htm>)

HERNANDEZ, Jorge (2000): Población e Industria en la Argentina: el rol de las externalidades territoriales. Tesis de Maestría Programa de Doctorado en Economía Aplicada, UAB.

HERNÁNDEZ, Jorge y CARBONARI, M.R. (2012): "Río Cuarto. Ciudad de intermediación en el capitalismo agropecuario", en Gorenstein, G., *et al.* (comp), (2012); *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires, Editorial CICCUS.

HERNÁNDEZ, Jorge, EMILIOZZI, A. y DAMILANO, G. (2009): "Características y determinantes de la redes en la producción agropecuaria del sur de la provincia de Córdoba", en *VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales* — Facultad de Ciencias Económicas – UBA – Buenos Aires, Argentina. 11 al 13 de Noviembre

HERNÁNDEZ, Jorge; GIAYETTO, J. y NATALI, P. (2015): "Trayectoria urbana y Sistemas Productivos Territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina)" en *Revista Política e Planeamiento Regional*, IPPUR/UFRJ, Río de Janeiro. 2015 vol.2 nº1. p - . ISSN 2358-4556. E ISSN 2358-3592

JACOBS, Jane (1969): *La Economía de las Ciudades*, Editorial Península, Barcelona, 1971.

\_\_\_\_\_ (1984): *Las ciudades y la riqueza de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986.

KRUGMAN, Paul (1991 a): "Increasing returns and economic geography" en *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 3: 483-499.

\_\_\_\_\_ (1991 b): "*Geografía y Comercio*". Antoni Bosch, editor. Barcelona, 1992.

LESCANO ZINNY, R. y BRESSAN, H. (1995): "Diagnóstico del Sector Financiero de la Región Sud de la Provincia de Córdoba" - *IV Jornadas de Trabajo Científico y Técnico- UNRC* - 15 y 16 de Noviembre.

LÓPEZ, A. y RAMOS, D. (2008); "La industria de software y servicios informáticos argentina. Tendencias, factores de competitividad y clusters", en *Documento de Trabajo DT 31*. Centro de Investigaciones para la Transformación -CENIT-. Buenos Aires. Argentina.

LÓPEZ, A.; RAMOS, D. y STAROBINSKY, G. (2009); "Clusters de software y servicios informáticos: los casos de Córdoba y Rosario a la luz de la experiencia internacional", en *Documento de Trabajo DT 32*. Centro de Investigaciones para la Transformación -CENIT-. Buenos Aires. Argentina.

LUCAS, Robert Jr. (1988): "On the mechanics on economic development", en *Journal of Monetary Economics*, N° 22: 3-42.

MALDONADO, Gabriela (2013): "El agro en la urbe. Expresión del circuito superior de la producción agropecuaria pampeana en la ciudad de Buenos Aires (argentina)", en K. Vol. XVII, núm. 452. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. 1 de octubre de 2013. Disponible en Internet en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-452.htm>

MARSHALL, Alfred (1890): *Principles of economics. An introductory volume*, MacMillan, 8ª Edición, Londres, 1972.

MARTIN, Ron y SUNLEY, P. (2010): "The Place of Path Dependence in an Evolutionary Perspective on the Economic Landscape", en BOSCHMA, Ron y MARTIN, R (Editores) *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, (62-92). Cheltenham, Edward Elgar

MENDEZ, Ricardo (2002): "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *Revista EURE*, Vol. 28, N° 84.

MOULAERT, F. y MEHMOOD, A. (2008): "Analysing regional development: From territorial innovation to path dependent geography", en J. DAVIS y W. DOLFSMA (eds.), *The Elgar Companion to Social Economics* (pp. 607-631), Edward Elgar, Cheltenham.

NAPAL, Marín; CONSTANZO CASO, C. y HERNÁNDEZ, J. (2012): "Estructura y dinámica de mercados de trabajo en ciudades intermedias. Evolución reciente en entornos pampeanos y norpatagónicos." en GORENSTEIN, G., et al. (comp), (2012); *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.

PASCIARONI, C.; HERNÁNDEZ, J. y PREISS, O. (2014): "Ciudades medias e innovación en la explotación de recursos naturales". En *Región y Sociedad*. N° 59. Enero-Abril 2014. ISSN 1870-3925.

PORTER, Michael (1990): *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1991.

PRECEDO LEDO, Andrés (2006): "La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades" *Biblioteca de la Universidad de Alicante*.

ROMER, Paul (1986): "Increasing returns and long-run growth", en *Journal of Political Economy*, Vol. 94, N° 5: 1002-1037.

\_\_\_\_\_ (1987): "Growth based on increasing returns due to specialization", en *American Economic Review*, N° 77: 56-63.

\_\_\_\_\_ (1990): "Rendimientos crecientes y nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento", en *Cuadernos Económicos ICE*, N° 46: 279-304.

SCHREYOGG, G. y SYDOW, J. (2010): "Understanding Institutional and Organizational Path Dependencies", en G. Schreyogg y J. Sydow (eds.), *The Hidden Dynamics Of Path Dependency*, Palgrave-Macmillan, Londres. Martin y Sunley, 2006, 2010

# Mercado turístico autorregulado y la cepa turística de la enfermedad holandesa

Guillermo Oglietti<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Un aspecto central, la idea de que los mercados se autorregulan, atraviesa a toda la teoría económica ortodoxa (POLANYI, 1992). En este trabajo intentamos mostrar que, por el contrario, la mano invisible del mercado no sólo no conduce al bienestar de los ciudadanos, sino que además conduce a soluciones que también resultan contraproducentes para el propio mercado.

En particular, analizamos el caso del sector turismo, en cuyo desarrollo se han depositado grandes expectativas con frecuencia infundadas. El turismo es interpretado como una oportunidad para expandir el ingreso y el bienestar de las economías en desarrollo (TURNER, 1976 y SINCLAIR, 1998), una de las principales actividades exportadoras en muchos países, que contribuye a aliviar la restricción externa, generar empleos e impulsar el crecimiento económico y cuyo impacto se distribuye en las economías regionales. Bajo este enfoque optimista, las comunidades turísticas demandan inversiones y los poderes públicos justifican su apoyo al sector como parte de una estrategia de desarrollo que procura diversificar la estructura productiva nacional y fomentar la actividad económica regional.

Sin embargo, este enfoque optimista rara vez se basa en evaluaciones empíricas o analíticas que incorporen visiones dinámicas sobre los impactos que a largo plazo el turismo genera en las comunidades receptoras. Una excepción es la del geógrafo canadiense Butler (1980) quien tipificó seis etapas del ciclo de vida de un destino turístico: 1.exploración, 2.implicación, 3.desarrollo, 4.consolidación, 5.agotamiento, y por último, una dicotomía, declive o rejuvenecimiento. Esta clasificación no es determinista ya que resulta modificada tanto por circunstancias particulares como por políticas específicas aplicadas en las comunidades turísticas, son indicativas del devenir que atraviesan los enclaves turísticos cuando son liberadas a las fuerzas de la autorregulación.

Cada etapa requiere una implicación específica de las autoridades y una coordinación particular con el mercado. El Estado habitualmente interviene como “promotor” del turismo en las etapas de implicación y desarrollo. En cambio, el mercado predomina en la etapa de consolidación que conduce a la quinta etapa, el agotamiento. El declive es una tendencia inevitable si el predominio del mercado, -y la consecuente especulación inmobiliaria-, consigue minar los recursos naturales o paisajísticos que le dieron el atractivo original a la localidad turística. Si la comunidad no puede enfrentar la tendencia capitalista rentista, las etapas del agotamiento y el declive se sucederán una tras otra. Para eludir el agotamiento y conducir al rejuvenecimiento,

---

<sup>1</sup> Docente de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina, y miembro del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). E-mail: goglietti@gmail.com

se requiere la adopción de políticas de coordinación, regulación y protección, del paisaje, del medio ambiente y del nivel de explotación económica del medioambiente y el suelo, que difícilmente podrá lograrse con la autorregulación.

Es necesario que los organismos públicos, no solo sean actores que inviertan recursos en el fomento al turismo, sino que además tengan en consideración la deriva que esta actividad sin regulación le puede imprimir a la comunidad. El Estado promotor, debería condicionar el financiamiento e inversiones a cambio del respeto al ordenamiento urbanístico que surja de una planificación preventiva, orientada a preservar el recurso turístico y la sustentabilidad ambiental. En efecto, en muchas ocasiones, las autoridades municipales de las localidades turísticas, no son conscientes o carecen de las capacidades y competencias necesarias para desafiar los intereses especulativos, y por lo tanto, la existencia de un plan y un ordenamiento difícil de quebrar, es una estrategia indispensable de defensa del interés común de estas comunidades en oposición a los intereses especulativos que conducen al declive.

Este trabajo intenta mostrar que el ciclo de un destino turístico, tal como el descrito por Butler (1980), se explica por un fenómeno de raigambre económica, un mecanismo que denominamos la “cepa turística de la enfermedad holandesa”. El trabajo no tiene como objeto aplicar la metodología de análisis propuesta a un caso particular sino resaltar los beneficios del marco de análisis y su fundamentación.

## 2. La enfermedad holandesa

Por enfermedad holandesa se entiende a un fallo de mercado (BRESSER-PEREYRA, 2009) generado por las consecuencias que sobre la economía desencadena el éxito exportador de una rama del sector primario. El modelo teórico que explica este fenómeno fue seminalmente desarrollado por Corden y Neary (1982) y Corden (1984) y se basa en una economía de tres sectores. Dos sectores de bienes transables (el sector que experimenta el *boom*, generalmente el sector primario, y aquel que queda rezagado, generalmente el manufacturero) y un sector de bienes no transables. El factor trabajo es móvil y la dirección de las migraciones es tal que conduce a una igualación de salarios entre sectores.

Por un lado, el auge exportador aumenta el ingreso disponible de las familias  $YD$ , elevando la demanda de bienes transables (manufacturas) y de bienes y servicios no transables. Esto es así dado que

$$D_i = F[P_i, YD]$$

donde  $D$  es la función de demanda,  $P$  denota precios y el subíndice  $i=t, nt$ , representa bienes transables y no transables, respectivamente). Los precios de las manufacturas, por ser transables se determinan internacionalmente y por ende no responden al alza de la demanda local. Por el contrario, se produce un incremento en los precios de los bienes y servicios no transables, elevando así la relación de precios relativos entre no transables y transables ( $P = P_{nt}/P_t$ ). En la literatura, este impacto se denomina “*spending effect*”.



Simultáneamente, se produce un incremento en la remuneración de los factores empleados (trabajo y capital) en los sectores en expansión (primario y no transables) dado el incremento de su productividad marginal.<sup>2</sup> El diferencial estimula un desplazamiento de los factores, desde el sector transable (manufacturas) hacia los sectores en expansión, hasta que se igualan los salarios en los tres sectores. Este proceso es llamado “*resource movement effect*” por el cual los factores de producción se dirigen al sector que disfruta el auge exportador y al sector de no transables porque ofrecen una mayor rentabilidad relativa, restándole recursos disponibles al sector manufacturero.

El mecanismo más relevante en el marco de la enfermedad holandesa es el tipo de cambio real. El *boom* exportador conduce a una apreciación de la moneda ya que cae el tipo de cambio real (\$/USD) bajo cualquier régimen cambiario. En efecto, siendo  $r$  el tipo de cambio real

$$r = e \cdot (P^* / Pd)$$

donde  $e$  es el tipo de cambio nominal,  $P^*$  son los precios internacionales y  $Pd$  los precios domésticos.

Bajo un sistema de cambios flexibles, las divisas generadas por el *boom* exportador se canalizan al mercado de cambios provocando directamente la apreciación de la moneda vía una disminución del tipo de cambio nominal ( $e$ ). Asimismo, en un sistema de flotación sucia -o tipo de cambio fijo-, la apreciación se producirá vía el encarecimiento de los precios domésticos como consecuencia del alza en los precios no transables ( $Pd = \sum_i \beta_i \cdot P_i$  donde  $\beta$  representa el ponderador de cada rubro en la canasta, transables y no transables). Suponemos que los precios internacionales del sector que disfruta el auge exportador, el primario, no se modifican. De ser este el caso, habría una fuente adicional impulsando los precios al alza, con un impacto diferencial en el país que disfruta el auge exportador. En efecto, si parte del *boom* exportador se basa en el crecimiento de precios del primario, la inflación de los países que los exportan tiende a ser superior a la de los importadores. Esto es así, porque no solo aumentan los precios internos reflejando el incremento de los precios internacionales, sino que, además, el conjunto de la economía recibe un choque de demanda inflacionario de la mano de los bolsillos engrosados de los exportadores.

Así, bajo cualquier régimen cambiario, el éxito exportador inicial del primario puede lastrar las posibilidades de crecimiento del resto de la economía, en especial, de las manufacturas que compiten con el resto del mundo y no pueden trasladar a precios finales los incrementos de sus costos.

### 3. La cepa turística de la enfermedad holandesa

Es habitual que se utilice el marco teórico de la enfermedad holandesa para analizar los impactos del *boom* exportador primario a escala de un país. Sin embargo, el análisis es igualmente aplicable a escala local o regional, con la salvedad de que la

---

2 Dado que  $w_i = P_i \cdot PM_{gi}$ , donde  $w$  es la renta de los factores, y  $PM_g$  es el producto marginal.

apreciación cambiaria que prevé el marco teórico, se circunscribe a una determinada región a través de un alza relativa de los precios locales. Es decir, se puede apreciar el tipo de cambio “real” local, lo que implica que los precios no serán iguales entre distintas localidades de un mismo país. Una enfermedad holandesa a escala local requiere que no se cumpla la ley del precio único, de manera que simultáneamente existan varios tipos de cambio reales dentro de un mismo sistema monetario. En efecto, el tipo de cambio real a nivel local puede expresarse como

$$rL = e \cdot (P^* / PL)$$

donde los precios domésticos de relevancia  $P_d$  pasan a ser los precios locales  $PL$ . Más adelante se profundiza el análisis acerca del incumplimiento de la ley de un solo precio.

La cepa turística de la enfermedad holandesa, en lugar de estar desencadenada por un boom de exportaciones primarias, proviene de las exportaciones de servicios turísticos.

Las exportaciones generadas por el turismo, comparten todos los atributos de la enfermedad Holandesa que fueron reseñados arriba (COPELAND 1991, CAPÓ *et al.* 2007, KENELL 2008), pero además, tiene una particularidad relevante derivada de sus propias características. En efecto, el turismo básicamente es un sector exportador de servicios ya que no es necesario que los productos sean trasladados al consumidor, porque quien se traslada es el propio turista. Así, el turismo convierte los bienes y servicios no transables internacionalmente -como servicios de restauración, transportes, comercio minorista, alojamiento e incluso bienes de inversión tan poco transables que están adosados al suelo como los inmuebles-, en bienes transables.

El sector exportador que disfruta la expansión es directamente el sector productor de bienes y servicios turísticos. Por lo tanto, el efecto de este auge sobre los precios de los bienes no transables es la suma de dos impactos: un impacto “indirecto”, a través del incremento de la demanda provocado por el aumento de la renta disponible (como en el caso clásico de enfermedad holandesa), y otro “directo”, ya que el mercado de no transables es el propio sector exportador que disfruta el auge.

Para analizar estos efectos particulares de la variante turística de la enfermedad holandesa, es necesario primero describir el proceso competitivo que normalmente garantiza un límite a la extracción de rentas ricardianas del suelo. En todo centro urbano, existen zonas comerciales con diferentes valores del suelo. Algunas zonas son comercialmente preferidas sobre otras y, por lo tanto, generan una mayor renta por alquileres y se alcanzan valores de los inmuebles más elevados. La preferencia por una determinada zona crea un poder de mercado a los propietarios de ese suelo permitiéndoles disfrutar de una mayor renta. Existe una renta ricardiana inmobiliaria generada por la proximidad a la zona comercialmente preferida. En una ciudad de tamaño medio o grande existen límites a la capacidad de extracción de renta inmobiliaria debido a que la movilidad de los consumidores (desde el lado de la demanda), y la competencia de otros centros comerciales (desde la oferta),

acotan la capacidad de extracción de renta inmobiliaria por parte de los propietarios del suelo.<sup>3</sup> En efecto, cualquier auge de demanda en una localidad o zona determinada, incidirá en los valores de los alquileres cobrados y terminará encareciendo los precios de los bienes y servicios de esa localidad que deben prorratar el mayor costo del alquiler entre sus ventas. A largo plazo, parte de la demanda de superficies comerciales e inmuebles, por parte de residentes y comerciantes, será desplazada hacia otras zonas, y algunos consumidores desafiarán el alza de precios desplazándose de zona en forma semejante.

En las localidades turísticas, los límites a la extracción de rentas inmobiliarias pueden ser notablemente menores. Sobre todo en aquellas basadas en la disponibilidad de atractivos naturales, donde existe poca o nula competencia por parte de zonas comerciales vecinas y donde habitualmente el aislamiento y/o lejanía respecto a otros mercados dificulta el desplazamiento del consumidor. Así, mientras menos posibilidades tengan los consumidores para desplazarse a otros centros comerciales y cuanto más aislada respecto a otro centro comercial se encuentre una localidad turística y cuanto menos suelo disponible exista en la zona, mayores tenderán a ser el valor de los alquileres inmobiliarios y del precio del suelo, ya sea para uso comercial, industrial o residencial.

Volviendo al marco teórico, al analizar la cepa turística de la enfermedad holandesa, al “*spending effect*” y “*resource movement effect*” se le suman dos efectos característicos de la cepa, que aquí se denominan “*wealth effect*” y “*land-induced higher cost effect*”. Como ya se señaló, en el caso de la cepa turística, el *spending effect* genera un doble impacto, ya que se produce un impulso directo e indirecto sobre la demanda de bienes y servicios no transables. En el caso del *resource movement effect*, la reasignación de factores se produce hacia el sector de bienes no-transables asociados al turismo<sup>4</sup>. El incremento en los costos asociados a la utilización del suelo, está en la raíz del “*wealth effect*” y “*land-induced higher cost effect*”.

*Wealth effect*: Se produce debido a que el incremento de los alquileres eleva el valor de los inmuebles y expande la renta de los propietarios de la tierra, i.e. eleva la riqueza inmobiliaria (área sombreada en la gráfico 1.b). La mayor riqueza estimula el consumo (DEATON, 1995) de los propietarios y eleva aún más la demanda por bienes y servicios no transables.

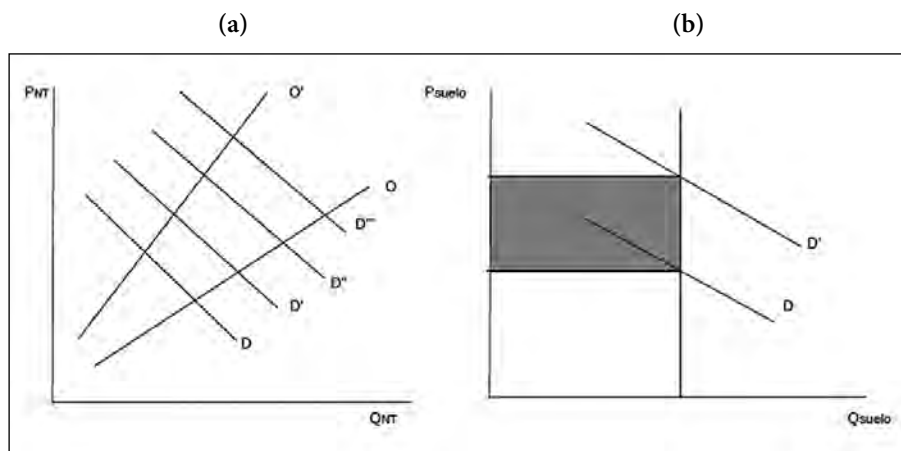
---

3 Una de las ventajas de la extendida cultura del automóvil en EEUU es que permite una gran movilidad de los consumidores. Esto, combinado al sistema comercial geográficamente desconcentrado que caracteriza a sus ciudades, contribuye a limitar la renta del suelo que pueden extraer los propietarios. En las ciudades latinoamericanas en cambio, los sistemas comerciales suelen ser radiales, los mayores consumos confluyen al centro de la ciudad y a mayor expansión de la ciudad mayor será la renta ricardiana que conseguirán extraer los propietarios de inmuebles localizados en el centro.

4 Al analizar el caso clásico de enfermedad holandesa, Corden (1984) afirmaba que es posible un crecimiento migratorio atraído por la expansión económica y el aumento salarial que influirá en el proceso final de reasignación de factores. Así, los nuevos trabajadores pueden ayudar a suplir la mayor demanda del sector turístico y amortiguar en cierto grado la desindustrialización que podría producirse como consecuencia de la menor disponibilidad de trabajadores. En el caso del turismo, las migraciones son un elemento ineludible, debido a que las migraciones internas no enfrentan las barreras y dificultades de las internacionales. Asimismo, el crecimiento demográfico generado por la inmigración contribuye aún más a expandir la demanda de no transables.

*Land-induced higher cost effect:* El incremento de la demanda de bienes y servicios inducido por los efectos anteriores, aumenta la demanda de suelo (inmuebles de uso comercial, residencial e industrial) que en definitiva es una demanda derivada de la anterior. Esto incrementa el precio de los alquileres, el costo de vida y los costos de producción de los bienes no transables y transables que utilizan este recurso.

**Gráfico 1. Impactos del *boom* turístico sobre el mercado de no transables y la renta del suelo**



El gráfico 1.a muestra el efecto en el mercado de bienes no transables. La curva de demanda presenta inicialmente dos desplazamientos que representan el impacto directo provocado por la demanda de los turistas (primer desplazamiento, desde  $D$  a  $D'$ ), y los impactos indirectos generados por el incremento del ingreso disponible (*spending effect*, desde  $D'$  a  $D''$ ) de la población residente. La curva de oferta inicial  $O$  representa los costos marginales de producción basados en los precios iniciales de todos los factores. Tras el *boom* turístico, “todos” los productores del mercado demandan más factores para poder elevar la producción de transables y no transables, entre ellos el factor tierra. Los productores compiten por un recurso crucial y escaso que es el suelo. Dado que la oferta de suelo es rígida -debido a su escasez-, un incremento en la demanda del factor tierra automáticamente se traduce en mayores precios de los inmuebles y alquileres (gráfico 1.b). Esto a su vez genera el tercer desplazamiento de la curva de demanda de no transables (gráfico 1.a) desde  $D''$  a  $D'''$  (*wealth effect*). Asimismo, la curva de oferta de bienes no transables al modificarse el precio del factor tierra es ahora  $O'$ . Dicha curva es más rígida que la obtenida como simple agregación de las curvas de oferta individuales y es característica de una industria de costos crecientes. De esta manera, el mercado de bienes y servicios no transables acumula cuatro impactos derivados de un *boom* turístico que apuntan a un incremento de los precios, tres sobre la demanda (*spending*, *resource movement* y *wealth effect*) y uno sobre la oferta *land-induced higher cost effect*.

El marco de análisis que ofrece la cepa turística de la enfermedad holandesa, contribuye así a explicar con una raíz económica el ciclo de vida de un destino turístico como el definido por Butler (1980). Se hace referencia a destinos turísticos de los tradicionalmente llamados *de masas*, donde más allá de las particularidades de cada destino, en general se enfrentan a procesos de evolución similares. El capital, altamente móvil, fluye hacia los destinos turísticos en expansión acompañando su maduración, atraído por las inversiones especulativas en el sector inmobiliario (DRUZIĆ *et al*, 2007). El crecimiento de la construcción que acompaña el desarrollo de la actividad es a su vez acompañado por el crecimiento demográfico -ya que tanto la construcción como el turismo son actividades mano de obra intensivas-, y se agudiza el problema de la escasez del suelo. La valorización inmobiliaria genera conductas depredadoras en términos de la intensidad de uso del suelo que terminan afectando el atractivo turístico y hasta puede condenar a su desaparición a otras actividades productivas tradicionales.<sup>5</sup>El patrimonio natural y/o arquitectónico que valorizaba turísticamente la región y dio origen al *boom* turístico, puede ser herido de muerte ante el uso indiscriminado del suelo que acompaña la especulación inmobiliaria. En definitiva, cuando el atractivo turístico es el patrimonio natural y/o cultural, la ventaja competitiva del destino turístico está basada en un recurso renovable que puede dejar de serlo y agotarse completamente si la expansión inmobiliaria desbordada y la llegada de capitales externos atenta contra el mismo (Andriotis, 2001 y 2005). Las funciones de costos de todas las actividades productivas -en especial de los bienes y servicios-, comienzan a reflejar la elevada valorización inmobiliaria, impulsando al alza los precios. El resto de los sectores productivos e incluso hasta el propio sector proveedor de servicios turísticos puede enfrentar serias dificultades para desarrollarse competitivamente. Esto puede desencadenar no solo en un destino turístico en decadencia sino también en una población residente empobrecida, afectada por el costo de la canasta de consumo, la dificultad para adquirir la vivienda propia, y el techo que la inmigración de trabajadores le impone a la expansión de sus salarios nominales.

#### **4. Sobre el cumplimiento de la ley del precio único en un mismo mercado**

Como se ha señalado, la validez del enfoque presentado implica un desafío para la conocida ley de un solo precio. En efecto, el tipo de cambio nominal de una localidad no puede diferir del vigente en el país como consecuencia del eficiente arbitraje del mercado de cambios, pero sin embargo, el tipo de cambio real, sí puede diferir si se desafía la ley “de un solo precio”. Esta ley postula que en un mismo mercado un producto no puede tener dos precios diferentes porque el arbitraje eliminará la diferencia. Sin embargo, existe una amplia documentación internacional que muestra evidencia de que los niveles de precios entre regiones de un mismo mercado suelen diferir y sostenerse en el tiempo (ALBEROLA y MARQUÉS, 1999; NENNA, 2001 y OLIVER y OGLIETTI, 2004). De igual manera, en Argentina se ha detectado, a

---

5 Son casos característicos de este proceso la práctica desaparición de la pesca y la agricultura en los enclaves turísticos de sol y playa del litoral español.

través de encuestas propias llevadas a cabo en todas las regiones del país, sensibles diferencias en los precios absolutos, tanto en bienes como en servicios. Por citar un ejemplo, el valor promedio de alquiler de un local comercial en la ciudad turística de San Carlos de Bariloche, ubicada en la Patagonia Norte, casi triplica el promedio nacional y es el más alto de todos los alquileres relevados en la encuesta<sup>6</sup>.

Varias hipótesis podrían explicar el incumplimiento de la ley del precio único. Una es el efecto Balassa-Samuelson, que se fundamenta en los diferenciales de productividad entre transables y no transables. Sin embargo, el diferencial de precios vigente en las localidades turísticas difícilmente podría explicarse por este efecto, ya que debido a que el turismo tiene menor productividad, deberíamos observar un menor nivel de precios. Otra explicación puede hallarse en la diferente composición en la canasta de consumo. Sin embargo, las experiencias internacionales sugieren que la contribución de este componente no es muy significativa (OLIVER y OGLIETTI, 2004). Otra hipótesis que podría explicar el diferencial de precios, se origina en la existencia de fallas de mercado relacionadas con una estructura productiva con poca concurrencia y densidad empresarial. Esta estructura es característica de las localidades turísticas que habitualmente se hallan aisladas y distanciadas respecto a los grandes mercados, lo que contribuye a explicar la existencia de ramas con poder de monopolio que sostienen en el tiempo un diferencial de precios a su favor (ESTRADA y LÓPEZ-SALIDO, 2001). Un elemento adicional que contribuye a explicar el diferencial de precios regional está relacionado con la estructura marcadamente estacional del sector turismo, lo que hace necesario financiar los costos fijos de todo el año con los ingresos generados en la corta temporada turística. Este argumento se presenta para apuntalar la idea de que la estructura productiva de las localidades turísticas no es competitiva, al menos durante las temporadas altas.

A su vez, la hipótesis de la enfermedad holandesa y en especial, la cepa turística, también sostiene teóricamente la presencia de un diferencial permanente en el nivel de precios entre regiones. El turismo genera un desplazamiento en la demanda de bienes y servicios no transables, que eleva el nivel de precios y aprecia el tipo de cambio real de la localidad. Para que se mantuviese el precio único entre regiones, se requeriría un arbitraje en el mercado de bienes y servicios no transables y una movilidad perfecta de los factores. Pero la característica de no transabilidad de los bienes y servicios afectados, garantiza que esta movilidad por arbitraje será baja y posiblemente insuficiente. Con respecto a la movilidad de factores, la existencia de fuertes migraciones internas constata su movilidad, y cabe destacar que ésta contribuye a eliminar el diferencial salarial que podríamos observar entre regiones turísticas y las no turísticas y por lo tanto, a limitar el impacto sobre los costos. Esta movilidad explica la correlación que existe entre el *boom* turístico y el crecimiento de la población, porque tanto el turismo como la construcción son sectores mano de obra intensivos. Sin embargo, el mayor impacto derivado de la movilidad regional del trabajo, es redis-

---

6 Con el apoyo financiero del PIUNRN33/09 se realizaron encuestas telefónicas en 35 ciudades del país, que tuvo como respondentes a agentes inmobiliarios especialistas en el mercado inmobiliario, a quienes se les consultó sobre el valor del alquiler de una superficie comercial de un inmueble estándar en una localización comparable dentro de cada ejido urbano.

tributivo. Con respecto al factor capital, también disfruta de una elevada movilidad, y de hecho, esta movilidad extrema es la causa principal que conduce al agotamiento del recurso suelo, porque el grueso del mismo está dirigido a la inversión inmobiliaria. Finalmente, cabe notar que el único factor cuya movilidad contribuiría a atenuar o eliminar las diferencias regionales de precios es la tierra, que solo puede mover la fe.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

El mercado de suelo autorregulado en una localidad turística, conduce a un paulatino deterioro de los atractivos que le dieron el valor turístico original, a un declive de la propia actividad turística y al empobrecimiento de la población residente. El enfoque desarrollado, que denominamos la cepa turística de la enfermedad holandesa, nos permite comprender la serie de impactos que explican estos resultados. El libre mercado en un enclave turístico impulsa la especulación inmobiliaria que lleva a la apreciación del suelo que termina impactando sobre la estructura de costos de todos los sectores. Se viola la ley del “precio único” que termina provocando efectos indeseados sobre las localidades turísticas, que si bien se percibirán en las etapas posteriores del desarrollo turístico, demandan intervenciones y regulaciones preventivas en etapas anteriores.

En todos los casos, se requieren intervenciones de política económica y urbanística que eviten el agotamiento -la 5ta etapa de Butler-, y reconduzcan al rejuvenecimiento de la actividad. Siguiendo criterios de justicia, debe tenerse en cuenta que en las etapas avanzadas del desarrollo turístico, el turismo termina lastrando las posibilidades de desarrollo del resto de sectores y afecta el bienestar de la población, por lo que siguiendo criterios de justicia, la regulación debe concentrarse en estos efectos distributivos indeseables, que demandan la contribución de un diseño fiscal compensador, de planes urbanísticos diseñados para minimizar los efectos indeseados y de una estrategia de desarrollo que tenga en cuenta estas peculiaridades de las localidades turísticas, para apostar, por ejemplo, por sectores productivos para los cuales los costos mencionados sean despreciables.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBEROLA, E. y J.M. MARQUÉS (1999): "On the relevance and nature of regional inflation differentials: the case of Spain". En: *Documento de Trabajo n° 9913*. Servicio de Estudios, Banco de España.
- ANDRIOTIS, K. (2001): "Strategies on resort areas and their life cycle stages". En: *Tourism Review*, 56:40-43.
- \_\_\_\_\_. (2005): "The tourism life cycle: an overview of the Cretan case". En: Paper presented at the *International Conference on Tourism Development and Planning*, A.T.E.I. Patras, 11-12th of June 2005, Patra, Greece.
- BUTLER, R.W. (1980): "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources". En: *Canadian Geographer*. Num 24 (1).
- BRESSER-PEREYRA, L.C. (2009): *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro. Elsevier, Rio de Janeiro.
- CAPÓ, J.A. RIERA FONT y J. ROSELLÓ NADAL (2007): "Dutch Disease in Tourism Economies: Evidence from Balearics and Canary Islands". En: *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 15, nº 6.
- COPELAND, B.R. (1991): "Tourism, Welfare and De-industrialization in a Small Open Economy". En: *Economica* 58, noviembre.
- CORDEN, W.M. y J.P. NEARY (1982): "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy". En: *The Economic Journal*, 92, diciembre.
- CORDEN, W.M. (1984): "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation". En: *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 36, No. 3, (pp. 359-380).
- DEATON, A. (1995): *El Consumo*. Madrid. Ed. Alianza Economía.
- DRUŽIĆ, I., V.CAVRAK y J. TICA (2007): "Tourism, welfare and real estate market in small open economy: the case of Croatia". En: *U. Zagreb Working Paper Series*, nº 07-07.
- ESTRADA, A. y J.D. LÓPEZ-SLIDO (2001): "La inflación dual en la economía española: la importancia relativa del progreso tecnológico y de la estructura de mercado". En: *Boletín Económico*, Banco de España.
- KENELL, L. (2008): "Dutch Disease and Tourism - The Case of Thailand". En: *Lund University Theses and diploma works and papers* (Sweden).
- NENNA, M. (2001): "Price level convergence among italian cities: any role for the Harrod-Balassa-Samuelson hypothesis?" En: *Working Papers* N° 64, May, University of Rome La Sapienza.
- OLIVER i ALONSO, J. y G.C. OGLIETTI (2004): "Crecimiento de los precios en Cataluña 1995-2003: algunas razones de la mayor inflación catalana con relación al área del euro y España". En: Ed. Caixa Catalunya, *Informe sobre la Coyuntura Económica* nº 98, diciembre, p.82-100.
- POLANYI, K. (1992): *La Gran Transformación: Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. Fondo de Cultura Económica
- SINCLAIR, M.T. (1998): "Tourism and Economic Development: A Survey". En: *The Journal of Development Studies*. Vol. 34, nº5.
- TURNER, L. (1976): "The International division of leisure: tourism and the Third World". En: *World Development*. 4, 253-60.



# Las Comunidades Regionales con instrumento de políticas de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina<sup>1</sup>

Mónica Donadoni<sup>2</sup>  
Analia Laura Emiliozzi  
Mónica Beatriz Castro

## 1. Introducción

La estructura económica de la Provincia de Córdoba, (producto de una multiplicidad de factores), genera en su interior muy marcadas disparidades, observadas tanto en el valor de los bienes y servicios finales en términos absolutos, como relativos. El uso del suelo en este territorio estuvo determinado por la inclusión de la provincia al modelo de desarrollo adoptado por el país, y éste, a su vez, por el rol desempeñado por Argentina en la División Internacional del Trabajo (DIT).

Trabajos previos (EMILIOZZI *et al.*, 2014; HERNÁNDEZ *et al.*, 2010 y 2014) nos han permitido reseñar las mutaciones de la división político-administrativa tal como se presenta en la actualidad, así como mostrar las disparidades al interior del espacio provincial y su persistencia. La trama productiva cordobesa también se fue constituyendo de manera diversa y desequilibrada, atendiendo a su articulación subordinada en el contexto internacional. En Hernández *et al.* (2014), se identificaron seis tipologías de sistemas productivos alojados en el espacio provincial, los cuales devuelven a esos espacios marcadas diferencias en sus mercados de trabajo y en las condiciones de vida de su población.

Por su parte, simultáneamente con los procesos de descentralización ocurridos a partir de las políticas de reestructuración del Estado, la desregulación y el ajuste fiscal, se fueron concretando en la Provincia de Córdoba un conjunto de políticas de regionalización de formas y características variadas, desarrolladas con diferentes finalidades, con diversidad de gestores y con formas de funcionamiento también diferenciadas.

La creación de las Comunidades Regionales en la Provincia de Córdoba (Ley 9206/2004), como instrumento de ordenamiento territorial, tuvo por objetivo facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias desde la órbita provincial a la regional, así como contribuir al desarrollo de dichos espacios. Sin embargo, los avances registrados imponen complejos desafíos a la gestión territorial a escala departamental, particularmente a la luz de las disparidades territoriales planteadas anteriormente.

---

1 Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en la Revista Voces del Fénix, 2014 y la XI Biental del Coloquio Transformaciones territoriales, Salto, Uruguay, 2016.

2 Universidad Nacional de Río Cuarto-Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba, República Argentina. E-mail: mdonadoni@fce.unrc.edu.ar; aemiliozzi@fce.unrc.edu.ar; monicacastro496@hotmail.com

A partir de ello, este trabajo tiene como objetivo analizar la política de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina y, aportar elementos que contribuyan a la institucionalización de un proceso de gestión regional virtuoso, inclusivo y ambientalmente sostenible.

El trabajo se estructura con un primer apartado en el que se presentan los principales conceptos teóricos desde los cuales se aborda el objeto de estudio, el territorio. Se continúa con una descripción del contenido político-administrativo y económico del territorio cordobés para, en la tercera parte caracterizar el proceso de regionalización en la Provincia, centrandó el análisis en el dispositivo legal que da origen a las Comunidades Regionales como política de ordenamiento territorial. Por último, exponemos las consideraciones finales, en las que se presentan algunos aportes para la construcción de una agenda de desarrollo.

## **2. Aproximaciones teóricas**

Como resultado de la doble influencia del proceso de globalización y las medidas de descentralización política y administrativa de los territorios ocurridos a partir de los años '80 en el marco de procesos de reforma del Estado y austeridad fiscal, se produjo, una reivindicación del concepto de región. El mismo comienza a ser enarbolado por la literatura del desarrollo territorial, en especial la que enfatiza las capacidades endógenas de los territorios.

En este sentido, por una parte, Ase y Burijovich (2001: 174-175) exponen que “se fue construyendo un consenso sobre la base de que, para resolver la crisis del estado y el estancamiento económico, era necesaria una retirada significativa del Estado, en cuanto a sus funciones y modalidades de intervención sobre la economía, a favor del mercado, con el fin de relanzar a aquella hacia una nueva espiral de crecimiento y productividad. Este nuevo consenso neoliberal adquirió particular contundencia en los países de América Latina, en especial, Argentina, Chile y México”. Por otra, Boisier (1994) sostiene que en América Latina la reestructuración del Estado ha sido producto de dos fuerzas concomitantes: por un lado, una democracia “renovada”, en la que se exige las estructuras políticas la inclusión de las sociedades de la sociedad civil y, por otro, las necesidades de orden de las finanzas públicas, traducidas en los drásticos ajustes fiscales y la transferencia de funciones a los subniveles de gobierno, aun sin su correspondiente asignación de recursos.

Ahora bien, esta remozada importancia de lo regional difiere de la concepción de economía regional y del nacimiento de la ciencia regional en la segunda posguerra, que ponía énfasis en las disparidades regionales como objeto de análisis. Así, la implementación de políticas descentralizadoras fue asignando crecientes competencias a escalas menores y “adelgazando” las funciones que corresponden al nivel central, tales como los marcos regulatorios intermedios entre lo global y lo local. Ello tuvo como resultado algunas instancias de regulación política desbordadas y el empoderamiento de ciertos actores privados en la conducción del desarrollo regional.

Un ejemplo de política de descentralización es la regionalización al interior de las provincias/estados, esto es, la subdivisión de un territorio en unidades de menor

tamaño, las cuales constituyen una forma de ordenamiento territorial y de política pública.

Si las regionalizaciones constituyen políticas de ordenamiento del territorio<sup>3</sup>, las mismas se entienden como el intento deliberado de conducir las decisiones de localización de la población y los factores productivos móviles hacia determinados territorios con el fin de aumentar la eficiencia económica, mejorar las condiciones de vida de la población y proteger los ambientes naturales, y/o diversas combinaciones de esos fines.

Cuando esas decisiones no son abordadas por los niveles del Estado, éste delega la conducción de los procesos urbanos y regionales a la lógica del interés privado, produciéndose, en muchos casos, una profundización de las desigualdades territoriales. Además el intento de modificar las condiciones territoriales que fueron consolidándose a lo largo de la trayectoria histórica de cada región, puede generar acciones de rechazo aún a políticas técnicamente sólidas y adecuadas en términos del desarrollo territorial, lo que lleva a ajustar los diagnósticos realizados y los incentivos adecuados para que su implementación pueda darse de manera exitosa. Como se expone en Emiliozzi *et al.* (2016: 10) “la deficitaria calidad de la gestión estatal institucional conduce a ineficientes intervenciones que, no sólo pueden malgastar recursos, sino fundamentalmente defraudar expectativas adicionando un costo político”. Ello interpela a economistas regionales y un conjunto más amplio de profesionales a plantear soluciones que se originen y potencien los atributos propios de cada territorio, de cada aglomerado urbano, de acuerdo a las funciones y los recursos, pero que también identifiquen, en lo político, a interlocutores que sean capaces de reconocer los recursos disponibles y acompañen la propuesta.

Esas soluciones se asientan en la “región” y/o el “territorio”; conceptos abstractos, pero necesarios para delimitar las concepciones de política pública desde el inicio. En nuestra concepción, la “región” es “un sistema de relaciones sociales altamente interdependientes, diferenciadas y/o complementarias y territorialmente organizadas cuyo vigor, en términos de desarrollo de potencialidades y capacidad de persistencia, se asocia a su aptitud para interrelacionarse con otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico” (Parmigiani de Barbará, 2001: 31). Entonces, la región no es sólo el lugar físico -el espacio-, sino también el “lugar” en el que se simbolizan costumbres y usos y, por tanto, debe encontrarse legitimada por los actores económicos y sociales, que determinarán sus límites precisos y quienes en última instancia, también legitimarán, o no, las políticas propuestas.

Si bien es un concepto polisémico, será considerada como “región política”, entendida como “mosaicos de espacio institucionales que la sociedad ha definido para

---

3 Brandão (2004:71; traducción propia) expone algunos de los principios fundantes de la construcción europea, los cuales deberían ser tenidos en cuenta en los casos latinoamericanos: “la subsidiariedad, procurándose agotar en el menor nivel las posibilidades de intervención de la política pública (es decir, la instancia superior actúa sólo si la inferior no fue capaz de lograr ese objetivo); concentración, para evitar la sobreimposición de mecanismos y la descoordinación de estrategia; adicionalidad, para que los recursos disponibles en una región pueden recibir una adición o contraparte local; la programación, para organizar acciones plurianuales; la cooperación, para que haya articulación entre las instituciones y los gobiernos.”

organizarse política y administrativamente desde lo local (municipios, condados, cantones), lo subnacional (provincias, departamentos, distritos, estados), lo nacional y lo internacional. Estos ámbitos son el resultado de formaciones espaciales históricamente constituidas y expresan la praxis del poder político y la gobernabilidad (GAZCA ZAMORA, 2009:38). Este concepto de región que hace hincapié en las relaciones de poder que las conforman, se corresponde con una concepción de territorio, entendido como el espacio social en el que se desarrollan las acciones cotidianas de las personas, y que es construido, dinámico y conflictivo, resultado de las tensiones en las que se expresan las acciones que responden a intereses de diferentes escalas territoriales (LEFEBVRE, 1974; HARVEY, 1984; MANZANAL, 2009; BRANDAO, 2011).

En Emiliozzi *et al.* (2013) definimos el territorio como una conformación geográfica permeada por el ambiente físico, los grupos sociales que lo habitan, su estructura económica y la institucionalización del poder. La combinación en diferentes grados de esas dimensiones, van perfilando diversas identidades territoriales y las interacciones recíprocas entre esos cuatro atributos van definiendo sus trayectorias. En dicho proceso emergen y se consolidan hegemonías, que van marcando recortes territoriales, así como también viabilizan o vetan intervenciones políticas sobre ellos.

Este proceso hegemónico, que se manifiesta en diferentes escalas territoriales, se encuentra fuertemente determinado por el rol asignado a los territorios latinoamericanos en la División Internacional del Trabajo (DIT). Nuestros territorios, como expresión de esa división en el modo de producción capitalista, “reproducen la formación económica y social del mismo (CORAGGIO, 1989) y, por tanto, las contradicciones nacidas en su seno le son inherentes y “naturales” y tienen solución dentro de la lógica de funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto” (EMILIOZZI *et al.*, 2016: 3).

Nuestros programas de investigación, como se sintetiza en Hernández (2015), nos aportan elementos para comprender el rol que estas hegemonías desempeñan en la institucionalización de una política de desarrollo regional. En tal sentido, encontramos que una matriz hegemónica puede:

- legitimar una trayectoria con escasas transformaciones y débiles integraciones regionales en las cadenas de valor desplegadas en los espacios regionales (GORENSTEIN y otros, 2012; PASCARONI y otros, 2014),
- aceptar acríticamente tecnologías que, si bien impactan sobre la productividad, lesionan derechos o condiciones de vida (HERNÁNDEZ y otros, 2009 y 2014), y;
- viabilizar vectores de transferencia extra-regional de excedentes (GORENSTEIN y otros, 2012; GORENSTEIN, 2015).

Así, desde una postura que revalorice las regulaciones intermedias entre lo local y lo global, entendemos que la comprensión de la dinámica territorial a lo largo de su trayectoria histórica y de los agentes que han detentado el poder y la disputa por los recursos locales, es un requisito ineludible para la construcción de una agenda de regionalización que pretenda transformar, o al menos matizar, la estructura económica y social de un territorio. Esa disputa, naturalmente democrática, como expone Mouffe (2011: 37-38) “... requiere de un debate sobre alternativas posibles, y debe proporcionar formas políticas de identificación colectivas en torno a posturas democráticas clara-

mente identificadas. El consenso es, sin duda, necesario, pero debe estar acompañado por el diseño...en una democracia pluralista tales desacuerdos no sólo son legítimos, sino también necesarios. Proporcionan la materia de la política democrática”.

En la provincia de Córdoba, a través del debate legislativo se fueron conduciendo procesos de “regionalización” que transitaron desde los Entes Intercomunales hasta las Comunidades Regionales en un intento de dotar de herramientas de gestión territorial que permitieran “ocupar” administrativamente todo el territorio cordobés en una escala inferior a la provincial, cuya valoración se presenta más adelante.

### 3. La Provincia de Córdoba y su transformación territorial

El territorio objeto del presente estudio, la Provincia de Córdoba, ubicada geográficamente en el centro de la República Argentina, posee una extensión de 165.321 Km<sup>2</sup> ocupando, por ello, 6% de la superficie del país; cuenta con una población de 3.308.876 de habitantes (CNPyV, 2010) y contiene la segunda aglomeración urbana del país- la ciudad de Córdoba Capital-.

A lo largo de su desarrollo histórico, la Provincia ha transformado su espacio así como las subdivisiones al interior del mismo, resultando de ello la actual división político-administrativa. El uso del suelo en este territorio estuvo determinado por la inclusión de la provincia al modelo de desarrollo adoptado por el país, y éste, a su vez, por el rol desempeñado por Argentina en la DIT.

En Emiliozzi *et al.* (2014) se explicita el proceso de incorporación al espacio político-administrativo de territorios que no habían sido alcanzados por ese orden, y los diferentes fraccionamientos ocurridos en el devenir histórico, recogidos en la Figura siguiente.

Figura 1



Resulta interesante destacar, a este respecto, cómo la gravitación en términos poblacionales y económicos fue trasladándose del norte y noroeste provincial, desde la época colonial, a los territorios del sur de la provincia, con la incorporación de Argentina a la DIT a mediados del Siglo XIX.

En términos gramscianos se asiste a una interdependencia económica y política, ya que “las construcciones políticas están en necesaria dependencia respecto de la estructura económica” (GRAMSCI, 2011:44), y en la provincia de Córdoba, la aparición de nuevos valores de uso del territorio generó también la emergencia y afianzamiento de nuevos actores hegemónicos que fueron disputando su poder económico y político con la antigua elite comercial y prefigurando la actual división departamental.

Ello reforzó, además, el paulatino desdoblamiento absoluto y relativo del norte provincial y el crecimiento de la región del sudeste, de gran aptitud para la producción agropecuaria. Como sostienen Lucero et al (2015:4), “las diferentes estrategias de producción desarrolladas en el marco de los modelos socioeconómicos a escala nacional, en relación a escala mundial han forjado la revalorización de algunos espacios funcionales al sistema mientras que otros quedan relegados, generando desequilibrios territoriales en términos de ocupación y distribución de la población y de los asentamientos urbanos”

La actual división político-administrativa de la Provincia de Córdoba está compuesta por 26 unidades territoriales denominadas Departamentos que, tal como se señala en Emiliozzi y otros (2014:3), “constituyen divisiones políticas porque responden a una coalición de poder implícita en su interior, que en función de la correlación de fuerzas existentes (de los caudillos en un primer momento y luego de los partidos políticos), determinan límites de tipo espacial y electoral. Son administrativas porque refieren a un espacio intermedio entre la gestión provincial y la gestión local”. Sin embargo, tal como sostiene Graglia (2005: 2-4), “a pesar de no ser administrativa ni políticamente relevantes, y que su actual trazado no corresponde, en la mayoría de los casos, con las regiones geográficas, económicas o culturales, los departamentos siguen siendo utilizados como la unidad espacial mejor delimitada en que se divide la provincia”.

En relación a la división departamental y las desigualdades territoriales en dichos espacios subprovinciales, en trabajos de investigación previos (HERNÁNDEZ *et al.*, 2015; HERNÁNDEZ *et al.*, 2014; NATALI y GIAYETTO, 2014) se identificaron los diversos sistemas productivos territoriales (SPT) que reflejan las diferentes estructuras productivas al interior del territorio cordobés. Se utilizaron, para ello, los coeficientes de especialización para medir la intensidad de la misma, en cada sector productivo de cada departamento. Dichas actividades le dan identidad al SPT y permiten aproximarnos al concepto de circuitos de acumulación en el interior provincial. Se vincularon también estos aspectos productivos con algunos indicadores del mercado de trabajo y condiciones de vida, mostrando con ello cómo los diferentes sistemas productivos devuelven al territorio mercados de trabajo y condiciones de vida específicas, atendiendo también a los recursos de que disponen.

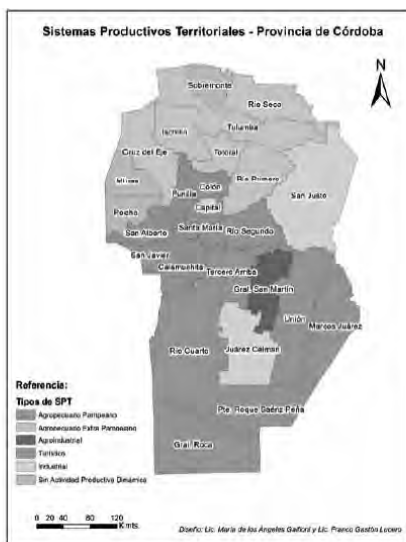
Los resultados alcanzados muestran las profundas y persistentes disparidades territoriales al interior provincial, tanto en rentas per cápita como en otras variables que recogen las condiciones en las que trabajan y viven sus habitantes. La trayectoria

del Producto Bruto Geográfico (PBG) total o per cápita no presenta señales de reducción de esas disparidades, las cuales están originadas en las singularidades de sus sistemas productivos territoriales determinados por un conjunto de atributos como las características de la diversidad ambiental; de la estructura productiva; de las relaciones económicas y sociales y de la gestión del conocimiento y la innovación, todos los cuales van definiendo las condiciones de vida de sus habitantes.

La Figura 2 (extraída de HERNÁNDEZ *et al.*, 2015: 162) muestra los sistemas productivos territoriales asociados a cada departamento, ofreciendo evidencia de cómo la actual división político-administrativa fracciona circuitos de acumulación -como se registra claramente en los SPT agropecuarios, tanto pampeanos como extra pampeanos-. Pero los análisis realizados dan cuenta también de que existen circuitos de acumulación claramente diferenciados al interior de un mismo departamento, tales como los observados en la llanura y la sierra del Departamento Río Cuarto.

Por tanto, la comprensión de ambos fenómenos -fraccionamiento y/o mixtura de los circuitos de acumulación- impone desafíos extremadamente complejos a la gestión territorial a escala departamental propuesta en la legislación cordobesa, sobre la que nos extenderemos en lo que sigue.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, Cba. 2001; Ghida Daza y Sánchez, 2009.

#### 4. El proceso de regionalización en la Provincia de Córdoba

Las propuestas de regionalización en la provincia han sido numerosas y de variadas características, y responden a diferentes modelos o estilos de políticas públicas. Por un lado, encontramos aquellas propuestas centradas en las decisiones de las autoridades político-administrativas, desde arriba hacia abajo, comúnmente conocidas

como modelos *topdown*. En esa línea podrían mencionarse la Ley N° 9206, del año 2004, también denominada *Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba* y la más reciente *Ley de Regionalización Turística Provincial* del año 2015.

Otra perspectiva se centra en las demandas de los usuarios finales, quienes transforman esas políticas en acciones concretas y dan lugar a modelos de *bottomup*. Como ejemplos de regionalizaciones que surgen a partir de la iniciativa de municipios y comunas, pueden mencionarse al ente intermunicipal *Desarrollo del Sur Sociedad del Estado*, integrado por 14 poblaciones del sur provincial y el *EINCOR*, que asocia municipios y comunas de 10 departamentos del norte provincial.

En este sentido, Beltrán (2006: 110, 111) sostiene que la creación de regiones en el interior de una provincia “responde a los mismos criterios de la regionalización interprovincial acotados ahora a la jurisdicción del territorio provincial: facilitar una escala óptima de gestión del desarrollo a través de la descentralización y la planificación regional, pero en un nivel situado entre lo local y lo provincial”. Y para ello cita a Drnas de Clément (2000) que distingue dos tipos de región hacia dentro de una provincia: una formal y otra informal: “región formal es la constituida por vía descendente (por ley) y región informal la conformada por vía ascendente (mediante acuerdos intermunicipales o intercomunales)”.

Una clasificación diferente considera la implementación de regiones hacia afuera del espacio provincial, o regionalización interprovincial, como es el caso de la *Región Centro*, experiencia que agrupa a tres provincias del centro del territorio nacional; y aquellas que se orientan hacia el interior del espacio provincial, o intra-provincial, como el caso de las *Comunidades Regionales*, objeto de análisis de este apartado.

Como se mencionó anteriormente, las Comunidades Regionales (en adelante CR) fueron creadas en la Provincia de Córdoba mediante Ley N° 9206, del año 2004. Son creaciones jurídicas que reconocen como antecedentes inmediatos el artículo 124 de la Constitución Nacional de la República Argentina el que establece que “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

Por medio de la mencionada ley se crearon 26 regiones en la provincia, y una comunidad regional en cada una de ellas, que se corresponden con la división departamental de la provincia, no alterando ni desconociendo la conformación territorial de la misma. Pero además, prevé – en su artículo 4- la creación de más de una comunidad regional en una región departamental, destacándose los principios de la descentralización; regionalización y asociativismo. Así como también que municipios y comunas<sup>4</sup> de un departamento determinado formen parte de una CR establecida por otro departamento; y que municipios y comunas puedan compartir más CR. Estas son excepciones que se encuentran fundadas en las características geográficas, económicas, de comunicación y de desarrollo de cada porción de territorio que comprende la CR.

---

4 Según la Ley N° 8.102 del Régimen de Municipios y Comunas de la provincia de Córdoba, “Serán reconocidos como Municipios las poblaciones estables de más de dos mil (2.000) habitantes. Aquellos que tengan más de diez mil (10.000) habitantes serán ciudades”(Art. 2) y en su Art. 5: “Serán reconocidos como comunas los asentamientos estables de hasta dos mil (2.000) habitantes”.



Sobre los alcances y consecuencias de esta norma, compartimos con Graglia y Riorda (2006:33) que la Ley N° 9.206 crea regiones político-administrativas, aprovechando los límites departamentales ya definidos institucionalmente, lo que permite determinar las competencias territoriales de cada CR, desconociendo las disparidades y homogeneidades entre municipios y comunas, que forman parte de cada una, pero tomando la ventaja de contar con límites precisos para la obtención de recursos por parte de cada CR.

Por su parte, la ley estipula que la integración de municipios y comunas debe ser absolutamente voluntaria, previa decisión y disposición por los órganos legislativos de dichos territorios, resguardando la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional que la Constitución de Córdoba reconoce a los gobiernos locales en su Artículo 180 (Título Segundo - Municipalidades y Comunas).

Respecto de los objetivos de la creación de las CR planteados en la Ley de Regionalización, los mismos se pueden sintetizar de la siguiente forma (Emiliozzi y Castro, 2006): hacer más efectiva y transparente la gestión de la Provincia (a nivel de municipios y comunas); facilitar la desconcentración administrativa (desburocratizar las acciones del gobierno); descentralizar los controles (traspasando el poder de policía a las CR); abaratar costos y lograr una mayor organización; fortalecer el trabajo y las acciones de cada CR; consolidar programas de asistencia técnica con universidades; unificar legislaciones de los municipios de cada región; promover acciones de desarrollo económico regional y de contratación de obras y servicios; evaluar el desarrollo de las regiones a través de indicadores regionales; impulsar proyectos (a través de organismos internacionales, gobierno nacional y gobierno provincial); solucionar los problemas de jurisdicción de los denominados territorios “grises” que se encuentran entre los municipios.

En su Artículo 11, la Ley de Regionalización Provincial establece que la CR será gobernada por una Comisión, que desempeñará sus funciones ad-honorem, y estará conformada por todos los Intendentes y Presidentes comunales de los municipios y comunas que la integren, incorporando además al legislador departamental que le corresponde según la región. Posibilita, también, que la Comisión designe un administrador –pudiendo ser éste rentado-. Esta Comisión deberá establecer su propio Reglamento Interno y establecerse las normas para la disolución y liquidación de la CR y el régimen de contrataciones.

Si bien el plexo normativo prevé amplias posibilidades de flexibilizar el contenido de las CR, en trabajos propios (EMILIOZZI *et al.*, 2014) y de terceros (GRAGLIA y RIORDA, 2006) identificamos un conjunto de desafíos y limitaciones que merecen analizarse.

Desde el punto de vista del espacio geográfico provincial, la regionalización toma como criterio demarcatorio de las regiones instituidas, los límites político-administrativos que se constituyen en demarcaciones territoriales a los fines electorales, tal como versa el Artículo 78 de la Constitución de la Provincia. Al respecto, si bien se hace necesario una demarcación física de las diferentes regiones creadas, la adopción del mencionado criterio presenta la dificultad de que muchas de las localidades que conforman al departamento son geográficamente diferentes en algunos casos, presentando trayec-

torias históricas disimiles, con economías también diferentes y vínculos creados a partir de otras lógicas, tal como se han mostrado las evidencias en el apartado anterior.

Además, hay que recordar que estas divisiones administrativas representan líneas abstractas entre los espacios o lugares que en la mayoría de los casos no responden económicamente a un mismo sistema productivo territorial, y cuentan con dotación de bienes y recursos muy diferentes, poseen circuitos de acumulación diferenciados y pueden llegar a convivir experiencias idiosincrásicas muy diversas, por lo que adoptar este criterio permite sintetizar la información disponible, pero no necesariamente analizar el proceso de conformación histórica, y las relaciones de poder establecidas entre los territorios.

Coincidimos con Graglia (2014:13) cuando sostiene que los municipios provinciales son pequeños en términos poblacionales y también territorialmente, y que a diferencia de otras provincias, “los municipios o comunas no colindan necesariamente con otros, lo que origina las llamadas “zonas grises”, es decir, territorios rurales o suburbanos que están fuera de radios (municipales o comunales)”. La Ley N° 10114 determina la competencia territorial de las municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba, según lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución Provincial, y establece que municipios y comunas gozan del ejercicio pleno de su competencia territorial en el ámbito geográfico de su radio donde prestan, de manera efectiva y permanente, sus servicios.

De acuerdo a la Ley de Regionalización, son atribuciones y competencias de las CR (Artículo 10) aquellas que la legislación atribuya a municipios y comunas, pero dentro del ámbito de la jurisdicción de la CR y fuera de los radios municipales y comunales. Esto es, la CR tiene la atribución de ejecutar planes de desarrollo, controlar el territorio, mantener las vías de comunicación, proteger el ambiente y ejecutar obras y prestar servicios en el territorio regional pero fuera de los radios de influencia municipal y comunal, siempre que sean actividades de interés de la CR.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, coincidimos con Graglia *et al.* (2007:5) en que “la regionalización le sirve a la Provincia para cubrir el territorio provincial “fuera” de los radios municipales y comunales a través de la gestión asociada de las municipalidades y comunas de una región departamental”. Sin embargo, operativamente no existe aún una delimitación clara de sus competencias en la construcción de obras y prestación de servicios.

Desde el punto de vista financiero, si bien la Ley de Regionalización prevé que las CR obtengan sus recursos a partir de tasas, precios públicos, derechos, patentes, multas, contribuciones por mejoras y cualquier otro ingreso por la administración o disposición de su patrimonio; la coparticipación en las rentas que recauda la provincia por sí o por el Gobierno Federal y los demás recursos que el Gobierno Provincial le asigne, sin afectar la coparticipación a municipios y comunas; y las donaciones, legados y aportes especiales, la efectivización de la asignación de recursos correspondientes que debería provenir de la provincia y/o de los municipios y comunas no se realiza, limitando el cumplimiento de las funciones asumidas.

Además, adoptando las CR el carácter de personas jurídicas de derecho público, quedan excluidas de las condiciones previstas en la Ley de sociedades comerciales N°

19550 y de funcionar acorde a dichas reglas como sujetos de derecho privado. Ello limita la consecución y el manejo de recursos, como los provenientes, por ejemplo, de la conformación de sociedades del estado, instrumento que se presentaría como eficaz para potenciar la capacidad creadora en el territorio.

Atendiendo a la conformación social y política de las CR, participan de las mismas los legisladores departamentales, los intendentes municipales y comunales y la sociedad civil. En este sentido cabe identificar dos cuestiones que pudieran actuar de manera aislada o bien conjunta, potenciando las problemáticas que cada una de ellas involucra. Por una parte, no se encuentran representadas la pluralidad de voces y de actores en su interior, es decir otros actores de la sociedad civil que no cumplen un papel estrictamente electoral, como por ejemplo organizaciones no gubernamentales; lo que podría limitar las opciones en términos de objetivos de desarrollo y formas de consecución de los mismos. Por otra parte, cada uno de los actores involucrados en la constitución y gestión de una CR puede estar respondiendo a una alternativa política, lo que determina una cierta correlación de fuerzas en la definición de iniciativas. Así debe sostenerse el acuerdo que dio origen a las CR, tanto al interior de los municipios y comunas como en cuanto al Gobierno Provincial; pero además, el hecho de que al interior de las CR exista una pluralidad de orientaciones políticas obliga a la búsqueda de consensos y, por ende, a la legitimación de las propuestas de políticas públicas de carácter regional.

Entendemos que las estructuras de gestión de estas comunidades regionales se encuentran aún muy pendientes de los vaivenes electorales. Sin embargo, estos espacios no deben ser vaciados de contenido político sino, por el contrario, la pluralidad política es requisito fundamental para discutir modelos de desarrollo. La variedad de alternativas político electorales podría dejar al descubierto las tensiones ideológicas dominantes, y llegar así a la creación de espacios de promoción del desarrollo. Sería interesante, por tanto, que los estatutos que conforman las CR analicen las fuerzas de poder presentes en cada lugar.

La cuestión electoral en cada CR se resuelve normativamente tomando la “superficie total de los circuitos electorales correspondientes a los Municipios y comunas que la integren” (Art.4 de la Ley de Regionalización). Concretamente al mantener la división político-administrativa sin alteraciones, la elección de los representantes continúa siendo desigual para los municipios y comunas más pequeños o bien, aquellos que no responden electoralmente al Gobierno Provincial. Las disparidades territoriales en este sentido se exteriorizan y se consolidan conforme pasa el tiempo, y no se asiste a otros arreglos políticos- administrativos.

Se hace necesario que los estatutos constitutivos debieran de disponer de una organización que equilibre las disparidades de representaciones ciudadanas expresadas en los funcionarios designados, de modo que los representantes de municipios de más habitantes no impongan voluntades desde esa argumentación. Ello va de la mano con que si bien la Ley N°9206 posibilita la realización de acuerdos u otras asociaciones orientados a la implementación de planes de desarrollo, políticas o acciones, que excedan a las CR (Artículo 18), su concreción no se realiza, en muchos casos, dado que depende del grado de participación de los actores involucrados, tanto para materializar la propuesta como para resolver los conflictos que se susciten, y ello queda ge-

neralmente limitado a la buena voluntad y disposición de intendentes y legisladores, los cuales permanecen en muchos casos renuentes a cooperar.

Por su parte, en el Artículo 21 se establece que las CR podrán solicitar asesoramiento y asistencia técnica de las áreas especializadas de los entes y organismos públicos del Estado Provincial. En este punto, a pesar de la efectivización de su creación y de la creación, por parte del Ministro de Gobierno, Coordinación y Políticas Regionales de la Provincia de Córdoba, de la “Unidad de Trabajo Provincia – Comunidades Regionales de la Provincia de Córdoba” y la “Agencia de Desarrollo y Planificación de las Comunidades Regionales (ADyP)”, se hace necesario que se construyan, además, otras herramientas operativas que desburocraticen el proceso. Se requiere atender a la efectiva participación de los responsables institucionales de cada CR y a las fuerzas de poder que de ellas se derivan.

Considerando lo anteriormente expuesto, las CR resultantes del dispositivo normativo de gestión territorial dispuesta por el poder político cordobés, con sus potencialidades y limitaciones, constituyen el instrumento de gestión territorial que, agregadas, completan el espacio provincial y, articulando competencias con escalas superiores -el Gobierno de la Provincia-, e inferiores -municipios y comunas- deben dar cuenta de las políticas de desarrollo regional.

## **5 Consideraciones Finales**

La Provincia de Córdoba presenta, según la evidencia expuesta, marcadas disparidades en su territorio. Estas derivan de las trayectorias adoptadas por las regiones según fue su inclusión a los modelos de desarrollo del país en su articulación a la DIT. Estos profundos y persistentes contrastes territoriales, originados en las particularidades de los sistemas productivos, van definiendo las condiciones de vida para las personas que los habitan, y se constituyen en un complejo desafío para la gestión del territorio cordobés.

La política de regionalización llevada a cabo en la Provincia de Córdoba mediante ley, es una importante herramienta que puede atenuar las disparidades territoriales existentes en el territorio cordobés, toda vez que efectivamente se puedan implementar las capacidades que se le asignan desde la normativa y que a partir de allí se tomen las decisiones necesarias que den cuenta de las tensiones políticas que suponen disputar poder a las hegemonías consolidadas.

La regionalización provincial y la creación de Comunidades Regionales respondió a una política de descentralización político-administrativa, de ordenamiento territorial en la que el Estado provincial pretende incidir en la localización de recursos, eficientizar la actividad económica, mejorar las condiciones de vida de la población y generar una efectiva institucionalidad entorno a las CR, capaz de promover acciones viables de promoción del desarrollo. Sin embargo, la división regional respetando los límites departamentales preexistentes y la desigual representación en su gestión de municipios y comunas de tamaño más pequeño, condiciona –en principio- los intereses antes mencionados y las posibilidades de encaminar un verdadero proceso de desarrollo.

Así, entendemos que la construcción de una agenda de desarrollo regional debe centrarse en un fuerte contenido territorial que brinde información precisa para re-

vertir –o al menos mitigar- los profundos desequilibrios regionales existentes y, a la vez, ponga en valor los recursos de cada espacio regional.

Frente a la escasa aplicación de lo establecido normativamente respecto de la política de regionalización, en Emiliozzi *et al.* (2016) se plantean, a partir de la comprensión de territorio bajo análisis, un conjunto de condiciones claves que nos permitan aportar a la institucionalización de un proceso de gestión regional virtuoso, caracterizado por una ampliación estable de satisfactores, inclusivo y ambientalmente sostenible:

- estar asentado en la comprensión de la dinámica histórica y el rol ejercido por los diversos actores territoriales a los efectos de poder disputar el control estratégico de los recursos y las organizaciones;
- considerar la necesidad de regulaciones que estabilicen y estimulen la demanda agregada y los flujos interregionales: por una parte, el éxito de una región depende de la intensidad de la demanda por su producción y sus activos, por otra, los territorios desregulados y economías liberalizadas y privatizadas generan crisis recurrentes y tensiones que van degradando los mercados de trabajo y condiciones de vida de la población que los habita;
- la densificación del entramado productivo, en tanto la fragmentación de los procesos productivos han promovido las especializaciones territoriales y debilitado las vinculaciones económicas. En este sentido las estrategias deben incorporar dispositivos institucionales -reglas y organizaciones- diferenciados según el recorte territorial abordado, tal como se presentan para territorios urbanos y algunas intervenciones a escala del subcontinente latinoamericano en Hernández *et al.* (2006 y 2015 respectivamente);
- el desarrollo y protección de las pequeñas y medianas empresas, en consideración de la importancia que adquieren en la generación de empleo y de la vulnerabilidad a la que están expuestas, por estar fuertemente condicionadas por la potencia de sus mercados próximos y/o por su articulación subordinada en cadenas de valor conducidas por otras de mayor escala y;
- la creación de dispositivos que definan la responsabilidad colectiva sobre sectores de población vulnerables, que no participan naturalmente de los beneficios derivados de procesos de desarrollo económico, aún muy exitosos, tales como los niños, las personas mayores o con capacidades diferentes y también personas activas desocupadas involuntariamente.

La viabilidad de estas intervenciones territoriales requiere afrontar la complejidad de escalas –local, provincial, nacional, supranacional y global- y dimensiones –social, productiva, tecnológica, etc.- así como dirimir en el plano político las tensiones resultantes entre los múltiples actores regionales y sus intereses. Es en ese sentido que las políticas públicas territoriales, entendidas como dispositivos institucionales de intervención deliberada con el objetivo de actuar como marco referencial de las acciones individuales o como reemplazo de las mismas, deben articular esas diversas escalas, jerarquizando las opciones, ordenando acciones dispersas y orientando las decisiones a los largo del tiempo con el objeto de modificar la dinámica territorial que resulta de las tensiones entre fracciones de capital que operan en esos territorios.

## BIBLIOGRAFÍA

AMÍN, A. y ROBINS, K. (1994); "El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible". En Benko y Lipietz: *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Edicions Alfons el Magnànim/Generalitat Valenciana/Diputació provincial de València.

ASE, IVAN; BURIJOVICH, JACINTA (2001) "La reinención del estado cordobés: una "reingeniería" de la ciudadanía". En Revista Administración Pública y Sociedad, IIFAP-UNC, N° 14.

BELTRÁN, EDUARDO (2006): "Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad Una lectura de la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba". En Kanitz, H. et al. (2006): Políticas municipales para el desarrollo local y regional, Serie PROFIM, Vol. 6, Córdoba, EDUCC. 110-111.

BOISIER, SERGIO (1994): Regionalización, descentralización y desarrollo regional: perspectivas político-administrativas en Chile. Documento 94/23, Serie Ensayos, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES.

BRANDÃO, C. (2004): "Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado", em *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez.

\_\_\_\_\_. (2011): "Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais", em *Bahia Análise & Dados*, Salvador, Vol.. 21, N° 2, p. 303-313.

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2010. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (1989): "La cuestión Regional en América Latina". Disponible en:<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48611.pdf>

DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2000) Ordenamiento Legal en Materia Ambiental en la Provincia de Córdoba (Provincial y Municipal). Córdoba. Marcos Lerner Editora.

EMILIOZZI, A. HERNÁNDEZ, J.; DONADONI, M. (2014) Las Comunidades Regionales en la Provincia de Córdoba: aportes para el debate. En Revista Voces del Fénix, Año 5, N° 35, junio.

EMILIOZZI, ANALÍA; CASTRO, MÓNICA (2006): "La eterna demora en el desarrollo de las Comunidades Regionales", artículo publicado en el Semanario Economía, Gobierno y Sociedad, Fundación EGE, publicado por el diario Puntal, el día 10 de setiembre de 2006.

\_\_\_\_\_. (2006ª): "Las Comunidades Regionales en la Provincia de Córdoba", artículo publicado en el Semanario Economía, Gobierno y Sociedad, Fundación EGE, publicado por el diario Puntal el día domingo 26 de febrero de 2006.

EMILIOZZI, ANALÍA; DONADONI, MÓNICA, HERNÁNDEZ, JORGE; CASTRO, MÓNICA (2014) "Territorio y poder. Evolución de las divisiones político-administrativas en la provincia de Córdoba Argentina". VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- UNaM, septiembre, Misiones.

EMILIOZZI, ANALÍA; HERNÁNDEZ, JORGE; DONADONI, MÓNICA (2013): "Definiciones Teóricas En Torno Al Territorio De Río Cuarto". En el libro II Jornadas Internacionales De Pensamiento Crítico Latinoamericano- Seminario Internacional Redem – Sepla "Capitalismo en el nuevo siglo: El Actual Desorden Mundial". UNIRIO Editora.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO; GARCÍA PUENTE, MARÍA JIMENA (2012) "Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana" en Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. P19-46.

GAZCA ZAMORA, J. (2009): "Geografía Regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México. Temas selectos de Geografía de México, UNAM: IG, México.

GORENSTEIN, S. (2015): "Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano", en EURE, vol. 41, N° 122, Enero, pp. 5-26.

GORENSTEIN, S., LANDRISCINI, G. y HERNÁNDEZ, J. (Comp.) (2012): *Economía Urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Ediciones CICCUS.

GRAGLIA y RIORDA (2006): "Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso: el caso Córdoba". 1a ed. - Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.

GRAGLIA, E. (2005): "Regionalización en Córdoba. Amenazas y oportunidades". Programa de Fortalecimiento Institucional de Comunas y Municipios PROFIM-ICDA-UCC mimeo.

GRAGLIA, E.; KUNZ, D. y MERLO, I. (2007): "La regionalización de la Provincia de Córdoba: las comunidades regionales como nuevos actores políticos con facultades de gobierno". Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración. Org. por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

GRAGLIA, JOSÉ EMILIO (2014): "La regionalización en el derecho público de Córdoba (Argentina)". Colecciones de Derecho Nro. 1 – Año 2014 - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario – UCA, Rosario – Argentina

GRAMSCI, A. (2004): "Antología". Edición a cargo de Manuel Sacristán. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

HARVEY, DAVID (1984): Sobre la historia y la condición presente de la geografía: un manifiesto del materialismo histórico. *The Professional Geographer*, volumen 36, issue 1.

HERNÁNDEZ, J., EMILIOZZI, A. y DAMILANO, G. (2009): "Características y determinantes de la redes en la producción agropecuaria del sur de la provincia de Córdoba", en *VI Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*, Facultad de Ciencias Económicas, Univ.de Buenos Aires.

HERNÁNDEZ, J., EMILIOZZI, A. y DONADONI, M. (2010): "Evolución del sistema urbano argentino. Una mirada a través de los censos nacionales de población", en *XXII Jornadas de Historia Económica*, Asociación Argentina de Historia Económica y Fac. de Ciencias Humanas y Económicas, UNRC.

HERNÁNDEZ, J., GIAYETTO, J, NATALI, P. y otros (2014): "Población y Territorio. Evolución de los asentamientos poblacionales y los sistemas productivos territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina).", en *XIII Seminario Internacional RII.*, San Salvador de Bahía, Brasil.

HERNÁNDEZ, J., H. GIL y A. CANTERO (2006) "*Fortalecimiento del Capital Social*" en Contribuciones a la Economía, noviembre 2006. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>

HERNÁNDEZ, J., MORALES, T. y ANDINO, M. (2015): "Mitigar la restricción externa. Un desafío emancipatorio para América Latina", en *Documentos CELAG*, agosto. Texto completo en <http://www.celag.org/%c2%admitigar-la-restriccion-externa-un-desafio-emancipatorio-para-america-latina-por-jorge-hernandez-teresa-morales-y-mauro-andino/>

HERNÁNDEZ, JORGE; NATALI, PAMELA MARIEL; GIAYETTO, JORGELINA (2015): Trayectoria urbana y sistemas productivos territoriales em La provincia de Córdoba (Argentina). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 149 a 172. ISSN 2358-4556. Disponible en: [http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Trayectoria-urbana-y-sistemas-productivos-territoriales-en-la-provincia-de-Cordoba-\(Argentina\)-.pdf](http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Trayectoria-urbana-y-sistemas-productivos-territoriales-en-la-provincia-de-Cordoba-(Argentina)-.pdf)

JESSOP, B. (1988) "El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 155. UNESCO, marzo.

KANITZ, H.; ARRAIZA, E.; BELTRÁN, E.; CÁCERES, P.; GIULIANO, D.; BÖHM, L.; RADA, D.; MARQUEZ, P.; CALLY, S.; TARI, J.; SOSA, E.; AENLLE, M. y STEINBERG, M. (2006): *Políticas Municipales para el Desarrollo local y regional*. EDUCC, Serie Profim.6, Córdoba.

LA SERNA, CARLOS (2001) "Reforma y democracia: El caso del estado de la Provincia de Córdoba en el período 1995/1997". En *Revista Administración Pública y Sociedad*, IIFAP-UNC, N° 14.

LEFEBVRE, HENRY (1974): La Producción del Espacio. En *Revista de Sociología*, N° 3, P. 219 a 229. Disponible en: [http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia\\_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf](http://blogs.fad.unam.mx/asignatura/nadia_osornio/wp-content/uploads/2014/05/lefebvre-la-produccion-del-espacio.pdf)

LUCERO, FRANCO; GALFIONI, MARIA DE LOS ÁNGELES; DONADONI, MÓNICA; EMILIOZZI, ANALÍA y HERNÁNDEZ, JORGE LUIS (2015): "El proceso de urbanización en la provincia de Córdoba, Argentina. Para una empirización del tiempo", Volumen 17 número 1, Brasil, Santa cruz do sul, UNISC, Mes 9.

MANZANAL, MABEL, ARQUEROS, M. XIMENA, ARZENO, MARIANA, NARDI, M. ANDREA (2009) «Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica» en Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 105, pp. 131-153, diciembre.

NATALI, PAMELA y GIAYETTO, JORGELINA (2014): "En la búsqueda de identidades regionales. No todo es lo que parece", Revista Voces en el Fénix, Año 5, Nº35.

MOUFFE, CHANTAL (2011): *En torno a lo político*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. (2001<sup>a</sup>): "Governance regional: aplicación analítica al caso de la Región Centro de la República Argentina". En Anuario V, CIJS/UNC.

PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. (2001): "*Estado, Sociedad y Región. Un análisis Neoinstitucional de la Región Centro de la república Argentina*". Editorial Copiar, Universidad Nacional de Córdoba.

PASCIARONI, C., HERNÁNDEZ, J. y PREISS, O. (2014): "Ciudades medias e innovación en la explotación de recursos naturales", en *Región y Sociedad*. Nº 59. Enero-Abril.

SILVEIRA, M. L. (2009): "Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización", en *Investigación y Desarrollo* Vol. 17, Nº 2.

TECCO, CLAUDIO (2001) "Regiones metropolitanas. ¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Centro. En Revista Administración Pública y Sociedad, IIFAP-UNC, Nº 14.

### **Legislación Consultada**

- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Constitución de la Provincia de Córdoba (2001).
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2004) Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba Nº 9.206. <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/07/ley9206.pdf>



# Estudio de la dinámica poblacional de los asentamientos urbanos en Argentina

La situación de la provincia de Córdoba y la ciudad de Río Cuarto<sup>1</sup>

María de los Ángeles Galfioni<sup>2</sup>  
Franco Gastón Lucero  
Jorge Luis Hernández  
Gabriela Inés Maldonado

## 1. Resumen

La actual configuración del sistema urbano argentino es resultado del proceso histórico de construcción social del espacio que ineludiblemente se ajusta a variaciones del contexto político-económico. Así las ciudades, puntos nodales de las economías internas, con una dinámica y estructura poblacional propia, deben ser comprendidas tanto por su comportamiento demográfico interno y como por su relación sistémica con otras unidades de asentamientos territoriales.

Si bien la Argentina ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, la distribución de la población urbana no ha sido homogénea, evidenciándose en las últimas décadas un fenómeno de desconcentración/concentración, en el cual las ciudades intermedias incrementan su capacidad de atracción de población y capital en detrimento de las grandes ciudades.

El objetivo del trabajo se centra en estudiar la evolución de los asentamientos urbanos en la provincia de Córdoba por tamaño poblacional, entre 1869-2010, en el marco del proceso de la inserción nacional a la división internacional del trabajo.

Para la consecución de dicho objetivo, se parte de estudiar la evolución de la urbanización y de la distribución de la población urbana por categoría poblacional a escala nacional y provincial. Por último, se concluye con el análisis del grado de correspondencia de los eventos demográficos producidos a nivel nacional con los identificados a nivel provincial, conjuntamente al estudio del comportamiento que ha tenido la ciudad de Río Cuarto en el sistema urbano en el contexto regional.

## 2. Introducción

La actual configuración territorial de los asentamientos urbanos en la Argentina ha sido resultado de un largo proceso histórico de construcción social del espacio y,

---

1 En: I Congreso de Geografía Urbana "Construyendo el debate sobre la ciudad y su entorno". UNLuján. 25-27 de agosto de 2015. En Prensa.

2 Facultad de Ciencias Humanas y Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Río Cuarto. María de los Ángeles Galfionimgalfioni@hum.unrc.edu.ar; Franco Gastón Luceroflucero@hum.unrc.edu.ar; Jorge Luis Hernándezjhernandez@eco.unrc.edu.ar; Gabriela InésMaldonadogimaldonado@hum.unrc.edu.ar

como tal, ha respondido al contexto político-económico de cada etapa de inserción del país en la división internacional del trabajo (DIT). En este sentido, las ciudades se han constituido en puntos nodales de las economías internas, con una dinámica y estructura poblacional propia que no solo debe ser comprendida por su comportamiento demográfico interno sino también en su relación sistémica con otras unidades de asentamientos territoriales.

Desde esta perspectiva, se parte del supuesto de que si bien Argentina ha experimentado un acelerado proceso de urbanización a lo largo del tiempo, el mismo ha presentado ritmos diferentes en los asentamientos urbanos de diferente tamaño poblacional ha sido heterogénea, evidenciándose en las últimas décadas un fenómeno de desconcentración/concentración, en el cual las ciudades intermedias se están posicionando como polo de atracción de la población y del capital en detrimento de las grandes ciudades, generando así impactos demográficos y económicos en el seno de nuestros espacios urbanos que deben ser puestos a discusión.

En este sentido, el objetivo general del presente trabajo se centra en estudiar la evolución de los asentamientos urbanos por tamaño poblacional entre 1869-2010, a escala nacional y provincial, en el marco de las distintas etapas del proceso de inserción en la DIT, haciendo especial hincapié en el comportamiento que ha tenido la ciudad de Río Cuarto en dicho corte temporal.

En lo que se refiere a los antecedentes sobre urbanización y distribución de la población por asentamientos urbanos se presenta un abordaje de la temática desde diferentes perspectivas y enfoques, por un lado aquellos que abordan explícitamente el fenómeno de contra urbanización como Bertonecello (1994), Lindenboim y otros (1997), Lindenboim y Kennedy (2004), Leveau (2009) y Prieto (2011); y por otro lado, otros autores que sólo se centran en la descripción del comportamiento poblacional por asentamiento entre los que se pueden citar algunos referentes a nivel nacional, tales como: Rechini de Lattes y Lattes (1974), Lattes (1980 y 1993), Rocattagliata y Beguiristain (1988), Lattes y Sana (1992), Vapñarsky y Gorojovsky (1990), Vapñarsky (1994). A nivel provincial y local, se destacan los aportes de los trabajos de Peralta (2003) y Hernández *et al.* (2010). Todos estos aportes teórico-metodológicos se constituyen en un insumo sustancial para el abordaje del presente trabajo.

Para la consecución del objetivo propuesto, el trabajo inicia con la presentación de algunas consideraciones teóricas vinculadas al fenómeno de urbanización, tales como el proceso demográfico y económico social y la contraurbanización. Luego se realiza un tratamiento estadístico de los datos censales de la población que involucra, en primera instancia un análisis de la evolución del proceso de urbanización y la distribución de la población urbana por categoría poblacional de asentamientos urbanos a escala nacional y provincial. En segunda instancia, se realiza una comparación de los datos obtenidos con el objeto de identificar si a escala provincial se ha dado o se está dando un proceso de desconcentración/concentración de la población urbana desde las grandes ciudades hacia las intermedias, como se ha observado a nivel nacional (LINDENBOIM y KENNEDY, 2004; LEVEAU, 2009) y cuál ha sido el comportamiento de la ciudad de Río Cuarto en este contexto. Finalmente, se realizan algunas discusiones en torno a los resultados obtenidos.

### 3. Consideraciones Teóricas

Los asentamientos urbanos se originan con un objetivo y una finalidad determinada insertándose así dentro de un territorio en el cual tejen relaciones sociales, económicas y funcionales con otros espacios urbanos y se posicionan en un contexto de jerarquías económicas, demográficas y funcionales, formando una trama definida como sistema urbano.

Dentro de dicho sistema, es posible identificar la revalorización de algunos espacios mientras que otros quedan relegados, generando desequilibrios territoriales en términos de ocupación y distribución de la población entre los asentamientos urbanos. Estos últimos, en su constitución inicial van perfilando un conjunto de rasgos identitarios definidos por el rol específico que cumplen en el contexto político, económico y social en el cual emergen. Esa marca fundacional, en general se modifica con el tiempo como respuesta a las transformaciones de su entorno, generando un proceso de adaptación muy dinámico en el que los espacios urbanos van incorporando nuevas funciones (FORMIGA y PRIETO, 2011).

En la literatura científica, se pueden encontrar diferentes formas de definir a la urbanización. Tisdale (1942:311) la concibe como un proceso de concentración de la población y señala que ésta “se produce de dos maneras: por multiplicación de puntos de concentración y por aumento de tamaño de puntos de concentración específicos”. Por su parte, Vapñarski y Pantelides (1987) la definen como el aumento a través del tiempo de la población aglomerada en relación a la población total de una región, independientemente de que toda o solo algunas aglomeraciones sean clasificadas como urbanas. En lo que respecta a Hawley (1950:15), la urbanización “significa el proceso de cambio desde una estructura celular, desconectada, hacia un sistema integrado e interdependiente en el cual el modo de vida urbano penetra en cada esfera de la sociedad”. Dicha definición se asemeja a la concepción de Vinuesa y Vidal (1991:22-23) para quienes “la urbanización es el efecto del crecimiento de las ciudades y la difusión de lo urbano por el territorio”.

Si realizamos un análisis de las diferentes conceptualizaciones de urbanización, todas ellas coinciden en un enfoque demográfico y social del proceso, es decir, como proceso de concentración demográfica por crecimiento natural o vegetativo o aportes migratorios (rural-urbano, de otros centros urbanos nacionales o internacionales). Desde dicha perspectiva se termina obviando el enfoque económico que involucra el proceso de urbanización, el cual resulta clave a la hora de comprender la dinámica poblacional estos asentamientos y su reposicionamiento dentro del sistema urbano. Dicho enfoque alude a los cambios estructurales inherentes a las transformaciones tecnológicas y organizativas que se dan en las ciudades, lo que facilita o no que se conviertan en nodos hacia donde convergen los flujos empresariales y se concentran los procesos de producción, distribución e intercambios en función de las denominadas ventajas comparativas que poseen los lugares.

De esta manera, la revalorización de algunos espacios urbanos en detrimento de otros, genera procesos de desconcentración y concentración de personas y activi-

dades, a partir de la incorporación de nuevos órdenes espaciales a la lógica del valor, los desplazamientos temporales, la búsqueda de nuevas zonas de explotación, y la refuncionalización de viejas zonas en función de los nuevos requerimientos del sistema, generando ajustes temporo-espaciales. Esto genera divisiones territoriales del trabajo, en las cuales las reglas de competitividad se refieren más a la demanda global que a la dinámica local, imponiendo una organización externa (económica, social y tecnológica) que actúa como principio organizativo del espacio (SILVEIRA, 2009; JIMÉNEZ, 2012).

En este sentido, si bien en el presente trabajo nos centramos en el análisis de la urbanización como proceso demográfico, cabe destacar también la necesidad de comprender otras variables tales como las funciones que desarrollan los espacios urbanos dentro del sistema en relación al papel de mediación en los flujos de bienes, información, innovación, administración, etc., entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejadas, y al grado de integración a los parámetros fijados en el contexto de la DIT.

En el marco de estas ideas, en el seno de los sistemas urbanos se observa, a escala mundial y latinoamericana, un fenómeno de contraurbanización, término que comienza a utilizar Berry (1976) en el campo académico en los años setenta en los Estados Unidos para dar nombre a un proceso contrario al de urbanización, es decir, al movimiento de desconcentración de la población y flujos económicos de las principales ciudades y grandes áreas metropolitanas hacia los pequeños asentamientos urbanos y rurales.

Según Ferraz (2007), si bien para los casos latinoamericanos existe una insuficiente literatura académica que analice la presencia de la contraurbanización o valore sus impactos, dicho fenómeno comienza a tener lugar en los años '70, momento en que se observan tendencias de desconcentración demográfica y que se traducen en una expansión mayor de la periferia con respecto al centro y en flujos migratorios desde los asentamientos mayores a los menores, vinculados a las deseconomías de aglomeración, a la descentralización político-administrativa, a las políticas de desconcentración de la población, a los movimientos pendulares de población, a los cambios tecnológicos en telecomunicaciones y al cambio de la percepción de los beneficios de vivir en el espacio rural.

En el caso de la Argentina se identifican, por un lado, los aportes de Leveau (2009), quien realiza un abordaje a escala regional de la dinámica de los asentamientos urbanos por tamaño poblacional entre 1991 y 2001. En su estudio concluye como resultado, que a nivel nacional no se observa un fenómeno de contraurbanización, aunque sí se detecta en algunas regiones y provincias, usando escalas de análisis menores. Por otro lado, los abordajes de Lindenboim y Kennedy (2004), toman un período de análisis de la distribución de la población por asentamiento urbano más amplio, entre 1960-2001, dentro del cual confirman el papel cada vez más importante que adquieren los aglomerados de los estratos intermedios, lo que podría estar demostrando indicios de un fenómeno de contraurbanización.

Los resultados de estos estudios señalados permiten inferir la importancia que toma la escala espacial y temporal al momento de analizar el fenómeno de la con-

traurbanización. Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se intenta desentrañar las variaciones poblacionales en los diferentes sub-sistemas de asentamientos, con la finalidad de identificar los desafíos que presentan estas nuevas dinámicas urbanas en la planificación y gestión de nuestras ciudades.

#### 4. Encuadre Metodológico

En el análisis empírico, para diferenciar la población urbana de la rural, se utiliza el umbral de tamaño se utiliza en Argentina desde 1914, el cual considera como población urbana a las aglomeraciones de 2000 o más personas. Ese límite inferior y la observación de grandes concentraciones poblacionales, hacen conveniente la definición de diferentes categorías que expresen la diversidad de tamaños urbanos y que a la vez permitan hacerlas operativas en el momento de realizar comparaciones entre los diferentes períodos. Para este trabajo se utiliza la clasificación de aglomeraciones por tamaño poblacional de Vapnarsky y Gorjovsky (1990) (Tabla 1), a la que se adicionó una subclasificación en la categoría de *Pueblos grandes*, a los fines de que sirva como parámetro para comparar los censos de población y la realidad poblacional de la provincia de Córdoba.

**Tabla 1. Clasificación de aglomeraciones por tamaño poblacional**

	Categoría	Subcategorías	Población
Población Urbana	III: Aglomeraciones de más de 1 millón de hab.		Más de 1 millón
	II: Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATIs)	ATIs Mayores	400.000 a 999.999
		ATIs Menores	50.000 a 399.999
	I: Ciudades y pueblos	Ciudades Pequeñas	20.000 a 49.999
		Pueblos grandes	2.000 a 19.999

Fuente: Adaptación de Vapnarsky y Gorjovsky (1990).

#### 5. Hacia un abordaje empírico del proceso de Urbanización-Contraurbanización

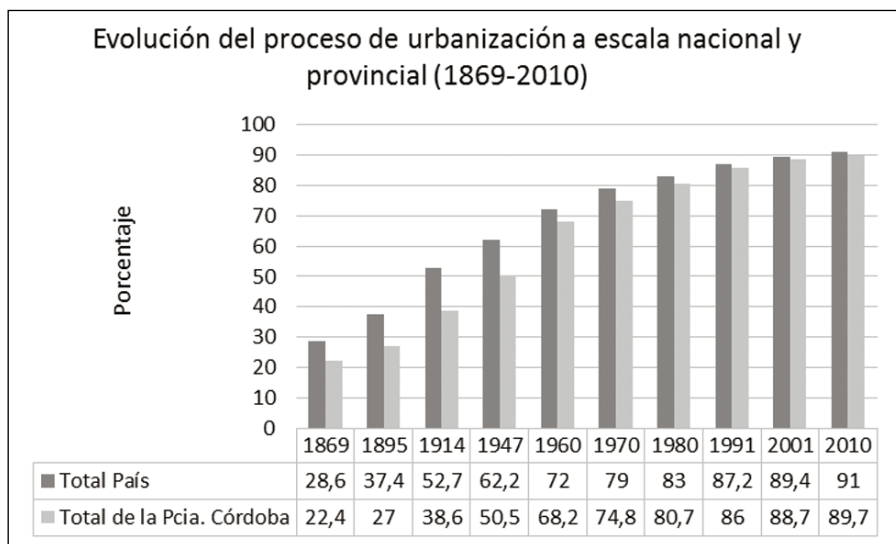
##### 5.1. El proceso de urbanización a escala nacional y provincial

A partir de la recopilación y sistematización de los datos censales sobre el total de la población y la cantidad de población urbana, se calculó la tasa de urbanización a escala nacional y provincial (gráfico 1). A rasgos generales se pueden identificar un proceso de urbanización creciente en la Argentina, es decir, que la proporción entre el total de la población y la población urbana aumenta progresivamente en los diferentes períodos intercensales. La población urbana pasó de un 29 por ciento en 1869 a un 91 por ciento en el 2010, registrándose la mayor variación en el período de 1869-1914, coincidente con la llegada de numerosos inmigrantes al país. A partir

de 1970 hasta la actualidad, se registra una desaceleración permanente del proceso de urbanización.

Con base en el análisis de la tasa de urbanización por provincias, según las fuentes bibliográficas consultadas, se destaca que dicho proceso de urbanización no ha sido homogéneo entre las mismas. Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos fueron las que presentaron las mayores tasas de urbanización en los años 1869, 1895 y 1914, manteniéndose dicho comportamiento en la primera provincia hasta la actualidad. Cabe destacar que en relación al aumento de su población urbana, en 1914 comienzan a tomar protagonismo las provincias de Tucumán y Córdoba. El período censal tomado como referencia (1869-1914) coincide con la etapa del modelo agroexportador en nuestro país, en la cual la economía giró en torno a la producción agropecuaria para la exportación, en función de los intereses hegemónicos de los hacendados bonaerenses y en sintonía con las necesidades de Gran Bretaña como potencia industrial de la época (HERNÁNDEZ *et al.*, 2014). Este modelo se apoyó en una red de pequeños y medianos centros urbanos que estructuraron la producción concentrados en las provincias antemencionadas ubicadas en la región pampeana, lo que en cierta manera explica que en las mismas se concentre la mayor tasa de urbanización.

Gráfico 1



Fuente: : *Elaboración propia con base en datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.*

En los censos de 1947, 1960 y 1970 se evidencia un aumento de la población urbana en las provincias de la región oeste (Mendoza y San Juan) y patagónicas (Río Negro y Santa Cruz). Este último caso es notable, ya que esta región se incorpora tardíamente al país y hasta 1914 presenta relativamente los niveles más bajos de ur-

banización. En la región pampeana sigue manteniendo una tasa de urbanización alta. El periodo 1947-1970 corresponde a la etapa del modelo de sustitución de importaciones, resultado de la búsqueda de nuevas estrategias a la crisis del '29, en la cual la industria manufacturera pasó a liderar el crecimiento de la producción de bienes y servicios hasta mediados de los '70.

Desde 1980 hasta la actualidad, que involucran los períodos de apertura internacional, iniciado ya en los '70 y el de post convertibilidad luego de la crisis del 2001, la tasa de urbanización a escala nacional continuó manifestando una concentración de la población urbana en la región pampeana.

De esta manera, a partir del análisis realizado se evidencia que el grado de urbanización alcanzado por las distintas provincias del país, en los diferentes momentos de la historia, ha sido heterogéneo como resultado de los niveles diferenciales de crecimiento de la población urbana y rural, que se condice con los diferentes grados de inserción y adaptación alcanzado por cada una de las jurisdicciones administrativas en los diferentes períodos históricos de los modelos socioeconómicos del país.

En lo correspondiente al análisis de la evolución de la tasa de urbanización entre 1895 y 2010 al interior de la provincia de Córdoba, se observa, al igual que a escala nacional, un proceso de urbanización creciente, en el cual la población urbana pasó de representar el 22,4 por ciento en 1895 a un 90 por ciento en 2010. La mayor variación de la tasa de urbanización se dio entre 1895-1960, mientras que la misma disminuyó hacia el último censo manteniendo así una tendencia estable hacia el 2010.

Al interior de la provincia de Córdoba, se identifica un heterogéneo proceso de urbanización. Se constata que el departamento Capital se mantiene en todos los censos con la mayor tasa de urbanización, cuya variación intercensal presenta diferencias menores a partir de 1960. Este fenómeno se asocia a la descentralización de la población hacia otros departamentos. Por su parte, los departamentos del este de la provincia, como Gral. San Martín, Unión, Juárez Celman y, los del oeste tales como Río Cuarto, se encuentran entre los que presentan una mayor tasa de urbanización en los primeros censos poblacionales, manteniéndose hasta la actualidad.

## **5.2. A escala nacional**

En el presente apartado, se analiza el comportamiento de las categorías de tamaño poblacional de la Argentina entre 1869 y 2010 (tabla 2 y gráfico 2), a través de la observación de subperíodos en el contexto nacional a partir del tratamiento estadístico de los datos brindados por el Censo Nacional de Población y Viviendas del INDEC.

Tabla 2. Evolución del número de asentamientos y de población urbana por categoría de tamaño poblacional

Categorías	Período		Período 1869-1895		1896-1947		1947		1981-2010		2010		
	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	
	Períodos												
III: Aglomeraciones de más de 1 millón de hab. (ATIS)	más de 1 millón de hab.	1	2.966.634	1	2.972.453	1	2.972.829	3	5.244.208	3	5.316.008	3	5.982.724
		3	1.614.598	6	3.536.555	11	6.784.821	13	7.574.213	14	8.057.562	13	7.285.319
I: Ciudades y pueblos	2.000 a 19.999 hab.	57	499.136	119	1.495.468	331	4.154.684	485	9.487.350	941	31.853.061	1080	36.484.876
		54	290.098	112	572.312	310	1.594.259	427	2.266.129	751	4.074.127	841	5.435.796
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>111.072</b>	<b>356</b>	<b>211.382</b>								

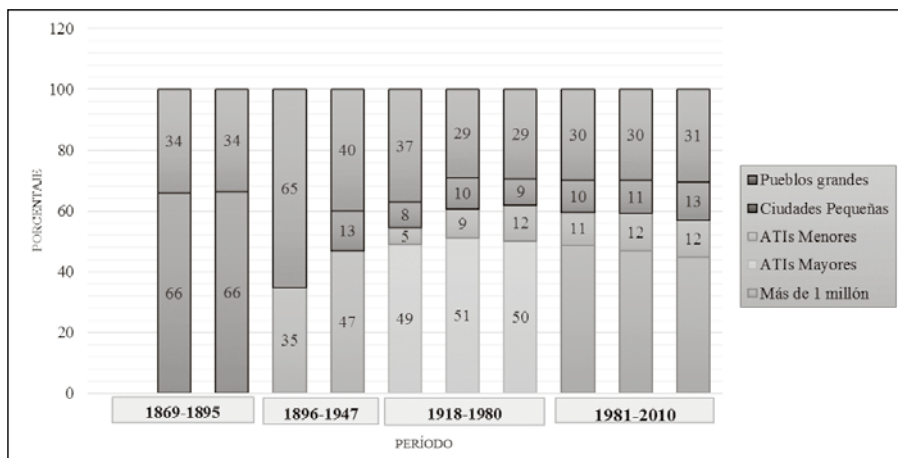
  

Categorías	Período		Período 1848-1880		1890		1991		2001		2010		
	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	
	Períodos												
III: Aglomeraciones de más de 1 millón de hab. (ATIS)	más de 1 millón de hab.	1	2.966.634	1	2.972.453	1	2.972.829	3	5.244.208	3	5.316.008	3	5.982.724
		3	1.614.598	6	3.536.555	11	6.784.821	13	7.574.213	14	8.057.562	13	7.285.319
I: Ciudades y pueblos	2.000 a 19.999 hab.	57	499.136	119	1.495.468	331	4.154.684	485	9.487.350	941	31.853.061	1080	36.484.876
		54	290.098	112	572.312	310	1.594.259	427	2.266.129	751	4.074.127	841	5.435.796
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>111.072</b>	<b>356</b>	<b>211.382</b>								

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.



**Gráfico 2. Porcentaje de participación de la población urbana por categoría de tamaño poblacional a escala nacional**



Fuente: : *Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.*

- a) **Período 1869 – 1895.** Los datos que proporciona la tabla respecto a la cantidad de localidades por tamaños poblacionales son el reflejo de un período aún independentista. La mayor parte de la población total del país, principalmente en 1869, se distribuía en pueblos grandes y pequeños, con menos de dos mil habitantes, que para ambos censos eran considerados urbanos. Si bien hacia 1895 se observa la multiplicación de las categorías mencionadas, asimismo se identifica un relativo aumento de ciudades pequeñas, ATIs menores y una ATIs mayor, con un importante porcentaje de participación de la población urbana total. La emergencia de esta última categoría es manifestación del perfil de Buenos Aires como único puerto abierto al tráfico de ultramar y como Capital Federal hacia 1880, lo que trajo aparejado consigo el traslado del núcleo más dinámico poblacional y el control del desarrollo industrial del interior del país hacia el litoral. De esta manera, hacia 1895 se comienza a denotar el proceso de macrocefalia porteña, albergando más de la mitad de la población total del país.
- b) **Período 1896 – 1947.** El desarrollo del modelo agroexportador en la Argentina fue el factor principal del poblamiento para este período. En este sentido, el destino de la significativa inmigración transoceánica y los movimientos migratorios internos del país tuvieron como destino Buenos Aires y parte de la región pampeana. La emergencia de Buenos Aires como el aglomerado de mayor tamaño (con más de un millón de habitantes) y el incremento de ciudades pequeñas y ATIs menores y mayores fueron manifestación de ello, es decir, el crecimiento de las ciudades pampeanas por sobre las ciudades extrapampeanas. Asimismo, la introducción del ferrocarril en el territorio fue un elemento

considerable para este período que permitió la valorización y consolidación de las ciudades preexistentes y el surgimiento de nuevos núcleos urbanos, lo que explicaría el aumento en la cantidad de pueblos grandes en dicho período y la consolidación de algunas ciudades pequeñas.

- c) **Período 1948 – 1980.** Durante este período se puede observar una relativa estabilidad en el incremento de los pueblos grandes y ciudades pequeñas como así también en su participación en el total de la población del país. En el caso de las categorías ATIs, también se incrementa la cantidad de este tipo de asentamientos siendo destacable el caso de las mayores por la casi duplicación de los mismos. De la misma forma se observa un aumento en la categoría de aglomeración de más de un millón por el cambio de rango de dos ciudades que anteriormente formaban parte de la ATIs mayor (CÓRDOBA y LA MATANZA). Esta situación puede responder a la manifestación de un proyecto de país sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones, que transformó el sistema urbano debido al carácter despoblador de la actividad agropecuaria y la demanda de empleo industrial. Así, el crecimiento de la población era absorbido por la industria que demandaba mano de obra, como así también por los empleos generados por los servicios asociados a ello. Esto explica que los pueblos estabilizaran su crecimiento ya que su población migraba hacia las aglomeraciones más grandes. De todos modos, los pueblos pequeños lograron permanecer debido a las políticas económicas estatales que incentivaron la producción agropecuaria. Sin embargo, la emergencia del proceso de desmantelamiento del ferrocarril hacia finales del período modificó la situación anterior y comenzaron a reducirse algunos de los pueblos. Hacia finales de la década de 1980 los pueblos grandes y las ciudades pequeñas comenzaron a incrementarse en número al igual que su volumen poblacional. Esto conllevó a que varias ciudades pequeñas pasen al rango de ATIs menores. Mientras tanto, los aglomerados de más de un millón de habitantes junto a las ATIs mayores demostraban una tendencia al decrecimiento. Esta transformación urbana fue respuesta a la complicada situación de estancamiento económico que comenzaba a transitar el país por ese entonces. Es decir, que si bien se promovió la industria en distintas provincias, los problemas inflacionarios y la disminución de las inversiones contribuyeron a que los migrantes internos eligieran como destino las ciudades pequeñas con mayor posibilidad de trabajo en detrimento de las mayores anteriormente mencionadas.
- d) **Período 1981 – 2010:** Durante este último período se observa un significativo incremento del número de ciudades pequeñas y ATIs menores y mayores con una importante participación en la población total del país. Asimismo, hacia finales del período también se identifica un incremento en los aglomerados de más de un millón de habitantes pero a un ritmo menor que en las categorías mencionadas anteriormente. Una situación a destacar durante este período es el alto crecimiento de la urbanización en la categoría de las ATIs, mante-

niéndose asimismo un crecimiento estable en las ciudades pequeñas y en los pueblos grandes. Si bien se observa una tendencia general de la participación creciente de la población en las categorías intermedias, el crecimiento de éstas se reduce notablemente. Al respecto, Lindenboim y Kennedy (2004) señalan en su estudio que si enfrentamos el crecimiento de la población urbana por estratos poblacionales, surge a primera vista que en todos ellos, a excepción de aquel que agrupa a las localidades más pequeñas, se verifica una desaceleración del crecimiento poblacional desde la década del setenta. En su análisis por estratos de población, los autores señalan para este período que al menor crecimiento poblacional en el Gran Buenos Aires, se le suma una tasa de crecimiento promedio anual inferior al del total de la población urbana en las localidades mayores a quinientos mil habitantes. Finalmente si observamos la evolución de los porcentajes de participación de la población urbana respecto al total por categoría (1869-2010), podremos identificar claramente durante todo el período; una notable disminución de la participación en los pueblos grandes, una relativa estabilidad de la participación de ciudades pequeñas y un heterogéneo comportamiento en el resto de las categorías. Con respecto a estas últimas categorías, la participación de la población se ha incrementado durante todo el período demostrando hacia finales del mismo un inicio del proceso de contraurbanización, ya que la mayor participación de la población tiende a acentuarse en las categorías de ATIs menores y mayores en detrimento del resto de las categorías, sobre todo de los aglomerados de más de un millón de habitantes.

### **5.3. A escala provincial**

En lo que respecta a la provincia de Córdoba, en relación al comportamiento de las categorías de tamaño poblacional entre 1869 y 2010 (tabla 3 y gráfico 3), se observa un comportamiento diferente a lo que acontece a escala nacional. Tomando como base los períodos del apartado anterior, se evidencia lo siguiente:

Tabla 3. Evolución del número de asentamientos y de población urbana por categoría de tamaño poblacional a escala provincial

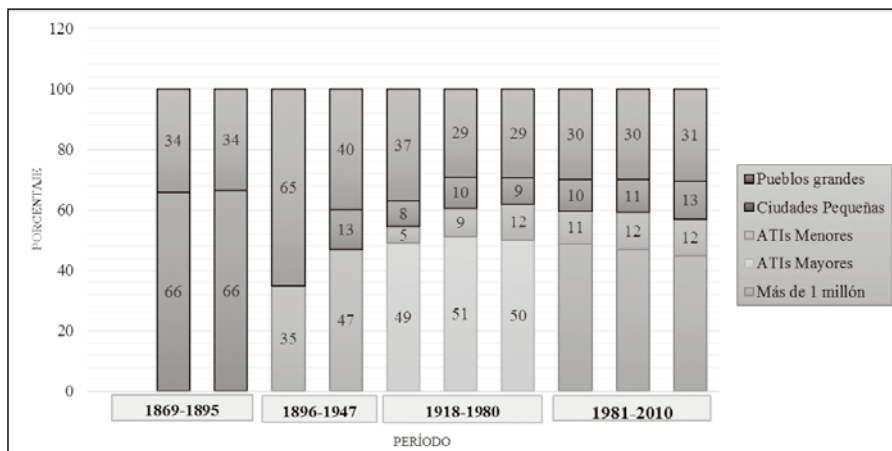
Periodos	Periodo 1859-1895		1895		1914		1895-1947		1947		
	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	
Población urbana	III: Aglomeraciones de más de 1 millón de hab.										
	tamaño Intermedio (AIIIS)		AIIIS: Mayores 400.000 a 999.999 hab.		AIIIS: Menores 50.000 a 399.999 hab.						
	I: Ciudades y pueblos		Ciudades Pequeñas 20.000 a 49.999 hab.	1	28.528	1	47.609	1	104894	1	369.886
		Pueblos Grandes 2.000 a 19.999 hab.	4	14.882	4	24.084	47	196.402	69	103.422	
		Total	5	43.410	42	71.693	48	301.356	73	313.981	
		Pueblos menores a 2.000 hab.									787.289
											5
											3.936
											42
											23.067

Periodos	Periodo 1848-1980		1980		1991		1981-2010		2010		
	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	n°	cantidad	
Población urbana	III: Aglomeraciones de más de 1 millón de hab.										
	tamaño Intermedio (AIIIS)		AIIIS: Mayores 400.000 a 999.999 hab.	1	586015	1	790.588	1	968.664	1	1.157.507
	I: Ciudades y pueblos		AIIIS: Menores 50.000 a 399.999 hab.	1	65569	2	144.939	3	229.645	4	351.369
		Ciudades Pequeñas 20.000 a 49.999 hab.	3	101498	6	161.139	6	166.456	8	248.328	
		Pueblos Grandes 2.000 a 19.999 hab.	87	443108	86	449.209	100	568.712	118	707.810	
		Total	92	1.196.191	95	1.548.815	110	1.933.477	130	2.368.394	
		Pueblos menores a 2.000 hab.									147
											2.702.571
											135
											2.948.810

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1859, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.*

**Gráfico 3. Porcentaje de participación de la población urbana por categoría de tamaño poblacional a escala provincial**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.

- a) **Período 1869 – 1895.** Se identifica que la categoría pueblos grandes es la que presenta mayor número de asentamientos, aunque la población urbana tiende a concentrarse en la categoría de ciudades pequeñas representada por la ciudad de Córdoba. Al igual que a escala nacional, en dicho período se vislumbra además un proceso de macrocefalia hacia la capital de la provincia, que alberga también a más de la mitad de la población total de la provincia. Dicho estado de situación se debe a que en este período se da un proceso de migración urbana-rural de la región noroeste de la provincia hacia la región este y, mayoritariamente, hacia la ciudad de Córdoba (Terzaga, 1963).
- b) **Período 1896 – 1947.** En el mismo se puede observar hacia 1914, un ascenso de la ciudad de Córdoba de la categoría de ciudades pequeñas a la de ATIs menores, en la cual se mantiene hasta 1947. Con respecto al resto de las categorías, comienzan a tomar protagonismo hacia el final del período las ciudades pequeñas representadas por la ciudad de Río Cuarto, Villa María y San Francisco. En cuanto a los pueblos pequeños, siguen manteniendo un comportamiento estable. Esta dinámica encuentra sus puntos de contacto con lo descrito a nivel nacional, en la cual emergen la participación de las ciudades pequeñas como puntos geoestratégicos a la llegada del ferrocarril lo que contribuyó a su valorización y consolidación como asentamientos urbanos.
- c) **Período 1948 – 1980.** Hacia 1960 la Capital vuelve a experimentar un importante incremento de su población que la lleva a posicionarse en la categoría de ATIs mayores, esto se debe a que partir de la década del '50 la industria metalmeccánica atrajo a un importante número de población hacia la ciudad. Por su parte, la ciudad de Río Cuarto comienza a tener protagonismo en la categoría de ATIs menores, sumándose hacia 1980 Villa María y San Francisco. En cuanto al crecimiento de las ciudades

pequeñas y de los pueblos grandes se mantiene estable. Esta dinámica poblacional se asimila a lo ocurrido a escala nacional donde comienza a observarse una desconcentración de la población hacia el interior del país.

- d) **Período 1981 – 2010.** A partir de 1991, la ciudad de Córdoba asciende al rango de aglomeración de más de 1.000.000 de habitantes. El número de ATIs menores se mantiene estable hasta el 2010, con la incorporación de la ciudad de Villa Carlos Paz en el 2001.

Dicho estado de situación demuestra en general que la Capital de la provincia de Córdoba ha marcado la dinámica poblacional de la misma, por lo que no se observa un fenómeno marcado de contraurbanización sino más bien un reposicionamiento de los asentamientos urbanos dentro de las categorías poblacionales en función de la importancia adquirida en cada período. De todos modos, si bien los datos no reflejan dicho fenómeno debido a que la participación de la población por categoría responde al comportamiento poblacional del devenir histórico, en las últimas décadas sí se está observando, en lo referido al crecimiento de los tamaños de población, un ritmo más acelerado en las categorías de ATIs menores. Esto puede indicar el inicio de un proceso de contraurbanización como ya se identifica a nivel nacional.

## 5.2. Proceso de urbanización en la ciudad de Río Cuarto y su participación a nivel departamental

El crecimiento de la población urbana en el departamento de Río Cuarto y su participación a escala provincial junto a evolución de la urbanización en la ciudad de Río Cuarto y su participación departamental puede observarse en la tabla 4.

**Tabla 4.** La evolución de la población urbana en la ciudad de Río Cuarto y el departamento de Río Cuarto y su participación a escala provincial y departamental.

Censos	Población urbana en la Provincia de Córdoba	Población urbana en el departamento de Río Cuarto	Porcentaje de participación de la población urbana en la Provincia de Córdoba	Población urbana en la ciudad de Río Cuarto	Porcentaje de participación de la población urbana de Río Cuarto a nivel departamental
1869	47.141	5.414	11,48	3.916	72,33
1895	94.847	12.171	12,83	10.825	88,94
1914	283.606	23.096	8,14	18.421	79,76
1947	756.129	61.282	8,10	48.706	79,48
1960	1.196.190	93.118	7,78	65.569	70,41
1970	1.541.935	121.421	7,87	88.852	73,18
1980	1.943.557	150.029	7,72	110.148	73,42
1991	2.377.023	187.656	7,89	134.555	71,70
2001	2.721.067	205.443	7,55	144.021	70,10
2010	3.139.606	246.393	7,85	157.010	63,72

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. INDEC-Argentina.

Como se pudo analizar en la descripción anterior, la ciudad de Río Cuarto toma protagonismo en 1960 momento en que se distancia de la categoría de ciudades pequeñas para pasar a formar parte del rango de ATIs menor, posición que mantiene hasta el último censo analizado (2010).

La participación de esta ciudad en materia poblacional a nivel departamental ha ido variando en el tiempo, la cual ha sido en promedio del 82,31 %, disminuyendo hacia el año 2010, momento en que alcanza el 63,72%. Lo que puede señalar que la población ha escogido otros centros urbanos del departamento para residir.

Esta situación se condice con lo sucedido a escala departamental y su participación a nivel provincial, la cual también ha ido disminuyendo.

En este sentido, la importancia poblacional del departamento y de la ciudad de Río Cuarto experimentada en los dos primeros censos nacionales coincide con la transformación del sur de Córdoba con la llegada del ferrocarril en 1873 y las leyes de colonización en Córdoba en 1886, ambos eventos significaron un hito decisivo en la revalorización de estos territorios (CIMINELLI, 1999-2000). En este contexto, a la posición geoestratégica de Río Cuarto en términos militares, puesto que actuaba como fortín de defensa de la incursión de los aborígenes, le sucedió un cambio de su función de militar a comercial, en el cual la ciudad se convirtió no solo en foco de absorción de los inmigrantes sino también en punto de concentración y movimiento comercial de todo el sur provincial (BUSSO y CARNIGLIA, 2013), siendo elevada en 1875 al rango de ciudad.

En los períodos subsiguientes de inserción a la DIT de la Argentina, la ciudad de Río Cuarto siguió manteniendo una función comercial, buscando posicionarse en el sistema urbano a partir del fomento de la captación de capital tanto de agentes locales como extralocales como mecanismo para lograr mayor competitividad dentro del sistema (BUSSO y CARNIGLIA, 2013)

## **6. Consideraciones Finales**

A partir del abordaje empírico realizado, se evidencia que la forma de inserción nacional a la división internacional del trabajo es la principal variable que explica la dinámica demográfica del proceso de urbanización en la Argentina. En este caso, una distribución diferencial de la población y de la cantidad de asentamientos urbanos con importantes fluctuaciones de acuerdo a la escala y período analizado.

Respecto a la evolución de la urbanización a nivel nacional y provincial, en casi todo el sistema temporal, ha sido marcado por un acentuado crecimiento demográfico en los años correspondiente a los primeros censos y con una tendencia hacia la desconcentración y disminución del ritmo de crecimiento en la actualidad. El grado de urbanización alcanzado por las distintas provincias del país, en los diferentes momentos de la historia, ha sido heterogéneo como resultado de los niveles diferenciales de crecimiento de la población urbana y rural, que se condice con los diferentes grados de inserción y adaptación alcanzado por cada una de las jurisdicciones administrativas en los diferentes períodos históricos de los modelos socioeconómicos del país.

A nivel nacional, además de observarse en todo el período una correspondiente relación entre el comportamiento demográfico y las formas de inserción nacional a la división internacional del trabajo, la distribución de la población hacia la actualidad demuestra una notable concentración de la población en las categorías de ciudades intermedias y las ATIs menores y mayores en detrimento de los pueblos, ciudades pequeñas y grandes aglomeraciones. Esto evidencia un fenómeno de contraurbanización, tendencia ya manifestada por algunos autores, en América Latina y el resto del mundo. En el caso de la provincia de Córdoba, la escala de análisis y la participación de la población en la ciudad capital no permite observar claramente un fenómeno de contraurbanización como sucede a nivel nacional, pero observando la evolución en casi todo el período se identifica un reposicionamiento de las categorías poblacionales y un creciente ritmo de urbanización en las categorías de ciudades pequeñas y ATIs menores por lo que podría ser indicio de una tendencia hacia un proceso de contraurbanización.

En el caso de la ciudad de Río Cuarto, la participación de su población respecto al total provincial fue más acentuada en los primeros dos censos nacionales, debido a su reposicionamiento en el sistema urbano durante la etapa agroexportadora, puesto que su función comercial le permitió no sólo ganar población sino también convertirse en un espacio de inversión de capital. Sin embargo, dicha situación no ha variado en el devenir histórico, manteniéndose hasta la actualidad, con un desaceleramiento no sólo de su ritmo de crecimiento de la población sino además de su participación poblacional a nivel departamental.

Esto nos permite ver que dentro de un mismo sistema urbano, según la escala de análisis y las trayectorias territoriales locales, el comportamiento poblacional demuestra diferentes variantes que no necesariamente responden a lo que sucede a escala nacional. Por tal motivo, resultaría interesante como desafío futuro indagar y analizar más allá de lo demográfico, es decir, respecto a la funcionalidad de los asentamientos dentro del sistema urbano que definen sus singularidades territoriales.



## BIBLIOGRAFÍA

- BERTONCELLO, R. 1994. Nuevas tendencias de la redistribución espacial de la población en Argentina. *Seminario de Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano*. Fundación Bariloche, y CENEPE y PROLAP.
- BERRY, B.J.L. 1976 (Ed) *Urbanization and Counterurbanization*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 17-30.
- BUSSO, G. y CARNIGLIA, E. (2013). *Políticas de Desarrollo para los Municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos 2011-2020*. Río Cuarto: UniRío.
- CIMINELLI, N. 1999/2000. Evolución sociodemográfica de la región pampeana argentina. El poblamiento del sur de la provincia de Córdoba (1813-1914). *Reflexiones Geográficas N° 9*. Agrupación de docentes interuniversitarios de Geografía. Río Cuarto (Pcia. De Córdoba-Argentina).
- FERRÁZ, C. 2007. El enigma de la contraurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico. *Revista Eure*. Vol. XXXIII, N° 98, pp. 5-25, Santiago de Chile.
- HAWLEY, A. 1950. *Human Ecology: A theory of Community Structure*. New York: Ronald Press.
- HERNÁNDEZ, J.; DONADONI, M. y EMILIOZZI, A. 2010. Evolución del sistema urbano argentino. Una mirada a través de los censos nacionales de población. *XXII Jornadas De Historia Económica*.
- HERNÁNDEZ, J; GIAYETTO, J.; NATALI, P.; GALFIONI, M.A., DONADONI, M.; EMILIOZZI, A. y LUCERO, F. 2014. Población y Territorio. Evolución de los asentamientos poblacionales y los sistemas productivos territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina)". *XIII Seminario da Red Iberoamericana de investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Salvador, Brasil.
- FORMIGA, N. y PRIETO, M. B. 2011. Dinámica demográfica en ciudades intermedias. El caso de Bahía Blanca, Gran Río Cuarto y Neuquén –Plottier-Cipolletti". En Gorenstein, S.; Hernández, J. L. y Landriscini, G. (coord.). 2012. *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Editorial CIC-CUS, Capítulo II, pp47-83. Buenos Aires, Argentina.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS – INDEC. 2013. Censos de población y viviendas de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.
- JIMÉNEZ, M. C. 2012. El territorio latinoamericano como fuerza productiva estratégica. Una aproximación crítica a los procesos de redefinición capitalista del espacio. En Estrada Álvarez, J. (coord.) (2012), *La crisis capitalista mundial y América Latina*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires,
- LATTES, A. 1980. Aspectos demográficos del proceso de redistribución espacial de la población en la Argentina. *Cuaderno del CENEP N° 18*. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CENEP). Buenos Aires
- \_\_\_\_\_. 1993. La redistribución interprovincial de la población de la Argentina y sus componentes demográficos entre 1960 y 1991. *Ponencia presentada al as III Jornadas de Población*. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CENEP). Buenos Aires.
- LATTES, A. E. y SANA, M. 1992. Los nuevos patrones de la redistribución de población en Argentina. *Primer Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. "Reestructuración económica y Reforma Laboral"*. Buenos Aires. (ASET).
- LEVEAU, C. 2009. ¿Contraurbanización en Argentina? Una aproximación a varias escalas con base en datos censales del periodo 1991-2001. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, Núm. 69, pp. 85-95
- LINDENBOIM, J.; RAMONDO, N. y LUGO, M. A. 1997. La población urbana argentina, 1960 – 1991. Revisión metodológica y resultados estadísticos, *Cuadernos del Ceped N° 1, IIE*. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires.
- LINDENBOIM, J. y KENNEDY, .2004. *Dinámica urbana Argentina. 1960 – 2001. Reconstrucción y análisis de la información necesaria. Documentos de Trabajo N° 3*, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). En: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/ceped-uba/20110516103448/DT3\\_Lindenboim\\_Kennedy.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/ceped-uba/20110516103448/DT3_Lindenboim_Kennedy.pdf)

- PERALTA, C. 2003. *Urbanización y redistribución espacial de la población de la Provincia de Córdoba. 1914-2000*. VII Jornadas de Estudios de población. Tafí del Valle. Provincia de Tucumán. Disponible en: [http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN038\\_Peralta.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN038_Peralta.pdf)
- PRIETO, M. B. 2011. Cambios y continuidades del sistema de asentamiento de la población en el Sudoeste Bonaerense. *Revista Huellas nº 15*, pp. 221-243. La Pampa, Argentina.
- RECCHINI DE LATTES, Z. y LATTES, A. E. 1974. *La población en Argentina*. C.I.C.R.E.D. Series. Buenos Aires.
- ROCATTAGLIATA, J. y BEGUIRISTAIN .1988. Urbanización y Sistema urbano. En: Rocattagliata, Juan (coord.) *La Argentina. Geografía General y los marcos regionales*. Buenos Aires: Planeta, pp 325-344.
- SILVEIRA, M.L. 2009. Región y División Territorial del Trabajo: Desafíos en el período de la Globalización. *Investigación y Desarrollo*, Volumen 17, Nº 2.
- TERZAGA, A. 1963. *Geografía de Córdoba*. Córdoba: Editorial Assandri
- TISDALE, H. 1942. The Process of Urbanization. *Social Forces*. Vol. 20, No. 3, pp. 311-316
- VAPÑARSKY, C. A. 1994. Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: cambios y tendencias desde 1970". En *Estudios migratorios latinoamericanos*, año 9 Nº 27 (agost) pp. 225-260.
- VAPÑARSKY, C. y GOROJOVSKY, N.1990. *El crecimiento urbano en la Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano, Instituto Internacional de medio Ambiente y Desarrollo – IIED. Buenos Aires.
- VAPÑARSKY, C.A. y PANTELIDES, E. A. 1987. La formación de un área metropolitana en la Patagonia: Población y asentamiento en el Alto Valle. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Buenos Aires
- VINUESA ANGULO, J. y VIDAL DOMÍNGUEZ, M. J. 1991. *Los procesos de urbanización*. Editor Síntesis, Madrid, España.

# Dinámica regional y mercado de trabajo local: una experiencia pampeana

Jorgelina Giayetto<sup>1</sup>  
Pamela Mariel Natali  
Jorge Luis Hernández

## 1. Introducción

Las persistentes disparidades en las condiciones de vida y de trabajo de territorios -sometidos a idénticos regímenes regulatorios de nivel macroeconómico- han estimulado la reemergencia de la “ciencia territorial” impulsando marcos explicativos que incorporan aportes de diversas escuelas del pensamiento económico y geográfico. Estos desarrollos teóricos reconocen al territorio como un espacio social construido, dinámico y conflictivo y permiten avanzar en una interpretación de su trayectoria como resultado de las tensiones en las diferentes escalas territoriales (Brandão, 2011).

La ocupación y uso del territorio argentino desde la colonia hasta el presente, ha estado fuertemente condicionada por el rol asumido en la división internacional del trabajo (DIT) (HERNÁNDEZ *et al.*, 2014). En ese contexto, el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (AGRC)<sup>2</sup>, ubicado al sur de la Provincia de Córdoba, desempeña funciones de ciudad intermedia en un entorno regional con marcada especialización en la producción agropecuaria. Su estructura productiva se caracteriza por una importante participación de actividades vinculadas al comercio y a los servicios en el ámbito urbano y con fuerte dependencia de las fluctuaciones del excedente generado por el sector agropecuario, que se constituye en la principal actividad dinamizadora de la región pampeana.

En los últimos años están en curso nuevas dinámicas de crecimiento económico y expansión productiva que impactan de diverso modo en las ciudades, de acuerdo a sus escalas, y en configuraciones urbano-regionales. Los procesos de reestructuración más recientes del capitalismo a nivel global, los procesos de re-especialización en actividades intensivas en recursos naturales, las transformaciones en las técnicas y modos de producción y acumulación en el sector agropecuario pampeano constituyen fenómenos relevantes para el análisis del comportamiento del mercado de trabajo del AGRC.

El presente trabajo se orienta al análisis de las relaciones entre el perfil de la base económica urbano-regional, y el rol del aglomerado urbano, con sede principal en el municipio de Río Cuarto, como centro de producción, gestión, consumo y distribución de bienes y servicios, y de sus impactos en la configuración y dinámica del

---

1 Becaria de Posgrado CONICET- Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), Córdoba, República Argentina. E-mail: jor.giayetto@gmail.com; pnatali@fce.unrc.edu.ar; jhernandez@eco.unrc.edu.ar

2 Conformado por los municipios de Río Cuarto y Las Higueras.

mercado de trabajo urbano. El mismo está enmarcado en un programa de investigación más amplio<sup>3</sup> orientado al análisis de las disparidades territoriales al interior de la Provincia de Córdoba y a la definición de propuestas de acción.

Para el alcance del objetivo propuesto, el trabajo se estructura en cuatro secciones luego de esta introducción. En la siguiente sección se presentan las consideraciones conceptuales que orientan el abordaje territorial del mercado de trabajo. La tercera describe en forma estilizada las nuevas lógicas de globales de acumulación y sus implicancias territoriales en la región pampeana. La cuarta presenta las dinámicas urbano-regionales del Aglomerado Gran Río Cuarto y las vincula con las particularidades de su mercado de trabajo. Finalmente, la última sección recoge las reflexiones finales.

## 2. Aproximaciones conceptuales para un abordaje territorial del mercado de trabajo

El estudio del mercado de trabajo urbano del AGRC, a partir de su vinculación con las dinámicas regionales, pone de relieve un conjunto de factores que, desde la ciencia regional, se han identificado como relevantes al momento de comprender el desempeño y la evolución de las ocupaciones. Interesan de un modo particular las especificidades del territorio bajo análisis, los condicionamientos que se derivan del tipo de inserción a la DIT de un país periférico como Argentina y las orientaciones del régimen macroeconómico. Estos factores contribuyen a configurar un determinado perfil de la base económica condicionando, a su vez, los fenómenos socio-económicos que ocurren en el territorio, en particular, los resultados en el mercado de trabajo y en las condiciones de bienestar social.

Una contribución que adquiere relevancia en este contexto es la que realizan Santos y Silveira (2001) al comprender al espacio geográfico como sinónimo de *territorio usado*. Esta noción permite alejarnos de la concepción del territorio como escenario inerte donde las cosas están y las acciones suceden *-el territorio en sí-* para aproximarnos a la comprensión del rol activo que el mismo desempeña en la vida social. Como lo expresa Silveira (2011a),

(...) el territorio usado es todo aquello que lo constituye materialmente, esto es, las infraestructuras que llamamos sistemas de ingeniería, la agricultura, la industria, el medio construido urbano, las densidades demográficas y técnicas, pero también es lo que lo constituye inmaterialmente, las acciones, normas, leyes, cultura, movimientos de la población y flujos de todo orden, incluyendo las ideas y el dinero (p. 155).

---

3 Proyecto de Investigación "Territorialización en la Provincia de Córdoba. Análisis de las disparidades territoriales y propuestas de acción" aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNRC; y "Singularidades territoriales: tramas productivas, calidad de vida y vulnerabilidad. Líneas de acción para la reducción de las disparidades departamentales en la provincia de Córdoba", Proyecto de Investigación Orientada (PIO) - Desarrollo Regional y Local, aprobado y financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la provincia de Córdoba.

Desde esta perspectiva, los fenómenos socio-económicos en general y, en particular, los resultados en el mercado de trabajo y en las condiciones de bienestar social, no pueden ser comprendidos fuera del espacio geográfico o territorio usado porque no existen fuera de él. Se reconoce, entonces, la indisolubilidad de la relación entre sociedad y territorio ya que “la vida de los hombres sólo puede darse por el territorio” (SILVEIRA, 2012, p. 30). Esta afirmación implica que la consideración conjunta de los elementos constitutivos del espacio geográfico se vuelve necesaria para la interpretación de los procesos socio-económicos, teniendo en cuenta que a cada momento histórico y en cada lugar adquieren características particulares.

En tal sentido, en Emiliozzi *et al.* (2013) se define el territorio como una conformación geográfica permeada por el ambiente físico, los grupos sociales que le dan identidad, su estructura económica y la institucionalización del poder. La combinación de diferentes matices de esas dimensiones, van perfilando diversas identidades territoriales y las interacciones recíprocas que se establecen van definiendo sus trayectorias (Hernández *et al.*, 2014).

Esta concepción del territorio, como espacio social construido, avanza hacia una interpretación de la dinámica de los territorios como resultado de las acciones, muchas veces en tensión o conflicto, que responden a intereses de diferentes escalas territoriales (BRANDÃO, 2011). En línea similar, María Laura Silveira señala que “... hoy, más que nunca, (el territorio) es resultado de interdependencias y de una oposición dialéctica entre un orden global y un orden local, con la mediación tantas veces sin defensa de la formación socio-espacial” (SILVEIRA, 2009:440-441).

Existe cierto consenso teórico y político en torno a la importancia y posibilidades del ámbito local frente al proceso de globalización (GORENSTEIN, 2015). Lo que acontece en un lugar supone considerar su interdependencia con las otras escalas relacionales, como la formación socio-espacial y el mundo (SANTOS y SILVEIRA, 2001). Al respecto, sostiene Milton Santos:

La región y el lugar no tienen existencia propia. Son sólo una abstracción si los consideramos separadamente de la totalidad. Los recursos totales del mundo o de un país, sea el capital, la producción, la fuerza de trabajo, el excedente, etc., se dividen por el movimiento de la totalidad, a través de la división del trabajo y en forma de acontecimientos. En cada momento histórico, tales recursos son distribuidos de diferentes maneras y localmente combinados, lo que acarrea una diferenciación en el interior del espacio total y confiere a cada región o lugar su especificidad y su definición particular. Su significado viene dado por la totalidad de recursos y cambia conforme al movimiento histórico (SANTOS, 2000, p. 139).

Un trabajo con enfoque regional supone que la unidad de observación, análisis e intervención, se constituye integrando el espacio geográfico y la dimensión histórica. La periodización permite dar cuenta de los diferentes modos en que el espacio geográfico se organiza a cada momento histórico, a partir de identificar eventos significativos que provocan rupturas y, en consecuencia, una reorganización del espacio que se caracteriza por nuevas posibilidades técnicas, por una nueva división del traba-

jo, una nueva distribución social y con ello un nuevo conjunto de posibilidades reales a disposición de los actores que viven ese momento (SILVEIRA, 2013). Siguiendo esta línea, Maldonado sostiene que “cada período histórico puede ser pensado como una nueva o re-significada articulación entre formas de hacer y de ser, de técnicas, acciones, objetos y normas” (MALDONADO, 2013, p. 1). En virtud de su realidad empírica, las técnicas permiten periodizar, porque son representativas de las diferentes épocas históricas y revelan una forma de trabajar, de dividir y distribuir el trabajo (Silveira, 2013). Como sostienen Santos y Silveira (2001) estos sistemas (de técnicas) incluyen, por un lado, materialidad y, por el otro, sus modos de regulación y organización. En este sentido, la temporalidad de los procesos, definida a partir de las técnicas que autorizan en cada período determinadas formas de hacer y distribuir el trabajo, se comprende en su consideración conjunta con la política que limita o posibilita. De este modo, el uso y valor de la técnica y sus implicancias en los procesos socio-espaciales dependen del contexto en el que se inserta (SILVEIRA, 2013).

En tal sentido, compartimos con Hernández (2016) cuando afirma que la articulación subordinada de América Latina en la (DIT) a escala global ha condicionando el uso y ocupación del territorio y su trayectoria<sup>4</sup> que, por otra parte, recibe la influencia de las regulaciones de los estados nacionales que pueden matizar su inserción a la DIT definiendo identidades territoriales diferentes.

Las diversas identidades territoriales manifiestan el modo particular en que interactúan y se combinan las características de la diversidad ambiental, la estructura productiva, las relaciones económicas y sociales, la gestión del conocimiento y la innovación y la institucionalización del poder (NATALI y GIAYETTO, 2015). En ese contexto encuentran fundamento las variadas configuraciones de los mercados de trabajo locales, manifestadas en distintas intensidades de participación y empleo, tanto en registros cuantitativos como cualitativos.

La noción de Sistemas Productivos Territoriales (SPT), que en trabajos anteriores permitió identificar las características diferenciales de las estructuras productivas al interior de la provincia de Córdoba<sup>5</sup>, aquí es utilizado para reflejar la base económica del AGRC definida a partir de la actividad económica que dinamiza este espacio subprovincial. La economía cordobesa, caracterizada por un aparato industrial fuertemente concentrado (DONATO, 2007) y una escasa producción de servicios especializados<sup>6</sup>, tiene como fundamento dinámico más frecuente la producción de bienes y servicios vinculados a la dotación de recursos naturales.

En forma complementaria, el abordaje del rol de ciudades intermedias asociadas a SPT especializados en la explotación de ventajas comparativas naturales – tal el

---

4 El rol asumido por los países latinoamericanos y, en particular Argentina, en la DIT ha estado históricamente orientado a la atención de requerimientos específicos de la demanda mundial y, más recientemente, por la participación en fracciones de entramados productivos integrados a escala global (Brandão, 2011; Silveira, 2009; Gorenstein et al, 2005 citados por Hernández *et al.*, 2014).

5 Hernández et al (2014), Hernández *et al.* (2015).

6 En Sassen (2003) con el término servicios especializados se alude a la producción de bienes organizacionales (funciones financieras, legales, contables, de gestión, ejecutivas y de planificación de alto nivel) necesarias para la implementación y gestión de los sistemas económicos globales.

caso del AGRC- permite comprender el modo en que las condiciones de vida y de trabajo en el ámbito urbano son influenciadas por las dinámicas de su entorno regional.

Desde sus orígenes, las ciudades desempeñan diferentes roles vinculados con su entorno más inmediato y con otro más extenso definiendo así el sistema urbano en diferentes escalas (HERNÁNDEZ y CARBONARI, 2012). Particularmente, en las ciudades de menor tamaño que las metrópolis, la funcionalidad constituye el argumento clave para pasar a hablar del atributo de “intermedia” en lugar de describirla como “media”. Entre las funciones características que desempeña un centro urbano intermedio aparecen la provisión de bienes y servicios; de motorización del crecimiento económico regional; de provisión de oportunidades de trabajo; las comunitarias y culturales; de conexión; y, gubernamentales. Asimismo, Gorenstein *et al*, (2012) asocian las ciudades intermedias a nuevas funciones y condiciones vinculadas a la reestructuración productiva y a los cambios tecnológicos, en las que los servicios avanzados a la producción y las inversiones en infraestructura de transporte y comunicación, principalmente, tienen un rol destacado en la definición de las trayectorias productivas regionales, en el empleo y las condiciones de vida.

Este trabajo ofrece una aproximación a la comprensión de las relaciones entre el perfil de la base económica urbano-regional, y el rol del AGRC como centro de producción, gestión, consumo y redistribución de bienes y servicios, y de sus impactos en la configuración y dinámica del mercado de trabajo urbano.

### **3. Una mirada a las nuevas dinámicas globales de acumulación y sus implicancias territoriales en la región pampeana**

la Región Pampeana donde se localiza el AGRC presenta una estructura productiva altamente especializada en la actividad agropecuaria basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que provee la dotación de recursos naturales, especialmente la disponibilidad de tierras cultivables, el régimen de lluvias, y el clima.

La impronta productiva pampeana puede identificarse, dentro de la trayectoria más amplia de los modelos de desarrollo que fueron configurándose en cada período de la historia de nuestro país a partir de su inserción en la división internacional del trabajo, desde la conformación de la economía agroexportadora y más intensamente a fines del siglo XIX, cuando el sur de la provincia de Córdoba se constituye en un centro productor agro-ganadero de gran importancia nacional y la actividad urbana de Río Cuarto intensifica su vínculo con el espacio rural como intermediario en la logística de la producción agropecuaria destinada al mercado externo, por un lado, y, por el otro, en la gestión y aplicación del excedente del sector primario (HERNÁNDEZ y CARBONARI, 2012, p. 154).

Las transformaciones recientes en las dinámicas de acumulación del capital a escala global se manifiestan en la región afianzando el patrón de especialización productiva basado en la explotación de recursos naturales, pero con renovadas estrategias de generación, circulación y apropiación de la renta agraria que reconfiguran las relaciones de poder entre los actores y, en consecuencia, la forma en que el territorio es usado.

Entre los rasgos distintivos de estos procesos, cabe destacar la integración de sistemas productivos nacionales y subnacionales a encadenamientos globales comandados exógenamente por empresas transnacionales (en adelante ETN) que operan a escala planetaria y actúan en forma multilocalizada buscando en cada territorio las mayores ventajas para el ejercicio de su propia competitividad (Silveira, 2009). Como contracara de esta dinámica, el control y la gestión de estos procesos en localizaciones selectivas y dispersas en el territorio global se vuelven cada vez más centralizados.

A través de la provisión de insumos, tecnologías y recursos financieros o involucrados en la industrialización, almacenamiento y comercialización de productos agropecuarios, las ETN regulan y comandan las formas y los ritmos de la producción agropecuaria en la región pampeana. Localizadas a distancia, fuera del país o con asiento de filiales principalmente en la ciudad de Buenos Aires, imponen regulaciones a la vida de los territorios de la región y profundizan los procesos de concentración, centralización y extranjerización del capital<sup>7</sup>.

La adopción de “paquetes tecnológicos” complejos originados en el exterior, con mínima adaptación local, elevan notablemente la productividad de la actividad agropecuaria en la región pampeana y contribuyen a diluir barreras naturales en la producción (GORENSTEIN, 2015; MALDONADO, 2013). En estos “paquetes” destacan la aplicación de semillas transgénicas, la siembra directa, la aplicación de agroquímicos, el geoposicionamiento satelital, entre otros, así como nuevas formas de almacenamiento y transporte a partir de la adopción de silo-bolsa e instalación de una densa red de puertos privados, respectivamente (MALDONADO, 2013 y REBORATTI, 2010).

El papel protagónico de las ETN se ha visto favorecido por un marco institucional y regulaciones que

apunta(n) a una mayor liberalización de los flujos de inversión mundial (sean estos productivos o financieros) y del comercio agrícola y de alimentos recreando condiciones para minimizar el riesgo empresarial y garantizar sus ganancias. Ello limita el ejercicio de las funciones regulatorias de los Estados y configura así un sistema mucho más poroso en el que las disputas con las firmas transnacionales se zanján en tribunales internacionales (GORENSTEIN y ORTIZ, 2016:75).

Como resultado de los procesos consignados, se produce en la región pampeana una intensificación de la explotación de recursos naturales a partir de la expansión de la agricultura, y de la soja en particular, provocando el desplazamiento de otras actividades primarias y la agriculturización de territorios extrapampeanos (REBORATTI, 2010); una creciente concentración en la propiedad, el uso y la explotación del suelo, con la consecuente disminución del número de explotaciones agrícolas; un aumento en el peso de las tierras arrendadas, asociado a las estrategias de los *pools* de siembra; la tercerización de servicios a la producción; el uso de tecnologías que importan una disminución en la demanda de mano de obra; la llegada de capitales financieros en

---

<sup>7</sup> En Gorenstein y Ortiz (2016) se ilustran los altísimos niveles de concentración para el caso del sector agroalimentario dominado por un pequeño grupo de corporaciones globales (p. 67).



búsqueda de su rentabilización; y la imposición de una lógica empresarial de producción (REBORATTI, 2010; MALDONADO, 2013).

Los cambios en la demanda internacional de productos agropecuarios a partir de la incorporación de China e India y la consecuente evolución favorable de los precios de estas *commodities* así como el estímulo a la generación de bioenergía, refuerzan los cambios reseñados.

Compartimos con Fernández (2015), cuando sostiene que estos eventos contribuyen a profundizar en la región un modo de acumulación concentrado y transnacionalizado caracterizado por un patrón de inserción internacional que permanece centrado en la exportación de *commodities*, un tejido productivo de baja complejidad con débiles procesos de innovación y una desarticulación entre el capital financiero y el productivo que, a diferencia de lo acontecido en países centrales y en otras periferias del mundo, como Asia, condicionan notablemente las posibilidades de generar procesos virtuosos de desarrollo con mayores grados de autonomía.

Sin embargo, en Argentina luego de la crisis 2001 que marcó la salida del régimen de convertibilidad, las tendencias que resultan del modo en que dicho país se ha articulado a la DIT pueden verse matizadas por las acciones regulatorias del estado nacional. Las políticas implementadas a partir de 2003, asentadas sobre la administración de un tipo de cambio nominal elevado y estable como uno de sus factores clave para el estímulo de la industrialización sustitutiva -en un contexto de importante capacidad productiva ociosa-, asociado a un conjunto de políticas de impulso a la demanda interna, propiciaron la recuperación pos-crisis y la posterior senda de crecimiento del producto (NEFFA y PANIGO, 2009; ALTIMIR y otros, 2002).

Como sostiene Novick (2010), en el marco del nuevo contexto macroeconómico se propició la (re)articulación de las políticas económica, laboral y social, en contraposición con lo acontecido en la década de los noventa. En este marco, jugó un papel fundamental la concepción del trabajo como eje articulador de las dimensiones económica y social y como elemento constitutivo de la ciudadanía así como la concepción del empleo como motor fundamental de la creación de riqueza y del progreso social.

La protección del mercado de trabajo a partir de arreglos institucionales en torno a las relaciones laborales (NAPAL y otros, 2012), por un lado, y por el otro, el incremento en el empleo como resultado del crecimiento en esos años, sumado a la implementación de programas de transferencia de rentas a los sectores más vulnerables, fortalecieron los ingresos de los estratos bajos y medios y permitieron la reversión del proceso de distribución regresiva del ingreso observado en último cuarto del siglo anterior (Hernández *et al.*, 2014; BECCARIA y MAURIZIO, 2008; CALVI y CIMILLO, 2010).

La evolución favorable de la economía y el empleo en el marco de la nueva configuración macroeconómica se vio afectada en 2009 como resultado de la severa crisis que tuvo como epicentro los Estados Unidos y que rápidamente adquirió escala global. A pesar de la magnitud de la crisis, el impacto sobre la economía argentina no supuso la ruptura del esquema económico vigente y, si bien provocó la contracción de la actividad económica y afectó la creación del empleo en los tres primeros trimestres

de 2009, la recuperación se inicia ya en el cuarto trimestre. Los superávits fiscal y externo en los primeros años del período permitieron contar con recursos para llevar adelante una política fiscal expansiva que contribuyó a estimular el sostenimiento y promoción del empleo y el consumo en un contexto recesivo. Esto permitió mantener activa la demanda agregada frente a la caída en otros componentes y amortiguar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de las personas y hogares.

Hacia fines del período estudiado la combinación de factores externos e internos - déficit en la cuenta corriente, fallo desfavorable en el conflicto con los *holdouts*, dificultades para acceder al mercado externo de créditos, tensiones cambiarias crecientes que desembocaron en una brusca devaluación a inicios de 2014 - provocaron la desaceleración del crecimiento, la caída del consumo y la inversión privadas, el deterioro en el empleo y la actividad, la aceleración de la inflación. Medidas fiscales expansivas atenuaron estos retrocesos, pero no lograron contrarrestarlos totalmente. En 2015 y pese a la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, se registra una recuperación de la actividad y el empleo.

## **4. Dinámicas urbano-regionales de Río Cuarto y su entorno**

### **4.1. Caracterización del perfil productivo del Departamento Río Cuarto**

El Departamento de Río Cuarto, en el que se localiza la ciudad homónima y los municipios con los que se aglomera, se ubica al sur-oeste de la provincia de Córdoba (Argentina) y es el segundo departamento más importante en términos de la cantidad de población que alberga, alcanzando en 2014 los 253.732 habitantes, y en términos de la participación de su Producto Bruto Regional (PBR) en el total provincial, que representa el 7,36% para el mismo año<sup>8</sup>.

Junto con los departamentos General Roca, Presidente Roque Sáenz Peña, Marcos Juárez, Unión, Tercero Arriba y Río Segundo, presentan como rasgo distintivo de su estructura productiva una marcada especialización en la actividad agropecuaria que permite agruparlos en el Sistema Productivo Territorial Agropecuario Pampeano. Estos departamentos presentan una composición sectorial del Producto Bruto Geográfico (PBG) caracterizada por el mayor peso relativo del sector “Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura” (A,G,C y S), una contribución relevante del sector en la generación de empleo, además de ser este sector productivo el que exhibe el mayor coeficiente de especialización<sup>9</sup>.

Siguiendo el mismo criterio, los restantes departamentos de la provincia se agrupan de acuerdo a la identificación de otras actividades económicas que dinamizan su territorio, como la industria manufacturera, la agroindustria, el turismo y la actividad agropecuaria extrapampeana, dando lugar a otros SPT específicos<sup>10</sup>. El

---

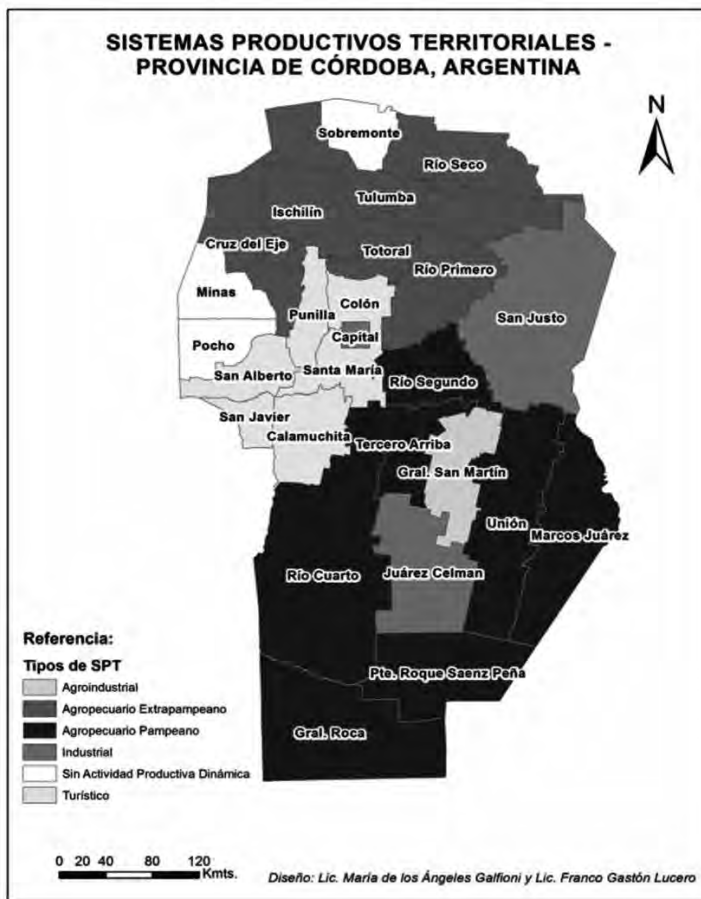
8 El primer puesto es para el Departamento Capital, cuyo aporte al PBR de la provincia es de 41% en 2014 y su población asciende a 1.872.371 habitantes.

9 Es la relación entre la participación de cada sector productivo en un departamento y la del total provincial.

10 Para una mayor detalle acerca de las singularidades de los Sistemas Productivos Territoriales definidos para la provincia de Córdoba consultar Hernández *et al.*, 2014.

siguiente mapa presenta la disposición geográfica de los diferentes sistemas productivos territoriales que caracterizan la provincia de Córdoba.

**Figura 1: Sistemas Productivos Territoriales en la Provincia de Córdoba**



Fuente: extraído de Hernández, Natali y Giayetto (2015, p. 162).

Para el caso del departamento Río Cuarto, en el año 2001, el sector “A,G,C y S” explicaba el 18% del PBG y el 13,5% del empleo. El aporte de dicho sector en el PBG departamental alcanza la misma proporción en 2014 y, en ambos casos, es el más elevado dentro de los sectores productores de bienes y el segundo en relevancia si se consideran también los sectores de servicios. Asimismo, el sector presenta el mayor coeficiente de especialización durante el período 2001-2014, reflejando la permanencia del patrón productivo característico de la región<sup>11</sup>.

11 Coeficiente de Especialización (CE): relación entre la participación de cada sector productivo en un departamento y la del total provincial.

Desde su génesis, la ciudad de Río Cuarto desempeña funciones de intermediación<sup>12</sup> en su entorno regional próximo con fuerte dependencia de las fluctuaciones del excedente generado por el sector agropecuario que, como se mostró, se constituye en la principal actividad dinamizadora de la región pampeana y del sur cordobés. De acuerdo con Gorenstein:

(...) la economía de los centros pampeanos – Bahía Blanca y Río Cuarto – históricamente ha estado vinculada a la logística de la producción agropecuaria regional, al reciclaje de parte del excedente generado por ella y, en un sentido más general, con la provisión de bienes y servicios demandados por las poblaciones del entorno regional más inmediato (GORENSTEIN, 2012, p. 271).

Un análisis de la composición sectorial del PBG para el Departamento Río Cuarto aporta evidencias en ese sentido. Entre las actividades que mayor crecimiento han experimentado para el período 2003-2014, en términos absolutos y en la participación en el producto regional total predominan las comerciales y de servicios así como la presencia de A, G, C y S entre los sectores más dinámicos y los que exhiben un crecimiento en la productividad.

**Cuadro 1: Comportamiento Sectorial en el Departamento Río Cuarto entre 2003 y 2014**

Sectores que ganan peso en el PBG <sup>1</sup>	Sectores que ganan peso en el empleo <sup>2</sup>	Sectores más dinámicos <sup>3</sup>	Sectores que incrementaron su productividad <sup>4</sup>
Intermediación Financiera	Actividades Inmob, Empresariales y de Alq.	Intermediación Financiera	Intermediación Financiera
Transporte, Almacenamiento y Comunic.	Industria Manufacturera	Transporte, Almacenamiento y Comunic.	Transporte, Almacenamiento y Comunic.
Servicios Sociales y De Salud	Hoteles y Restaurantes	Actividades Inmob, Empresariales y de Alq.	Servicios Sociales y De Salud
Hoteles y Restaurantes	Servicio Doméstico	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvic.	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvic.
Construcción	Enseñanza	Comercio al Por Mayor y al Por Menor	Suministro de Electricidad, Gas y Agua

1 Sectores que registraron los mayores incrementos en la participación de su producto en el PBG total en 2014 respecto de 2003.

12 Como actividades de intermediación se consideran principalmente las vinculadas al comercio y los servicios privados mientras que las de reproducción social se identifican con las actividades del sector público y las desarrolladas por organizaciones no gubernamentales. Para un detalle de las actividades que configuran las categorías de producción, intermediación y reproducción social así como las correspondientes a los diferentes grados de contenido tecnológico, consultar Napal y otros. (2012).

- 2 Sectores que registraron los mayores incrementos en la participación sectorial en el empleo total en 2014 respecto de 2003.
- 3 Sectores que registraron las mayores tasas de crecimiento respecto del crecimiento del PBG total en 2014 respecto de 2003.
- 4 Sectores que registraron una variación positiva en la productividad aparente, en 2014 respecto de 2003, definida como la relación entre el producto bruto y el empleo del sector.

*Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.*

La mayor productividad en el sector agropecuario, relacionada con la adopción de paquetes tecnológicos complejos, sumado a la evolución favorable de los precios de las *commodities* dio como resultado una expansión del excedente agropecuario impulsando actividades urbanas vinculadas con la gestión de ese excedente y la logística de la producción agropecuaria como la Intermediación Financiera y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, los dos sectores que encabezan la lista de aquellos que registraron los mejores indicadores en términos del producto.

Asimismo, la Construcción y las Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler también exhiben un crecimiento no sólo en términos de producto sino también de empleo generado, en consonancia con lo afirmado en Hernández y Carbonari (2012) sobre el sector de la construcción como espacio de rentabilización de los excedentes agropecuarios.

En relación a los sectores que ganan peso en el empleo, destacamos tres consideraciones. En primer lugar, la mayor presencia de sectores vinculados al rol de intermediación y de provisión de servicios, destacando Servicios Sociales y de Salud, Enseñanza, Hoteles y Restaurantes y Comercio. Por otro lado, la presencia de la Industria Manufacturera que, sin ser una actividad relevante en la estructura productiva del departamento en términos de su participación y la evolución de la misma, se encuentra entre los primeros sectores que contribuyen a la generación de empleo. Finalmente, se destaca la participación del sector enseñanza, en términos de su participación en el empleo total. En este contexto, Hernández y Carbonari (2012) acentúan la importancia de la universidad en la dinámica económica de la ciudad tanto por la magnitud del presupuesto destinado por el sistema universitario nacional a su funcionamiento como por el empleo generado y el impacto indirecto que tiene la demanda por consumo de los estudiantes provenientes de la región.

#### **4.2. Configuración y dinámica del mercado de trabajo del AGRC en el período 2003-2014**

En el presente apartado se analiza el mercado de trabajo urbano local a partir de sus características cuantitativas (evolución de las tasas de actividad, empleo y desempleo) y cualitativas (evolución de las ocupaciones según su pertenencia al segmento primario o secundario<sup>13</sup> y de las ocupaciones por rama de actividad y por contenido tecnológico).

---

<sup>13</sup> Los rasgos cualitativos del mercado de trabajo se identifican a partir de la metodología propuesta por Napal y ot. (2012) que busca operacionalizar segmentos primarios y secundarios de ocupación con base en la propuesta teórica de Doeringer y Piore (1971).

El Cuadro 2 recoge el comportamiento diferencial del mercado de trabajo en consideración al cambio en el contexto macroeconómico marcado por la crisis de 2001-2002. La tasa de participación de la fuerza laboral revierte su tendencia, pasa de registrar una disminución entre puntas en el período anterior a una trayectoria expansiva que refleja el cambio de expectativas en relación con las oportunidades de empleo. Si bien en ambos períodos crece el empleo, durante el período de convertibilidad la expansión es notablemente inferior y el 99% de las nuevas ocupaciones pertenecen al segmento secundario, es decir a trabajadores informales, asalariados no registrados y asalariados inestables, mientras que esa cifra se reduce al 59% en el período de pos convertibilidad.

La disminución del desempleo en el contexto de la convertibilidad está acompañada de un aumento significativo del empleo de baja calidad y una disminución de la tasa de actividad, implicando un flujo de desocupados hacia ocupaciones precarias o que abandonan la búsqueda activa de empleo frente a un mercado de trabajo con dificultades para garantizar empleo de calidad. En cambio, en el período que se inicia en 2003, disminuye el desempleo mientras que la actividad y el empleo se expanden con una participación creciente de las ocupaciones de calidad. Los asalariados estables y registrados aumentan significativamente frente a una disminución de los inestables y no registrados.

**Cuadro 2: Evolución del mercado de trabajo para el AGRC entre la convertibilidad y pos convertibilidad. Variación entre puntas**

Indicadores	Convertibilidad	Pos convertibilidad
Tasa de actividad	-1,5%	11,2%
Tasa de Empleo	10,5%	18,0%
Tasa de Desempleo	-47,5%	-41,7%
Tasa de Subocupación Demandante	36,0%	-26,2%
Tasa de Subocupación No Demandante	18,2%	-47,0%
Asalariados Registrados	-0,63%	73,28%
Asalariados No Registrados	74,48%	-9,92%
Asalariados Estables	17,38%	47,93%
Asalariados Inestables	60,04%	-42,36%
Ocupados Formales	11,41%	36,50%
Ocupados Informales	35,36%	32,67%
Segmento Primario	0,53%	47,49%
Segmento Secundario	37,84%	28,64%

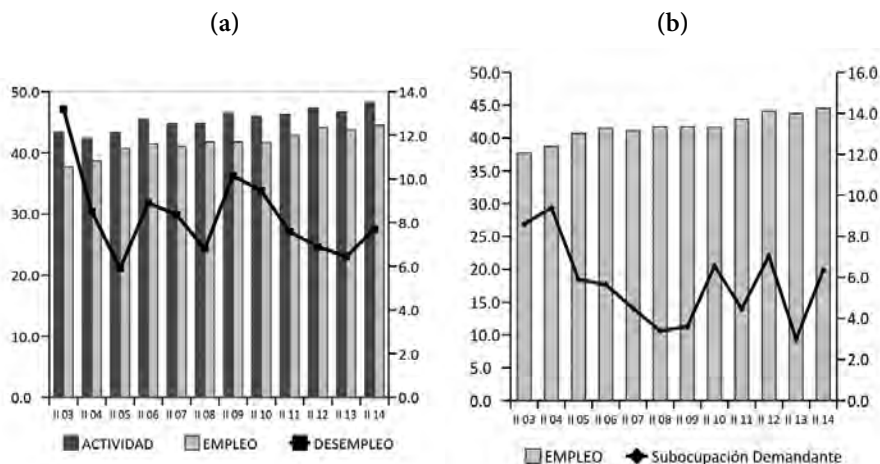
Nota: los valores representan la variación para los períodos Octubre 2002 - Octubre 1995 y 4° Trimestre 2014 - 4° Trimestre 2003. La disponibilidad de datos de la EPH para el Aglomerado Gran Río Cuarto sólo permite recoger el comportamiento del mercado de trabajo en los últimos años del período de convertibilidad porque el primer relevamiento de información fue realizado en Octubre de 1995.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.*

La evolución del mercado de trabajo en Río Cuarto presenta cambios notables, entre un régimen macroeconómico y otro, que se evidencian en mejoras cuantitativas y en la calidad de puestos de trabajo generados en el período de pos convertibilidad respecto del precedente, acompañando la tendencia de los mismos indicadores a nivel agregado y como resultado de una intervención más activa del Estado en la economía y en la regulación de las relaciones laborales. Sin embargo, hay evidencias de una estructura cualitativamente fragmentada con persistentes niveles de informalidad que constituye un rasgo que caracteriza al AGRC.

Las trayectorias de las principales variables del mercado de trabajo en el período 2003-2014 reflejan una evolución positiva. La tasa de actividad y de empleo registran un incremento entre puntas de 5 y 7 puntos porcentuales, respectivamente, son acompañadas por tendencias decrecientes del desempleo y la subocupación demandante. La expansión del empleo registra mayor intensidad en el subperíodo 2003-2006 y luego de una leve caída en 2007 permanece prácticamente invariable hasta retomar la senda de crecimiento en 2010. En 2009 y como consecuencia de la crisis internacional que tiene su impacto en el país y la región, la tasa de empleo registra un crecimiento nulo y, en términos absolutos, se destruyen 2824 ocupaciones, la mayor caída del período, con un notable aumento del desempleo. Por su parte, la subocupación pasa de una tendencia decreciente a un comportamiento más volátil hasta el final del período y aumenta con la tasa de empleo en 2012 y 2014 reflejando un deterioro en la calidad del empleo generado para esos períodos.

**Figura 3: Evolución de las tasas de actividad, empleo, desempleo y subocupación para el AGRC**



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.

El perfil de la base económica de Río Cuarto impacta en su estructura ocupacional por sectores de actividad que presenta como rasgo característico la predominancia de las actividades de intermediación y reproducción social respecto de las de

producción. Como se muestra en el Cuadro 3, más del 70% de las ocupaciones corresponden a funciones de intermediación y reproducción social a lo largo del período 2003-2014. Se toman como referencia para el análisis los años 2009 y 2014 en los que se registra una desaceleración del crecimiento económico en el marco de un período de sostenida expansión de la producción y el empleo con la intención de examinar cómo se comportan las principales variables del mercado de trabajo local frente a las fluctuaciones económicas a nivel macroeconómico.

**Cuadro 3: Estructura sectorial del empleo por funciones urbanas. AGRC**

Función	2do Semestre 2003	2do Semestre 2009	2do Semestre 2014
Producción	27,8	25,3	27,6
A,G,C y S1	4,2	3,5	1,9
Intermediación	36,0	39,5	37,7
Reproducción Social	36,2	35,2	34,7

Nota: Los valores presentados son resultado del promedio de los correspondientes al tercer y cuarto trimestre de cada año.

1La A,G,C y S pertenece a la Función de Producción y se destacan por su relevancia en el perfil productivo del aglomerado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.

En cuanto a la evolución de dicha estructura ocupacional, las funciones de intermediación aumentan notablemente su participación en 2009 para reducirse en 2014 aunque el valor alcanzado en este año es superior en casi dos puntos porcentuales al de 2003. Mientras que, las actividades de reproducción social muestran una tendencia decreciente alcanzando en 2014 una participación de casi dos puntos porcentuales menos que en 2003. Las actividades de producción reflejan con mayor intensidad el impacto de la crisis de 2009 con un comportamiento en forma de “U” al reducir notablemente su participación en ese año y aumentar en 2014 -momento en el que alcanza una proporción casi equivalente a la de 2003-.

Dentro de las actividades de producción, el sector agropecuario reduce significativamente su participación tanto en 2009 como en 2014 acumulando una disminución de más del 50%. Este resultado frente a una creciente participación del sector agropecuario en términos de volumen y valor de la producción, evidencia formas de producción con requerimientos decrecientes de trabajadores. La elasticidad empleo-producto negativa para este sector aporta evidencias en ese sentido al indicar que un aumento en el PBG de un punto porcentual reduce el empleo agropecuario en -0,5 puntos porcentuales (Cuadro 5).

El Cuadro 4 recoge las participaciones relativas de las ocupaciones precarias y no precarias, identificadas como Segmento Secundario (SS) y Segmento Primario (SP) respectivamente, para cada una de las tres funciones en el período bajo análisis. Las actividades de producción seguidas de las de intermediación son las que presentan mayor porcentaje de ocupaciones precarias (por encima del 73% y 65%, respectiva-



mente) mientras que las de reproducción social se ubican en tercer lugar y registran para 2009 una participación del SP mayor al SS. Esto responde a que dentro de la función producción e intermediación se incluyen sectores típicamente caracterizados por la predominancia de ocupaciones precarias como la construcción y el comercio respectivamente en los que la participación del SS oscila entre el 85% y el 95% para el primer caso y en torno al 70% para el segundo (Cuadro 6).

**Cuadro 4: Estructura Sectorial del empleo por funciones urbanas y segmentos de empleo**

Función	2do Semestre 2003		2do Semestre 2009		2do Semestre 2014	
	SP	SS	SP	SS	SP	SS
Producción	25,5%	74,5%	26,8%	73,2%	24,1%	75,9%
A, G, C y S1	44,4%	55,6%	46,1%	53,9%	26,6%	67,1%
Intermediación	31,3%	68,7%	34,5%	65,5%	33,4%	66,6%
Reproducción Social	42,0%	58,0%	51,9%	48,1%	40,1%	59,9%
Total	33,6%	66,4%	38,7%	61,3%	33,2%	66,8%

Nota: Los valores presentados son resultado del promedio de los correspondientes al tercer y cuarto trimestre de cada año.

- 1 Las Actividades Intensivas en Recursos Naturales pertenecen a la Función de Producción y se destacan por su relevancia en el perfil productivo de la ciudad y la región.

*Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.*

La evolución de dichas participaciones en el período revela que las tres actividades urbanas reducen la proporción de ocupados en el segmento secundario entre 2003 y 2009 pero vuelve a aumentar hacia 2014 para ubicarse por encima de los registros de 2003 - a excepción de las actividades de intermediación - reflejando un deterioro respecto del inicio del período que se acentúa en el caso de las actividades agropecuarias.

Los resultados expuestos parecen indicar un ajuste del mercado laboral por la crisis del 2009 que afecta con más intensidad las variables cuantitativas frente a un deterioro más cualitativo en 2014. Mientras que el empleo disminuye y la desocupación aumenta significativamente en 2009 respecto del período anterior, en 2014 la actividad y el empleo crecen, pero los indicadores cualitativos se deterioran con la expansión de la subocupación, particularmente demandante y de las ocupaciones precarias.

Las tres cuartas partes de las ocupaciones en la Ciudad de Río Cuarto se concentran en actividades identificadas como funciones básicas de una ciudad intermedia y su participación se eleva en 2014 al 78,6% afianzando la estructura productiva local (Cuadro 5). Entre ellas, se destacan por su participación en el empleo total el Comercio y la Construcción, pese a que esta última decrece en el período y es una de las actividades más afectadas por la crisis de 2009.

**Cuadro 5: Ocupaciones en Río Cuarto según las funciones básicas en una ciudad intermedia**

Actividad	Función	Participación en %			Elasticidad empleo-producto <sup>1</sup>
		2003	2009	2014	
Comercio	Intermediación	16,8	18,3	17,6	0,416
Construcción	Producción	13,8	10,4	11,7	0,133
Educación	Reproducción Social	8,4	10,0	8,7	0,454
Industria/Baja Tecnología	Producción	4,8	7,0	9,8	1,868
Servicio Doméstico	Reproducción Social	7,3	7,0	9,2	0,722
Administración Pública	Reproducción Social	7,8	6,1	6,7	0,019
Servicios empresariales	Intermediación	4,3	5,6	5,6	1,498
Transporte Terrestre	Intermediación	5,4	4,9	3,4	-0,221
Salud	Reproducción Social	6,5	6,4	5,7	0,235
<b>Participación acumulada</b>		<b>75,1</b>	<b>75,6</b>	<b>78,6</b>	<b>0,546</b>
<b>Total de Ocupaciones</b>					<b>0,409</b>
<b>A,G,C y S</b>					<b>-0,519</b>

Nota: Los valores presentados son resultado del promedio de los correspondientes al tercer y cuarto trimestre de cada año.

1 Indica la variación porcentual del empleo frente a la variación del 1% en el producto bruto geográfico total.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.

La industria de baja tecnología, el servicio doméstico y los servicios empresariales son los que exhiben un mayor crecimiento en su participación entre 2003 y 2014 del orden del 71%, 27% y 23% respectivamente. La elasticidad empleo-producto es positiva y mayor a uno para el primer y tercer caso indicando un crecimiento del empleo más que proporcional frente a aumentos en el producto. En cuanto a la calidad de las ocupaciones en la industria de baja tecnología tienen mayor peso las precarias en la expansión del empleo y sucede lo contrario en el sector de servicios empresariales (Cuadro 6).

**Cuadro 6: Ocupaciones según las funciones básicas en una ciudad intermedia y segmentos del empleo**

Funciones Básicas	2do Semestre 2003		2do Semestre 2009		2do Semestre 2014	
	SP	SS	SP	SS	SP	SS
Comercio	28,5%	71,5%	32,2%	67,8%	30,2%	69,8%
Construcción	4,7%	95,3%	13,9%	86,1%	14,4%	85,6%
Educación	71,9%	28,1%	72,0%	28,0%	60,5%	39,5%

Industria/Baja Tecnología	53,4%	46,6%	30,7%	69,3%	32,5%	67,5%
Servicio Doméstico	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Administración Pública	63,5%	36,5%	77,5%	22,5%	66,0%	34,0%
Servicios empresariales	36,6%	63,4%	49,9%	50,1%	49,8%	50,2%
Transporte Terrestre	37,5%	62,5%	30,7%	69,3%	17,6%	82,4%
Salud	43,1%	56,9%	68,7%	31,3%	52,7%	47,3%

Nota: Los valores presentados son resultado del promedio de los correspondientes al tercer y cuarto trimestre de cada año.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.

Los sectores de la educación, la salud y la administración pública presentan como rasgo común el predominio de ocupaciones de buena calidad, con la sola excepción de salud en 2003, que amplían su participación en 2009 y decrece en 2014, con diferentes intensidades. El resultado global en términos de las calidades en las ocupaciones evidencia una mejora en salud y en administración pública y un deterioro en el sector educativo (Cuadro 6).

Un rasgo característico de la estructura ocupacional de Río Cuarto es que aproximadamente el 70% de los ocupados desarrollan sus actividades en entornos con bajo contenido tecnológico (Cuadro 7).

**Cuadro 7: Porcentaje de Ocupados según el contenido tecnológico**

Contenido Tecnológico	2do Semestre 2003	2do Semestre 2009	2do Semestre 2014
Bajo	71,6	68,6	70,9
Medio	27,3	29,1	25,3
Alto	1,2	2,3	3,8

Nota: Los valores presentados son resultado del promedio de los correspondientes al tercer y cuarto trimestre de cada año.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por EPH-INDEC.

Como se muestra en otros trabajos de este libro, la función de producción del sector agropecuario se define en territorios diferentes de aquellos donde se aplica, de manera que la valorización de los activos urbanos de la región pampeana, en particular en aglomeraciones no metropolitanas, son devaluados, induciendo acciones productivas urbanas, en el rol de intermediación en la generación y gestión del excedente agropecuario asumido, que no estimulan la innovación en el territorio regional, y van consolidando una estructura de la producción urbana con muy pocos requerimientos tecnológicos, como se sintetiza en el Cuadro precedente

## 5. Reflexiones Finales

El presente trabajo se propuso avanzar en la comprensión de las relaciones entre el perfil de la base económica urbano-regional, el rol del Aglomerado del Gran Río Cuarto como centro de producción, gestión, consumo y redistribución de bienes y servicios, y sus impactos en la configuración y dinámica del mercado de trabajo urbano para el período que va desde 2003 a 2014.

Los resultados muestran que el mercado de trabajo del AGRC, inserto en el SPT Agropecuario Pampeano, presenta un conjunto de características que lo muestran insatisfactorio tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Desde lo cuantitativo, se observa con alta frecuencia que la tasa de desempleo y subempleo demandante están dentro del grupo con valores más elevados de entre los aglomerados registrados sistemáticamente por las estadísticas oficiales. En tanto, desde la calidad del empleo, se percibe que más del 60% de las ocupaciones presentan alguna forma de precariedad/precarización, sea por el no registro, la inestabilidad o la informalidad.

En términos de la evolución del mercado de trabajo del AGRC, las trayectorias de las principales variables cuantitativas y cualitativas registran mejoras en el período 2003-2014 analizado en su conjunto respecto de los años de la convertibilidad, acompañando la tendencia de los mismos indicadores a nivel agregado y como resultado de una intervención más activa del Estado en la economía y en la regulación de las relaciones laborales. No obstante, en los años 2009 y 2014 en los que se produce una desaceleración del crecimiento económico, el mercado de trabajo local registra un deterioro reflejado principalmente en el aumento de la tasa de desempleo y la subocupación demandante.

Los registros observados en el mercado del trabajo del AGRC encuentran fundamento en la función de intermediación, donde el empleo en actividades comerciales y de servicios alcanza una participación mayor al 70%, con actividades que demandan bajos requerimientos tecnológicos, al punto que el 70% de los ocupados desarrollan sus actividades en entornos con ese contenido tecnológico. En tanto, su evolución reciente ha sido impactada por dos factores principales: las nuevas formas de la función de producción agropecuaria derivadas de la adopción de renovados “paquetes tecnológicos” y el contexto macroregulatorio de la pos convertibilidad.

En el marco de las transformaciones recientes en las dinámicas de acumulación del capital, se produce la integración de sistemas productivos nacionales y subnacionales a encadenamientos globales comandados exógenamente por empresas transnacionales que, en la región pampeana, regulan las formas y ritmos de la producción agropecuaria provocando una fuerte concentración empresarial y un debilitamiento de los vínculos con el entramado productivo urbano con su consecuente impacto en el mercado de trabajo. Así, las mejoras registradas en términos de expansión de la producción y el excedente del sector agropecuario para el período no se traducen en un aporte directo positivo al mercado de trabajo urbano, destacando el registro de una elasticidad empleo-producto negativa para el sector agropecuario.

Esto permite destacar que, las condiciones dinámicas del mercado de trabajo parecen estar más vinculadas a los cambios en el contexto macroeconómico, que a la

evolución de la actividad agropecuaria en la que se especializa la región, poniendo en cuestión la idea instalada en la sociedad riocuartense acerca de que “*si al campo le va bien, le va bien a la ciudad*” y constituyéndose un aspecto a ser estudiado con mayor detenimiento en el marco del diagnóstico y las definiciones de políticas que a nivel local se orientan al mercado laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, O., BECCARIA, L. Y GONZÁLEZ ROSADA, M. (2002) La distribución del ingreso en Argentina 1974-2000. *Revista de la Cepal*, 78, 55-85

BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2008) Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso en Lindenboim, J (compilador) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp. 71-114). Buenos Aires: Eudeba.

BRANDÃO, C. (2011) Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise& Dados*2, 303-313.

CALVI, G. y CIMILLO, E. (2010) Cambios recientes en el rol distributivo del Estado. El impacto de la intervención pública sobre la desigualdad de ingresos personales (2001-2006). Parte I. *Realidad Económica* 254.

DONATO, V. (2007) Políticas públicas y localización industrial en Argentina. *Revista OIDLES*1(0).

EMILIOZZI, A.; HERNÁNDEZ, J.; DONADONI, M. (2013) *Definiciones teóricas en torno al territorio de Río Cuarto*. Trabajo presentado en II Jornadas Internacionales de Pensamiento Crítico Latinoamericano, Seminario Internacional REDEM – SEPLA “Capitalismo en el nuevo siglo: El Actual Desorden Mundial”. UNRC.

GORENSTEIN, S. (2012) Una visión de conjunto. Funciones urbanas, dinámicas económicas y potencial innovador. En Gorenstein, S., Landriscini, G. y Hernández, J. L. (comp.) *Economía ur-bana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas* (pp. 269-276). Buenos Aires: Ciccus.

GORENSTEIN, S. (2015): “Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano”. *EURE*41(122), 5-26.

HERNÁNDEZ, J.L. y CARBONARI, M. R. (2012) Río Cuarto. Ciudad de intermediación en el capitalismo agropecuario. En Gorenstein, S., Landriscini, G. y Hernández, J. L. (comp.) *Economía ur-bana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas* (pp. 149-174). Buenos Aires: Ciccus.

Hernández, J. L., Giayetto, J., Natali, P., Galfioni, M., Donadoni, M., Emiliozzi, A. (2014) *Población y Territorio: Evolución de los asentamientos poblacionales y los sistemas productivos territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina)*. Trabajo presentado en XIII Seminario Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalização e Território. Salvador, BA.

HERNÁNDEZ, J. L., NATALI, P. M., GIAYETTO, J. (2015) Trayectoria urbana y sistemas productivos territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina). *Revista Política e Planejamento Regional* 2(1), 149-172.

HERNÁNDEZ, J. L. (2016) Capitalismo, instituciones, territorio. Algunas lecturas desde la economía. En Etges, V. E. y Cadoná, M. A. (org.) *Globalizaçãem tempos de regionalizaçãõ: repercussões no território*. Santa Cruz do Sul, Brasil: EDUNISC. ISBN 978-85-7578-441-9.

MALDONADO, GABRIELA I. (2013) El agro en la urbe. Expresión del circuito de la producción agropecuaria pampeana en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). *ScriptaNova*XVII(452). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-452.htm>

NAPAL, M., COSTANZO CASO, C. y HERNÁNDEZ, J. L. (2012) Estructura y dinámica de mercados de trabajo en ciudades intermedias. Evolución reciente en entornos pampeanos y norpatagónicos. En Gorenstein, S., Landriscini, G. y Hernández, J. L. (comp.) *Economía ur-bana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas* (pp. 149-174). Buenos Aires: Ciccus.

NEFFA, JULIO C., PANIGO, D. (2009) El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

NOVICK, M. (2010) Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino. *Revista de Trabajo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Año 6, Número 8, Enero / Julio.

REBORATTI, C. (2010) Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. *Revista de Geografía Norte Grande*, 45, 63-76.

SANTOS, MILTON (2000) A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. Hucitec, São Paulo, 1996. Traducción en español: La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Ariel, Barcelona.

SANTOS, M. y SILVEIRA, M. L. (2001) O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record.

SASSEN, S. (2003) Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Eure*29(88),5-27.

SILVEIRA, M. L. (2009) Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización. *Investigación y Desarrollo*, 17(2), 434-455.

\_\_\_\_\_. (2011) O Brasil: território e sociedade no início do século XXI-A história de um livro. *Revista Acta Geográfica*, 151-163. Recuperado de [http://www.dpi.inpe.br/Miguel/AnaPaulaDAIasta/Acta\\_Geografica\\_CidadesAmazonicas\\_EdicaoEspecial\\_2011/MariaLauraSilveira\\_HistoriaLivro\\_Acta\\_Geografica\\_2011.pdf](http://www.dpi.inpe.br/Miguel/AnaPaulaDAIasta/Acta_Geografica_CidadesAmazonicas_EdicaoEspecial_2011/MariaLauraSilveira_HistoriaLivro_Acta_Geografica_2011.pdf)

\_\_\_\_\_. (2012) Territorio usado y fenómeno técnico en el período de la globalización. *Párrafos Geográficos*, 11(2), 25-38.

\_\_\_\_\_. (2013) Tiempo y espacio en geografía: dilemas y reflexiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 54, 9-29.

# **RIO DE JANEIRO**

**Textos dos autores brasileiros**





# Uma visão panorâmica das políticas federais para o Nordeste brasileiro

Hermes Magalhães Tavares<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O Brasil, do ponto de vista da evolução de sua economia, a partir da industrialização do país, pode ser considerado como caso típico de desenvolvimento desigual. A atividade industrial concentrou-se em uma das regiões, o Sudeste, e as demais desenvolveram-se mais lentamente. Entretanto, a observação desse processo histórico permite-nos perceber que as economias regionais eram praticamente autônomas economicamente, em decorrência sobretudo das grandes distâncias que as separavam. Fato paradoxal, as indústrias modernas do século XIX, principalmente as do setor têxtil, instalaram-se primeiramente no Nordeste (na Bahia, em Pernambuco e no Maranhão).

Dados calculados para o ano de 1881 mostram que o parque industrial têxtil da Bahia era maior do que os dos Estados de São Paulo e Minas Gerais juntos, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro e do Distrito Federal (MARTIN, 1966, p. 107). Mas o Censo Industrial do Brasil de 1907 já indicava uma mudança considerável: as indústrias em geral se concentravam nos Estados do Rio de Janeiro (37,8%) e São Paulo (15,9%); ou seja, os dois Estados juntos concentravam 53,7% da produção industrial do país.

Em 1920, o Censo Demográfico indicava o elevado grau de concentração industrial em São Paulo (31,5%), ultrapassando o Rio de Janeiro (28,2%). Nas décadas seguintes, a concentração em São Paulo aumentara, enquanto a participação do Rio de Janeiro e outros estados diminuía. (Anexo, Tabela 1)

Na região do café, criaram-se as condições mais favoráveis à concentração de capitais, grande parte dos quais aplicou-se na indústria. Ao se expandir, a região cafeeira articula-se, primeiro com o Nordeste e, em um segundo momento com a região Norte, constituindo-se em mercado consumidor para os produtos dessas duas regiões (açúcar, algodão e borracha), sendo esse o aspecto positivo do fenômeno.

Não se deve esquecer, porém, que se forma em poucas décadas uma estrutura de centro-periferia bastante perversa em relação às regiões periféricas do país, o Nordeste em particular, cujo nível de renda *per capita* é o mais baixo de todas as regiões. Além de dificuldades decorrentes do declínio secular do seu principal produto de exportação – o açúcar –, o clima de 2/3 do Nordeste é semiárido, sujeito a secas periódicas. O Governo (primeiro, a Monarquia e, depois, a República) implementou políticas específicas para essa região, que são objeto deste trabalho.

Antes de prosseguirmos, lembremos a atual divisão do país em macrorregiões, cuja concepção geoeconômica data do início dos anos 60 do século passado. São cinco macrorregiões, cada uma delas agrupando certo número de Estados: **Norte**: Ama-

---

<sup>1</sup> Professor Associado, aposentado do IPPUR/UFRJ. Colaborador Voluntário.  
E-mail: smtavares@uol.com.br

zonas, Roraima, Pará, Amapá, Rondônia e Acre; **Nordeste:** Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; **Centro-Oeste:** Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins e Distrito Federal; **Sudeste:** Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; **Sul:** Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Este trabalho aborda a questão da intervenção econômica do Estado voltada para o desenvolvimento do Nordeste. Os dois capítulos em que está dividido tratam, grosso modo, das políticas que se sucederam no tempo: a de “soluções hídricas”, primeiro e, em seguida, a de “desenvolvimento econômico regional”.

## 1. A política de “soluções hídricas”

O que se conhece como política de “solução hídrica” (*solução hidráulica*, na terminologia da época) foi um conjunto de práticas do Governo Federal no sentido de realizar grandes obras públicas destinadas a acumular água no Semiárido e melhorar a infraestrutura viária dessa imensa área. A base dessa política derivava da suposição de que os problemas do Nordeste eram decorrentes do fator climático causador das secas, visão que se fortaleceu com as grandes estiagens do século XIX, principalmente a de 1877-79, que dizimou parte considerável da população do Ceará. Este simples diagnóstico acabou norteando a forma de intervenção do Estado no Nordeste semiárido.

Após a grande seca de 1877-79, o governo imperial criou uma comissão de engenheiros, sob a coordenação do Conde d’Eu, genro do Imperador Dom Pedro II, para discutir o problema das secas. Esta conclui pela indicação de grandes obras para a acumulação de água, aproveitando-se a topografia favorável da região semiárida (onde existia grande número de “boqueirões”). Previam-se a construção de grandes barragens (açudes), poços artesanais e estradas. O primeiro grande açude público que se construiu, o de “Cedro”, em Quixadá, no Estado do Ceará, levou 22 anos para ser construído.

Em 1909, tem início efetivo a política do governo federal norteada por tal visão, quando então foi criada a Inspeção de Obras contra as Secas (IOCS), que passa, anos depois a se chamar Inspeção de Obras Federais Contra as Secas (IFOCS). Nova mudança, o mesmo órgão, desde 1945, passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). A prevalência da política desse órgão desdobra-se por várias décadas, até o final do decênio de 1950, quando, como veremos, tem início uma nova política.

Nas duas primeiras décadas do século passado, o auge daquela política é alcançado no governo de Epitácio Pessoa. De origem nordestina, o Presidente Epitácio Pessoa decide acelerar as obras públicas contra as secas no Nordeste e chega a despender 10% do orçamento federal naquela região, empregando grande número de máquinas importadas dos Estados Unidos e mão de obra especializada daquele país.

Quanto aos gastos “exorbitantes” do Governo Federal no Nordeste, mesmo considerando o período Epitácio Pessoa, Hirschman (1965) afirma que se trata de uma questão polêmica, pois, se nesse período foram grandes os dispêndios no Nordeste, por seu turno, o próprio Epitácio Pessoa autorizou grandes montantes de recursos para ferrovias no Sul do país.

As críticas a um tratamento preferencial ao Nordeste, que vinham de longa data, levam o Presidente Artur Bernardes (1922-26), que sucedeu a Epitácio Pessoa, a reduzir os dispêndios federais em obras contra as secas a 1% ao ano durante o seu governo. Essa média se manteve no período presidencial seguinte (1927-30).

Paralisada por quase uma década, a política de combate às secas será retomada com a Revolução de 1930. Getúlio Vargas, em sua campanha como candidato à Presidência da República, defendeu a política de Epitácio Pessoa para o Nordeste e assumiu o compromisso de retomar as obras públicas naquela região “que teria sido vitimada pela conjugação dantesca do clima e de nossa inclassificável imprevidência” (VARGAS, *apud* HIRSCHMAN, 1965, p. 51).

Em sua marcha para a conquista do poder, Vargas contou com o apoio dos Estados do Rio Grande Sul, Minas Gerais e de uma parte importante dos tenentistas. Além disso, teve a solidariedade de alguns Estados nordestinos. A decisão do novo regime prendeu-se a essa dívida política para com a região, mas também a dois outros fatores: a preocupação dos revolucionários de 1930 com os problemas sociais e regionais e a ocorrência de uma grande seca nos anos de 1931 e 1932.

Nesse último ano, abrem-se “frentes de trabalho” que ocuparam 220.000 “flagelados” e nesse ano a IFOCS tem os seus gastos aumentados para 10% da receita federal. Nos anos seguintes do decênio de 1930, os gastos não se mantiveram nesse mesmo patamar permitiram a conclusão de uma série de obras naquele período, como indica Hirschman, em seu texto de 1965 (p. 53):

- Concluiu-se um bom número de açudes (barragens), o que permitiu aumentar a capacidade de acumulação de água em açudes públicos, de 625 milhões de metros cúbicos, em 1930, para 1952 milhões em 1940.
- A média de tempo de construção dos açudes com mais de 10 milhões de metros cúbicos de capacidade, baixou de 7 anos para 2,5 anos.
- Construção de 2.000 km de rodovias principais e 1.000 km de rodovias secundárias. Metade desse total foi construída pelas frentes de trabalho, em 1932.
- Criação dos “postos agrícolas”, que seriam construídos às margens dos açudes e funcionariam como “serviços e pesquisa e extensão agrícola”. Foram denominados como Serviços Agroindustriais.

Hirschman (1965) chama a atenção para o fato de que as obras públicas de combate às secas na década 1930, no governo Vargas, foram realizadas por empresas brasileiras e que na mesma década não houve notícia de malversação de fundos públicos.

Quanto ao “serviços agroindustriais”, deve-se ressaltar que foi em seu âmbito que se realizaram os estudos e pesquisas mais profícuos sobre a ecologia do Semiárido nordestino, conduzidos pelos agrônomos José Augusto Trindade (1940) e José Guimarães Duque (1953). Enquanto este último realizou um profundo estudo dos recursos disponíveis no Semiárido, o primeiro lutou pela necessidade da irrigação nas terras banhadas pelos açudes públicos, que deveriam ser desapropriadas.

A irrigação mediante a desapropriação de terras encontrou defensores também no Centro-Sul, como observa Hirschman (1965, p. 67):

Em 1958, o Conselho Nacional de Economia, órgão consultivo nomeado pelo Presidente da República, que não podia ser acusado de tendências revolucionárias, tornou público um relatório bem documentado sobre o problema da seca. Citando extensamente [José Augusto] Trindade, o relatório do CNE apoiava-se firmemente tanto na necessidade de desapropriação das terras irrigadas quanto na conveniência de consagra-las às culturas alimentares básicas, como forma de precaução contra os riscos da seca.

Em seguida, abordaremos dois pontos: o do financiamento da política regional pela via constitucional e o das mudanças na atuação do Estado.

### **1.1. Financiamento por via constitucional**

Se, como vimos, era comum na parte Sul do país a ideia de que o Governo realizava gastos excessivos no Nordeste sem obter resultados expressivos, em consequência do mau uso dos recursos públicos, outros setores influentes no país defendiam, ao contrário, que os recursos destinados a essa região eram insuficientes. Assim, por ocasião da votação da Constituição de 1934, grupos de intelectuais e a Associação Alberto Torres lideraram uma campanha para a destinação de recursos garantidos pela Carta Magna. Graças a isso, a Constituição de 1934 estabeleceu em seu artigo 177, a destinação de 4% da receita federal à “defesa contra os efeitos das secas” no Nordeste, sendo 3% a ser aplicado de acordo com um plano sistemático e 1% para situações de emergência. (HIRSCHMAN, op. cit.) Tem início, então, a prática de assegurar gastos para a política regional através de determinações na Carta Magna.

Vale lembrar que o golpe de estado de 1937, que instituiu o Estado Novo, tornou a Constituição de 1934 sem efeito. A Constituição de 1946, promulgada após a queda do Estado Novo de Vargas, reintroduziu o que havia sido estabelecido no art. 177 da Carta de 1934, da seguinte forma: destinação de 3% da receita federal para obras públicas no Nordeste e 1% para a *valorização* do Vale do Rio São Francisco.

Pelo visto até aqui, é indiscutível que as “soluções hidráulicas” constituíam uma política pública, nos moldes em que esta passou a ser conhecida mais recentemente.

### **1.2. Mudanças na atuação do Estado**

Na década de 1940 os debates em torno da questão regional prosseguiram de forma mais intensa, particularmente no Congresso Nacional e no Executivo. Prevalencia a ideia de adaptar a experiência da norte-americana Tennessee Valley Authority (TVA) a grandes bacias hidrográficas como a do Rio Amazonas e a do Rio São Francisco. No plano regional, o Governo decide criar duas entidades: a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF), para construir a hidrelétrica de São Francisco, e a Companhia de Valorização do Vale do São Francisco (CVSF). Enquanto a primeira cumpriria inteiramente o papel na geração e distribuição de energia elétrica, a segunda sofreu, desde o início, a influência das oligarquias locais, quanto ao mau uso dos recursos públicos.

Em 1951, Vargas toma posse, pela segunda vez, na Presidência da República, dessa feita através de eleições democráticas. Naquele mesmo ano, o Nordeste foi assolado por mais uma seca, depois de quase 20 anos bons. A oposição, de imediato cobra, soluções do novo Presidente.

Novamente se reproduziu o conhecido cenário: “frentes de trabalho”, êxodo de populações famintas e corrupção. Vargas tomou algumas medidas importantes. Em primeiro lugar, constituiu uma Assessoria Econômica, integrada em sua maior parte por economistas nordestinos (Rômulo Almeida, Acioly Borges, Cleantho Paiva Leite, entre outros). A Assessoria foi responsável pela elaboração de vários projetos, como o que resultou na lei que criou a Petrobras. A Assessoria foi também encarregada de realizar estudos para um plano federal de desenvolvimento do Nordeste, que foi concluído às vésperas do fim trágico de Vargas.

Por indicação de Horácio Lafer, Ministro da Fazenda, Vargas criou o Banco do Nordeste do Brasil, um banco de desenvolvimento regional, nos moldes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), também instituído por Vargas.

### **1.3. Passos para a mudança de diagnóstico**

A política de combate às secas apresenta dupla face. A primeira é aquela de assistencialismo deflagrado pelo Governo Federal nos momentos do flagelo climático e que dava margem à malversação no uso dos recursos públicos. A segunda fala do seu lado construtivo e comumente foi pouco difundida. Trata-se da produção científica realizada pelos quadros técnicos da IFOCS, segundo a visão da engenharia. Em 1959, Celso Furtado fez duras críticas a essa visão que dava ênfase à tecnologia e não considerava o desenvolvimento. Em livro de 1962, Furtado modifica o seu discurso anterior, e revaloriza especialmente as contribuições de Arrojado Lisboa, que dirigiu a IOCS em seus três primeiros anos de existência, José Augusto Trindade e Guimarães Duque, que realizaram importantes pesquisas sobre irrigação e ecologia do Semiárido, no âmbito do Serviço-Agroindustrial. Estes “fizeram o melhor que se podia haver feito em sua época” (FURTADO, 1962, p. 58). Mas para o autor permanece a percepção de que a política de “solução hidráulica” falhara e admitia que isso ocorria por não se ter levado em conta fatores políticos (isto é, aqueles induzidos pelo desenvolvimento em seu sentido amplo). Não bastava dar conta da tecnologia para o acúmulo de água; era necessário considerar a ação das forças que mantinham as estruturas de organização social no campo. Mesmo na perspectiva dos dias atuais, resta saber se a política regional chegou a ir ao encontro dessa questão.

Documentos oficiais deixavam clara a tendência à busca de uma mudança de política e o recurso ao planejamento econômico que partisse de um novo diagnóstico que não se limitasse aos fatores físico-climáticos. Dois estudos realizados por iniciativa da Assessoria Econômica de Vargas foram importantes para se chegar a uma nova compreensão dos problemas econômicos e sociais do Nordeste. O primeiro, realizado por Rômulo Almeida (1953), sob o título “Planejamento do combate às secas do Nordeste”. O autor defendia, pela primeira vez, que o problema não estava na escassez de chuva, mas, sim, na incapacidade de a economia adaptar-se aos fatores físico-

-climáticos. A ênfase, portanto, não deveria ser dada ao combate à seca, mas sim, a uma programação da economia regional. Era, pois, uma questão de desenvolvimento econômico. (ALMEIDA, 1953)

O segundo estudo foi realizado por Hans Singer, perito da ONU, convidado pelo BNDE, por solicitação da Assessoria Econômica de Vargas (SINGER, 1962). Durante uma permanência de três meses na região, Singer preocupou-se em mostrar que o Nordeste possuía recursos, naturais e humanos, suficientes para realizar uma política de desenvolvimento econômico, na perspectiva da redução das disparidades regionais do país, indicadas pelas Contas Nacionais, publicadas pela Fundação Getúlio Vargas, em 1952. Seu estudo parece ser a matriz da abordagem centro-periferia aplicada ao Nordeste em sua relação com o Centro-Sul do país. Tanto Almeida quanto Furtado foram influenciados por Singer (1962).

Na segunda metade da década de 1950, ocorreram vários fatos que iriam contribuir no sentido de mudanças de rumo da política para o Nordeste. Em primeiro lugar, as novas ideias no campo do desenvolvimento e do planejamento econômico-social, que explicavam o atraso do Nordeste de forma mais consistente do que aquelas que tudo reduziam à escassez de chuvas. Uma segunda ocorrência foi a execução do Programa de Metas do Governo Kubitschek, cujos investimentos em infraestrutura e indústrias de base, por se concentrarem no Centro-Sul, contribuíam para aumentar as desigualdades espaciais no país.

No mesmo período esses acontecimentos refletiram certamente no quadro político da região nordestina. Ali várias forças políticas, antes pouco notadas, passam a ganhar expressão. São movimentos sociais no campo (Ligas Camponesas) e, no meio urbano, aumento de ações sindicais e estudantis, da igreja católica, do empresariado etc que se fazem presentes no cenário nordestino. Assinale-se, ainda, a realização em 1958 das eleições para governador, que deram a vitória a candidatos de oposição ao Presidente da República. (COHN, 1973; MOREIRA, 1977; TAVARES, 2004).

As pesquisas de Guimarães Duque publicadas no final da década de 1940, a fazer interessante contraponto entre a ecologia da região e estratégia, foram também de grande valia para um novo diagnóstico.

É sob a pressão dessas diferentes forças regionais que Kubitschek procura apressar a conclusão dos estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que ele mesmo havia criado em 1956. No final de 1958, Celso Furtado, que fazia parte da diretoria do BNDE, foi encarregado pelo Presidente, de produzir, em curto prazo, no âmbito do GTDN, uma proposta que pudesse orientar a ação do Governo.

## **2. Novo diagnóstico e uma nova política regional**

O texto de Celso Furtado, “Uma política para o desenvolvimento do Nordeste”, entregue a JK em março de 1959, constitui um marco importante no sentido da mudança de rumo da ação do Governo Federal na região nordestina. Embora tenha sido publicado sob a autoria do Grupo de Trabalho acima indicado, esse documento foi, na realidade, elaborado por Furtado (HIRSCHMAN, 1965). Por uma questão de

comodidade de redação, manteremos a sigla GTDN, como sinônimo de autoria do referido texto, seguindo, pois, a literatura especializada.<sup>2</sup>

O estudo apoia-se na teoria do desenvolvimento do pós-guerra, principalmente na abordagem da CEPAL e na concepção de Myrdal (1955) sobre os desequilíbrios regionais. A influência do estudo de Hans Singer, antes citado, é também clara, embora não tenha sido explicitada no texto.

A originalidade do trabalho está na sua visão de conjunto e na apresentação bastante articulada dos diferentes componentes da realidade econômica e social da área. Trata-se de um diagnóstico consistente, cujo ponto de partida são as “disparidades regionais”, mensuradas em função dos níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul<sup>3</sup>.

Em 1956, a renda *per capita* da região Nordeste foi de 96 dólares e a do Centro-Sul de 303 dólares, ou seja, a primeira representava apenas 1/3 da segunda. Considerando que a média nacional era de 224 dólares naquele mesmo ano, a diferença da do Nordeste em relação a essa média era de 1 para 2. Conclui o GTDN: “A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar à dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional”. (GTDN, 1959, p. 7).

Acrescenta o relatório: “A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciem cada vez mais os dois sistemas econômicos já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações entre os mesmos”. (GTDN, 1959, p. 8)

Os capítulos 2 e 3 tratam do papel do setor público na dinâmica econômica da região. Até o período que foi analisado (1948-56), o setor exportador constituiu o elemento dinâmico da economia nordestina. Mas, em meados da década de 1950, as exportações perderam dinamismo e dificilmente conseguiriam recuperar os níveis anteriores. Seria preciso buscar novos impulsos de crescimento em outra direção. Eles poderiam provir do ente público, que poderia ter uma ação compensatória caso o sistema tributário nacional fosse progressivo, o que não acontecia. Não obstante, um duplo fluxo de renda era observado entre o Nordeste e o Centro-Sul. O Governo Federal transferia recursos para o Nordeste, principalmente em anos secos, com finalidade assistencialista. Um fluxo contrário ocorria por intermédio do setor privado, nos anos bons e eram aplicados produtivamente no Centro-Sul.

O GTDN retoma a questão das relações de troca entre o Nordeste, o exterior e o Centro-Sul do país, a qual já vinha sendo colocada no decorrer dos anos 50 (ALMEIDA, 1953). Na explicação apresentada pelo documento, o saldo da balança comercial do Nordeste com o exterior era positivo, apesar da redução de suas exportações. Por sua vez, o saldo da balança inter-regional (entre o Nordeste e o Centro-Sul) era negativo. A política de controle das importações para incentivar

---

2 O texto foi publicado como sendo de autoria do GTDN e não de Celso Furtado, o que vai ser mantido aqui.

3 Para o GTDN o Centro-Sul compreende os Estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e os Estados mediterrâneos (Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás).

a indústria nacional beneficiava as regiões onde a indústria estava concentrada. O saldo de divisas, incluindo a parte do Nordeste, destinava-se à importação de equipamentos sem similar nacional, a qual estava ao alcance apenas do Centro-Sul, dado o seu nível de desenvolvimento. Por sua vez, o Nordeste adquiria produtos industrializados no Centro-Sul a preços mais elevados que os dos mercados internacionais. Diz o texto: “Não tendo acesso à totalidade das divisas que produziam suas exportações, o Nordeste era induzido a despendar a renda correspondente a essas divisas em compras no sul do país”. (GTDN, 1959, p. 26). E acrescenta: “É este um caso típico de medidas que, embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundariam em prejuízo direto da região menos desenvolvida”. (GTDN, 1959, p. 28)

O estudo chega a estimar as perdas da região nessa espécie de “comércio triangular”. Entre 1948 e 1956, teria havido uma transferência anual de recursos para o Centro-Sul da ordem de 24 milhões de dólares.<sup>4</sup>

## 2.1. O papel da indústria

Na visão do GTDN, superar o declínio do setor externo significava voltar-se para o mercado interno (tal como ocorreu na região Centro-Sul, desde a década de 1930), o que, por sua vez, implicaria a industrialização.

Qual o perfil industrial do Nordeste em relação ao Centro-Sul? Em 1950, 406 mil pessoas estavam empregadas nas indústrias de transformação nordestinas, incluindo atividades semiartesanalais, total que correspondia a 9,1% da população urbana. No mesmo ano, no Centro-Sul, a ocupação industrial alcançou 1,8 milhões de pessoas, correspondendo a 13,2% de sua população urbana. (GTDN, 1959)

No mesmo ano, o subemprego é estimado em 460 mil pessoas (ou seja, 10% da população urbana, total e 31% da população em idade de trabalhar). Em 1956, a população desempregada teria atingido 512 mil pessoas. O desenvolvimento industrial era considerado como o único meio de absorver o subemprego que se avolumava nas cidades do Nordeste.

Por outro lado, o GTDN considerava que a industrialização não seria suficiente para ocupar a massa de desempregados da região. Por isso, seria necessário cuidar também do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas semiáridas. Esses seriam os caminhos para modificar a estrutura ocupacional do Nordeste semiárido.

O desenvolvimento industrial, por seu lado, encontrava um obstáculo na agricultura nordestina, cujos rendimentos, sendo mais baixos que os da agricultura do Centro-Sul, faziam com que os preços relativos dos alimentos tendessem a elevar-se mais no Nordeste. O relatório afirma mesmo que a agricultura é o ponto mais fraco para as indústrias do Nordeste e que, portanto, a industrialização tem na reestruturação da agricultura o seu pré-requisito.

---

4 Constituiu uma novidade o fato de que um documento oficial apontasse equívocos do próprio Estado ao apontar políticas que agravavam as dificuldades econômicas de uma dada região, já afetada por fatores negativos de outra ordem, como era caso do Nordeste, entre 1948 e 1956.



## 2.2. As secas e a irrigação

Em sua análise a respeito das secas, o GTDN afirma enfaticamente que este não é o problema principal da economia da região semiárida, mas, sim, a forma como esta se organiza. Na verdade, a economia nordestina constitui-se em complexo de pecuária extensiva, algodão mocó e agricultura de subsistência. O fazendeiro se apropria da quase totalidade da produção pecuária e divide o algodão em partes iguais com o agricultor. A agricultura de subsistência mantém a mão de obra empregada a um baixo custo, sem maiores encargos monetários para o proprietário. Desse modo, interessa a este conservar em suas terras o máximo de moradores. Compreende-se, assim, a importância da agricultura de subsistência para esse tipo de economia, a qual explica o elevado contingente demográfico na região semiárida.

Na associação agricultura extensiva/agricultura de subsistência encontra-se, para o GTDN, a fragilidade da economia do Semiárido ao impacto das secas (as quais provocam, periodicamente, crises de produção). E o peso da agricultura de subsistência explica, por sua vez, as consequências sociais das estiagens periódicas. Ou seja, é porque existem grandes parcelas de população pobre, fora da economia de mercado, que a seca representa o drama humano que é para os nordestinos.

Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas, que impossibilite a agricultura de subsistência, basta para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí suas características de calamidade social. (GTDN, 1959, p. 65)

O documento continua em tom progressista, quando afirma que “os efeitos dessas crises se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa” (GTDN, 1959, p. 68). Em outra parte, lê-se: “os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora”. (GTDN, 1959, p. 67)

Referindo-se à seca de 1958, o documento afirma que a política federal de combate às secas, seguida até então era equivocada. Naquele ano, 500 mil pessoas foram ocupadas nas “frentes de trabalho”, significando isto que uma pessoa em duas que trabalhavam na agricultura das áreas efetivamente atingidas pela seca foram reduzidas à total indigência. Além do mais, a política do Governo Federal, seja de curto prazo (através das medidas de emergência), seja de longo prazo (*açudagem*), acabava tendo a função de reter a população na área, com o que tornava baixo, para o fazendeiro, o risco de uma redução de mão de obra após a estiagem.

A solução defendida pelo GTDN seguia em duas direções:

- a) aproveitamento de novas áreas agrícolas (os vales úmidos do litoral e do Maranhão), para onde, aliás, já se dirigia um importante fluxo migratório), através da colonização;
- b) desenvolvimento capitalista da agricultura do semiárido, a qual se especializaria na cultura de plantas xerófilas e na pecuária;

A reforma agrária, que vinha sendo amplamente debatida no país, não é objeto explícito de preocupação do GTDN, cuja proposta visa, nitidamente, ao desenvolvimento capitalista da região. No fundo, esperava-se que o avanço do capitalismo no Nordeste provocasse as reformas no campo, onde prevaleciam relações semifeudais. A concretização de um projeto de colonização na própria do Semiárido (parte do Estado do Maranhão, no caso) apressaria o processo de transformação no setor agrário nordestino.

A segunda parte do documento continha o Plano de Ação, composto de quatro diretrizes básicas:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do interior do Maranhão, que receberiam os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia do Semiárido – conforme visto acima.

### **2.3. O planejamento regional na prática**

O relatório do GTDN apresentado em público pelo Presidente Kubitschek como proposta do Governo para o desenvolvimento do Nordeste em geral foi bem aceito pelas forças progressistas, inclusive os Partidos Comunista e Socialista. Estas forças políticas criticaram, entretanto, a política para o campo, considerada por elas como conservadora. Na realidade, uma das peças fundamentais, a colonização no Estado do Maranhão, representou um grande desafio, pois aquelas terras, localizadas nas franjas da floresta amazônica, há certo tempo já pertenciam a “grileiros”. Isso tornou o “Projeto do Maranhão” bastante atacado pelas forças conservadoras e de difícil execução.

A Sudene foi criada em dezembro de 1959, mediante aprovação legal no Congresso. O seu modelo de desenvolvimento regional era abrangente, no sentido de que buscava tratar de vários setores econômico-sociais ao mesmo tempo. Além da indústria e da agricultura, o planejamento do Nordeste incluía os seguintes setores e atividades: infraestrutura (energia elétrica, transportes e saneamento básico), abastecimento, irrigação, pesca, habitação, pesquisa (de recursos minerais e recursos hídricos), saúde pública, educação de base e cartografia. Essa abrangência se devia à concepção global de planejamento da época e à ausência do Governo Federal em muitas daquelas atividades.

É fora de dúvida que a política industrialização era o carro-chefe da Sudene, cuja base eram os incentivos cambiais, financeiros e fiscais. Inicialmente, a legislação atribuía poderes ao órgão de planejamento para conceder os seguintes estímulos:

- Câmbio favorecido ou de custo ou concessão de autorização para licenciamento de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados ao Nordeste;
- Isenção de impostos e taxas à importação de equipamentos destinados ao Nordeste, sobretudo os destinados às indústrias de base e à alimentação;
- Recomendação de aval para financiamento de investimentos direcionados ao Nordeste e concedido pelo BNDE e o BNB.

O fim das isenções cambiais imposto pelo Governo de Jânio Quadros, em 1961, tornou necessário buscar um novo incentivo, que acabou surgindo com a ideia de usar a isenção do Imposto de Renda de uma forma bastante original. Esta possibilitava ao empresário aplicar, em empreendimentos seus ou de terceiros, localizados no Nordeste, até 50% do Imposto de Renda por ele devido.

Esse importante dispositivo era o art. 34 da Lei 3.995 de 14 de dezembro de 1961, com a seguinte redação:

É facultado às pessoas jurídicas de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50% nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao investimento ou aplicação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Em 1963, o Governo estendeu o benefício em questão às empresas estrangeiras (art. 18 da Lei. 4.239 de 27 de junho de 1963).

É esse o teor do mecanismo 34/18 que, para o bem ou para o mal, considera-se uma inovação social, pois nesse formato não existiu antes em nenhuma experiência no país ou estrangeira de política regional. Nos primeiros anos de sua aplicação, ele foi utilizado amplamente pelos capitais do Centro-Sul do país ou destes associados com capitais estrangeiros. Graças ao atrativo inerente a esse dispositivo, ao que se somava o financiamento público (BNDE e BNB) a baixo custo, assistiu-se a um verdadeiro *boom* econômico do Nordeste, que vai de 1964 a 1971. (MOREIRA, 1979) Mas, se no início, o 34/18 destinava-se exclusivamente ao Nordeste, em 1963 parte dele foi estendido à Amazônia e vários outros “sócios” foram incorporados nos anos seguintes pelos governos militares, o que reduziu consideravelmente a parcela destinada ao Nordeste via Sudene. As parcelas maiores foram carreadas para o PIN e o Proterra (31% e 21%, respectivamente). Outros beneficiários foram depois incluídos, como a Embraer, o turismo e o reflorestamento, o que fez com que a parte do Nordeste baixasse a pouco mais de 25% dos incentivos do 34/18.

O instrumento de planejamento era o Plano Diretor. Quatro desses planos foram elaborados e executados pela autarquia de desenvolvimento. (CARVALHO, 2014)

Por volta de 1973, decisão da cúpula do governo militar inicia a política de polos de desenvolvimento, com a instalação do Polo Petroquímico de Camaçari. A União e o Governo do Estado da Bahia foram os principais financiadores desse polo. Outros polos como os de indústrias portuárias foram previstos, mas tiveram que esperar algum tempo até se tornarem atrativos aos investimentos, como nos casos de SUAPE, em Pernambuco, e depois Pecém, no Ceará.

Com a crise financeira do final da década de 1970, o Banco Mundial aporta ao Nordeste e influi cada vez mais na política de desenvolvimento da região. Essa presença culmina com a elaboração do “Projeto Nordeste”, de iniciativa do Banco Mundial, com a participação de consultores especiais, coordenados por pessoal do Banco. A Sudene ficou mais uma vez à margem desse projeto, que ficou conhecido, pejorativamente, como “nordestão”.

Na década de 1990, aprofunda-se o declínio do órgão de planejamento regional, agravado por práticas de corrupção, identicamente ao que se verificava há mais tempo na Sudam. O governo de Fernando Henrique Cardoso, em face dessa questão, extingue as duas autarquias.

Eleito para o período presidencial de 2002-05, e reeleito em 2006, Luiz Inácio Lula da Silva, recriou as duas instituições. Mas elas, principalmente a Sudene, não recuperaram os instrumentos de ação de que dispunham antes, a começar pelos que se destinavam ao financiamento à atividade produtiva, através de incentivos fiscais.

### **3. Síntese de alguns resultados à guisa de conclusão**

Neste texto, procuramos apresentar as políticas do governo federal para o desenvolvimento do Nordeste, o que nos levou a observar o seu desdobramento no período de mais de um século. Ao longo desse tempo, dois momentos destacam-se claramente: o da política de “soluções hidráulicas”, de 1909 a 1958; e o de desenvolvimento econômico, de 1959 ao presente. A bibliografia em língua portuguesa sobre essa temática é considerável. O esforço que fizemos foi sobretudo de tentar colocar em poucas páginas, tema tão vasto. O que fizemos foi, sim, uma condensação, e com esse fito buscamos ir ao encontro de leitores interessados, particularmente estudantes de planejamento urbano e regional e de áreas conexas.

O tema da água perpassa o primeiro momento e avança em parte do segundo. O texto, portanto, reflete isso. Aproveitaremos, pois, esta última parte do trabalho para evidenciar pontos referentes ao segundo momento, cujo eixo principal são a política de industrialização e o desenvolvimento.

#### **3.1. Avaliações**

O modelo de planejamento do desenvolvimento do Nordeste centrado na industrialização e em mudanças na agricultura, mas abrangendo também outros setores e atividades, nos Governos militares, restringiu-se praticamente à política de incentivos à indústria e à agricultura. A avaliação dos resultados deve, portanto, referir-se a esse foco que passou a ser dado àquela política, que, antes de mais nada, não contemplou os aspectos sociais.

Durante a ditadura militar, o que valia para o Nordeste e para o Brasil, como um todo, era o desempenho da economia. E sob esse aspecto, é inquestionável que a industrialização incentivada do Nordeste permitiu que essa região crescesse em média mais do que o Brasil. E com isso a disparidade em relação ao Centro-Sul não continuou aumentando.

Apenas dois anos após os primeiros investimentos industriais dos artigos 34/18, no Nordeste, Hirschman (1967) realizou um estudo sobre essa política, a convite do Banco Nacional de Econômico (BNDE). Para ele, essa política constituía o passo mais significativo que até então se dera para o progresso da região nordestina. Tratava-se de um caso único, que poderia ser seguido por outros países, em busca do desenvolvimento de regiões atrasadas. Mas alertava que os incentivos em questão não deveriam ser estendidos à agricultura, cujos problemas de fundo eram de ordem estrutural.

Outras pesquisas sobre o mesmo tema foram realizadas posteriormente, como, por exemplo, a de Paulo Haddad (1996). Para este, o resultado da política para o Nordeste foi favorável ao desenvolvimento dessa região, “apesar de todas as mazelas em que se envolveram os órgãos e as instituições de coordenação” dessa política, as quais vão desde a aprovação de incentivos fiscais para projetos de interesse social duvidoso, até o enorme desperdício de recursos públicos em programas para o atendimento de interesses clientelísticos.

O autor observa que, entre 1960 e 1989, mais de 2.700 projetos foram beneficiados pelo sistema de incentivos administrados pela Sudene, os quais geraram 590 mil empregos. Esses incentivos representaram o montante de US\$ 16,4 bilhões, para um total de US\$ 47,1 bilhões de investimentos, ambos naquele mesmo período.

Entre 1960 e 1988, o PIB da região passou de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 51,3 bilhões, o que correspondeu a uma taxa média de crescimento de 6,6%, maior do que a média nacional no mesmo período. (HADDAD, 1996, p. 143)

O autor apresenta dois importantes indicadores para mostrar que houve melhoria também no plano social. De fato, o primeiro, a esperança de vida ao nascer, passa de 44 anos em 1970, para 58 anos em 1988. O segundo, a taxa de alfabetização do Nordeste: ela sobe de 45,3% em 1970, para 63,5% em 1988. É certo, porém, que se a comparação é feita com o Sudeste e o Sul do país, os dados relativos ao Nordeste ficam bem atrás.

### **3.2. As últimas duas décadas**

Ao recriar as superintendências do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou o retorno dos incentivos fiscais, cuja aplicação iria de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal. O governo mostrou-se decidido a imprimir outra forma de conduzir o tratamento da questão nordestina, o qual passaria a contar com grandes investimentos na indústria, em infraestrutura e em gastos sociais, a implicar uma ação mais direta da União. No setor industrial, as atividades contempladas foram: refinarias de petróleo, siderurgia, estaleiros navais, montadoras de automóveis, e celulose. Em infraestrutura, destacam-se: ferrovias (a Nova Transnordestina e a Fiol), rodovias e aeroportos. E nesse último item, destacava-se a transposição do Rio Rio São Francisco.

Os gastos sociais compreendiam transferências de renda, principalmente os programas Bolsa-Família e Minha Casa, Minha Vida, que foram administrados pelos respectivos ministérios setoriais.

Devido a essa amplitude, a ação estatal visando ao desenvolvimento do Nordeste extrapolou a coordenação unicamente pelo Ministério da Integração Nacional. Esse tentou implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujos instrumentos que substituíram os incentivos fiscais (antigos 34/18 e Finor) funcionam de forma emperrada e muito contraditória. Em face disso, ao procurar uma inserção regional mais abrangente, o governo recorreu a outros órgãos da administração direta (BNDES) e indireta (Petrobras), como também aos Estados. O governo federal engajou-se em projetos de grande porte na região nordestina, principalmente nos polos industriais portuários: Suape, em Recife; Pecém, em Fortaleza; Itaquí, em São Luís do Maranhão; e Aratu, em Salvador. Os arranjos produtivos locais (APL) também contaram com o apoio do governo federal.

A crise política e econômica, iniciada em 1916, repercutiu fortemente no país, principalmente na região nordestina. O estudo desse momento requer uma análise de conjuntura, que ultrapassa o escopo deste trabalho. Entretanto, concluindo este item, abordaremos ainda um ponto. Em 1998, a empresa automobilística Ford deixa a região metropolitana de Porto Alegre e se instala no Polo Petroquímico de Camaçari. Esse não foi um processo tranquilo, pois havia a candidatura do Rio de Janeiro, preferida por grupos localizados no Sudeste e no Governo Federal. Porém, os nove governadores do Nordeste, reunidos, recomendaram ao Governo Federal a instalação da Ford na Bahia. Tiveram sucesso em seu pleito. Guerra fiscal? Provavelmente, sim. Mas os nordestinos não pensam assim e desejam apenas os mesmos direitos das demais regiões do país de contarem com grandes plantas industriais, inclusive as automotivas, em seus espaços.

Recentemente, o Senado Federal aprovou o novo Regime Automotivo e a prorrogação dos incentivos fiscais para fins de política regional, por mais cinco anos. A votação quase unânime, que contou com forte articulação dos senadores dos Estados do Nordeste, garantiu a continuidade das empresas montadoras automotivas nessa região, nas metrópoles de Salvador, Recife e Fortaleza. É interessante notar que esse fato acontece em um momento de grandes incertezas políticas e econômicas para o país, a saber, 2018.

Os dois casos citados falam da tomada de posição conjunta dos governadores dos Estados nordestinos no âmbito da Federação – ideia do esquema de planejamento regional que remonta a 1959 e apresentou bons resultados.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Rômulo. *Planejamento do combate às secas*. Fortaleza, BNB, 1953.

CARVALHO, Otamar. *Desenvolvimento regional: um problema político*. Campina Grande, EDUEPB, 2014.

COHN, Amélia. *Desenvolvimento regional e crise*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

DUQUE, Guimarães. *Estudos de solos e águas no Nordeste*. Fortaleza, BNB, 1953.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, (1962).

\_\_\_\_\_. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura 1962.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Presidência da República, Imprensa Nacional, 1959.

HADDAD, Paulo R. A experiência brasileira de planejamento regional. In: IPEA: *Política regional na era da globalização*. Debates. Brasília, n. 12, p. 133-144, 1996.

HIRSCHMAN, Albert. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do mecanismo do Artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*. Rio Janeiro, *Fundação Getúlio Vargas*, ano 21, nº 4, dez. 1967, Separata.

MARTIN Jean-Marie. *Processus d'industrialisation et développement énergétique du Brésil*. Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, 1966.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SINGER, Hans. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do nordeste*. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

TAVARES, Hermes Magalhães. *Planejamento regional e mudança*. Rio de Janeiro, IPPUR, 2004.

## ANEXO

**Tabela 1**  
**Brasil – Distribuição da produção industrial segundo as regiões – 1907-1970**

REGIÕES	ANOS					
	1907	1919	1939	1950	1960	1970
<b>1. Norte</b>	<b>4,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>
<b>2. Nordeste</b>	<b>16,7</b>	<b>16,1</b>	<b>10,4</b>	<b>9,3</b>	<b>7,7</b>	<b>5,7</b>
<b>3. Sudeste</b>	<b>58,2</b>	<b>66,0</b>	<b>74,3</b>	<b>75,5</b>	<b>78,1</b>	<b>80,8</b>
São Paulo	15,9	31,5	45,4	46,6	54,4	58,1
Rio de Janeiro	37,8	28,2	22,0	21,1	17,3	15,7
<b>4. Sul</b>	<b>19,9</b>	<b>16,2</b>	<b>13,8</b>	<b>14,0</b>	<b>12,5</b>	<b>12,0</b>
R. G. do Sul	13,5	11,1	9,8	8,6	6,9	6,3
<b>5. Centro-Oeste</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE – Censos industriais, apud Cano (1977) e Diniz (1991).

**Tabela 2**  
**Brasil – População das capitais dos Estados – 1872, 1890, 1900 e 1920**

Capitais dos Estados	Habitantes			
	1872	1890	1900	1920
Aracaju	8.559	16.336	21.132	37.440
Belém	61.997	50.064	96.560	236.402
Belo Horizonte	-	-	13.472	55.563
Curitiba	12.651	24.553	49.755	78.986
Cuiabá	35.987	17.815	34.393	33.678
Florianópolis	25.709	30.687	32.229	41.338
Fortaleza	42.458	40.902	48.369	78.536
Goiânia	19.159	17.181	13.475	21.223
João Pessoa	24.714	18.645	28.793	52.990
Maceió	27.703	31.498	43.427	74.166
Manaus	29.334	38.720	50.300	75.704
Natal	20.392	13.725	16.056	30.696
Niterói	47.548	34.269	53.433	86.238
Porto Alegre	45.998	52.421	73.674	179.263
Rio de Janeiro	274.972	522.651	811.443	1.157.873
Recife	116.671	111.556	113.106	238.843
Salvador	129.109	174.412	205.813	283.422
São Luiz	31.604	29.308	36.798	52.929
São Paulo	31.385	64.934	239.820	579.033
Teresina	21.692	31.523	45.316	57.500
Vitória	16.157	16.887	11.805	21.866

Fonte: Recenseamento do Brasil de 1920.



**Tabela 3**  
**Brasil – Distribuição da produção industrial segundo as regiões e os principais Estados 1975-1990**

	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>
Norte	1,5	2,4	2,5	3,1
Amazonas	0,7	1,6	1,7	2,0
Pará	0,6	0,7	0,6	0,9
Outros Estados	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>Nordeste</b>				
Nordeste	6,6	8,1	8,6	8,4
Pernambuco	2,2	2,0	2,0	1,8
Bahia	2,1	3,5	3,8	4,0
Outros Estados	2,3	2,6	2,8	2,6
<b>Sudeste</b>				
Sudeste	76,3	72,6	70,9	69,3
São Paulo	55,9	53,4	51,9	49,3
Rio de Janeiro	13,5	10,6	9,5	9,9
Minas Gerais	6,3	7,7	8,3	8,8
Espírito Santo	0,6	0,9	1,2	1,3
<b>Sul</b>				
Sul	14,8	15,8	16,7	17,4
Paraná	4,0	4,4	4,9	5,6
Santa Catarina	3,3	4,1	3,9	4,1
R. G. Sul	7,5	7,3	7,9	7,7
<b>Centro-Oeste</b>				
Centro-Oeste	0,8	1,1	1,4	1,8

Fonte: Censos demográficos cf Negri e Pacheco.



# Formatos institucionais e arenas políticas da formulação de políticas de desenvolvimento regional: três experiências brasileiras

Rainer Randolph<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O presente trabalho tem por finalidade analisar e debater a relação entre planejamento, gestão e ações do Estado e a produção do espaço. A própria experiência histórica brasileira se oferece como exemplo bastante instigante para uma reflexão sobre diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre um território nacional.

A referência empírica para a reflexão serão as diferentes formas contemporâneas de exercício do poder no território por meio de diferentes arranjos constitucionais, institucionais, políticos e sociais. Para contextualizar o debate, o presente trabalho será iniciado por uma pequena análise do movimento histórico entre momentos de centralização e descentralização do Estado brasileiro. Observa-se fases com centralismo e até autoritarismo exacerbado (ditadura) que foram seguidos por períodos de descentralização (democratização) onde havia o fortalecimento de articulações políticas entre Estado e sociedade e mesmo no bojo da sociedade. Vale destacar o surgimento de pressões e manifestações políticas oriundas de mobilizações sociais que procuravam influenciar o poder instituído diretamente para fazer valer seus interesses.

Diferentes formas de produção (política) do espaço (local, regional, nacional) se expressam, mais recentemente, em diferentes ações realizadas por parte do Estado e da sociedade que podem resultar em (re)arranjos do poder político em diferentes escalas que, assim, alteram as condições para planejamento e gestão do território em diferentes escalas. São experiências cuja compreensão pode permitir a identificação de novas oportunidades de produção (institucionalização) de espaços políticos e sociais.

Objetiva-se, no presente ensaio investigar três dessas diferentes experiências e suas semelhanças e diferenças em relação a determinados critérios que serão elaborados através de uma rápida reflexão. Esses critérios podem dizer respeito, de uma forma geral, a três elementos que caracterizam os diferentes formatos em diferentes escalas; a saber, o envolvimento de arenas políticas e arranjos institucionais, de agentes políticos e sociais e suas agendas e, *last but not least*, das articulações dentro e entre escalas territoriais. No âmbito do presente trabalho optou-se limitar a análise a diferentes arenas envolvidas nas experiências.

Foram escolhidas três experiências relativamente recentes relativas a formatos de articulações do poder em arenas:

---

<sup>1</sup> Professor Titular aposentado da UFRJ e Professor Colaborador do Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ. E-mail: rainer.randolph@gmail.com

- (i) a tentativa de formular a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR II, protagonizada pelo então Governo Federal desde 2012/13;
- (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento em determinado estado brasileiro a partir de uma base social que apenas se institucionaliza a posteriori e
- (iii) a constituição de consórcios públicos que ultrapassam a esfera local/municipal que lhes dão origem.

Portanto, se impõe uma metodologia que consegue identificar e comparar as complexas articulações entre determinadas arenas e articulações políticas e institucionais, no sentido de Offe e de outros cientistas políticos, e diferentes formas de arranjos territoriais que são base, referência ou mesmo produto daquelas articulações políticas de planejamento e gestão.

O ensaio terminará com um primeiro balanço a respeito das mencionadas experiências que visam articular e formular propostas para o desenvolvimento regional através do envolvimento de diferentes arenas (políticas, sociais) e de diferentes formatos (institucionais).

## **2. Centralização, Descentralização e Cooperação Federativa**

Para poder investigar e, especialmente, comparar as acima mencionadas experiências, é necessário estabelecer um marco conceitual capaz de ser desdobrado em um instrumental analítico que seja aplicável às experiências em pauta.

Parte-se do pressuposto que o elemento chave para estabelecer esse marco é a investigação do poder que é “produzido” e que “circula” tanto na sociedade como no Estado. A perspectiva do presente trabalho é que o poder como “relação entre Estado e sociedade” só pode ser analisado e compreendido quando ambos os “lados” são contemplados. Apenas assim se torna possível mostrar a produção política do espaço social, onde o “político” está presente, diferenciadamente, tanto no Estado como na sociedade. Diante da complexidade destes processos, abordagens são insuficientes e limitadas que ou atribuem ao Estado um alto grau de autonomia frente à sociedade ou veem o Estado como mero reflexo, determinado pela sociedade e por suas estruturas como, por exemplo, pelas relações sociais de produção.

Como passo inicial da investigação daquelas experiências específicas acima mencionadas e como forma de contextualizá-las, a discussão do presente ensaio fará referência a um quadro histórico mais geral a diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre a sociedade e sobre parcelas de um território nacional. Encontra-se, aí, um movimento histórico entre períodos históricos de centralização e descentralização do Estado brasileiro fenômeno que se pode chamar de “cooperação federativa” na medida em que expressa a distribuição e articulação do poder entre diferentes níveis da federação.

Nota-se, logo, que parecia haver algum tipo de “pêndulo histórico” ou – como formulou Golbery do Couto e Souza – de “movimento de sístole e diástole da nação” que vai de formas até extremas de centralização (até de ditadura) a situações de

criação de uma nova ente federativa e sua autonomia em relação às demais como se encontra em períodos mais recentes.

Num breve panorâmico a respeito da trajetória das Constituições brasileiras desde a declaração da República até a última Constituição de 1998, pode-se constatar que no primeiro momento, por ocasião da constituição do Brasil como Republica Federativa, essa expressa, em 1891, a existência de um pacto político que sustentava determinadas relações entre governo federal e oligarquias regionais. Havia, aí, indícios de um estímulo à descentralização (vide o Art. 68 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – de 24 de fevereiro de 1891). Na Revolução de 1930 se rompe esse processo, que culmina na forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937 que instituiu o autoritário “Estado Novo”. No período posterior, entre 1946 e 1964, um novo regime democrático com uma nova Constituição de 1945 (re)inaugura um movimento de descentralização entre os entes federais e com a sociedade.

A Constituição de 1967, por sua vez, sanciona de fato uma nova fase centralizadora que se estabelece com o regime militar em 1964 (vide Santos, 2008). Na segunda metade da década de 1970 vão se fortalecendo manifestações adversas por vários segmentos da população que começaram a questionar e combater o regime então vigente. Após anos de luta, em 1985, foi empossado o primeiro governo civil após o período ditatorial e em 1988 foi promulgada uma nova Constituição do país com caráter fortemente descentralizador.

O caráter dessa Constituição é resultado das mobilizações políticas e sociais durante a sua elaboração dentre as quais o movimento municipalista é de particular interesse no contexto do presente trabalho. Pois, uma das mudanças mais significativas que a nova Constituição introduz é o reconhecimento do nível municipal como ente federativo e “responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais” (SANTOS, 2012). O município ganha competência para tributar e ter acesso, através de critérios mais específicos, a repasses federais e estaduais por meio de Fundos de Participação dos Estados e de Participação dos Municípios.

Em síntese, ao observar a história das Constituições brasileiras nota-se como fases de centralismo e até autoritarismo exacerbado (ditadura) foram seguidos por períodos de descentralização (democratização) onde havia o fortalecimento de articulações institucionais (e até constitucionais) por dentro dos próprios aparelhos do Estado e nos diferentes níveis ou escalas do exercício do seu poder entre diferentes entes federativas – aquilo que se pode chamar de “cooperação federativa”. Mas, também se modificaram, mais ou menos profundamente, as próprias relações do Estado (em suas diferentes níveis; desde a união, os estados e municípios) com a sociedade na medida que houve diferentes tentativas de estabelecer no país uma democracia em moldes basicamente liberais.

A constituição de 1988 parece-nos significar uma sinalização clara para fortalecer a descentralização do poder do Estado. No entanto, na fase atual no novo milênio, cresceram os questionamento a respeito da forma adotada de descentralização e do

compartilhamento entre os entes federativos com o envolvimento (diferenciado) de determinados segmentos sociais.

Inserem-se, nesta problemática da centralização/descentralização e do questionamento das limitações ou obstáculos que resultaram da constituição federal de 1988, as acima mencionadas três experiências recentes (entre década de 1990 até os dias de hoje) cujas características parecem expressar diferentes faces dos processo de produção, circulação e exercício do poder. Os formatos aqui analisados precisam ser compreendidos em seus significados políticos e institucionais e não como meras mecanismos diferenciados de articulação técnico-administrativa.

### **3. A articulação entre três arenas como instrumento conceitual**

No presente trabalho, uma primeira análise e interpretação comparativa das experiências de colaboração federativa e institucional será realizada a partir de um arcabouço que permite contemplar relações entre diferentes escalas de Estado, governo e sociedade e movimentos conflitantes ou mesmo contraditórios entre os agentes envolvidos. Para não sobrecarregar o presente texto, essa investigação usa como referência principal apenas um autor; o que, na verdade não constitui nenhuma limitação conceitual na medida em que a proposta deste autor dialoga com as perspectivas de Poulantzas (1981), Jessop (2009) e, em última instância, com Gramsci (1999) como explicitado em outros lugares (MIGUEL, 2014, RANDOLPH, 2015, 2016).

Este autor é Offe (1981) que compreende os processos de produção do poder – ou seja as relações entre Estado e Sociedade – diferenciados em três diferentes níveis ou escalas. Como diz, essas três arenas estão dispostas uma sobre a outra de forma conflitiva.

Apresentado numa forma resumida (para uma apresentação mais detalhada vide Randolph 2014), pode se distinguir as três arenas da seguinte maneira:

- (i) os processos políticos propriamente ditos acontecem numa primeira arena e resultam na tomada de decisões no interior do aparato estatal. Não obstante, não é aqui que se produz esse poder. Os protagonistas são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e recursos escassos;
- (ii) mas, essas elites têm o espaço disponível para suas decisões determinado por forças sociais num nível por baixo do mencionado primeiro em que se produz, distribui e institui o poder político. Essa segunda arena é bem menos visível do que a primeira. Nesta segunda arena os protagonistas são as forças sociais que influenciam as opiniões dos políticos e suas percepções e, assim, “as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as consequências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas» (OFFE 1981, p. 128);
- (iii) por sua vez, a distribuição do poder social que determina as chances de formar e mudar a realidade política acontece em outra arena – a terceira – onde ocorrem – quando há – as mudanças da própria matriz social. Essas mudanças ocorrem na medida em que, por exemplo,

.. o poder do mercado, a legitimidade política ou a força de organização que um grupo ou uma classe usufrui, durante certo tempo, podem, ... ser reduzidos (...), ou outro grupo pode abrir para si novos canais de influência, formar novas alianças ou conquistar posição hegemônica mediante referência a valores, ideais e visões novos (OFFE, 1981, p. 130).

O protagonismo, nesta arena, cabe, portanto, à luta pela redistribuição do poder social que dá origem a transformações que alteram os “pesos” relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (das agendas e dos temas políticos). Trata-se aqui das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição.

De uma forma esquemática, essa superposição se apresenta assim:

**FIGURA 01 – Três Arenas**

<b>Arenas</b>
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos
3. Situação e mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão

*Fonte: elaboração própria.*

É essa perspectiva conceitual que permite acionar determinadas chaves instrumentais que vão permitir análise e interpretação de três experiências, bem como a comparação entre elas, que serão introduzidas no item seguinte.

#### **4. Produção política de espaços sociais em escala regional. Experiências brasileiras recentes**

Julga-se que as acima muito brevemente mencionadas experiências apresentam uma oportunidade de mostrar diferentes formas de produção política de espaços sociais e permitirão obter uma ideia mais clara sobre as articulações entre Estado, Sociedade e Território que estão presentes nas diferentes tentativas de formular “políticas de desenvolvimento” em diferentes escalas territoriais (“regionais”).

São essas:

- (i) um esforço relativamente recente por parte do Governo Federal, mais especificamente do Ministério da Integração Nacional em 2012 e 2013, de formular uma política nacional de desenvolvimento regional a partir de uma ampla consulta à sociedade através de Conferências Estaduais, Macrorregionais e Nacional;
- (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1990 a partir de uma base social e

- (iii) a constituição de consórcios públicos, especialmente consórcios intermunicipais, a partir de uma base local dentro de um dado arcabouço legal que ganhou forma institucional com a aprovação da Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005 e suas posteriores regulamentações. Pretende-se aproveitar essas três experiências para mostrar as diferentes relações de interação e poder dentro do Estado (Governo federal) e entre diferentes níveis (escalas) de governo (Estado); no interior do nível municipal e em relação à sociedade num dos estados (unidade da federação) do Brasil.

A forma esquemática das três arenas como apresentado em Figura 1 será usada para facilitar a apresentação sintética de cada uma das experiências – PNDR II, CO-REDES, Consórcios Públicos – e, depois, a comparação entre elas.

Sem entrar em maiores explicações, na Figura 02 abaixo encontra-se essa análise esquematizada do caso da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional II de 2013<sup>2</sup>.

**Figura 02 – Política Nacional de Desenvolvimento Regional II**

Arenas	Características
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado Hegeliano” – supervisor – que estrutura as possibilidades de manifestação da sociedade
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	“Convocação” da sociedade civil através de um organização de participações em conferências em diferentes escalas, indicação de representantes etc. (determinados segmentos sociais)
3. Situação e mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Sustento social de uma proposta e processo política – é a grande pergunta particularmente após as eleições de 2014

Fonte: Elaboração própria.

O processo de formulação da Política de Desenvolvimento Regional se iniciou através e a partir de uma série de conferências em diferentes âmbitos e escalas. Essas conferências contaram com a presença de quatro segmentos da sociedade brasileira: integrantes do poder público, sociedade civil, setor empresarial e instituições de ensino, pesquisa e extensão, além de convidados.

Em síntese, realisticamente, é necessário admitir que os mecanismos de participação da sociedade na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional foram bastante complexos e tentaram incluir alguns segmentos representativos da sociedade em cada região (unidade da federação). Mesmo assim, o que prevalece nos procedimentos dos debates e dos processos de afunilar os diferentes agentes envolvidos foi a agenda pré-estabelecida do Ministério (Secretaria de Desen-

2 Para uma apresentação dessa política veja Alves, Rocha Neto 2014 e a apreciação por Brandão 2014.



volvimento Regional). Essa afirmação, que obviamente aponta para as limitações do esforço que, por sua vez, são sistêmicas e intrínsecas a um projeto que é, em primeiro lugar, o de um governo ou de um Estado.

É neste sentido que esse Estado – de uma forma, expressão de uma razão hegeliana – toma a tarefa por si a propor uma agenda de debates e, assim, a organizar essa forma de envolvimento da “sociedade civil” (bem no espírito de Hegel; conforme a agenda que serviu como orientação do processo) para o “bem comum”. Em princípio, não há nenhuma conotação negativa nessa interpretação da iniciativa do MI e do IPEA. Não há como não reconhecer que a “sociedade brasileira” não foi capaz de lidar com o problema das desigualdades regionais. Até onde o Estado vai ser melhor sucedido precisa ser aguardado.

Em relação ao segundo caso acima introduzido, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, a representação esquemática da análise e interpretação do caso consta na Figura 03:

**Figura 03 – Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE**

<b>Arenas</b>	<b>Características</b>
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	Suporte legal como expressão do poder político
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	Instituição de um “poder político” regional a partir de uma formulação de agendas regionais
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Formação e distribuição do poder social a partir de uma determinada matriz social (regional)

*Fonte: Elaboração própria.*

O que essa figura pretende mostrar é a possibilidade em compreender as características mais básicas dos COREDEs a partir do acima introduzido arcabouço conceitual. Pois, a lógica desses Conselhos os aproxima a formuladores de Políticas Regionais de Desenvolvimento que lançam mão de articulações e negociações entre diferentes arenas político-sociais.

Mesmo antes da preocupação por parte do Governo Federal em formular uma primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional na primeira década de 2000 – a PNDR I de 2007 pelo Decreto N° 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 -, já desde o início da década de 1990 havia uma articulação no Estado do Rio Grande do Sul por parte de sociedades e governos locais e regionais com a finalidade de criar mecanismos de fóruns de debate e arenas de mobilização social que permitissem a participação de comunidades organizadas na formulação e implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional. A origem da articulação dos agentes envolvidos em forma de conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do

Sul (COREDEs) data de 1991, sendo legalmente instituídos pela Lei Estadual No 10.283, de 17/10/94.

Para se posicionar diante da proposta do Ministério da Integração e da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional em elaborar a acima referida segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional, os COREDEs no Rio Grande do Sul começaram a debater seus interesses que deveriam ser contemplados por essa política<sup>3</sup>. Novamente, interesse aqui menos se as propostas dos COREDEs foram incorporadas ao não na política; para o atual debate é relevante acompanhar a tomada de posição desses Conselhos que remete aos mesmos termos de arranjos territoriais, fóruns políticos e formas de exercício de poder.

Como o texto tem o caráter de um “manifesto” no qual os Conselhos apresentam sus reivindicações, partes dele serão reproduzidas sem modificação da redação<sup>4</sup>.

Os COREDEs/RS defendem a revitalização das várias políticas relacionadas com a gestão do território. Devem ser retomados os esforços da administração federal no sentido de basear as ações governamentais em uma visão estratégica do território nacional, o que envolve, entre outras iniciativas, (i) elevar o grau de prioridade da política regional, dotando-a de instrumentos adequados para torná-la efetivamente capaz de promover o desenvolvimento das regiões pobres e menos dinâmicas, (ii) regionalizar os Planos Plurianuais de Investimentos da União, baseando-os em estudos que proporcionem um marco de referência estratégico territorializado, (iii) revitalizar o planejamento das Regiões Metropolitanas e seu entorno, e (iv) retomar os trabalhos no sentido de dotar o Brasil de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. (...)

No referente à incorporação da dimensão participativa à governança da política regional, os COREDEs/RS consideram importante ressaltar que a utilização de uma escala territorial menos abrangente que a das macrorregiões requer um esforço de construção institucional, para dotar essas áreas de organizações (Conselhos ou Fóruns) capazes de efetuar a articulação dos atores econômicos e sociais locais. Sem essa articulação, as regiões (no caso, meso ou microrregiões) serão apenas objetos da política, não sendo capazes de atuar como sujeitos da construção do seu próprio futuro. Como lembra Sergio Boisier, tratando do planejamento regional:

‘Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões’<sup>5</sup>

---

3 Para a apresentação dessa experiência lançamos mão de um texto de Bandeira, 2013, que ajustou, corrigiu e ampliou substancialmente um breve documento elaborado para servir de orientação aos membros dos Conselhos Regionais em sua participação na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre em 25 e 26 de Setembro de 2012, como etapa estadual da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional.

4 Bandeira, 2013.

5 Boisier, 1995, p. 47-48.

Em que medida essas articulações atravessam as três arenas que são a referência conceitual da atual discussão pode ser identificado na seguinte citação:

... é importante que os Fóruns ou Conselhos instituídos nas escalas micro e/ou mesorregional estejam representados, por meio de delegados, nas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos da política regional, como as Superintendências Regionais. Tal representação é importante para evitar a captura dos instrumentos da política por interesses que desvirtuem a sua aplicação, direcionando-os para investimentos em regiões menos necessitadas (BANDEIRA, 2013, destaques nossos).

Em termos dos processos, a constituição dos COREDEs se baseia numa articulação de “baixo para cima” e no reconhecimento da necessidade de uma institucionalização para lhe dar eficácia e permanência:

Não há como falar em políticas regionais que envolvam iniciativas ‘de baixo para cima’ sem que existam organizações (Conselhos ou Fóruns) que promovam, em caráter permanente, a articulação dos atores micro e/ou mesorregionais para formular essas iniciativas, identificando, de forma legítima, os consensos e as posições convergentes entre esses atores e possibilitando a formulação de estratégias comuns (BANDEIRA, 2013).

Neste caso, o processo decisório se desenrola entre diferentes arenas entre as quais a arena de segundo nível é aquela que parece estar em jogo quando se pensa e fala em Fóruns e Conselhos. A partir dessa compreensão – em contraposição à visão que deu origem à nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – o Estado deixa de ser “protagonista” – “razão” ou “racionalidade” dos acontecimentos. Mesmo em termos da “direção” do movimento de formulação, tem-se, no caso da orientação pelo Estado, uma articulação do micro para o macro. E não do “de baixo” para “cima”, como a dinâmica dos COREDEs poderia ser caracterizada equivocadamente.

Por último, aplica-se aquele método simplificado das três arenas, extraído da abordagem do OFFE, no caso da articulação entre municípios e a formação de consórcios públicos intermunicipais<sup>6</sup>.

O marco inicial para a elaboração de legislação específica para os Consórcios Públicos foi a assinatura da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que altera o artigo 241 da Constituição Brasileira, dando aos entes federados competência para firmar consórcios:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência

---

6 Vide também apreciações sobre a figura do consórcio público intermunicipal os trabalhos de Cruz 2001 (ainda antes da aprovação da legislação de 2005/07), Barbosa/Dias 2012, Barbosa 2013 e Randolph/Barbosa 2013.

total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos<sup>7</sup>.

Portanto, a Lei dos Consórcios tem como fonte o Art. 241 da Constituição Federal e o Projeto de Lei n.º 3.884/04, que, apesar de não ter sido aprovado integralmente, lhe fornece suas bases conceituais.

Em 6 de abril de 2005, através da Lei no 11.107 (Lei de Consórcios Públicos), criou-se a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos e convênios. Ela foi elaborada para atender à norma constitucional do Art. 241, da Constituição Federal do Brasil, contida na Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, onde está prevista a realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos. O Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007, regulamentou a Lei no 11.107.

Por Consórcios Públicos entende-se:

As instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os Consórcios podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região<sup>8</sup>.

Portanto, aprovada em 2005, e regulamentada em 2007, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) institui duas modalidades de consórcios: como pessoa jurídica de direito público (associação pública) ou como pessoa jurídica de direito privado (atinentes à legislação civil) (Lei 11.107/05 – art. 1, § 1º e art. 6). Institucionaliza importante forma de articulação entre os entes federativos, baseada, sobretudo, na vontade das partes em realizar acordos através de parcerias entre entes da federação, em todas as suas hierarquias, Município, Estados e União, ou ainda entre estes e organizações privadas.

No seu Art. 6º determina que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Essa diferenciação tem como consequência duas situações diferentes dos consórcios: o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Por outro lado, quando revestida de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (BRASIL, Lei 11.107/05).

Essas diferenciações na legislação que têm como resultado diferentes formatos de consórcios, sejam eles públicos e administrativos, onde o consórcio administrativo

---

7 Brasil, CF/88.

8 Caixa Econômica Federal, 2011.

– constituído antes da Lei no 11.107, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público; e o consórcio público – pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei no 11.107, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A associação dos entes federativos na formação de consórcios públicos pode ocorrer com a participação de entes de uma mesma esfera de governo que envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e do Distrito Federal. No presente trabalho, o enfoque recai sobre a modalidade de consórcios públicos intermunicipais. Pode ocorrer, também, a constituição de consórcios públicos com a participação de entes das três esferas de governo, ou seja, municípios, estados e Distrito Federal e União (cooperação vertical).

Os objetivos do consórcio devem estar previstos no protocolo de intenções assinado pelos entes participantes e publicado na imprensa oficial. Trata-se de documento inicial no processo de formação dos consórcios, assinado com reservas ou não pelos partícipes e contendo essencialmente dez (10) pontos sobre finalidade, prazo de duração, sede, área de atuação etc. do respectivo consórcio.

É na FIGURA 4 onde se encontra uma apresentação esquemática de três arenas no caso dos consórcios:

**Figura 04 – Consórcio Público Intermunicipal**

Arenas	Características
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado burocrático” à atuação legalista (apenas à base da lei); cria um arranjo institucional com determinadas regras cujo cumprimento garante o acesso à ajuda por parte do governo federal
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	Problemas com os escalas do processo político; a lei federal e sua regulamentação, aplicação local Problemas institucionais entre entes federativas
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Não sendo contemplado diretamente (responsável prefeito); tendencialmente: resistência ou pouca aderência à lei e sua aplicação

Fonte: *Elaboração própria.*

Ao observar os Consórcios Intermunicipais nessa representação esquemática, é possível imaginar porque sua atuação é limitada quando não conseguem nem mobilizar um apoio social e político por parte de segmentos sociais dos seus consorciados (falta de arenas), nem ser sustentado por projetos comuns dos consorciados (agenda articulados e objetivos e interesses compartilhados). Pode se levantar a hipótese, que

um mero arranjo territorial na base de instrumentos formais-legais permanece frágil (ou mesmo ineficaz) sem a presença de forças políticas e sociais que tenham projetado essa “solução” para superar algum “problema” para dentro da agenda política – no caso as acima apontadas “disfunções” da autonomia dos municípios com entes federativas.

## 5. À guisa de uma conclusão/comparação a respeito das diferentes formas de produção políticas de espaços sociais

Essas Figuras permitem várias leituras e análises dessas três experiências. Por exemplo, seria possível se questionar se a falta da formulação de uma agenda regional por parte de uma matriz social envolvida no processo de produção do poder (social) – como o foi no caso das COREDES – não vai prejudicar o andamento da aprovação da PNDR II na sua passagem pelo Congresso Nacional. Ou em outras palavras, há de se perguntar se os mecanismos de envolvimento de segmentos sociais nas diferentes Conferências (estadual, macrorregional e nacional) produzirão uma “força política” suficiente a fim de sustentar uma agenda considerada relevante – mesmo de forma conflitiva – quando chega o momento de sua tramitação no interior do aparato do Estado.

TABELA 4  
Confronto entre diferentes formatos e arenas

Arenas	PNDR II	COREDES	Consórcio Intermunicipal
1. Processo político no interior do aparato estatal (nível mais superficial e visível da política)	“Estado Hegeliano” – supervisor – que estrutura as possibilidades de manifestação da sociedade.	Suporte legal como expressão do poder político	“Estado burocrático” à atuação legalista (apenas à base da lei); cria um arranjo institucional com determinadas regras cujo cumprimento garante o acesso à ajuda por parte do governo federal
2. Forças sociais que produzem, distribuem e instituem o poder político: determinação da agenda política, prioridade relativa dos temas políticos e durabilidade dos pactos e compromissos	“Convocação” da sociedade civil através de um organização de participações em conferências em diferentes escalas, indicação de representantes etc. (determinados segmentos sociais)	Instituição de um “poder político” regional a partir de uma formulação de agendas regionais	Problemas com os escalas do processo político; a lei federal e sua regulamentação, aplicação local Problemas institucionais entre entes federativas
3. Mudanças na matriz social: luta pela distribuição e redistribuição do poder social – peso relativo dos atores sociais na formação do campo de decisão	Sustento social de uma proposta e processo político – é a grande pergunta particularmente após as eleições de 2014	Formação e distribuição do poder social a partir de uma determinada matriz social (regional)	Não sendo contemplado diretamente (responsável prefeito); tendencialmente: resistência ou pouca aderência à lei e sua aplicação

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos consórcios intermunicipais é possível notar, ao compará-los com os COREDEs e pela abordagem das arenas aqui adotada, que estes estão baseados meramente em instrumentos legais, sem existirem “bases” de processos sociais e políticas que poderiam sustentar as articulações e cooperações entre os municípios. E parece que é esse um dos grandes problemas por que consórcios não se transformam necessariamente em instrumentos, não conseguem viabilizar e não realizam as potencialidades de produzir espaços sociais numa escala regional.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, A. M., ROCHA NETO, J. M. Referências bibliográficas A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311-338

BANDEIRA, P. Contribuição dos COREDEs/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). Política e planejamento regional - uma coletânea. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 136-155

BARBOSA, G. S. Consórcios Intermunicipais e o Desenvolvimento Regional no Brasil, Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ, 2013

BARBOSA, G. S.; Dias, H., Consórcios intermunicipais como instrumento para o desenvolvimento regional: a experiência do Rio de Janeiro. In: Anais do I. Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, SEDRES, Rio de Janeiro. 2012.

BOISIER, S. Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Publico, Santiago do Chile, ILPES/CEPAL, 1995

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 339-344

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos ; n. 67).

BRASIL. [Leis] LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. acesso: 09/10/2011 às 21:00. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

BRASIL. [Leis]. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. [Constituição (1891)] CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891. acesso: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm). Em: 01 de novembro de 2012

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Guia de Consórcios Públicos. Caderno 2: O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Brasília. 2011.

GRAMSCI, A. (Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1999

JESSOP, B. O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. Revista de sociologia e política, v. 17., nº 33, 2009: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas's State, Power, Socialism as a Modern Classic Disponível em : [http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006\\_confpapers/papers/Jessop.pdf](http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006_confpapers/papers/Jessop.pdf).)

Formatos institucionais e arenas políticas da formulação de políticas de desenvolvimento regional...

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 98, março 2014, pp. 145-161

OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: OFFE, C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981, p. 113-131

POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal 1981 (publicado originalmente em francês em 1978).

RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas e arranjos institucionais. In: RANDOLPH, R., SIQUEIRA, H., OLIVEIRA, A. (Org.) *Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios*. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2014, p. 147-172

RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 3, 2015, p. 5-26.

RANDOLPH, R. Política e planejamento do desenvolvimento regional e os desafios de governança - Reflexões conceituais para uma metodologia neo-gramsciana. In: 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política, Blumenau. FURB: Blumenau, 2016

RANDOLPH, R., BARBOSA, G. S.. Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional - potencialidade ou apenas promessa?. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional - uma coletânea*. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 184-191

SANTOS, A. M. S. P. *Município, Descentralização e Território*. Ed. Forense. 2008.

SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *GeoUERJ*, v. 09 14, nº 24, v. 2, p. 825-852, 2012



# Mediações entre o território e o mercado de trabalho

Alberto de Oliveira<sup>1</sup>

## 1. Introdução

A década de 2000 foi marcada por importantes mudanças econômicas, sociais e políticas no Brasil. Pela primeira vez, desde meados dos anos 1970, o país registrou padrões relativamente estáveis de crescimento econômico, a despeito da crise que se abateu sobre a economia mundial, em 2008. Naturalmente, os problemas não estão resolvidos e existem questões em aberto, seja no âmbito dos fundamentos estruturais da economia, seja quanto à persistência dos desequilíbrios espaciais e sociais. A elevada magnitude financeira dos investimentos programados vem contribuindo, decisivamente, para a alteração da divisão territorial do trabalho no Brasil, implicando em conseqüências que se estendem por diferentes dimensões, dentre as quais, à do mercado de trabalho. A proposta deste artigo é investigar o papel exercido pelo território no comportamento do mercado de trabalho.

O estudo está organizado em quatro sessões, além dessa apresentação. A primeira sessão apresenta o arcabouço teórico que relaciona as características dos territórios ao comportamento do mercado de trabalho. A segunda sessão reforça as conclusões da discussão teórica, por meio da análise estatística do mercado de trabalho dos municípios do Estado de São Paulo, para o período 2000-2002. A terceira sessão amplia a investigação para outros dez estados brasileiros e pondera os efeitos decorrentes da inversão da trajetória de crescimento da economia (a partir de 2014) sobre o mercado de trabalho. Algumas considerações são anotadas ao final do trabalho.

## 2. O território interfere no mercado de trabalho? Como?

Desde logo, é preciso ter claro que a busca do papel exercido pelo território na dinâmica do mercado de trabalho não pode ser confundida com a ideia de que o território substituiria ou suplantaria variáveis usualmente consideradas na literatura econômica. A tradição keynesiana estabelece que o investimento é o motor do crescimento econômico e principal gerador de postos de trabalho. As questões-chave dessa investigação são: (1) constatado o crescimento econômico, particularidades no território poderiam influenciar a composição dos postos de trabalho criados? (2) Existem pessoas que, a despeito do crescimento da economia, não obtêm emprego? Por quê?

A teoria neoclássica estabelece que o mercado de trabalho obedece às mesmas leis que explicam o comportamento dos mercados de mercadorias. Portanto, o mer-

---

<sup>1</sup> Economista, Doutor em Planejamento Urbano e Regional e professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Email: alberto@ippur.ufrj.br

cado de trabalho seria regido pela escassez relativa do fator de produção trabalho e regulado pela oferta e demanda. Tal como os demais mercados, o mercado de trabalho somente encontrará o equilíbrio através da livre mobilidade de pessoas e de salários.

Do lado da oferta, os fluxos de mão de obra seguem o padrão de comportamento determinado pelo desejo dos indivíduos de maximizar o preço do fator trabalho, ou seja, dos salários. Os estudos pioneiros de Ravenstein (1980) abriram caminho para a explicação dos fluxos migratórios a partir da relação entre pobreza e migração. A intensidade e a direção da migração estariam relacionadas com a pobreza das áreas de origem e as oportunidades do destino, inversamente aos obstáculos para o deslocamento (LEE, 1980). O estabelecimento de salários mínimos nas áreas urbanas reforçaria o diferencial de rendimentos e, conseqüentemente, as migrações (HARRIS & TODARO, 1980). A existência de subemprego nas áreas rurais permitiria a manutenção da migração para as cidades sem que os salários fossem pressionados no campo (RANIS e FEI, 1964). Assim, o livre fluxo de pessoas equacionaria os salários na economia.

Do lado da demanda, o crescimento do estoque de postos de trabalho seria inversamente proporcional à expansão dos salários. Os empresários estariam dispostos a contratar mão de obra adicional até o limite quando “o salário for igual ao produto marginal do trabalho” (KEYNES, 1983). Para os neoclássicos, o desemprego seria explicado por dois motivos: friccionais e voluntários. O primeiro está relacionado ao processo de ajustamento temporal entre oferta e demanda de trabalho. Modificações nos mercados ou nas técnicas produtivas exigiriam novas habilidades que os trabalhadores são incapazes de adquirir no curto prazo. Enquanto o desemprego voluntário estaria relacionado à rigidez (para baixo) dos salários. A legislação trabalhista e a pressão dos sindicatos de empregados, entre outros motivos, impediriam que os salários fossem ajustados de acordo com a produtividade marginal do trabalho (equilíbrio de mercado).

No entanto, a realidade teima em contrariar os modelos abstratos da economia neoclássica. Nos países centrais e, sobretudo nos periféricos, o mercado de trabalho é marcado por elevada heterogeneidade. A formação de mercados de trabalho heterogêneos está relacionada à natureza desigual e combinada do capitalismo (TROTSKY, 1967), que estimula a coexistência de atividades com remuneração, níveis tecnológicos, produtividade e proteção legal-trabalhista diferenciados. A natureza do funcionamento do capitalismo tende incorporar, modificar ou excluir pessoas e lugares de acordo com as suas necessidades, num movimento marcado por avanços e retrocessos. Marx (1982) mostrou claramente esse movimento no processo de incorporação da Índia ao capitalismo ocidental, enquanto Nun (2000) defendeu que a marginalidade é um dado concreto do capitalismo.

A crônica heterogeneidade presente no mercado de trabalho dos países periféricos e que, nas últimas décadas, vem se estendendo também entre as economias centrais, exige a incorporação de novos princípios para o entendimento da composição e do comportamento da força de trabalho. Nesse sentido, destacam-se os aportes inspirados nas teorias de segmentação do mercado de trabalho porque eles rompem com os traços mecânicos do modelo neoclássico.

Sob a ótica da segmentação, o mercado de trabalho seria formado pela somatória de múltiplos mercados que atuariam simultaneamente, porém, com baixa perme-

abilidade entre si. A teoria da segmentação, também conhecida por teoria do mercado dual, estabelece que o mercado de trabalho estaria dividido em dois mercados: o primário e o secundário. O mercado primário seria caracterizado pela estabilidade do posto de trabalho, elevada remuneração, alta produtividade, progresso técnico e por mecanismos explícitos de progressão profissional. Já os trabalhadores do mercado secundário estariam sujeitos à baixa remuneração, menor produtividade, elevada rotatividade no emprego, estagnação tecnológica e desemprego crônico (LIMA, 1980).

Lima (1980) classificou os autores vinculados à teoria da segmentação em três grupos: o primeiro, liderado por Doeringer e Piore, atribui as causas da segmentação às características pessoais dos trabalhadores, ou seja, estudam o lado da oferta. O segundo grupo, formado por Bluestone, Harrison e Victorisz, situa as causas da segmentação do lado da demanda, enquanto o último grupo, representado por Reich, Marglin e Gintis, entre outros, entende que a dinâmica capitalista explicaria a segmentação do mercado de trabalho.

Os autores que analisam a segmentação pelo lado da oferta defendem que as empresas atuam em mercados diferenciados. Firms com demanda estável tenderão a reter empregados ligados ao mercado primário de trabalho. Já as firmas que atuam sob forte instabilidade apresentam elevada rotatividade de mão de obra e, conseqüentemente, buscam seus empregados no mercado secundário. Os trabalhadores, por sua vez, incorporariam padrões de comportamento relacionados ao mercado de trabalho no qual atuam (primário e secundário). Por isso, “trabalhando em condições de emprego intermitentes e erráticas, o trabalhador tende a perder hábitos de regularidade e pontualidade, atrasos e faltas são aceitos com naturalidade pelos empregadores do mercado secundário, que assim incentivam a participação instável dos trabalhadores neste mercado” (LIMA, 1980, p. 237). Por isso, a alocação de mão de obra nos diferentes mercados seria condicionada ao comportamento dos próprios trabalhadores.

Os economistas que explicam a segmentação pelo lado da demanda propõem que as características das empresas definiriam o perfil da mão de obra. Os oligopólios, que são intensivos em capital e que atuam em mercados relativamente protegidos, captariam sua força de trabalho no mercado de trabalho primário. Já as pequenas empresas, que atuam em mercados altamente competitivos e que se distinguem pela baixa produtividade e pela intensidade do uso de mão de obra, tenderiam a buscar seus trabalhadores no mercado de trabalho secundário. Portanto, “a segmentação do mercado de trabalho, a mobilidade ocupacional e os níveis de salários estão direta e indiretamente ligados a fatores institucionais que definem o poder de mercado de diferentes indústrias” (LIMA, 1980, p. 241).

As inovações tecnológicas, além de substituir os trabalhadores com baixa qualificação por capital, tendem, igualmente, a substituí-los por trabalhadores qualificados. Desta forma, as empresas oligopolistas tenderão a aprofundar sua reposição de mão de obra no mercado primário, enquanto as empresas que atuam em mercados concorrenciais, tendo em vista sua estagnação tecnológica, voltam-se para o mercado secundário de trabalho.

Finamente, um terceiro grupo de economistas defendem que as forças políticas e econômicas intrínsecas ao capitalismo seriam as responsáveis pela formação de mercados de trabalho segmentados. Para estes autores, a segmentação do mercado

de trabalho teria sido construída na fase do capitalismo monopolista como estratégia deliberada de desmobilização dos trabalhadores. Nos primórdios do capitalismo, a composição da força de trabalho seria relativamente mais homogênea, gerando maior poder de barganha sobre o capital. Desta forma, a segmentação do mercado de trabalho estaria inserida numa estratégia do tipo dividir para governar (Reich *et alli*, 1973).

*Monopoly capitalist corporations devised deliberate strategies to solve the contradictions between the increased proletarianization of the work force and the growth and consolidation of concentrated corporate power. The central thrust of the new strategies was to break down the increasingly unified worker interests that grew out of the proletarianization of work and the concentration of workers in urban areas (REICH, GORDON and EDWARDS, 1973).*

Embora a teoria da segmentação ofereça pistas para o entendimento do mercado de trabalho brasileiro, é preciso levar em conta o contexto histórico no qual esses trabalhos foram produzidos e, principalmente, o traço dualista presente nestas abordagens. Por isso, ainda que não seja possível transpor diretamente os fatores explicativos expostos nessa literatura para as circunstâncias brasileiras, é preciso afastar, definitivamente, a visão idílica de um mercado de trabalho como um bloco unitário, dotado de trabalhadores com plena mobilidade ocupacional e geográfica, como asseveram os neoclássicos.

Explicando melhor: sendo a taxa de desemprego uma fração da População Economicamente Ativa (PEA), a entrada ou saída de pessoas da PEA modifica a relação entre PEA e desemprego. Assim, a taxa de desemprego pode sofrer oscilações não relacionadas diretamente à evolução dos negócios, mas, apenas, aos movimentos da PEA. Portanto, é impossível interpretar o comportamento do mercado de trabalho sem o conhecimento profundo da dinâmica da PEA. Isso nos leva à próxima pergunta-chave: o que explica o comportamento da PEA?

Os estudos sobre o comportamento da PEA vêm atraindo a atenção dos pesquisadores, desde os anos 1930, em resposta à observação de flutuações no mercado de trabalho associadas aos movimentos da economia. A literatura econômica identifica duas motivações que explicariam os fluxos da PEA, que foram batizadas de: (1) teoria do trabalhador adicional e (2) teoria do trabalhador desencorajado/desalentado (COHEN *et alli*, 1971).

A teoria do trabalhador adicional, partindo da análise da renda familiar, estabelece que os membros da família tenderão a aumentar sua participação no mercado de trabalho em resposta à queda no orçamento familiar, em geral, como resultado do desemprego do chefe da família ou de outro membro cujo salário represente fatia importante do rendimento familiar. Assim, a teoria do trabalhador adicional, como sugere o termo, explicaria movimento de expansão da taxa de participação, ou seja, da entrada de pessoas na PEA.

Já a teoria do desalento, ou teoria do trabalhador desencorajado, buscaria explicações para os movimentos de saída da PEA. Em breves traços, o declínio da atividade econômica, especialmente nos períodos de recessão, reduziria a oferta de postos de

trabalho, conseqüentemente, aumentando a disputa pelas vagas disponíveis e desencorajando o ingresso no mercado de trabalho.

Em períodos de declínio da atividade econômica, a combinação desses dois movimentos ajudaria a explicar o tamanho da PEA. Em termos gerais, a análise dos efeitos descritos na teoria do trabalhador adicional e na do desalento seriam simples aplicações da teoria tradicional de oferta de trabalho no contexto familiar (GONZAGA e REIS, 2005). Os estudos pioneiros sobre o assunto, realizados no imediato pós-guerra, tinham a expectativa de compreender o comportamento dos fluxos da PEA, especialmente entre mulheres e jovens.

Mulheres, jovens, idosos e imigrantes são os grupos que apresentam flutuações mais intensas na PEA. Tais populações estão relativamente menos amparadas pelos programas previdenciários e de seguro desemprego. Por isso, tendem a integrar-se no mercado de trabalho secundário. Além do perfil individual, as condições socioeconômicas dos trabalhadores também influenciariam a entrada no mercado de trabalho. Mooney (1967) mostrou que a taxa de participação de pessoas pobres e mulheres negras seria mais elevada em comparação a das pessoas não-pobres e mulheres brancas casadas.

De forma a ilustrar os efeitos da flutuação da PEA sobre a taxa de desemprego, é possível o comportamento do mercado de trabalho da Região Metropolitana de São Paulo, a área mais rica e dinâmica do território brasileiro. Pesquisa realizada pela Fundação Seade/Dieese desdobra a taxa de desemprego total em duas categorias: desemprego aberto e desemprego oculto. O último é, novamente, desagregado em duas subcategorias: desemprego oculto pelo trabalho precário e desemprego oculto pelo desalento. Entre 1995 e 2003, a taxa de desemprego oculto pelo desalento passou de 0,9% para 2,1%, voltando a declinar nos anos posteriores<sup>2</sup>. Tal evolução sugere que o desemprego oculto pelo desalento tenderia a crescer à medida que as condições econômicas se deterioram, ou seja, a falta de perspectivas de obter uma ocupação desencorajaria os trabalhadores a ingressar no mercado de trabalho.

Portanto, admitindo-se que o nível de atividade econômica interfere na disposição dos trabalhadores de ingressar (ou abandonar) o mercado de trabalho, não seria possível supor que trabalhadores residentes em espaços economicamente mais favoráveis não seriam mais encorajados a buscar ocupação em comparação às pessoas que vivem em espaços economicamente menos dinâmicos? Em outras palavras, não seria possível admitir que, dentro de certos limites, as características da economia local possam incentivar (ou desestimular) os fluxos de entrada e saída do mercado de trabalho? Esta seria, portanto, a chave que vincularia o comportamento do mercado de trabalho ao território.

Vinculações entre território e mercado de trabalho são encontradas nos estudos inspirados no conceito *spatial mismatch*. Essa teoria toma como eixo a problemática das distâncias geográficas e das fricções que contribuiriam para separar os bolsões de mão de obra dos sítios onde estão localizados os postos de trabalho. Nos anos 1960, Kain (1968) analisou os efeitos da segregação urbana da população negra em Chicago e Detroit, concluindo que os custos de transporte e as limitações de acesso à

---

2 Dados disponíveis em <http://www.seade.gov.br/produtos/ped/framostrassunto.php?assunto=0>

informação reduziriam as chances de obtenção de emprego para a população de baixa renda, aumentando o desemprego e/ou desestimulando a busca por emprego entre as pessoas residentes naquelas cidades americanas.

*There are several reasons why housing market segregation may affect the distribution and level of Negro employment. The most obvious are: (1) the distance to and difficulty of reaching certain jobs from Negro residence areas may impose costs on Negroes high enough to discourage them from seeking employment there. (2) Negroes may have less information about and less opportunity to learn about jobs distant from their place of residence or those of their friends. (3) Employers located outside the ghetto may discriminate against Negroes out of real or imagined fears of retaliation from white customers for bringing Negroes into all-white residential areas, or they may feel little pressure not to discriminate. (4) Similarly, employers in or near the ghetto may discriminate in favor of Negroes (KAIN, 1968. p.179).*

A despeito dos avanços trazidos pelo *spatial mismatch*, esses estudos estão focados na problemática da segregação racial e urbana e apenas indiretamente na vinculação entre o território e o mercado de trabalho. Para avançar, é preciso investigar nas diferenças do processo de formação econômica dos territórios os fatores que explicariam as discrepâncias no comportamento do mercado de trabalho.

Em suma, embora se admita que a geração de empregos dependa essencialmente dos investimentos, tal como definido por Keynes, argumenta-se sobre a existência de microfundamentos diretamente relacionados às características do território que ajudam a explicar diferenças espaciais da taxa de desemprego. Em outras palavras, busca-se introduzir o território como variável explicativa do comportamento do mercado de trabalho.

### **3. O mercado de trabalho do Estado de São Paulo**

A ideia-chave desse trabalho é a de que espaços com maior diversidade econômica oferecerão maiores chances de inserção para os indivíduos, estimulando o crescimento da PEA. Portanto, é preciso definir os indicadores que relacionarão a diversidade econômica ao comportamento da PEA. Em relação ao último, o caminho natural é adotar o indicador taxa de participação, já consagrado na literatura econômica. A taxa de participação expressa, em porcentagem, o tamanho da PEA em relação a PIA (População em Idade Ativa). Em outros termos, quanto mais elevada for a proporção entre a PEA e a PIA, maior será o contingente de pessoas incorporado ao mercado de trabalho. Em termos operacionais, o levantamento do contingente da PEA e da PIA está disponível em diferentes bases estatísticas, dentre os quais, o censo demográfico.

A ideia de diversidade econômica está ligada à amplitude dos negócios presentes num determinado recorte geográfico. Tomando como referência a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), estabeleceu-se que o nível de densidade econômica será definido pelo número de divisões econômicas dotados com, pelo menos, 1 (um) empregado. Note-se que não se está contabilizando o número de

empresas ou de empregados, mas, sim, a quantidade de divisões econômicas diferentes, pois, uma cidade pode conter dezenas de empregados ou empresas reunidos em torno de uma única divisão econômica. Portanto, a meta é identificar a variedade das divisões econômicas presentes num recorte geográfico e não o número de pessoas ou empresas que atuam numa divisão particular. A fonte básica de informação é a Relação Anual de Informações sociais (RAIS), constituída a partir dos registros administrativos do Ministério do Trabalho.

Os municípios paulistas foram divididos em quatro grupos a partir da aplicação da técnica estatística de *análise de cluster*<sup>3</sup>, gerando grupos de municípios que foram, posteriormente, ajustados de acordo com as suas proximidades geográficas em relação à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), como apresentado no Quadro 1. O agrupamento de municípios segundo sua proximidade com a RMSP procurou demonstrar a ideia de que a concentração de atividades econômicas nessa região influencia a dinâmica econômica do entorno, reforçando a convicção de que os fluxos de produtos, serviços e pessoas não estão circunscritos às fronteiras territoriais legalmente estabelecidas.

**Quadro 1**  
**Área de abrangência da pesquisa**

<b>Agrupamentos</b>	<b>Composição</b>
Grupo 1 - Municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	Municípios não classificados nos grupos anteriores
Grupo 2 - Municípios com maior densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	Municípios que integram as regiões de governo de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto
Grupo 3 - Municípios com maior densidade econômica localizados no entorno da RMSP	Municípios que integram as regiões de governo de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Santos, Jundiaí e Piracicaba
Grupo 4 - Municípios da RMSP independentemente da densidade econômica	Municípios que integram a RMSP

A Tabela 1 mostra que a inserção das pessoas no mercado de trabalho aumenta proporcionalmente ao nível de diversidade econômica do território. O Grupo 4 (RMSP), que carrega 43 diferentes divisões econômicas, apresenta taxa de participação de 59,2%. Esse indicador diminui para 56,1%, no Grupo 1 (municípios com baixa densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP), onde existem 22 divisões econômicas, em média. Quando se divide a população por sexo, é possível observar que a participação das mulheres no mercado de trabalho é mais sensível ao nível de diversidade econômica do território, em comparação à população masculina. Entre as mulheres, a taxa de

3 Este procedimento estatístico cria grupos de casos (neste estudo, os casos correspondem aos municípios) que sejam ao mesmo tempo homogêneos internamente e heterogêneos entre si, relativamente a uma ou mais variáveis selecionadas. Optou-se por gerar quatro grupos de municípios de acordo à homogeneidade dos níveis de densidade econômica. Vale lembrar que o número de divisões econômicas foi definido como *proxy* da densidade econômica, portanto, a variável-chave utilizada para o cálculo dos clusters foi o número de divisões econômicas.

participação passa de 40,4% para 46,8%, entre os grupos 1 e 4. Já entre os homens, esse indicador varia de 71,2% para 71,8%, para os mesmos grupos de municípios.

**Tabela 1: Taxas de participação em relação ao nível de densidade econômica  
Municípios do estado de São Paulo 2000/2002 (1)**

Agrupamentos de municípios	Média de divisões econômicas	Taxas de participação (média)		
		Total	Masculina	Feminina
Grupo 1 - Municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	22	56,1%	71,2%	40,4%
Grupo 2 - Municípios com maior densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	24	58,2%	73,4%	42,7%
Grupo 3 - Municípios com maior densidade econômica localizados no entorno da RMSP	37	59,3%	72,4%	46,0%
Grupo 4 - Municípios da RMSP (independentemente da densidade econômica)	43	59,2%	71,8%	46,8%

Fontes: RAIS e Censo.

(1) Ano-base: 2000 para os dados do Censo e 2002 para os da RAIS.

A discrepância no comportamento da taxa de participação entre homens e mulheres está relacionada a fatores econômicos, espaciais e culturais. Do ponto de vista cultural, as obrigações da maternidade tendem a afastar as mulheres do mercado de trabalho, enquanto o usual papel de provedor da família reforça a inserção masculina. Esse traço cultural tende a ser reforçado quando se considera o diferencial de salários entre homens e mulheres, o que torna mais vantajoso para a família sacrificar a ocupação da mulher em favor da atenção dos filhos.

No que tange ao território, taxas mais elevadas de participação feminina na RMSP podem estar associadas ao tamanho e à diversidade do setor Terciário, especialmente as atividades comerciais, nas quais existem mais oportunidades de ocupação para as mulheres. Em outras palavras, a baixa diversificação de atividades pode estar servindo de barreira à entrada das mulheres no mercado de trabalho dos pequenos centros urbanos.

Para reforçar os argumentos propostos, realizou-se a análise de variância para comprovar a existência de diferenças estatisticamente significativas nas taxas de participação (total, masculina e feminina) nos recortes geográficos estabelecidos nessa pesquisa. A análise de variância (com correção de *Brown Forsythe*) foi realizada tendo em vista a sua melhor adequação para os casos que apresentam heterocedasticidade (ou seja, quando a variância não é constante entre grupos) conforme foi observado (por meio do teste de Levene) para os grupos de municípios investigados<sup>4</sup>. Assim,

4 Sobre as aplicações da análise de variância ver Dean, A. e Voss, D. Design and Analysis of Experiments Springer-Verlag, 1999.



foi possível constatar que as médias de todas as taxas de participação apresentam diferenças estatisticamente significativas ( $p\text{-value} < 0,001$ ) entre os grupos de municípios selecionados (Tabela 2). A realização de comparações múltiplas de *C de Dunnet* permite especificar os grupos nos quais essas diferenças são estatisticamente significativas, como segue:

- **Para a taxa de participação total:** existem diferenças estatisticamente significativas entre o grupo 1 (municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP), cuja taxa de participação é 56,1% e os demais grupos de cidades, que registraram taxas de participação total entre 58,2% e 59,2%;
- **Para a taxa de participação masculina:** essa taxa não apresenta diferenças significativas entre os grupos de municípios 1 e 4, cujas taxas de participação são, respectivamente, 71,3% e 71,8%. Diferenças significativas foram registradas entre o grupo 2 (taxa de participação de 73,4%) e os demais agrupamentos;
- **Para a taxa de participação feminina:** existem diferenças entre todos os agrupamentos, exceto entre os grupos 3 e 4, cujas taxas de participação são 46,8% e 46,0%, respectivamente. Estas últimas são, justamente, as taxas de participação mais elevadas entre as mulheres. Em seguida, vem o grupo 2 (municípios com maior densidade econômica e geograficamente fora do entorno da RMSP) e o grupo 1, que registraram taxas de participação feminina de 42,7% e 40,4%, respectivamente.

**Tabela 2: Distribuição das Taxas de Participação Femininas segundo Grupos de Municípios segundo Densidade Econômica Estado de São Paulo 2000/2002 (1)**

Taxa de Participação	Grupos de Municípios	Número de municípios de cada grupo	Média das taxas de participação	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
					Limites	
					Inferior	Superior
Total	Grupo 1 - Municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	465	56,1	4,3	55,7	56,5
	Grupo 2 - Municípios com maior densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	56	58,2	3,0	57,4	59,0
	Grupo 3 - Municípios com maior densidade econômica localizados no entorno da RMSP	85	59,3	3,1	58,6	59,9
	Grupo 4 - Municípios da RMSP (independentemente da densidade econômica)	39	59,2	2,1	58,5	59,8
	Total dos municípios	645	56,9	4,2	56,6	57,2
	Teste de Brown Forsythe apresentou $p\text{-value} = 0,000$					

Taxa de Participação	Grupos de Municípios	Número de municípios de cada grupo	Média das taxas de participação	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
					Limites	
					Inferior	Superior
Masculina	Grupo 1 - Municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	465	71,2	4,1	70,9	71,6
	Grupo 2 - Municípios com maior densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	56	73,4	3,0	72,6	74,2
	Grupo 3 - Municípios com maior densidade econômica localizados no entorno da RMSP	85	72,4	3,3	71,7	73,1
	Grupo 4 - Municípios da RMSP (independentemente da densidade econômica)	39	71,8	1,9	71,2	72,4
	Total dos municípios	645	71,6	3,9	71,3	71,9
	Teste de Brown Forsythe apresentou p-value = 0,000					
Feminina	Grupo 1 - Municípios com menor densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	465	40,4	6,2	39,9	41,0
	Grupo 2 - Municípios com maior densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	56	42,7	4,2	41,5	43,8
	Grupo 3 - Municípios com maior densidade econômica localizados no entorno da RMSP	85	46,0	4,1	45,1	46,8
	Grupo 4 - Municípios da RMSP (independentemente da densidade econômica)	39	46,8	3,2	45,8	47,9
	Total dos municípios	645	41,7	6,1	41,3	42,2
	Teste de Brown Forsythe apresentou p-value = 0,000					

Fonte: Dados originais da RAIS e do Censo.

(1) Ano base 2000 para os dados do censo e 2002 para os da Rais.

O tamanho do impacto da densidade econômica sobre a taxa de participação feminina foi obtido através de regressão multinomial<sup>5</sup>. Dentre as variáveis que integraram a regressão, além do número de divisões econômicas (*proxy* da diversidade econômica do município), introduziu-se a taxa urbanização a fim de aumentar o grau de precisão do cálculo, admitindo-se que o grau de urbanização interfere no

5 Sobre a regressão multinomial ver: Greene, W. *Econometric Analysis*, 4o edição, Prentice Hall, 2000 e Wooldridge, J. *Econometrics Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT, Press. Cambridge, 2002.

tamanho do mercado consumidor e, em consequência, no nível de densidade econômica. Na regressão, a taxa de participação feminina foi desdobrada em três intervalos que foram definidos através de *cluster*, resultando no seguinte agrupamento, como segue:

**Quadro 2**  
**Faixas de Taxa de Participação Feminina**

Taxa de Participação	intervalo
Baixa	Até 36%
Intermediária	Acima de 36% até 44%
Alta	Acima de 44%

O modelo se revelou bem ajustado, com ambas variáveis (número de divisões e taxa de urbanização) tendo efeito significativo sobre a taxa de participação feminina e boa capacidade de previsão (61,4%). Esse foi o percentual de acertos do modelo quando se tenta prever qual seria a categoria de taxa de participação (baixa, intermediária ou alta) a que um município pertence, considerando as informações referentes ao número de atividades econômicas e à taxa de urbanização.

A Tabela 3 mostra os coeficientes estimados para o número de atividades econômicas e para a taxa de urbanização quando a taxa de participação feminina baixa é definida como categoria de referência. Os coeficientes indicados nessa tabela correspondem ao quociente entre a probabilidade de um município pertencer ao grupo intermediário (ou ao grupo elevado) e a probabilidade dele pertencer ao grupo de baixa taxa de participação (feminina). Em outras palavras, esses coeficientes, que são denominados de risco relativo, mostram a magnitude dos efeitos esperados sobre a taxa de participação feminina quando se altera a densidade econômica ou o grau de urbanização dos municípios analisados. Os coeficientes exponenciados (Exp(B)) podem ser interpretados como sendo a razão entre os riscos relativos, ou seja:

- **Analisando o efeito do número de atividades econômicas:** com o aumento de uma atividade econômica no município, o risco relativo do grupo intermediário aumenta 8,7%, enquanto que no grupo com taxa de participação feminina alta este risco relativo aumenta 16,6%, mantendo-se o grau de urbanização inalterado. A partir disso é possível inferir que a expansão da densidade econômica induz a um aumento na participação feminina;
- **Analisando o efeito do grau de urbanização:** a cada aumento de uma unidade no grau de urbanização, o risco relativo do grupo intermediário cresce 4,3%, enquanto que no grupo com taxa de participação feminina alta o risco relativo aumenta 6,8%, *ceteris paribus* o número de atividades econômicas. Portanto, deduz-se que o aumento na urbanização apresenta efeito similar, porém em menor magnitude, de expansão da participação feminina.

**Tabela 3: Resultados da Regressão Multinomial (1)  
Municípios do Estado de São Paulo 2000/2002 (2)**

Variáveis Utilizadas	Coeficientes (Exp(B))	
	Categorias de Participação Feminina	
	Intermediária	Elevada
Número de Atividades Econômicas	1,087	1,166
Taxa de Urbanização	1,043	1,068

Fonte: Dados originais da RAIS e do Censo.

(1) A categoria de referência é a taxa de participação feminina baixa.

(2) Ano base 2000 para os dados do censo e 2002 para os da Rais.

Evidentemente, não se pode perder de vista que as características econômicas do território, particularmente a densidade econômica, não determina, isoladamente, a oferta total de postos de trabalho. O crescimento da ocupação depende, primordialmente, do montante dos investimentos. No entanto, esta pesquisa buscou demonstrar que fatores espaciais podem afetar a composição do mercado de trabalho, privilegiando segmentos populacionais específicos em detrimento de outros. E mais: parcela da população pode estar fora do mercado de trabalho como resultado da inexistência de ocupações que demandem indivíduos com perfis específicos, como é o caso de jovens e mulheres.

A possibilidade de que parcela da população residente num recorte geográfico específico esteja fora do mercado de trabalho pode interferir na análise sóbria das efetivas condições do mercado de trabalho. Explicando melhor: a taxa de desemprego pode estar subdimensionada porque parte dos desempregados estaria escondida à sombra da inatividade. Na Tabela 4 observa-se que a taxa de desemprego total do Grupo 4 (21,5 é quase o dobro daquela registrada nos Grupo 1 (12,4%). Diferença semelhante é observada quando se toma as taxas de participação feminina (27,8% e 18,7%, respectivamente). Note-se que menores taxas de desemprego são observadas exatamente nos municípios que têm maior potencial de crescimento da PEA, ou seja, aqueles com as maiores porcentagens de inativos.

**Tabela 4: Taxas de Participação e de Desemprego segundo densidade econômica  
Municípios do Estado de São Paulo 2000/2002 (1)**

Agrupamentos de Municípios	Média de Divisões Econômicas	Taxas de Participação (médias)		Taxas de Desemprego (médias)	
		Total	Feminina	Total	Feminina
RMSP	43	59,2	46,8	21,5	27,8
Municípios com alta densidade econômica localizados no entorno da RMSP	37	59,3	46,0	15,8	21,8

Municípios com alta densidade econômica localizados fora do entorno da RMSP	24	58,2	42,7	13,1	20,0
Demais municípios do Estado de São Paulo	22	56,1	40,4	12,4	18,7

Fonte: RAIS e Censo.

(1) Ano base 2000 para os dados do censo e 2002 para os da Rais.

Evidentemente, seria incorreto afirmar, categoricamente, que as áreas com taxas de participação menos elevadas estão destinadas a apresentar maiores níveis de desemprego. A taxa de desemprego é influenciada pelo comportamento da economia, pela dinâmica demográfica/migratória e pelas flutuações da PEA. A despeito disso, parece razoável supor que o aumento da diversidade econômica tende estimular o crescimento do PEA, pressionando o mercado de trabalho.

#### 4. Auge e declínio do mercado de trabalho brasileiro e suas implicações regionais

A década de 2000 reuniu circunstâncias políticas e econômicas particulares que permitiram a sustentação do crescimento da economia doméstica. Da perspectiva política, a estratégia da administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi reforçar o consumo por meio da expansão do crédito e dos gastos governamentais com políticas sociais e de transferência de renda, principalmente a partir da sua 2ª gestão (2006 a 2010). Simultaneamente, o crescimento expressivo da demanda por *commodities* agrícolas e minerais, a dissipação das incertezas quanto aos rumos da política macroeconômica ao longo da 1ª gestão do presidente Lula (2002 a 2006) e o quadro de liquidez de crédito no mercado internacional, criaram condições favoráveis para o declínio das taxas de juros e a retomada dos investimentos públicos e privados, num contexto que combinou baixas pressões inflacionárias, queda no nível de endividamento do setor público e afrouxamento da política fiscal.

Os resultados positivos sobre o mercado de trabalho surgiram rapidamente, sobretudo a partir de 2004, alcançando todas as regiões brasileiras. Entre 2000 e 2010, foram criados mais de 20 milhões de novos postos de trabalho, quase metade deles na Região Sudeste. Nas regiões Norte e Nordeste, áreas historicamente marcadas por crônica vulnerabilidade social, mais de 6 milhões de ocupações foram criadas, no período. O crescimento intenso da ocupação na Região Centro Oeste foi em grande medida explicado pela exportação de *commodities* e a Região Sul, onde figuram os melhores indicadores sociais do país, o crescimento dos postos de trabalho acompanhou a média nacional (Tabela 5).

**Tabela 5: Evolução da ocupação nas regiões brasileiras entre 2000 e 2010**

Regiões brasileiras	2000	2010	Variação 2000-2010	
			Números absolutos	Taxa geométrica
Brasil	65.629.892	86.353.839	20.723.947	2,8
Norte	4.371.348	6.262.341	1.890.993	3,7
Nordeste	16.384.648	20.854.301	4.469.653	2,4
Sudeste	29.088.409	38.111.800	9.023.391	2,7
Sul	10.996.193	14.249.772	3.253.579	2,6
Centro-Oeste	4.789.295	6.875.625	2.086.330	3,7

Fonte: IBGE/Censo demográfico.

Ainda que o crescimento econômico registrado na década de 2000 tenha alcançado todos os quadrantes do território nacional, tal movimento foi insuficiente para modificar as situações de desigualdades historicamente construídas no Brasil. Em 2010, as taxas de desemprego das regiões Norte e Nordeste estavam situadas em patamar superior ao observado nas demais regiões brasileiras. Além disso, enquanto no Sudeste a taxa de desemprego diminuiu quase 9 pontos percentuais (de 16,4% para 7,5%), no Nordeste o mesmo indicador declinou 6 pontos percentuais (de 15,9% para 9,7%), colocando o Nordeste no topo do desemprego do país, em 2010 (Tabela 6).

**Tabela 6: Evolução da taxa de desemprego total no Brasil segundo regiões entre 2000 e 2010**

Regiões	2000	2010
Brasil	15,3	7,6
Norte	14,8	8,7
Nordeste	15,9	9,7
Sudeste	16,4	7,5
Sul	12,0	4,7
Centro-Oeste	13,7	6,6

Fonte: IBGE/Censo demográfico.

A evolução do mercado de trabalho brasileiro, na década de 2000, foi marcada não apenas pela ampliação de postos de trabalho, mas, também, pela melhoria da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, posto que houve ampliação significativa das ocupações amparadas pela lei. O aumento dos vínculos formais de trabalho refletiu, fundamentalmente, a melhoria dos indicadores econômicos que, por sua vez, incentivou a formalização das empresas e dos contratos de trabalho. Embora o aprimoramento do aparato de fiscalização do Ministério do Trabalho também tenha reforçado a formalização no mercado de trabalho (BALTAR *et alli*, 2010).

Do ponto de vista espacial, os anos 2000 seguiram a tendências de especialização produtiva que foram esboçadas desde os anos 1970. Parte da indústria se deslocou para o entorno imediato do Estado de São Paulo, a principal área dinâmica do país. Outra fração da indústria, especialmente a indústria de *commodities*, seguiu para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste de acordo com as disponibilidades de matéria-prima. O setor Terciário, que foi o maior responsável pela expansão das oportunidades de trabalho, cresceu em todas as regiões brasileiras, mas, especialmente, nas grandes metrópoles situadas nas regiões Sul e Sudeste do país (MONTEIRO NETO, 2014).

A despeito do crescimento expressivo dos postos de trabalho durante a década de 2000, a estrutura econômica brasileira vem sofrendo modificações, com destaque para a redução da participação do setor industrial no valor adicionado e no contingente de ocupados. A abertura econômica e a valorização das *commodities* agrícolas e minerais no mercado internacional contribuíram para regressão da matriz industrial do país. Seguindo tendência observada em toda a América Latina e mesmo em vários países industrializados, o deslocamento dos investimentos industriais para a Ásia e, particularmente para a China, está drenando recursos e modificando a inserção dos países na economia internacional. Diante da fragilidade das economias periféricas, restou a inserção internacional via oferta de *commodities*. Os impactos sobre as economias nacionais não deixam dúvidas: no Brasil, entre 2000 e 2011, enquanto a participação dos produtos básicos no total das exportações cresceu de 23,4% para 48,9%, a porcentagem de produtos manufaturados nas exportações diminuiu de 60,7% para 36,8% (CANO, 2012).

A regressão da indústria e o relativamente baixo nível de investimentos em infraestrutura deixaram poucas opções para o crescimento da ocupação que, desde os anos 1980, vem sendo sustentado pelo setor Terciário. Nos últimos 40 anos, parte do crescimento da ocupação no setor Terciário é explicada pelo deslocamento espacial dos investimentos das grandes metrópoles da costa brasileira para as áreas de produção especializada no interior do país (CANO, 1998). Nas grandes metrópoles, especialmente em São Paulo, o processo de desindustrialização enfrentado no país, juntamente com o deslocamento de plantas industriais para o interior, intensificaram a importância do Terciário como gerador de posto de trabalho. Finalmente, os efeitos da elevação da renda disponível para o consumo e do crédito reforçaram o mercado doméstico, gerando rebatimentos sobre o Terciário em todo o território nacional.

É interessante observar que o intenso crescimento econômico registrado nos anos 2000 não modificou os traços estruturais que separam as pequenas aglomerações urbanas das grandes metrópoles. A relação entre taxa de participação e taxa de desemprego observada no Estado de São Paulo, para o período 2000-2002, foi novamente registrada, a partir dos censitários de 2010, mesmo considerando uma amostra ampliada que incluiu: os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Bahia, Paraná, Pará, Goiás, Pernambuco, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo (excluída a RMSP). Em suma, a taxa de participação e a taxa de desemprego tendem a ser mais elevadas nas grandes cidades, ao contrário do observado nos pequenos centros urbanos.

Em 2010, a taxa de participação era 55,2% e a taxa de desemprego era 6,7% nos municípios com até 100 mil habitantes, enquanto nas metrópoles com mais de 1 milhão de habitantes esses indicadores eram, respectivamente, 60,5% e 8,2% (Tabela 6). Tal como observado na experiência de São Paulo, uma das explicações para as diferenças nas taxas de participação entre as pequenas cidades e os grandes centros urbanos é a participação da mulher no mercado de trabalho. A taxa de participação feminina declina de 53,5% para 44,0% entre as grandes e pequenas cidades, enquanto a variação desse indicador entre os homens diminui pouco mais de 2 pontos percentuais.

**Tabela 7: Taxa de participação e taxa de desemprego segundo sexo e tamanho do município**  
Estados brasileiros selecionados 2010

Tamanho do Município	Número de municípios	Taxa de Participação			Taxa de desemprego total
		Total	Masculina	Feminina	
Até 100.000 hab.	3.158	55,2	66,1	44,0	6,7
De 100.001 a 1.000.000 hab.	177	59,1	68,5	50,2	8,3
Mais de 1.000.000 hab.	9	60,5	68,5	53,5	8,2

*Fonte: Censo demográfico 2010. A amostra inclui os municípios dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Bahia, Paraná, Pará, Goiás, Pernambuco, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo (excluída a RMSP).*

A partir de 2014, no entanto, o esgotamento do padrão de crescimento da economia brasileira, aprofundado pelas turbulências políticas derivadas da reeleição da presidente Dilma Rousseff, interrompeu a trajetória favorável dos indicadores do mercado de trabalho. A Tabela 7 mostra que a taxa média anual de desocupação calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cresceu de 6,8% para 11,5%, entre 2014 e 2016, movimento generalizado para todas as regiões brasileiras

**Tabela 8: Taxa de desocupação total – Brasil e Grandes Regiões**  
2012-2016

Ano	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
2012	7,4	8,0	9,5	7,2	4,6	6,2
2013	7,1	7,7	9,5	7,0	4,3	5,8
2014	6,8	7,2	8,8	6,9	4,1	5,6
2015	8,5	8,7	10,3	8,7	5,6	7,4
2016	11,5	11,5	13,6	11,9	7,7	10,1

*Fonte: IBGE – PNAD Contínua.*



O declínio da atividade econômica, como esperado, vem atingindo especialmente o consumo e, por decorrência, a capacidade do setor Terciário atuar como um amortecedor do desemprego. As turbulências políticas e as denúncias de corrupção reduziram significativamente os investimentos do setor público, das empresas controladas pelo governo (como a Petrobras), bem como de importantes corporações privadas. O quadro de instabilidade política, somado às incertezas no mercado internacional, agravaram a trajetória de declínio da economia brasileira. Em meio a este contexto adverso, a administração que assumiu o governo federal após o afastamento da presidente Roussef adotou a restrição dos gastos públicos como pilar para a saída da crise econômica, realimentando o ciclo de baixa do consumo doméstico.

Ainda que o desemprego tenha aumentado em todas as regiões brasileiras, o movimento da taxa de participação apresentou pequenas diferenças regionais. Os dados da PNAD Contínua (IBGE) mostraram que esse indicador cresceu nas regiões dinâmicas (Sul e Sudeste) e declinou nas regiões dotadas com menor dinamismo (Norte e Nordeste), como mostra a Tabela 8. A taxa de participação registrou pequenas oscilações no Centro Oeste, ao longo do período, possivelmente em razão dos fortes vínculos da economia da região com o mercado internacional.

**Tabela 9: Taxa de participação total – Brasil e Grandes Regiões  
2012-2016**

Ano	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
2012	61,4	62,0	56,8	62,7	64,1	64,9
2013	61,3	61,6	56,2	62,7	64,2	65,2
2014	61,0	61,1	56,9	62,0	63,9	65,0
2015	61,3	61,4	57,1	62,4	64,0	65,0
2016	61,4	60,9	55,5	63,5	64,3	65,2

Fonte: IBGE – PNAD Contínua.

Embora a análise do momento atual do mercado de trabalho requeira o aprofundamento das investigações e a coleta de base de dados mais ampla, especialmente no sentido de eliminar os efeitos estatísticos causados pela agregação das informações para o âmbito das grandes regiões brasileiras, o comportamento da taxa de participação e da taxa de desemprego fornece algumas pistas que merecem ser destacadas. Note-se que o movimento diferenciado da taxa de participação entre as regiões com maior e com menor dinamismo (Sul e Sudeste *versus* Norte e Nordeste) sugere que os contingentes populações dessas regiões adotaram estratégias divergentes como reação ao aumento do desemprego. Tais diferenças podem estar relacionadas ao que nesse texto foi denominado “densidade econômica” que, por sua vez, está relacionado com o tamanho e a diversidade do setor Terciário em cada uma dessas regiões.

A maior especialização produtiva que caracteriza a economia das regiões Norte e Nordeste pode estar contribuindo para restringir as possibilidades de inserção dos

indivíduos no mercado de trabalho, especialmente nos períodos de crise e especialmente entre as mulheres. No sentido oposto, a grande abrangência do Terciário nas regiões Sul e Sudeste, embora também não possam garantir emprego para todos em tempos de crise, pode oferecer algumas brechas que estimulam os indivíduos (notadamente mulheres) a continuar buscando uma ocupação. Novamente, tais apontamentos devem ser entendidos apenas como sugestão de agenda de pesquisa, posto que as informações estatísticas disponíveis neste texto não permitem conclusões sobre o assunto.

## 5. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi investigar as relações entre a estrutura econômica dos territórios e o comportamento do mercado de trabalho. O estudo foi construído a partir da hipótese de que as características econômicas do território, especialmente nas situações de elevada especialização produtiva, podem funcionar como barreiras para a ampliação das oportunidades de ocupação, posto que excluem parte da população em idade ativa, especialmente mulheres e jovens. No sentido oposto, um ambiente caracterizado por grande diversidade de empresas e atividades econômicas, ou seja, com elevada densidade econômica, podem ser propícios para absorver mão de obra com diferentes perfis individuais (sexo, idade, escolaridade etc.). Tais situações estão usualmente presentes nas localidades onde o setor Terciário é mais complexo, via de regra, nas grandes metrópoles.

A análise estatística realizada, no início da década de 2000, a partir das informações para os municípios do Estado de São Paulo reuniu elementos que reforçam a hipótese do trabalho, demonstrando que a taxa de participação e a taxa de desemprego tendem a ser mais elevadas nos grandes metrópoles em comparação aos pequenos aglomerados urbanos do interior. Tais resultados abriu caminho para questionamentos sobre a natureza das baixas taxas de desemprego usualmente observadas no interior. Em outras palavras, situações de inatividade involuntária podem estar encobridendo o desemprego nessas áreas.

A economia brasileira foi palco de intensas transformações desde o início da década de 2000. Após um movimento de grande expansão da economia e declínio do desemprego, que marcou o período 2004-2010, esses indicadores inverteram dramaticamente sua trajetória desde 2014 em razão de um conjunto de circunstâncias políticas e econômicas (dentro e fora do país) que foram apresentadas neste trabalho. Os traços fundamentais das políticas governamentais adotadas nos anos 1970 e 1980 foram reforçados pela política macroeconômica liberal dos anos 1990, aprofundando o movimento de especialização produtiva nas regiões e criando novas tendências de deslocamento da atividade industrial no território. Entretanto, tais mudanças parecem não ter modificado o padrão de comportamento entre a taxa de desemprego e a taxa de participação nas diferentes regiões brasileiras.

O esgotamento do modelo de crescimento baseado na expansão do mercado de consumo doméstico, agravado pelas turbulências políticas causadas pela quebra

da ordem constitucional que caracterizou o afastamento da presidente Roussef, pelas denúncias de corrupção que alcançam todo o espectro político do país, bem como pelas incertezas no mercado internacional, inverteu a trajetória favorável do crescimento econômico e dos indicadores de desemprego, a partir de 2014. Os efeitos dessas mudanças no quadro econômico e na orientação da política governamental sobre as relações entre o território e o mercado de trabalho ainda precisam ser estudadas com profundidade, portanto, as pistas e indagações discutidas neste texto devem ser encaradas como um guia para novas investigações que terão grande relevância para o conjunto da sociedade, posto que apontam para a possibilidade de agravamento das desigualdades socioespaciais e no mercado de trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

- BALTAR, P. E.. A, *et al.* Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. **Global Labour University Working Paper**, n. 9, 2010. <https://www.econstor.eu/handle/10419/96388>
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930 – 1995**. 2 ed. Campinas:, Uni-camp/IE, 1998.
- CANO, Wilson. Deindustrialization in Brazil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. SPE, p. 831-851, 2012.
- COHEN, M.; LERMAN, R.I. and REA JR., S.A. Employment Conditions and Labor-Force Participation: A Microstudy **The Journal of Political Economy**, Vol. 79, No. 5, (Sep. - Oct., 1971), pp. 1151-1160
- DINIZ, C. C. **Desenvolvimento poligonal no Brasil, nem desconcentração, nem contínua polarização** (mimeo). Belo Horizonte: 1991.
- GONZAGA, G.; REIS, M. Os efeitos trabalhador adicional e desalento no Brasil. **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia**. Natal, RN, 2005.
- HARRIS, J. H., TODARO, M. P. Migração, desemprego e desenvolvimento: uma análise com dois setores. In: MOURA, H. A. (Coord.). **Migração interna: textos selecionados**, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 1980.
- KAIN, J.F. Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 82, No. 2 (May, 1968), pp. 175-197
- KEYNES, J.M. - **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**, São Paulo, Abril, 1983.
- LEE, E. S. Uma teoria sobre a migração. In: MOURA, H. A. (Coord.). **Migração Interna: textos selecionados**, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 1980.
- LIMA, R. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, n. 1, p. 217-272, 1980. Disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/497/439>
- MARX, K. A dominação britânica na Índia: resultados futuros da dominação britânica na Índia. In: **Marx & Engels: obras escolhidas**. Tomo I. Lisboa, Edições Avante, 1982
- MONTEIRO NETO, Aristides. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. 2014. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5582/1/BRU\\_n09\\_desigualdades.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5582/1/BRU_n09_desigualdades.pdf)
- MOONEY, J.D. Urban Poverty and Labor Force Participation **American Economic Review**, March 1967, 57, pp. 104-119.
- NUN, J. **Exclusion y marginalidad**. México: Fondo de Cultura, 2000.
- RANIS, G., FEI, J. C. H. **Development of the Labor Surplus Economy: theory and policy**. Homewood, Richard D. Irwin, Inc, 1964.
- RAVENSTEIN, E. G. As leis da migração. In: MOURA, H. A. (Coord.). **Migração Interna: textos selecionados**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 1980.
- REICH, M.; GORDON, D. M. and EDWARDS, R.C. A theory of labor market segmentation. **The American Economic Review**, v.63, n.2 Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973), pp. 359-365
- SANTOS, M. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro, F. Alves, 1979
- TROTSKY, L. **A história da revolução russa**. Rio de Janeiro: Saga, 1967

# Espaço simbólico e social na política urbana global

Tamara Tania Cohen Egler<sup>1</sup>

## 1. Resumo

A proposta do presente texto é examinar a lógica das políticas urbanas no contexto da globalização. O ponto de partida da análise considera as dimensões simbólica e social do processo espacial, onde a dimensão simbólica é compreendida como uma categoria que produz uma linguagem que determina os processo de sua apropriação social. A linguagem da arquitetura se constitui em poderoso sistema de representação que define formas de dominação de grupos sociais incluídos sobre os grupos sociais excluídos, definindo a cultura dominante. As políticas urbanas globais redefinem as relações entre Estado, capital e sociedade, em benefício das elites globais e de suas corporações. É produzida uma espacialidade para abrigar práticas sociais que excluem as comunidades locais dos códigos de sua existência cotidiana, resultando numa separação extrema entre a minoria que se move nos espaços globais e a maioria que vive em extrema pobreza nas comunidades. Na realidade, o que observamos é que as políticas urbanas rompem com os espaços de coesão social que as antecedem, banem as redes sociais existentes e produzem o esgarçamento do tecido social, abrindo caminho para o exercício da violência, interna e externa. São projetos que desintegram o tecido social precedente e inauguram uma nova estratégia de exclusão e formas de dominação, agora, das elites globais sobre as populações pobres que habitam as localidades. A superação desse processo está no reconhecimento do espaço social como sujeito e objeto da ação criativa que conduz ao desenvolvimento.

## 2. Introdução

Para se entender a natureza das políticas urbanas na atualidade, a nossa referência analítica deve debruçar-se sobre a relação Estado e Sociedade no contexto da globalização. Este ponto de partida nos permite examinar como o Estado produz políticas de intervenção associadas a uma compreensão singular, privada, que produz a defesa de interesses das corporações globais e de suas elites sobre o espaço urbano local.

O que nos interessa reter é que as políticas urbanas são decisivas no processo de globalização. O nosso objetivo é examinar a lógica perversa que conduz à ação de transformação do uso do solo local em espaço global. A nossa reflexão pode se dar a partir da compreensão do processo de globalização e seus efeitos sobre o espaço urbano (BAUMAN, 1999).

---

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. Email: tamaraegler@uol.com.br .

Em primeiro lugar, importa observar que o processo de globalização tem dois movimentos principais: um primeiro, que transforma a dinâmica dos fluxos de mercadorias e pessoas; e um segundo, que desloca a produção de mercadorias da produção material para a produção imaterial e simbólica. Entender esse processo é muito importante, porque nos ajuda a perceber que, na atualidade, a produção simbólica atinge com força as políticas urbanas locais. Os espaços urbanos se transformaram numa forma edificada que contém em si própria os símbolos que distinguem quem pode se beneficiar e quem não pode, quem pode participar e quem não pode, quem está “dentro” e quem está “fora” (BAUMAN, 2002).

O processo de globalização realiza-se por meio da invenção de um novo suporte técnico das novas tecnologias de informação e comunicação que alteram a dinâmica de realização de fluxos de dinheiro, mercadorias, pessoas e informações que transformam a dimensão espacial. Quando Milton Santos nos faz ver que o espaço é formado por objetos, fluxos e ações, ele nos ajuda a entender que, para cada momento histórico, observamos formas particulares de realização dessas relações. No contexto da globalização, estamos diante de novas formas espaciais que transformam as relações espaço-temporais, ou seja, foi inventada uma nova escala global, um novo espaço que se sobrepõe ao espaço urbano e que o transforma. É uma rede formada por fragmentos de lugares articulados por fluxos comunicacionais, formando uma rede de cidades globais (EGLER, 2005a).

Para entender as múltiplas dimensões do processo espacial, o ponto de partida da análise é a teoria proposta por Milton Santos que reconhece suas determinações materiais e imateriais, lidas nas categorias de psico-esfera e tecno-esfera. A primeira está associada à dimensão objetiva, material e tangível do processo espacial, enquanto que a segunda está referida à sua condição subjetiva, imaterial e intangível. Sendo que no desdobramento analítico podemos agregar a essas duas dimensões, uma terceira, referida à dimensão simbólica do processo espacial. Trata-se de observar que essas três dimensões são conceituais e abstratas sendo que reintroduzidas na realidade, ajudam a reconhecer os processos históricos que conformam o modo como eles se constituem em objeto das políticas urbanas.

O espaço construído plasma os signos que produzem o espaço simbólico, que por sua vez determina os processos sociais de sua apropriação. Isso quer dizer que o espaço construído plasma os signos que formam o espaço simbólico que pode ser lido por uma estrutura discursiva enunciada que indica quem está “dentro” e quem está “fora” desse espaço. Isso quer dizer que ele faz a mediação entre o espaço construído e o espaço social, e se constitui na linguagem que representa para quem ele é destinado.

As políticas urbanas têm o poder de produzir linguagens que fazem a transformação do espaço e da sua percepção. Os discursos são feitos de posições que dão um sentido comum às práticas sociais. As políticas urbanas globais desenham um processo de intervenção que propõe a construção de um espaço simbólico que cumpre funções e práticas de prestígio das elites globais, para quem é determinado o uso do espaço. De fato, o espaço urbano local é transformado em espaço urbano global. As propostas de arquitetura produzem um espaço construído, formado por uma linguagem que constitui um conjunto de signos para distinguir os que são acolhidos pelo

espaço social. Propõem um espaço social hierárquico que acolhe e distingue os grupos globais que participam dos fluxos de turismo internacional e isolam os moradores locais, que fazem a sua vida no lugar. Constroem, pois, espaços de diferenças sociais, onde cada grupo fica hierarquicamente localizado em diferentes posições do espaço (BOUDIEU, 1998; EGLER, 2005).

As cidades se transformam em objeto de consumo para o deleite das elites participantes da rede global de cidades. Esta é a razão que faz do sistema de turismo internacional um dos pilares do processo de globalização, porque a possibilidade de viajar pelo mundo, conhecer seus diferentes lugares e circular pelas suas cidades se transformou em objeto de consumo. Os indivíduos são posicionados em grupos com o direito de participar do sistema global e consumir bens simbólicos que sustentam a sua distinção – como está expresso na compreensão que foi escrita por Bourdieu (1998).

O mais dramático é que esse processo redefine o uso social do espaço e, além de estabelecer novas relações de apropriação em benefício das elites globais, exclui os grupos sociais que pertencem à história do lugar (BAUMAN, 1999). O argumento utilizado é que a circulação de moeda internacional não permitiria o investimento em atividades econômicas associadas ao turismo internacional, que, por sua vez, levaria à criação de empregos e ao desenvolvimento social.

O que acontece, na realidade, é que a política urbana é uma das estratégias mais importantes do sistema de dominação global. O estudo das políticas urbanas globais plasma no espaço construído os interesses que lhe deram origem e revela a verdadeira face do processo de globalização. Existe um processo de dominação sustentada por uma dupla determinação: de um lado, as corporações e as elites globais; de outro, os governos locais e os habitantes da cidade. Essas inter-relações só ocorrem porque os governos locais se subordinam aos interesses globais. Essa dupla determinação da dominação, muito conhecida na literatura, é referida, em todos os campos, como uma relação social de duas faces: o dominador existe porque é reconhecido como tal pelo dominado, ou seja, a primeira não existe sem a segunda (FREUD, 2000; BOURDIEU, 1998; ELIAS, 2002; EGLER, 2005b).

A lógica da política urbana corresponde à seguinte estratégia: através da ação de agências internacionais, como a ONU e a Unesco, cria-se uma imagem, veiculada por uma produção cultural, que reproduz uma forma de pensar, “uma subjetividade coletiva”, valorizando a oportunidade de conexão da cidade com o sistema de cidades globais (RIBEIRO, 2004). Realizados os planos e projetos de construção e revitalização das localidades, esses projetos são contratados nos escritórios de agências globais responsáveis pela produção de uma arquitetura constituída de signos, que atendem ao imaginário coletivo do mundo globalizado. Para a realização desse processo de construção, são captados recursos do sistema financeiro internacional, que se somam à dívida externa das localidades.

A construção do marco edificado é realizada localmente, mas os custos são pagos por toda a sociedade. Essa construção é destinada aos interesses da política ditada pelas agências de financiamento global, em benefício dos homens e mulheres que fazem parte do circuito internacional. Resta aos habitantes da cidade pagar a dívida com “suor e lágrimas” em nome do desenvolvimento social local (EGLER, 2005a).

### **3. A dimensão simbólica da política urbana global**

Todo espaço contém um espaço simbólico, expresso por uma linguagem que representa o poder que as pessoas detêm sobre a sua produção e apropriação. E todo objeto, além do seu valor de uso e de troca, contém uma representação simbólica, que expressa o lugar do indivíduo na hierarquia social. (BAUDRILLARD, 1974). Em todos os espaços vamos encontrar uma representação hierarquizando a posição dos grupos sociais no espaço. Esse poder do espaço simbólico resulta de um processo de representação que dignifica aqueles que têm o poder de se apropriarem e estigmatiza aqueles que estão excluídos.

A política urbana global valoriza a dimensão simbólica do processo espacial. Trata-se de um jogo de significações de uma espacialidade voltada para a representação simbólica que integra as elites globais e exclui as pessoas do lugar. Podemos perceber claramente esse processo na renovação da Zona Portuária de Buenos Aires, no projeto de revitalização do Porto e nos Jogos Pan-americanos no Rio de Janeiro, e também no conjunto de empreendimentos em desenvolvimento nas principais metrópoles do Brasil, da América Latina e do mundo.

Esses projetos têm por objetivo produzir um discurso manifesto no espaço que produz uma subjetividade coletiva significativa e determinante das práticas sociais a serem observadas no processo de sua apropriação. Os processos de apropriação dos espaços contém uma função social de prestígio que posiciona os grupos sociais na hierarquia espacial. Como toda outra mercadoria, o espaço responde por uma necessidade e, também, tem o poder de distinguir (BAUDRILLARD, 1974; BOURDIEU, 1998) e definir quem pode se beneficiar e quem não pode se beneficiar do seu uso.

O consumo por ostentação não está associado à fruição pessoal, mas fundamentalmente a uma representação de gratificação pessoal, que proporciona ao seu detentor uma função de distinção reproduzida de forma constante e que não se esgota no ininterrupto processo de apropriação. Por essa razão, o que muda são os signos. O objeto de consumo não é o uso socialmente necessário, mas apenas a sua representação, destituída do seu sentido real. Essa forma de consumo é bem conhecida e está expressa em todas as mercadorias – na moda, nos lugares de entretenimento, automóveis, casas e seus objetos (BAUDRILLARD, 1974). Quando o signo se esgota, podemos observar sua reinvenção, e, assim, sucessivamente, a elite reinventa os signos de sua distinção. É por essa razão que a moda se transforma ininterruptamente, reinventando a cada momento, por exemplo, qual a cor que deve ser usada naquela estação. Existe um ininterrupto processo de superficialidades esgotando-se em curto espaço de tempo e assegurando a distinção, por meio de signos, da hierarquia social.

O espaço simbólico faz a mediação entre o espaço físico e o social e está plasmado naquele, que contém signos representantes do lugar desse espaço no mundo. Estabelece uma ordem de compreensão e dá sentido ao uso social do espaço que estrutura o senso dos indivíduos e do coletivo. Isso significa que ele está referido numa forma social coletiva da subjetividade (BOURDIEU, 1998). Ele contém uma linguagem que permite o seu entendimento e está expresso nas formas de sua arquitetura. A arquitetura é uma linguagem que permite o entendimento do espaço físico e, através



da leitura dos seus signos – socialmente acordados –, produz uma concordância da subjetividade coletiva. Os símbolos devem ser compreendidos como elementos que se constituem numa linguagem que permite a construção da realidade e define o uso social do espaço.

Há uma dimensão mágica dos objetos associada ao poder do símbolo que produz uma certa percepção da realidade e dá um significado individual e coletivamente acordado. O espaço simbólico se constitui, então, como instrumento de dominação, porque ele define o uso social do espaço enquanto objeto de conhecimento e de comunicação com o poder de produzir a integração social. Ele tem o poder de definir as pessoas que podem participar do uso desse espaço e aquelas que não podem, ou seja, ele define o posicionamento dos indivíduos no espaço.

#### **4. O espaço simbólico no contexto da globalização**

O que há de novo no contexto da globalização?

A novidade é que o espaço urbano foi transformado numa mercadoria representativa de um capital simbólico dos indivíduos que podem participar do sistema de cidades globais. É quando as cidades passam a ser lugar de prova e de consagração dos indivíduos que participam do seu sistema global. Cria-se uma forte hierarquia entre esses indivíduos e aqueles que não participam desse mundo, determinando práticas sociais de uma lógica geral do comportamento social dos indivíduos. Mas esse processo não se esgota entre os indivíduos globais; perpassa todo o tecido social, penetrando nos canais invisíveis da integração social e plasmando na estrutura valórica da sociedade. Estar bem é participar do mundo global e ganhar a mobilidade dentro da rede de cidades globais.

No contexto da globalização, as políticas urbanas produzem um espaço simbólico que reafirma a cultura dominante. Os interesses das corporações globais e das elites que participam do processo, na medida em que esse espaço assegura a comunicação entre os membros do processo de globalização, distingue-os de outros grupos e legitima distinções. Trata-se de fazer prevalecer a cultura dominante em relação às demais, o que define o poder acumulado dos agentes da fazer prevalecer uma forma de ser, de sentir e de agir. Isso faz com que sejam assegurados o uso distintivo do espaço e a dominação de um grupo sobre o outro, perpetuando-se sistemas de dominação e subordinação. O poder simbólico está em toda parte, importa descobri-lo e tornar visível o invisível. Ele só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que estão sujeitos àqueles que o exercem (BOURDIEU, 1998).

Ao definir o uso social, o espaço simbólico tem o poder de desenhar para que finalidade e para que grupo social está destinado aquele espaço. A arquitetura, enquanto linguagem de representação do espaço tem o poder de desenhar e projetar para o futuro as funções sociais do espaço e fazer prevalecer uma determinada projeção para seu uso. É aqui que compreendemos como as formas da arquitetura se constituem em poderoso sistema de representação definidor de formas de dominação de grupos sociais incluídos sobre grupos sociais excluídos, definindo a cultura dominante.

## 5. A arquitetura como símbolo de distinção global

Os projetos de arquitetura associados a esse processo correspondem ao desejo de se fazer prevalecer um sistema de vida cotidiana necessário ao desenvolvimento de formas de vida, valorizadas pelos viajantes do mundo global. Para tanto, importa a produção de uma espacialidade que contenha uma representação simbólica associada a uma forma de ser, de pensar e de agir das elites globais.

Por essa razão, a prefeitura contrata os projetos de arquitetura junto aos escritórios globais, porque estes são capazes de interpretar e de definir os símbolos que representam o gosto capaz de saciar o desejo desses consumidores. A arquitetura é uma linguagem que representa símbolos de distinção, que define quem pertence e quem não pertence, quem pode se beneficiar e quem não pode, do uso desse espaço. A arquitetura pós-moderna, com sua representação do extraordinário, de sua monumentalidade, produz o evento necessário para atrair multidões de turistas que buscam uma emoção que rompa com a realidade de sua vida cotidiana.

Quando o espaço simbólico se sobrepõe ao espaço real em sua dimensão social, ele destrói as condições de vida das populações que habitavam o espaço anteriormente, impondo uma estratégia de dominação simbólica e de formas que valorizam a produção de espacialidades alheias ao lugar. Esta é uma forma de produção do espaço que representa os símbolos de distinção que servem aos interesses dominantes e reafirma o seu poder de definir o mundo social e posicionar-se no topo dos valores hierárquicos do mundo global, para perpetuar os processos de dominação, agora transfigurados em processos globais. São novas formas de exercício da violência transformando o mundo social e exercendo seu poder pela dominação sobre as estruturas simbólicas, sentidos e sentimentos – não menos violenta do que as formas de dominação que as antecipam, como aquelas sobre o corpo, que foram percebidas por Foucault (1979). Agora, a violência é exercida sobre a mente ao capturar formas de pensar, de ser, de desejar e de agir.

Ao estudar as relações de poder, Foucault (1979) observa a importância de analisar-se suas múltiplas escalas e esferas – do macro e do micro, do centro e da periferia. E mostra como elas se expandem por todo o tecido social, atingindo todas as instituições, até os discursos, hábitos, gestos, atitudes, comportamentos e sentimentos dos indivíduos. O processo de globalização deve ser percebido como um ininterrupto processo de difusão de uma forma de pensar que valoriza o espaço simbólico e destrói o espaço real. Para pensar essas relações, Ribeiro & Silva propõem sua compreensão à luz do conceito de impulsos globais como vetores que condensam informação e inovação. Associadas a novas formas de gestão, estabelecem uma forma de agir sistêmica por meio de tecnologias de informação e comunicação (TICs); produzem novas formas de difusão das ideias, propagadas pelo mundo numa velocidade nunca antes imaginada; e produzem novas formas de dominação (RIBEIRO & SILVA, 2003).

Esses impulsos formam um campo propagado por partículas globais e movimentam todos os outros processos nele presentes. No seu diálogo com Milton Santos, elas mostram como se transforma a materialidade do espaço ao definirem novas relações entre a psico-esfera e a tecno-esfera, e produzem o desenraizamento, a pobreza,

a exclusão e a fragmentação, destruindo as condições de existência das localidades. O objeto teórico completa-se com o conceito de atratores, o estudo de processos que articulam atração para investimentos econômicos, a produção de mercadorias e de atratividade, e como o processo de embelezamento produzido pelos projetos de arquitetura formam o processo de globalização (RIBEIRO&SILVA, 2003). Trata-se, portanto, de um poder de atração que faz com que todos queiram, então, participar desse movimento de globalização. É por essa razão que a globalização tem esse poder de propagar, esse conjunto de representações simbólicas que fazem sonhar os senhores do mundo global. E ao mesmo tempo de criar uma subjetividade coletiva local, favorável aos interesses globais.

É estabelecido um poder acima do poder do Estado nacional, inaugurando-se mil novas formas de dominação e formando uma nova rede de poderes que se sobrepõem às sociedades locais. São produzidas novas estratégias de dominação associando o capital global ao Estado nacional, excluindo, inclusive, os interesses das elites e da população local, ocasionando a redefinição do papel do Estado nacional e a sua responsabilidades em defesa dos interesses nacionais. Por isso, a importância metodológica para descobrir as transformações na ordem da definição de novas estruturas de poder e as formas de sua articulação com os processos de globalização. São definidas novas estruturas de poder que respondem por novas estratégias de articulação dos Estados, corporações e agências de financiamento, em defesa dos interesses globais propagados em todas as esferas e escalas do globo terrestre.

Nesse contexto, o poder simbólico se sobrepõe ao poder de produção material. Isso quer dizer que temos um deslocamento do processo de produção de mercadorias para a produção de bens simbólicos, quando a produção vira consumo e o consumo vira produção (HARDT & NIGRI, 2001). As novas relações de poder, no contexto da globalização, estabelecem relações de dominação, agora ordenadas pela produção simbólica. Esta produz uma subjetividade coletiva que valoriza a produção e a apropriação de bens simbólicos globais, destituídos de referência do lugar. Essa percepção é importante porque nos ajuda a entender como o processo de globalização está associado à produção de bens imateriais, intangíveis. O que transforma a estrutura valórica das pessoas do lugar, e inaugura novas formas de dominação através do controle da subjetividade individual e coletiva.

## 6. Espaço social

Se quisermos avançar na análise, precisamos fazer emergir o espaço social, para tornar visíveis suas formas invisíveis e compreender de que forma as políticas urbanas têm o poder de determinar as funções sociais do espaço. Para avançarmos na reflexão sobre os processos de “diferenciação” e “distribuição”<sup>2</sup> formados a partir de propriedades atuantes nesse universo social, serão estudados os conceitos de espaço, o papel da comunicação na formação da coesão social e a realidade da vida cotidiana. Para avançar na análise sobre as possibilidades de ação coletiva que alterem a dominação

---

2 Para usar os conceitos de Bourdieu (1998).

global sobre a vida social, temos de compreender como as políticas urbanas globais têm o poder de banir as redes sociais formadoras do espaço local.

O tecido social é feito de fios de comunicações que constituem o ser coletivo, ou seja, o homem agindo em consonância. É a comunicação que permite o lugar comum, que dá o mesmo sentido ao mundo e à ação; que cria os fios invisíveis que ligam os homens; que permite a criação de um lugar imaterial e invisível, unindo-os e dividindo-os. É a comunicação, também, que permite a formação das identidades e alteridades; que integra e desintegra; que produz consenso e dissenso; que define quem participa e quem não participa, quem está dentro e quem está fora. Estamos, portanto, falando da existência dos homens na terra e de suas formas de interação social. Não existimos individualmente, apenas socialmente.

Os homens movem-se juntos nesse ser envolvente e coletivo atuante (ARENDT, 1994) o qual resulta de um poder de coesão que nos ajuda a compreender as diferentes posições dos indivíduos nos grupos sociais. O conceito de coesão é derivado da química e se refere ao poder de fusão das matérias físicas. A aplicação desse conceito das ciências exatas ao espaço social é importante porque nos mostra como é possível pensar que existem processos que fusionam, fundem, integram as pessoas, as quais, unidas, formam os diferentes grupos sociais. Dessa forma, esse processo une e forma um espaço composto por iguais e, ao mesmo tempo, exclui os diferentes.

O poder é exatamente essa capacidade de dar um sentido comum à ação do ser coletivo; ele resulta da concordância dos homens e nos indica a importância do nós e do agir em conjunto para as coisas do interesse coletivo no espaço público. Esse conceito de Arendt (1994) é fundamental na nossa construção, porque nos ajuda a entender como se formam os diferentes grupos formadores do espaço social e constituídos pelos homens, os quais se movem juntos e formam um ser para além da condição individual.

É preciso tornar claro o poder da identidade na formação do tecido social. Para que isso se realize, há que existir o sentido que dá significado comum ao mundo e às pessoas que participam desse espaço social. A origem da palavra identidade está associada ao *Id*, que significa “o meu ser”. A identidade é uma condição dos seres, que são iguais entre si. A alteridade está associada à condição dos seres que são diferentes entre si, aquele que não é igual, que está posicionado num mundo exterior ao meu mundo, ao nosso mundo – por isso o eu, você e ele. O “eu” refere-se ao *Id*; “você”, àquele que está mais próximo do meu mundo; e o “ele” está posicionado num mundo exterior ao mundo.

São esses os processos que criam as relações de inclusão e de exclusão quando aos grupos sociais se atribuem poderes superiores de outros grupos. Em todos os casos, os indivíduos “superiores” podem fazer com que os indivíduos “inferiores” se sintam carentes de virtudes, julgando-se humanamente inferiores (ELIAS, 2000). Isso se deve ao poder de representação simbólica que posiciona os indivíduos a partir de um conjunto de signos que representam os iguais e excluem os diferentes. Isso os coloca em posições antagônicas, pois determina o que pode ser permitido e o que não pode – é uma aceitação tácita do posicionamento de cada um dos agentes no espaço social. Trata-se de um sentido de distâncias, “a marcar e a sustentar, a respeitar e a

fazer respeitar”; de pensar que as relações de inclusão e de exclusão resultam de relações simbólicas posicionando os atores em relação aos capitais econômicos, sociais e culturais disponibilizados, em busca de um ininterrupto poder de distinção (BOURDIEU, 1998). A peça central dessa representação é um equilíbrio instável de poder, gerador de tensões que lhe são inerentes. Um grupo só pode estigmatizar o outro com eficácia quando está instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado está excluído (ELIAS, 2000).

É o poder social constituindo os grupos, o senso comum, o consenso explícito de qualquer grupo. Ele tem o poder de formar o sentido e de dar significado ao mundo, à posição dos agentes e às diferentes classificações que cada um ocupa no espaço social. A explicitação de cada posição é feita de forma ininterrupta a cada momento da existência acerca do sentido de mundo social e de sua posição nesse mundo, dada por sua identidade social. É um movimento ininterrupto de busca de distinção, em que toda ação de consumo busca uma distinção, uma singularidade, um posicionamento hierarquicamente superior. O capital simbólico é exatamente um ato de distinção, que funciona pelo constrangimento que contribui para garantir a permanência dessas relações. O capital simbólico se mantém em proporção à legitimidade que recebe de um grupo (BOURDIEU, 1998).

Estar “dentro” ou estar “fora” está associado à capacidade dos homens de agir em comum, de produzir a integração em direção a um objeto compartilhado de ação, do agir coletivo. Integração quer dizer integrar a ação; dela resulta uma forma coletiva de pensar, que se realiza no domínio da vida, pela qual se transmitem valores e conhecimentos culturais e possibilita a ação coletiva (HABERMAS, 1997). Essa forma de pensar está associada aos ensinamentos de Hanna Arendt, quando ela analisa como o conhecimento antecede a ação – quem sabe é capaz de agir no mundo. A integração é a possibilidade de agir coletivamente e resulta de uma forma de pensar socialmente acordada e depende, portanto, do conhecimento socialmente produzido e compartilhado. Estamos nos referindo às formas coletivas de pensar, da cultura das nações que integram os grupos sociais. Ela se realiza através de uma semântica própria e por modos de operação determinados no mundo da vida (HABERMAS, 1997).

A integração é o fundamento da democracia; é quando são instalados os discursos sociais que possibilitam processos democráticos reguladores das relações comunicacionais entre as diferentes unidades do espaço social. Quando o consenso aparece como uma condição necessária é porque está associado ao descenso. Este permite o equilíbrio do sistema como um todo e se constitui como um ponto, uma linha que estrutura as distâncias e que é reconstruída incessantemente. Os atores individuais são obrigados a observarem o outro e a construir uma estrutura valórica utilizando uma gramática própria de interpretação do mundo. Uma comunicação bem-sucedida pressupõe que as partes emitam informações importantes, de forma que venham a ser lidas e compreendidas. Para tanto, o desafio é produzir compatibilidade entre jogos de linguagem, uma vez que a linguagem se vincula a diferentes realidades e projetos de mundo. A estrutura da ordem social está vinculada à gramática de suas informações compreensíveis (HABERMAS, 1997).

Por isso é que a importância da democracia permite o aperfeiçoamento da convivência humana, pelo exercício de uma gramática que permita a organização da sociedade e de suas formas de compreender, interpretar e decidir sobre o futuro compartilhado. A democracia é lida aqui como prática social, e não apenas como método de constituição de governos indicados por eleições. A democracia é uma prática cotidiana, de ação ininterrupta e exercida pelos atores que compõem as diferentes instâncias do espaço social. Ali onde se constitui a esfera pública, a democracia é o lugar onde é possível que as pessoas possam problematizar publicamente uma condição de desigualdade na esfera privada. A democracia é, portanto, uma forma de exercício coletiva do poder, num processo livre pelo qual seja possível apresentar soluções entre iguais e que seja capaz de reinventar a emancipação social (HABERMAS, 1997; BOAVENTURA, 2003).

## **7. Os efeitos das políticas globais para o espaço social**

A centralidade do espaço social se deve ao nosso objeto de investigação, que procura desvendar os processos de transformação do espaço urbano. Existe uma primeira forma de pensar que centra sua formulação na compreensão de que o sujeito é intérprete da história, e o espaço urbano resulta de sua capacidade de criação, construção e ação relacional. Nessa formulação, a ação social emerge como uma condição que, antes de ser subordinada ao exercício do poder de Estado, tem sua própria autonomia e autodeterminação na qual o sujeito cria as condições de sua própria existência, e o foco está no mundo das pessoas de verdade. Sendo que elas é que criam os espaços sociais formadores dos espaços econômicos e materiais. Uma outra forma de pensar compreende o mundo como resultante de uma estrutura que é independente da ação humana e que resulta, sobretudo, da ação capitalista e do Estado, que cria, produz e controla a ação social (LÉFÈBVRE, 1991). A derivação das teorias para o espaço urbano é imediata: a primeira desconhece as práticas sociais de construção do espaço, simplesmente porque não vê e não crê no social nele mesmo; e a segunda busca, nas lentes sociológicas, o foco da compreensão que desvenda a importância dos sujeitos na construção do espaço social (EGLER, 2003).

As políticas urbanas globais associadas à produção de espacialidades monumentais conduzem os Estados locais a levantar empréstimos internacionais que se acumulam em dívidas externas. No entanto, esses recursos são orientados para a construção de espaços que correspondem a um conjunto de signos representantes de interesses alheios ao lugar. Nessa estratégia pelo poder de dominação, é produzida uma espacialidade para abrigar práticas sociais que excluem as comunidades locais dos códigos de sua existência cotidiana. Essas são as novas estratégias de dominação, agora não mais associadas ao exercício do poder sobre o espaço construído, mas sobre o espaço simbólico, e o poder de fazer “ver e crer”. Elas representam a invenção de novas estratégias de dominação, agora de elites que exercem o poder sobre a existência cultural (EGLER, 2005a).

Na realidade, o que observamos é que a destruição das redes sociais, anteriores às políticas globais, rompe com os espaços de coesão social que a antecedem e bane

as redes sociais existentes, produzindo o esgarçamento do tecido social e abrindo caminho para o exercício da violência, interna e externa. São projetos que, ao desintegrarem o tecido social precedente, inauguram uma nova estratégia de exclusão dos habitantes pobres da localidade.

## **8. Alternativas para o desenvolvimento social**

Em vez de procurar o desenvolvimento numa criação de origem global, mais simplesmente, seria importante amparar a ação das pessoas que participam do social na escala do lugar, nas múltiplas ações inscritas nas diferentes esferas econômica, política e cultural. Importa focar diretamente o próprio objeto social que se deseja alcançar, considerando os valores dos trabalhadores dos lugares e a riqueza de seu cotidiano. Trata-se de um desafio: transformar a pobreza em riqueza e criar condições para transformar o trabalho criador em riqueza socialmente produzida, porque só a atividade criativa produz a riqueza social. Esta não resulta, necessariamente, de atividades econômicas, mas está escrita nas atividades culturais e políticas. A prosperidade é social quando todos podem estar incluídos nos processos de criação da subsistência corporal e espiritual. A exclusão aniquila a criatividade e forma um coletivo passivo e infeliz (LÉFÈBVRE, 1987).

Enquanto perdurarem projetos de transformação associados a sonhos faraônicos de dirigentes e criadores que excluem o social de sua observação, deverão perdurar os erros que fazem a história das políticas urbanas. A crítica está nas políticas cujo objeto de ação é uma estratégia que observa o mundo do dinheiro, enquanto o mundo das pessoas de verdade desaparece e não é por elas considerado (LÉFÈBVRE, 1987). As políticas urbanas globais estão associadas a uma ação que ignora a riqueza da vida no lugar. É preciso examinar a forma como empregamos os recursos sociais para que estes retornem à sociedade e não para que reforcem os interesses exteriores ao mundo de verdade.

As políticas globalizadas banem as redes sociais pré-existentes e inauguram novas estratégias de exclusão, porque elas reinventam as formas de utilização social do espaço. Essa transformação se dá a partir da produção de um espaço que contém símbolos de distinção destinados às elites participantes do sistema global de cidades. Enquanto isso, são destruídas as condições de uso social do espaço da maioria de homens e mulheres que fazem a história do lugar, destituídas pelas redes globais.

Nessa nova ordem de exclusão, importa interrogar sobre a natureza mesma dos processos que lhe dão origem. Essa nova simbologia destinada aos membros exteriores ao mundo de verdade produzem uma nova forma de inclusão e exclusão. A inclusão está destinada aos grupos que fazem parte do sistema global, enquanto que a renovação do espaço destrói as condições de vida pré-existentes e fragmenta o tecido social no lugar. O resultado desse processo é a atomização do coletivo que compõe a história das pessoas do lugar. Enquanto as propostas de políticas urbanas globais produzem um discurso que valoriza o atrelamento ao processo de globalização e promete a criação de empregos e de condições de vida, na verdade, o que ocorre é a destruição das condições anteriores de vida e de trabalho no lugar. O resultado dessas políticas

é a destruição do tecido social e a fragmentação de sua coesão, produzindo um outro tecido social formado por um conjunto difuso e desintegrado de pessoas sem coesão. Surge, então, um processo complexo de tensões entre aquelas pessoas que fazem parte dos grupos incluídos e aquelas que não fazem parte de nenhum grupo e que permanecem excluídas (ELIAS, 2002).

Para fazer frente ao processo de dominação em curso, é preciso criar condições de coesão social para aqueles que foram atingidos pelo processo de globalização. É preciso possibilitar a criação de grupos sociais capazes de estabelecer uma estrutura de poder que dê um sentido comum à ação e que transforme as condições de privatização no e do espaço urbano, em benefício dos interesses da estrutura valórica das pessoas que habitam a localidade.

Essas lições estão sendo observadas em diferentes cidades do Brasil, da América Latina e do mundo. Apenas por meio da ação social coletiva será possível colocar barreiras nos objetivos implícitos e explícitos do processo de globalização em curso. Para alcançar o exercício de uma vida cotidiana plena, é preciso incluir o que existe no lugar. A realidade é escrita pelas pessoas, em suas casas e nas histórias de vida, e o espaço global desfaz esse espaço social da realidade das condições de sua existência. Quando observamos a realidade do mundo social e os projetos imaginários dos criadores dos espaços globais, observamos uma enorme distância entre a realidade e a imaginação. Léfèbvre nos adverte que é preciso ir além disso, para entrar no mundo social em si mesmo – este que se quer reconhecer como principal objeto de políticas urbanas para o desenvolvimento social.

## **9. Como alcançar esse desígnio?**

Para responder a essa pergunta, é preciso propor formas alternativas de ação política que reconheçam o espaço social como sujeito e objeto de ação para a construção do desenvolvimento. O que se quer fazer pensar é a importância da responsabilidade do corpo social nos processos de criação das condições de existência. Para propor formas alternativas de políticas urbanas é preciso pensar em novas formas de interação, que permitam a formação de um espaço social coeso que resulte de um processo de inclusão social, a partir da criação de uma cultura autóctone, que permita a criação de uma subjetividade coletiva, que deve estar comprometida com os interesses e derivada da criatividade dos homens, mulheres e crianças que habitam as cidades.



## BIBLIOGRAFIA

- ARENDR, Hanna. *A dignidade da política*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: 1994.
- BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores: 1999.
- BAUMAN, Zigmunt. *Comunidades*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores: 2002.
- BAUDRILLARD. Para uma crítica da economia política do signo. Rio de Janeiro: Elfos, Edições 70: 1995.
- BOAVENTURA, Sousa Santos. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand: 1998.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas, São Paulo: Papirus: 1986.
- ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: 2000.
- EGLER, Tamara Tania Cohen. “Espaço e coesão social”, in Barrenechea Miguel Angel & Gondar J. *Memória e espaço: trilhas do contemporâneo*. Rio de Janeiro: Sete Letras: 2003.
- \_\_\_\_\_. “O espaço social na metrópole”, apresentado na mesa “Viver na metrópole e a construção da existência coletiva” no *Seminário Nacional Região Metropolitana: Governo Sociedade e Território*, UERJ, novembro de 2003.
- \_\_\_\_\_. “Políticas Urbanas globais e resistência social na Zona Portuária” in *Anais do XI Encontro anual da ANPUR*, Salvador, 2005.
- \_\_\_\_\_. Políticas Urbanas Globais para Espaços Locais, XVII in *Economia, Sociedade e Território*, n. 17, vol. 5, janeiro-junho de 2005.
- FREUD, Sigmund. *O mal estar na civilização*. Rio de Janeiro: Imago: Edições, 1997.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal: 1999.
- HARDT, M. & NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record: 2001.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. Tomo I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LÉFÈBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial: 1984.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres & SILVA, Catia Antonia. “Impulsos Globais e Espaço Urbano: sobre o novo economismo”. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. *O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: Clacso: 2004.

*Este livro foi impresso na cidade de Cotia, São Paulo,  
em dezembro de 2018, pela Meta Brasil,  
para a Hexis Editora.*

*As tipologias utilizadas foram  
Minion Pro para textos e Swis 721 Condensed  
para títulos e complementos.*

*Miolo impresso em papel polén soft 80 gramas.  
Capa em cartão supremo 250 gramas.*

O livro, como dizem os seus organizadores, resulta de um esforço coletivo.

Como todo bom trabalho acadêmico, empenha-se na transformação dos dados brutos da realidade para identificar os sentidos da ação humana sobre os territórios e destes sobre as relações sociais.

O trabalho, além do mais, é coletivo e, por isso, supõe esforço adicional: implica diálogo que supere a distância geográfica e a barreira linguística, bem como todos os obstáculos simbólicos e materiais que acompanham a análise de um objeto através de fronteiras.

Na economia do trabalho acadêmico, o investimento adicional supõe ganhos adicionais. Estes se relacionam não apenas ao conhecimento produzido e acumulado sobre o objeto de estudo, mas à própria experiência de produzir conhecimento em condições relativamente desafiadoras.

Apropriados individual e coletivamente pelos pesquisadores organizados em dois grupos nacionais, os ganhos beneficiam, por conseguinte, as duas instituições diretamente envolvidas.

O material disponibilizado ao leitor é apenas uma etapa de um processo que, tudo indica, terá desdobramentos.

***Pedro Novais***

*Professor Associado*

*Diretor do IPPUR-UFRJ*

## Río Cuarto

Textos dos autores argentinos

### **Población y desarrollo territorial en Argentina. Migraciones internas y mutaciones en el proceso histórico de distribución de la población y el desarrollo territorial**

Gustavo Busso

### **Disparidades regionales recientes en Argentina y Brasil**

Cecilia Bressan, Marianela Gomez e Pamela Mariel Natali

### **Innovación y producción en territorio pampeano**

Jorge Luis Hernández, María Florencia Granato e Analía Laura Emiliozzi

### **Mercado turístico autorregulado y la cepa turística de la enfermedad holandesa**

Guillermo Oglietti

### **Las Comunidades Regionales con instrumento de políticas de gestión territorial en la Provincia de Córdoba, Argentina**

Mónica Donadoni, Analía Laura Emiliozzi e Mónica Beatriz Castro

### **Estudio de la dinámica poblacional de los asentamientos urbanos en Argentina. La situación de la provincia de Córdoba y la ciudad de Río Cuarto**

María de los Ángeles Galfioni, Franco Gastón Lucero, Jorge Luis Hernández e Gabriela Inés Maldonado

### **Dinámica regional y mercado de trabajo local: una experiencia pampeana**

Jorgelina Giayetto, Pamela Mariel Natali e Jorge Luis Hernández

## Rio de Janeiro

Textos dos autores brasileiros

### **Uma visão panorâmica das políticas federais para o Nordeste brasileiro**

Hermes Magalhães Tavares

### **Formatos institucionais e arenas políticas da formulação de políticas de desenvolvimento regional: três experiências brasileiras**

Rainer Randolph

### **Mediações entre o território e o mercado de trabalho**

Alberto de Oliveira

### **Espaço simbólico e social na política urbana global**

Tamara Tania Cohen Egler

