

2

Régimen y patrones de desempeño regional

En la primera parte del libro, se resume una agenda de trabajo que integra elementos de diagnóstico. Señala obstáculos profundos e inercias complejas detrás de los desempeños observados. Se priorizan factores y enfoques relativamente ausentes o que requieren precisiones para mejorar los diagnósticos y posteriores diseños de políticas. En la relación diagnósticos-políticas, la aproximación enfatiza relaciones e interdependencias que resultan relevantes a la hora de identificar posibles mecanismos de intervención efectivos.

En este capítulo se analizan estructuras y patrones de interacción observados a nivel regional, desde la perspectiva de las regiones rezagadas. Se focaliza en las regiones del NEA, con énfasis e ilustraciones específicas para la provincia del Chaco.

El objetivo principal es realizar una discusión integradora de aproximaciones desde la geografía socioeconómica, historia y economía institucional y fiscal aplicada, resaltando su interacción y complementariedad. Se intenta articular en un marco conceptual aspectos generalmente tratados en forma segmentada o parcial. También se persigue identificar niveles de determinantes y, por lo tanto, de intervención en caso de ser aconsejable (Federal, provincial, local). Si bien la política pública del nivel provincial y subregional es muy relevante, una parte del trabajo consiste en alinear esfuerzos y mejorar su efectividad actuando en niveles adecuados.

En este proceso, se define al régimen como el conjunto de elementos que determinan viabilidades e incentivos a nivel regional. En la definición sobresalen las interacciones impresas en los regímenes macroeconómicos, la relación regional centro-periferia, el régimen federal y fiscal vigente, en la historicidad y los procesos sociales territoriales, y el régimen político institucional.

Aquí se resumen una serie de trabajos publicados para el Consejo Económico y Social con eje en Ferrero (2016). Teniendo en cuenta el alcance y objetivo del libro, necesariamente se omiten ciertos aspectos. Las referencias complementarias, algunas relevantes, son citadas oportunamente y se sugiere su consulta. En términos generales, existe una literatura profusa sobre disparidades regionales dentro de cada uno de los marcos utilizados, tanto a nivel internacional como nacional. Los énfasis en los procesos históricos absolutamente imprescindibles pueden encontrarse en [Rougier \(2017\)](#) y referencias ahí mencionadas. Para análisis subnacionales y del caso chaqueño, tanto Universidades y organismos como BID, CEPAL y PNUD construyen en trabajos

aplicados sistemas de indicadores con distintos propósitos. [CEPAL \(2017\)](#) realiza un análisis de brechas para la provincia del Chaco. Los trabajos más relevantes son referenciados oportunamente.

El núcleo central es que el régimen regional penaliza aspectos de integración productiva y acumulación en la producción de bienes, en la innovación y el aprendizaje productivos. El sesgo urbano se amplifica, pero con base en el consumo, poco articulado con el sistema productivo local, con comercio, servicios y actividades vinculadas a la renta urbana como beneficiarios netos. El régimen federal juega un rol central en esto. Estos patrones se refuerzan por canales complementarios de funcionamientos de los mercados y de sensibilidades relacionales y de los sistemas de políticas públicas.

Los patrones macro y fiscales de entorno se vinculan con este proceso. La idea de rentabilidades relativas (tipos de cambios reales efectivos sectoriales, por ejemplo), y las diferencias regionales entre posiciones, productividades y escalas, no aparece habitualmente en la literatura aplicada en nuestro país; mucho menos articulada con consideraciones geográficas, de costos de acceso, y de marcos de gobernanza desde la perspectiva regional.

En forma transversal, aparecen marcos complementarios relacionados al institucionalismo y el análisis de las restricciones al desarrollo. A partir de los marcos disponibles y los patrones observados, se inicia una discusión acerca del régimen regional de políticas públicas y los sesgos de interés y sensibilidad generados por el marco actual. Se introduce la idea de sesgos del régimen de políticas públicas, la debilidad de vinculación al desempeño y resultados, y las dificultades para generar y sostener espacios fiscales para el desarrollo de políticas y capacidades orientadas al desarrollo.

Las diferencias en estructura y en dinámicas convergentes-divergentes por conjunto de indicadores en abordajes parciales, tienen canales específicos asociados. La búsqueda de instrumentos para lograr mejoras en la competitividad y desarrollo sustentable territorial no puede prescindir de las fuerzas que determinan patrones observados.

En la sección siguiente analizan los componentes principales del régimen regional. El entorno institucional y macroeconómico determinan aspectos relevantes de orientación y rentabilidades relativas. El segundo componente se refiere al esquema relacional en el territorio; la geografía y los canales de aglomeración-expulsión, y costos de acceso, que juegan un rol central. El tercer componente se refiere al régimen fiscal subnacional, que refuerza patrones y sesgos, compensando flujos regionales que benefician a segmentos específicos, con limitaciones en cuanto a sus posibilidades de dinamización. Finalmente, se aplican los marcos anteriores al análisis de sesgos en el funcionamiento y gobernanza del sistema de políticas públicas, y en los mercados financieros y las características salientes del trabajo en relación de dependencia. En los capítulos siguientes se profundizan sobre aspectos de estos componentes, sus características y efectos/asociaciones con patrones de desempeño.

1. El régimen regional y desempeños

En esta sección se resumen aspectos de encuadre que serán utilizados a lo largo del trabajo. A modo instrumental, se utilizan dos nociones como ejes articuladores: competitividad y régimen regionales.

La noción de régimen regional es novedosa. Se utiliza para identificar un conjunto de aspectos de entorno y estructura de la escala regional, que condicionan desempeños, orientaciones dinámicas y, por lo tanto, los márgenes de maniobra e instrumentos potencialmente adecuados para afectarlos.

Las rentabilidades relativas, los incentivos, las segmentaciones, los sectores beneficiados y propensos a mostrar más dinamismo, y aquellos propensos a mostrar estancamiento, quedan determinados en gran parte por atributos del régimen regional. Instrumentalmente dividimos el régimen en cuatro componentes: el macroeconómico, el geográfico-territorial, el fiscal y el político-institucional.¹

Los atributos del régimen afectan dimensiones de desempeños. Una dimensión es la competitividad, que será eje del trabajo. Otros, que pueden incluirse en el anterior, corresponden a características de las políticas públicas, de los desempeños territoriales, sociales y humanos, entre otros, que se profundizan en los capítulos siguientes.²

Al abordar la problemática del desarrollo productivo y el rol potencial de políticas públicas entorno a la competitividad regional, es importante establecer categorías de nivel micro, meso (intermedio), macroeconómico y meta (Esquema 2.1). Por ejemplo, la noción de competitividad micro no puede definirse (en términos tecnológicos, de escala y organizacional) con prescindencia del entorno de competitividad regional, en relación a los costos-riesgos a nivel de empresa, los accesos y relaciones y apoyos existentes en el territorio. Lo mismo vale en relación a la definición de precios relativos macro, los efectos de un sistema fiscal o políticas de financiamiento. El esquema 2.1 ilustra la superposición de niveles en un territorio basado en Meyer-Stamer (2008), [Benzaquen y otros \(2010\)](#), y [Pages \(2010\)](#). La noción de competitividad sirve para evaluar en qué medida el sistema promueve aprendizajes, innovación y mejoras en la organización y bienestar social.

El nivel meta determina la orientación social, política e institucional, en las estructuras básicas de organización jurídica y de resolución de conflictos, las capacidades y sensibilidades del sistema político y económico, los factores socioculturales. Este nivel condiciona la orientación de visiones, esfuerzos y aprendizajes colectivos.

A nivel macro, los frentes externos, fiscal y monetario, incluido el régimen cambiario, las políticas comerciales y regulatorias en comercio y en los flujos de capitales internacionales, definen una serie de parámetros aparentemente homogéneos, pero que interactúan con niveles intermedios y locales muy heterogéneos. Por otro lado, determinan aspectos ambientales centrales para las decisiones y las adaptaciones

¹ Las variables que forman los componentes tienen como propósito implícito intentar identificar relaciones entre restricciones y niveles de responsabilidad, o capacidades de intervención e influencia.

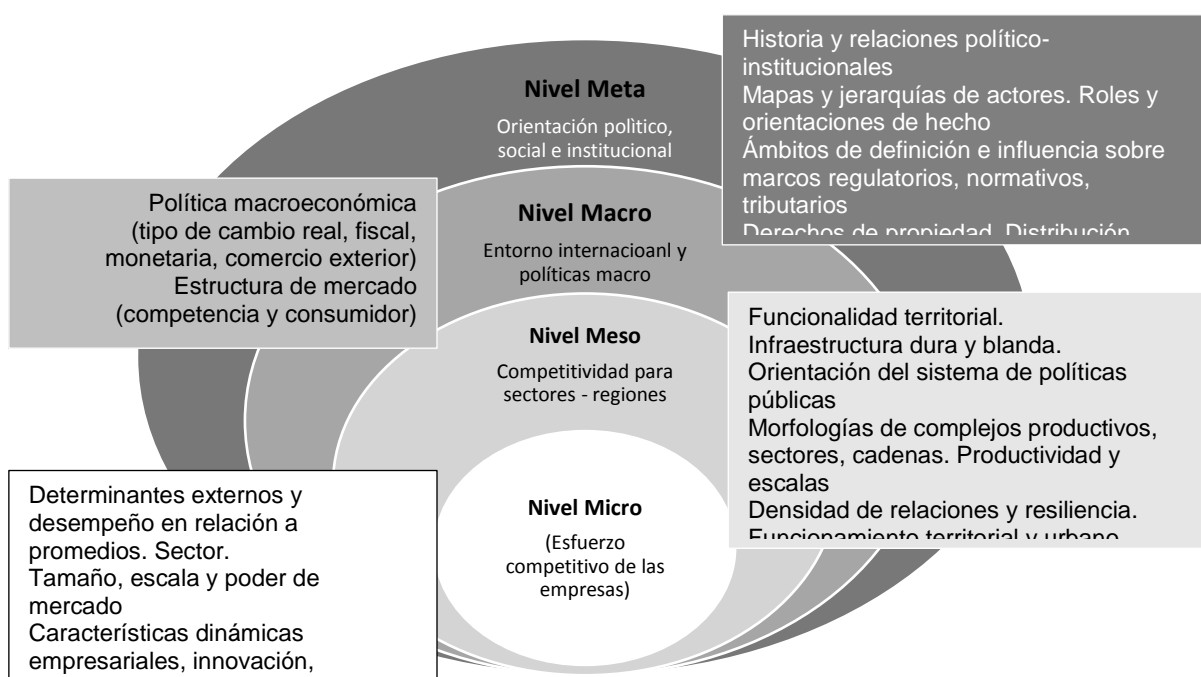
² El propósito en esta parte es de tener elementos de diagnóstico que puedan servir para un abordaje propositivo. Por ello no se van a describir estructuras y dinámicas, sino relacionar desempeños con hipótesis relacionales (multicausales). Para una referencia reciente sobre brecha de desarrollo en el caso de la provincia del Chaco puede consultarse [CEPAL \(2017\)](#).

regionales, como los riesgos sobre la estabilidad presente y futura, la rentabilidad relativa de sectores y actividades, y hasta de la viabilidad de actividades-territorios.

Los niveles superiores tienen un sentido jerárquico, en cuanto a que condicionan el margen de maniobra de los niveles inferiores. En esto, es clave entender que la posición provincial sobre los niveles meta y macro deben ser conscientes con respecto a las implicancias sobre estrategias de desarrollo. Tanto para posicionar en espacios oportunos, como para entender las implicancias territoriales y sobre las políticas adecuadas y sus alcances en el nivel provincial. En ello los espacios regionales de cooperación con otras provincias e instituciones (como el espacio de construcción del Consejo Federal Económico y Social u otros) que permita posicionamientos comunes y mayor peso en las demandas de correcciones, son un aliado.

Desde el espacio territorial subregional (norte grande, nordeste, nivel provincial-subprovincial), es necesario un abordaje consciente de adaptación. Entender que, al menos en parte, los desempeños comunes tienen causas comunes, es un primer paso. El segundo, pasar a posicionamientos comunes y diseños cooperativos en distintos niveles.

Esquema 2.1. Factores para la competitividad sistémica



Fuente. Elaboración propia, adaptada de Meyer-Stamer (2008)³.

Dimensiones relevantes de los desempeños, potencialidades y vulnerabilidades regionales están definidas a nivel macro y estructural federal, junto con aspectos institucionales. Generalmente, las provincias toman como dato estos niveles, sin

³ Meyer Stamer, J. (2008) Systemic Competitiveness and Local Economic Development. Meso Partner, Duisberg.

reconocer su influencia sobre desempeños regionales. La forma de adaptación es actuar sobre los síntomas, generalmente demandando recursos.

Dada su relevancia para el país y la región, existen responsabilidades ineludibles de los representantes y organizaciones regionales en la construcción del entorno macro. Si bien la política pública del nivel provincial y subregional es muy relevante, una parte del trabajo consiste en alinear esfuerzos y mejorar su efectividad actuando en niveles adecuados. Los posicionamientos oportunos, la reformulación de demandas, de espacios de coordinación y cooperación, y la comprensión de los márgenes de maniobra locales son claves. Pelear contra corrientes poderosas asociadas a variables extrarregionales implican problemas de dilapidación de recursos, malas adaptaciones y procesos de aprendizaje mal orientados.

¿En qué medida las políticas y orientaciones sobre el territorio del nivel nacional reconoce dinámicas socioeconómicas, más allá de las transferencias compensatorias? Las políticas macro y regulatorias que se aplican sobre todo el territorio, no encuentran las mismas condiciones. Estos marcos y su orientación no deben ser vistos como inmutables. Deben ser vistos como espacios de acción conjunta con beneficiarios y perjudicados, en dimensiones que las formas de negociación territorial no priorizan.

1.1. Macroeconomía y entorno institucional

Las dimensiones macroeconómica e institucional nacional exceden el ámbito provincial como espacio de injerencia unilateral. Pero el esquema de representación territorial en el Congreso Nacional, y otras arenas formales e informales de interacción, establecen espacios de influencia. Es importante detectar qué aspectos y en qué sentido son relevantes al desempeño regional. En este nivel, el conjunto de economías regionales tiene intereses comunes que sirven a su desarrollo agregado. Y también, existe también una agenda común a las economías periféricas, no siempre alineadas con las centrales.

No es propósito de este trabajo abordar la complejidad macroeconómica e institucional, su rol en el desarrollo y sus efectos sobre el desempeño en un marco de marcadas asimetrías regionales.⁴ A modo ilustrativo, se resaltan aspectos que afectan la estabilidad y sustentabilidad de los regímenes, y se resumen mecanismos de transmisión de dinámicas macro a los niveles regionales.

Las características y dinámicas del régimen macro son un área clave de definición de incentivos y restricciones para el agregado nacional y las distintas regiones que lo componen. Una caracterización de las tipologías del régimen macro requiere el análisis de interdependencias y dinámicas complejas. El propósito aquí es concentrarnos en algunas variables y marcos institucionales que juegan un rol clave en la viabilidad de actividades a nivel agregado y, con diferencias, a nivel regional. El desarrollo sustentable a nivel regional no se va a dar sin estabilidad y desarrollo a nivel nacional.

⁴ Los efectos heterogéneos y la “maldición de los promedios” es una agenda en desarrollo a nivel internacional, e incipiente en Argentina. La literatura sobre heterogeneidad se refiere a sistemas productivos, segmentaciones socioeconómicas, de políticas, entre otras, y se irán refiriendo oportunamente. Forma parte de la agenda a fortalecer en investigación económica y social aplicada.

El foco está en variables e interdependencias relacionadas con la estabilidad macroeconómica y de sustentabilidad agregada. El nivel de actividad, como la inflación, las presiones sobre el empleo, el tipo de cambio (“el dólar”), la incertidumbre sobre esas variables, son algunos mecanismos por lo que la macro se traslada e impacta en el territorio según vulnerabilidades/resiliencias. Esto afecta los desempeños sociales y económicos, como se irá ilustrando a lo largo de la primera parte. Por ejemplo, los recursos federales dependen de variables agregadas e impactan directamente en el frente fiscal provincial y en los beneficiarios indirectos como veremos más adelante. Este es un mecanismo que afecta dinámicas sectoriales relativas.

Una variable que resume algunas tensiones del régimen macro es el tipo de cambio real (TCR). Una forma de interpretarlo es con respecto a cuán baratos somos como país con respecto al resto del mundo. Así, un TCR más alto significa que somos relativamente más baratos o, el converso, el resto del mundo es más caro—cuesta más importar, viajar y es más difícil que nuestras empresas resistan competencias externas o conquisten mercados de exportación. Una interpretación relacionada se refiere al tipo de actividades que atrae más recursos (trabajo y capital). Un tipo de cambio relativamente más bajo, hace que la importación y el comercio sea más conveniente que la producción. Los bienes y servicios externos son más baratos y los patrones de consumo “centrales” aparecen como más accesibles.

Desde el punto de vista productivo, implica mayor competencia externa y una mayor presión de costos en los sectores productivos de bienes y servicios comercializables internacionalmente. Los costos relativos de producción incluyen el salario real, los costos logísticos y otros.⁵ Esto implica que algunos sectores productivos dejan de ser rentables, se contraen; y que el comercio tiende a importar bienes más baratos y a desvincularse del sistema productivo doméstico. También implica que un menor TCR hace que algunas actividades resulten caras para acceder a mercados externos, por lo tanto, redireccionan sus actividades hacia el doméstico. Lo contrario opera cuando el TCR sube. La actividad, su ubicación, la escala media de producción, la intensidad tecnológica, el nivel de estandarización-diferenciación del producto, el tipo de articulación en cadenas y complejos productivos, afectan la sensibilidad de la producción, exportaciones e importaciones a cambios en la variable.⁶

El TCR es una medida clave que orienta incentivos y rentabilidades relativas de actividades. Teniendo en cuenta que la “restricción externa” ha sido vista como un problema central en el atraso relativo argentino y de la inestabilidad macroeconómica desde la segunda mitad del siglo XX, la variable que determina las rentabilidades relativas debería ocupar un lugar central en debates públicos. La incapacidad para resolver conflictos distributivos, Gerchunoff y Rappetti (2015) y las estructuras

⁵ El salario real en realidad se mide en relación a la productividad. El problema reside en que la productividad media se ve afectada por las dinámicas sectoriales y su peso relativo. Entonces, un salario real determinado con una composición sesgada a comercio, servicios y rentas (no transables) puede resultar alto, pero no así con una composición de asignación más orientada a la producción de bienes, servicios conexos, actividades de innovación, que puedan generar ingresos y directa o indirectamente, divisas. Para un tratamiento del tema puede consultarse [Braun y Llach \(2012\)](#); para el rol del TCR en estrategias de desarrollo: [Guzman, Ocampo y Stiglitz \(2017\)](#).

⁶Para un análisis del impacto de variaciones en el tipo de cambio real que incluye efectos regionales puede consultarse Ferrero y Hisgen, (2014), “Determinants of exports intensity of industrial SMEs in Argentina”. *Regional and Sectoral Economic Studies* 14 (2), 53-74

productivas desequilibradas (Diamand 1975) ofrecen explicaciones de por qué el país permanece desorientado en cuanto a definir una variable central al desarrollo nacional.⁷

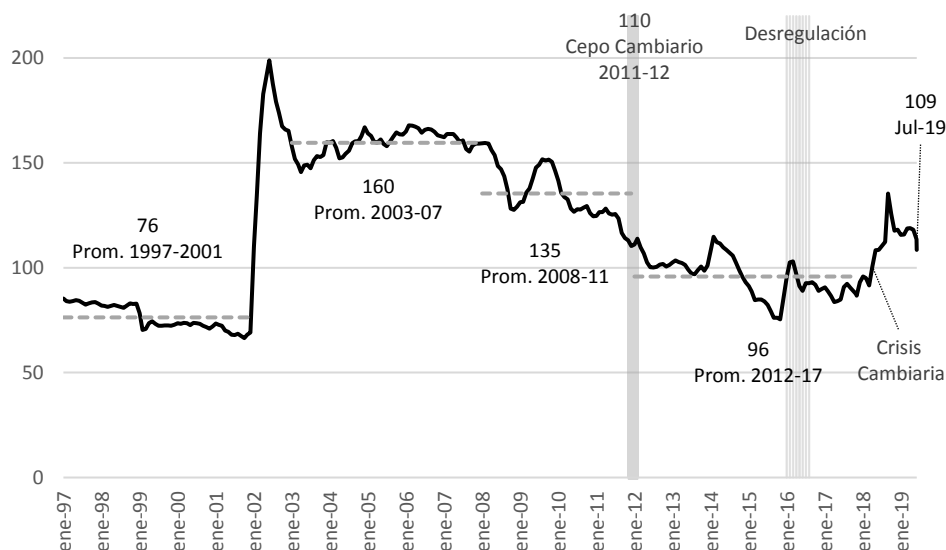
Un atraso cambiario presiona sobre déficits y endeudamiento externos, que se trasladan internamente en déficits y endeudamientos públicos y privados; generan riesgos y problemas de sostenibilidad, incertidumbre, ineficiencia en la orientación del sistema de intermediación financiera (Gráfico 2.2).

Debe entenderse que hay un problema central aquí, que afecta al tejido regional. Acentúa el problema de rentabilidad de producción de bienes y encadenamientos regionales, genera inestabilidad en bases primarias, y por lo tanto no debería ser tolerado desde planteos NEA y NOA. Otras correcciones van a resultar débiles sin un marco ante todo estable en la macro y en los precios relativos asociados. Los límites sobre la estabilidad, la rentabilidad relativa de sectores, por un lado, y la viabilidad de territorios-actividades deben ser encuadrados en marcos generales consistentes. Siguen problemas distributivos, por la capacidad de generar empleo genuino, y mantener espacios fiscales disponibles para políticas orientadas al desarrollo, entre otras. La inestabilidad macro genera incertidumbre, atrofia y rentismo financiero, y acentúa los problemas de información—todos más marcados en la periferia.

La segunda mitad de los noventa ofrece un claro ejemplo de este proceso que, lamentablemente, tiende a ser recurrente. Hasta 2001, la moneda local se mantuvo en niveles relativamente bajos. Esta caída del índice se agravó hacia fines del período analizado, cuando Brasil devalúa fuertemente su moneda en 1999. Con la salida del Plan de Convertibilidad y la fuerte depreciación del peso resultante, comienza una nueva etapa que, al menos hasta 2007, se caracterizó por un tipo de cambio real significativamente más alto. Esta mayor “competitividad cambiaria” de los bienes argentinos en el mundo, a su vez, alentó una notable mejora del saldo de la Balanza Comercial (que surge por diferencia de los bienes y servicios que vendemos en el exterior en relación a los que compramos), estuvo asociada a superávits fiscales y espacios para políticas públicas más ambiciosas.

Gráfico 2.1. Índice de tipo de cambio real. Promedios por régimen

⁷ TCR alto no significa que el nominal deba subir. Si el nominal sube, pero suben todos los costos, el tipo de cambio real queda inalterado. Otra dimensión de complejidad se refiere a la estabilidad de precios relativos para que efectivamente sea internalizado por el sistema productivo en decisiones de inversión, expansión y asignación. La inestabilidad del TCR, en contrapartida, atenta contra la capacidad de respuesta a variaciones transitorias. Definir el tipo de cambio real favorable al desarrollo requiere, además de consenso sobre eso, una serie de consensos y consistencias en otras dimensiones macroeconómicas.



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA y normas correspondientes.

A partir del año 2008, paulatinamente, inició un proceso tendencial de apreciación real vinculado mayormente a una suba del nivel general de precios internos. Desde 2012 a 2015 el TCR se ubicó en niveles bajos, requiriendo intervenciones asociadas al comercio exterior y al conocido “cepo cambiario”. A fines de 2015, la eliminación de los controles de cambio en 2015, el blanqueo del 2016 y una entrada de capitales significativa mantuvo la apreciación a costa de endeudamiento y contracción estructural de ciertos sectores-regiones-escalas. Recién a mediados de 2018, con crisis y mega devaluaciones, la realidad y el mediano plazo se impusieron y buscan un nivel razonable en un contexto complejo.

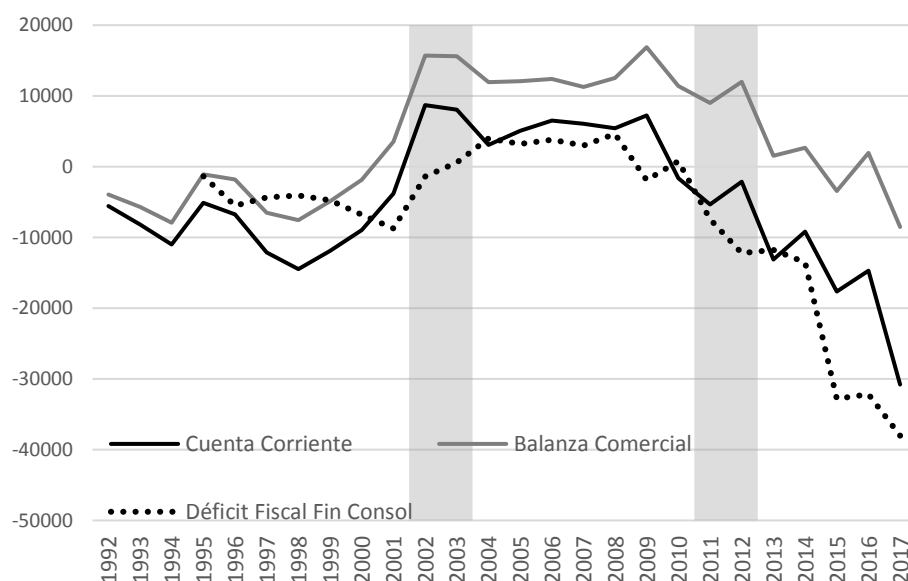
Los canales se refuerzan. Los déficits externos requieren contrapartidas internas deficitarias que, generalmente, se encuentran en el sector público. El estrés fiscal llega, el ajuste por lo más delgado sigue, y las ineficiencias, incertidumbres y manotazos se suceden. La política pública en urgencia arremete contra gastos dinamizadores menos visibles, con impuestos al alza, y llevan a un deterioro de la competitividad y el desempeño socioeconómicos agregados. Lamentablemente, estos procesos tienden a ser recurrentes.

La relación entre el tipo de cambio real y el tamaño del sector público es compleja, pero sugiere patrones (Guzman, Ocampo y Stiglitz, 2017). Dado que el eje debe ser la consistencia macro, esto implica resolver conflictos que en materia fiscal es ineludible y crítico. El tamaño del sector público, la presión tributaria y el resultado fiscal, son síntomas de fuerzas interdependientes, que también afectan los niveles subnacionales. Se retoma este punto en el siguiente capítulo, junto con el análisis de las capacidades del sector público y el régimen fiscal.

Otros canales macro de relevancia como los patrones de crédito, acceso y costos, de empleo, y su evolución sectorial, de ingresos personales, tienen profundas implicancias regionales y se analizarán en contextos más específicos.

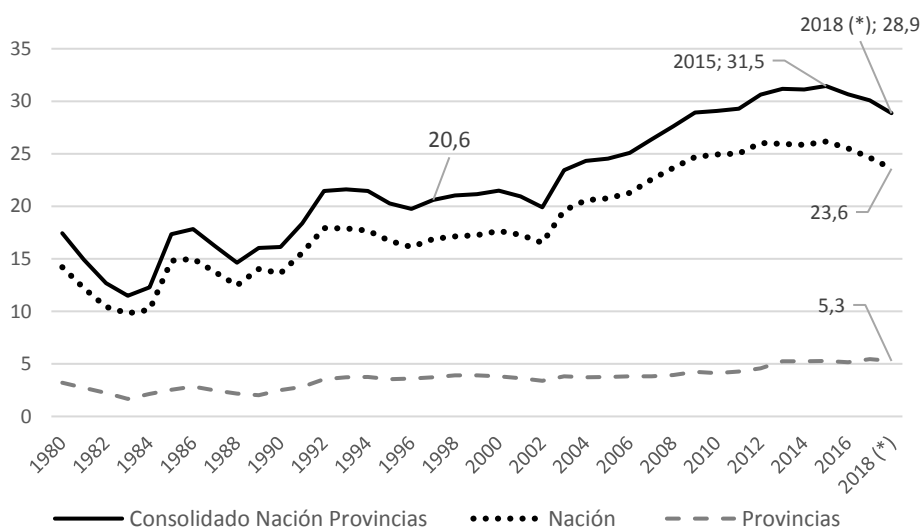
Gráfico 2.2. Resultado Fiscal Consolidado, balanza comercial y Cuenta Corriente

En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a Información Económica al Día. Mecon.

Gráfico 2.3. Gasto público nacional, y consolidado total y social en porcentaje del PBI



Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos. Ministerio de Hacienda de la Nación.

1.2. El territorio en el desempeño regional

La distribución geográfica de la actividad económica es desigual. Desde las estrategias del desarrollo regional, una de las preocupaciones ha sido explicar las fuerzas detrás de los patrones de aglomeración y dispersión geográfica de la población y de la actividad económica. Estos patrones condicionan la competitividad regional, afectando su atractivo relativo y, por lo tanto, su rol y funcionalidad en relación al espacio territorial en su conjunto. Reconocer esto es clave para entender cuáles son las posibilidades de modificarlo.

Si bien existen varias formas de economías de aglomeración en la literatura, el modelo de Centro Periferia destaca uno con características de causación circular o auto refuerzo. La idea básica es simple de describir. Las empresas naturalmente tienden a localizar su producción en el mercado más grande (para ahorrar en costos de transporte por producto vendido, tener más alternativas de provisión de insumos, y otros aspectos involucrados). El tamaño de un mercado, a su vez, depende del número de residentes y sus niveles de ingresos; que dependen de cuántos puestos de trabajo están disponibles.

El tamaño del mercado es un problema del huevo y la gallina: depende de cuantas empresas localizan allí, lo que a su vez depende del tamaño del mercado (Fujita, Krugman y Venables 1999 p.4). Una vez definido, las asimetrías quedan establecidas. La mayor acumulación de la producción a su vez reduce la incidencia de costos de transporte, de los costos fijos en los costos medios de producción, por economías de escala, y por lo tanto el nivel de precios agregado al consumidor y la variedad de bienes e insumos disponibles. La expansión de escalas y menores precios generan movimientos migratorios de población desde la periferia hacia los centros. Más empresas, mayores posibilidades de empleo, menores precios, mejores salarios reales, mejor nivel de bienestar. Con la migración interregional aparece el mecanismo de "causalidad circular" o "acumulativa"⁸.

Los costos de acceso a mercados juegan un rol central para determinar las restricciones a aumentos de escala o colocación de excedentes de bases dinámicas regionales. Los costos de transporte, regulatorios e impositivos, sobre el comercio exterior, son algunos de ellos. A continuación, se enfoca en los costos de transporte estrictamente, con aplicaciones sobre la base primaria por su contenido extractivo en la orientación periférica.

En la región periférica, las presiones migratorias y las restricciones del sector productor de bienes, primario e industrial, aparecen endógenamente por distintos canales. Los productores en el sector primario mantienen una estructura cuasi-competitiva, aceptan precios, con segmentaciones determinadas por tecnologías, calidades de insumos y productos, características de los mercados.⁹ En los commodities, los precios de referencia de las zonas centrales, deben netearse de costos de transporte y acceso. Las diferencias en productividad-riesgos medios determinan conjuntamente con los costos de acceso, los diferenciales de rentabilidad entre regiones, y por lo tanto el valor de la tierra. Esto a su vez determina rentas diferenciales de localización y de productividad.

El precio al productor depende negativamente del costo de transporte. Estos se definen de acuerdo a la distancia de los centros de consumo o de transformación, dado que el

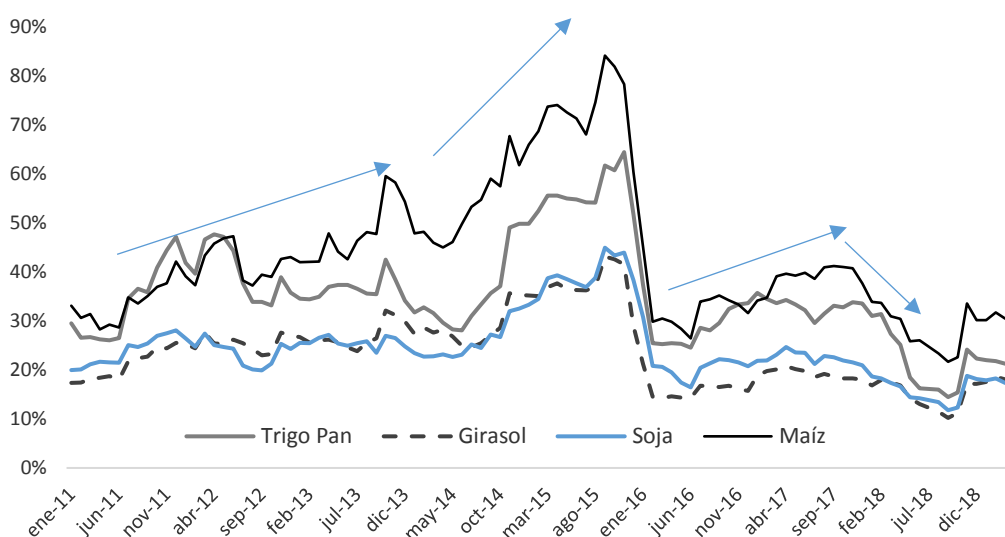
⁸ El efecto de acceso a los mercados 'que describe la tendencia de las empresas para localizar su producción en el mercado "grande" y exportar a los mercados pequeños. Existen fuerzas contrarias a la aglomeración, deseconomías de aglomeración, congestión, competencia. También existen otros beneficios de la aglomeración; por ejemplo, los derivados de los vínculos horizontales y verticales entre empresas ubicadas en un entorno geográfico próximo. Estos linkages, clusters y redes, favorecen economías de especialización, aprendizaje, difusión de información y derrames, que estimulan los incrementos de productividad y la complejización de estructuras productivas. También reducen riesgos territoriales y sectoriales, por la mayor densidad y diversificación.

⁹ El agregado de cuasi se refiere a las características de las estructuras de intermediación, por un lado, y otros canales de segmentación geográfica, por informalidad, por tecnología-insumos, y por accesos a mercados financieros, y otros.

transporte se expresa en costos se expresan en términos de costos por distancia por tonelada. La existencia de diferencias en productividad-riesgo y en la estructura de costos, que incluye además de los insumos y servicios normales, diferencias en costos de transporte y de accesos diferenciales, implica que la rentabilidad residual es más volátil y determina el tipo y la intensidad de utilización de la tierra.

En el gráfico 2.4 se puede apreciar como ejemplo la incidencia del costo de transporte sobre el precio al productor por cultivo, para un flete de 800 km (Rosario). Se nota el efecto de variables macro y políticas centrales discutidas anteriormente. Es notorio el cambio en la incidencia a partir de la devaluación de diciembre 2015 (corrección del tipo de cambio real) con reducción de retenciones para la soja (de 35 a 30%) y eliminación para el resto de los cultivos. También se puede extender el análisis a los saltos cambiarios de 2012, 2014, 2016 y 2018.

Gráfico 2.4. Costo de Flete (800km) y precio FAS en \$ (neto de retenciones).



Fuente. Elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Rosario y FADEEAC.

En todos los episodios la corrección nominal implica en impacto una corrección del precio relativo y por lo tanto una caída en la incidencia. Posteriormente se inicia un proceso de deterioro del tipo de cambio real por el proceso inflacionario, que termina con una nueva corrección. Finalmente se observa una reinstalación de las retenciones sobre la última parte de 2018.

En el gráfico de puede apreciar como la rentabilidad del esquema extractivo, con transporte a los puertos de Rosario, por ejemplo, son vulnerables a vaivenes del entorno. Depende de los precios sectoriales, los procesos de apreciación real del tipo de cambio, y la política tributaria/arancelaria/retenciones aplicada.¹⁰

¹⁰ La medición se denomina tipo de cambio real efectivo sectorial, neto de retenciones y tratamientos arancelarios, que puede ajustarse por incidencia del costo de transporte y de insumos principales del sector. En este caso se deflacta por dólar, al no tener valuada la estructura de costos sectoriales para todo el período. El INTA provee informes sobre rentabilidades y márgenes de los principales cultivos en el Chaco. Una medida más precisa debe

Las características del producto, como su nivel de estandarización, o las características del segmento, como el nivel de formalidad, afectan las posibilidades de comercialización extrazona. Las categorías no son discretas, pero van variando de manera más suave. Por ejemplo, el algodón debe pasar el proceso de desmotado para poder comercializarse espacialmente. Dado el sistema de clasificación existente, el proceso de hilado lo convierte en un producto más estandarizado. A su vez, existen productos que tienen atributos específicos por cultura, historia y condiciones objetivas para su desarrollo, que diferencian a los territorios. Esta historicidad territorial no debe soslayarse. Aquí los casos de la industria textil, y asociada a los bosques nativos, son ejemplos que se profundizan en el capítulo 6.¹¹

Los mercados extrazona, para los segmentos formales, sea interprovincial o de exportación, constituyen una alternativa por sobre las alternativas de agregación de valor local. En presencia de economías de aglomeración, los procesos tienden a concentrarse espacialmente. A nivel de relaciones y flujos comerciales de producción, el patrón se aprecia para la cadena de soja en el Mapa 2.1.¹² Se muestra la producción primaria en toneladas a nivel de departamento. En círculos, se muestran las localizaciones de plantas productoras de aceite (para soja, girasol, maíz, y lino), según registrada en la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA). El tamaño del círculo denota la capacidad de producción en litros. Se puede apreciar el rol de la zona núcleo con centro en la zona entorno a la Ciudad de Rosario, en Santa Fe., y la ubicación y producción de aceite de plantas transformadoras oleaginosas. (Se debe tener en cuenta que los procesos y productos son relativamente estandarizados, por lo que los procesos de innovación y agregación de valor se encuentran en otras etapas, como se verá más adelante en el capítulo 5.)

Existen varias lecturas posibles de la información presentada. Las decisiones de localización que cada eslabón en cualquier complejo o cadena no es aleatorio, ni fácilmente influenciado.¹³ En este caso se puede apreciar que el patrón geográfico de los centros de transformación es muy marcado.

Las dificultades de industrialización y diversificación productiva encuentran restricciones objetivas en la periferia. La región NEA no es una excepción. Esto es más marcado si se evalúa la articulación e integración de procesos, complejos de relaciones horizontales y verticales, cadenas productivas y de valor, en forma integral dentro de una esfera territorial rural-urbana.

incluir además diferencias de productividad o rendimiento físico, e incidencia tributaria. Más adelante se incorporan estos puntos (capítulo 5 y 6).

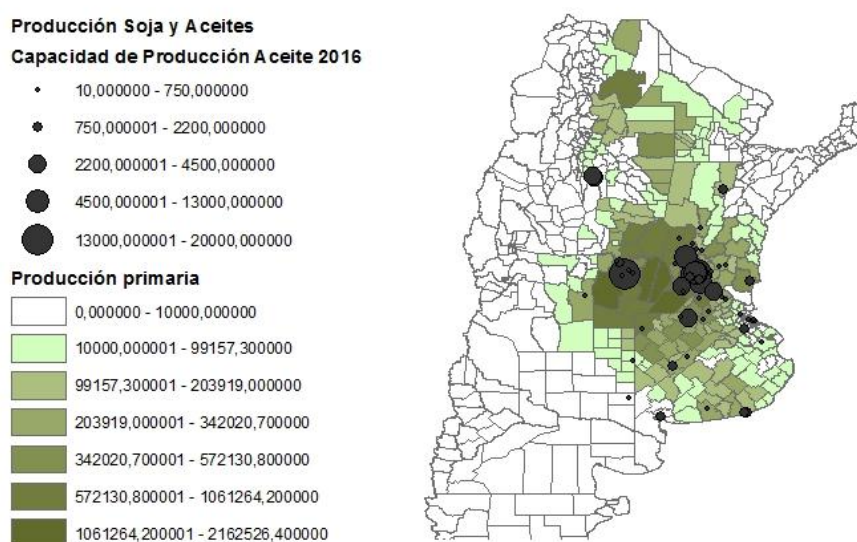
¹¹ Nuevamente, ver [Rougier \(2017\)](#) y referencias ahí mencionadas para un encuadre sobre la evolución histórica de los complejos industriales tradicionales.

¹² También la Tabla 2.1.A en el anexo, muestra el destino de la producción primaria según registrada por el sistema Sio-Granos. Se puede apreciar que el 75% de la producción se orienta a la zona núcleo con una preponderancia del puerto de Rosario (67% del total). La zona portuaria local y norte, por un lado, y la zona Este, representan áreas extractivas directas alternativas. Mientras que solo norte de Santa Fe parece ser de industrialización más próxima.

¹³ Puede consultarse el tradicional paradigma OLI, por siglas de propiedad (O), Localización (L), internalización (I) de Dunning, o la teoría de la localización desde Von Thunen en adelante. Para una introducción al análisis de los determinantes de la radicación de empresas puede verse Camagni (2005). Para una discusión actualizada puede consultarse [Henderson y otros \(2018\)](#), y las referencias citadas ahí.

En Ferrero e Hisgen (2015) se muestra empíricamente como la orientación exportadora de empresas se ve afectada por la interacción entre el tamaño de la empresa, su ubicación geográfica, y el grado de complejidad tecnológica, con el entorno macro del tipo de cambio real. Mayor apreciación, menor orientación exportadora. Esto afecta más rápido a las PyMEs periféricas industriales; y más, a las más complejas en contenido tecnológico. La exportación interesa en la medida que permite a las empresas alcanzar escalas eficientes y, beneficios adicionales por niveles de empleo, densidad territorial, entre otras. Por lo pronto, “exportar” a la zona central de nuestro país, tiene un efecto análogo. Pero el tipo de inserción subordinado, dificulta integraciones territoriales ante los cambios de entorno. Esta relación en la cadena y complejos incompletos a nivel territorial se retoma en el capítulo 6.

Mapa 2.1. Producción de soja (toneladas) por departamento y localización de fábricas de aceite (litros). Promedio 2005/6-2014/15



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agroindustria y CIARA.

En la región, el carácter periférico se suma al perfil vulnerable del esquema extractivo primario. La ocupación de la tierra respeta relaciones de rentabilidad privada individual. Dados los cambios de entorno, la vulnerabilidad de las cadenas territoriales aparece desde la base primaria y su orientación. Los valores de rentabilidad primaria se determinan por dinámicas externas, incluso la mayor volatilidad climática, y la incidencia de los costos de transporte. Esto se refiere a cambios tanto de precios relativos internacionales (precios de los commodities), como internos, debidos a políticas sectoriales y macroeconómicas.

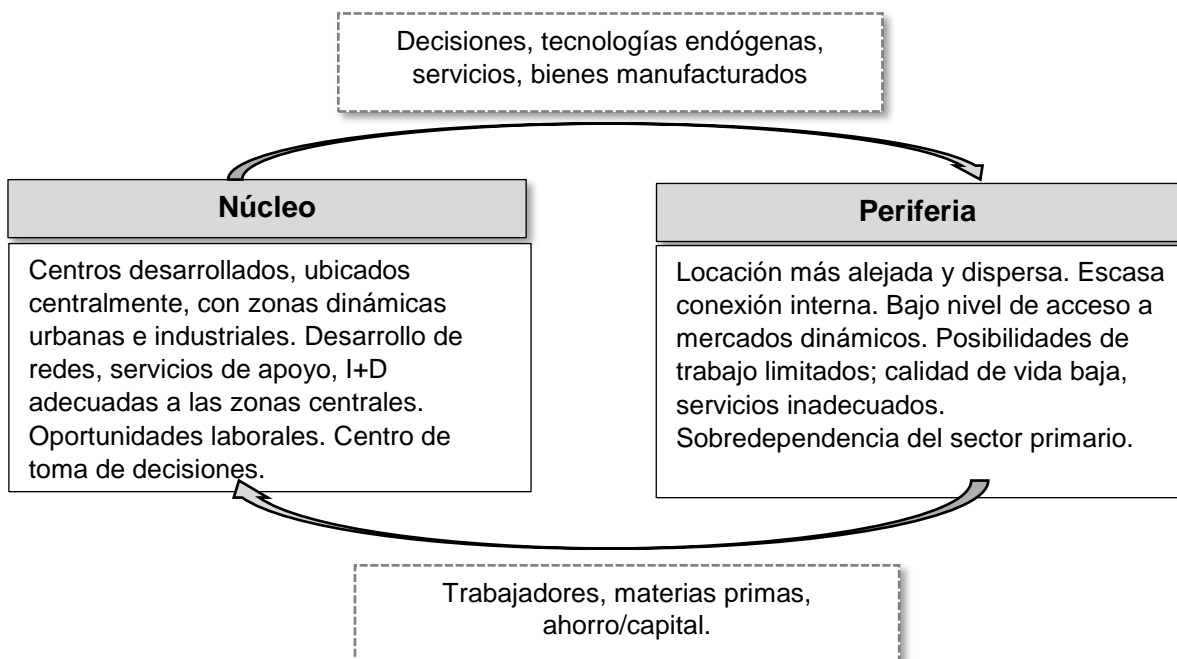
Las actividades-regiones más vulnerables, son las primeras en sufrir cambios adversos en el entorno. Las superficies de producción se contraen y quedan ociosas. Además, la inviabilidad transitoria de actividades, o su percepción de inestabilidad tienen efectos permanentes sobre los patrones de acumulación, la adopción de tecnologías, y la articulación territorial productiva y de actores regionales.

Finalmente, los ciclos de expansión renovados tienden a encontrar actores locales con espacio financiero escaso. Los actores más dinámicos aparecen insertos en cadenas de valor y comercialización desarticuladas de los espacios regionales, mejor posicionados por escala, tecnología, capacidad financiera y de diversificación espacial. No existe un seguimiento sistemático de la estructura de propiedad asociada de la tierra y de su dinámica. Es un área sensible, con bases de difícil acceso, especialmente en cuanto a su seguimiento por períodos prolongados. Esto permitiría evaluar el grado de concentración, y residencia de los propietarios. Sin esto, una fuerza importante que afecta la orientación de la producción se pierde de vista. Sería muy positiva su evaluación y seguimiento.¹⁴

Existen otros aspectos relevantes en la dinámica de inserción territorial de la base primaria. Uno se refiere a los sesgos tecnológicos y sus efectos sobre las escalas, la articulación territorial y el derrame sobre el tejido social. Los sesgos extractivos premian la escala, tendiendo a generar enclaves de extracción desvinculados de los sistemas locales. La ausencia de derrames positivos y de tracciones sobre servicios de apoyo, promueven estructuras segmentadas o duales, coexistiendo tecnologías avanzadas y atrasadas. A su vez, los sesgos tecnológicos acentúan el carácter expulsor de la base primaria (Capítulo 4). En última instancia, los aumentos de productividad encuentran dificultades para ser retenidos territorialmente.

Existen segmentaciones por tamaño, tipo de producto, y acceso a tecnologías, financiamiento o a tipos de servicios complementarios que pueden explicar diferencias sistemáticas en productividad. Para pequeños productores, puede producirse además un deterioro relativo persistente teniendo en cuenta que las innovaciones y mejoras en maquinarias pueden no ser aplicables a determinadas escalas.

Esquema 2.1. Relaciones en el modelo Centro-Periferia



¹⁴ En CONES se hicieron trabajos en corte transversal, no publicados. También puede consultarse la tesina de Ossola (2018), Grado de concentración de la tierra rural en la Provincia del Chaco y sus determinantes, Licenciatura en economía, UNNE.

Fuente. Elaboración propia.

Las características urbanas deberían presionar para integrarse a la base primaria. Sin embargo, el régimen político institucional argentino, tiende a disociar la dinámica productiva de la base urbana orientada a servicios, comercio y rentas de la propiedad. En la sección siguiente se introduce esta problemática. En el capítulo 3 se profundiza sobre el diagnóstico y sus efectos principales.

1.3. El régimen federal y las transferencias intergubernamentales

Nuestro país tiene una forma federal de gobierno. El proceso de construcción de la institucionalidad política y fiscal federal es complejo. En el segundo capítulo se profundizan aspectos relevantes a dimensiones del desempeño regional. En esta parte se introducen aspectos relevantes desde su articulación general con la noción de régimen regional.

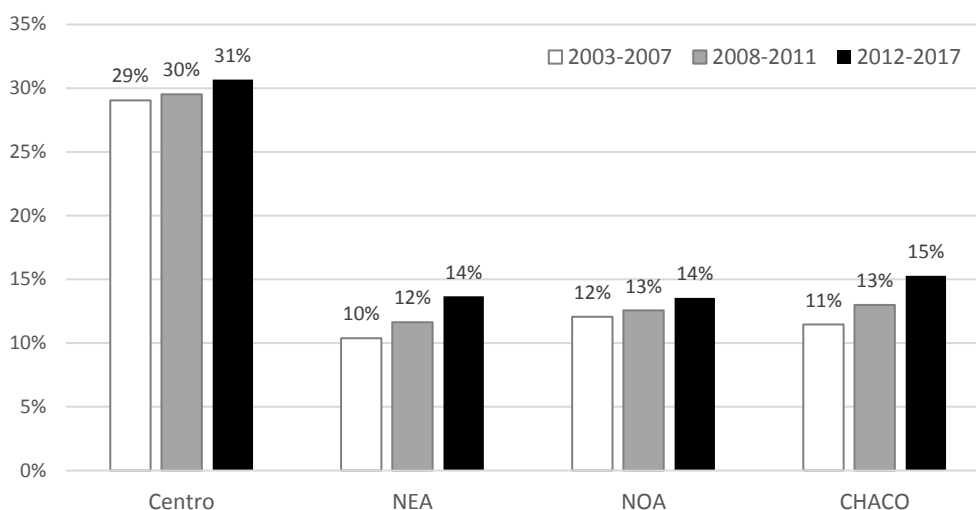
Desde un punto de vista del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales existen distintas formas de aproximar las disparidades regionales. En nuestro país se ha construido una forma *sui generis*, que combina tres atributos centrales.¹⁵ Una de ellas es la delegación de facultades tributarias de hecho sobre bases más eficientes desde un punto de vista recaudatorio en el nivel central. El control de los principales impuestos sobre bienes, como el IVA, y sobre los ingresos, como ganancias, determina la necesidad de un sistema de transferencias vertical, desde la nación hacia las provincias. Esto genera un alejamiento de la correspondencia entre decisiones de gasto y recaudación subnacional, para todas las provincias (Gráfico 2.4). Este atributo tiene profundas implicancias sobre el funcionamiento y la orientación de los gobiernos subnacionales.

Un segundo atributo es su componente redistributivo (ad hoc). En el gráfico 2, se puede apreciar cómo las provincias periféricas (NEA y NOA), mantienen un nivel menor de recaudación propia sobre recursos totales.

Gráfico 2.4. Delegación tributaria forzada y transferencias intergubernamentales
Porcentaje de los recursos recaudados (propios) sobre totales a nivel subnacional¹⁶

¹⁵ Puede consultarse a modo introductorio, [Porto \(2016\)](#), [Tommasi y otros \(2001\)](#) y [Gibson \(2004\)](#). Para una visión más asimétrica, sesgada a favor de la zona centro, desde el punto de vista del conflicto distributivo subyacente, puede consultarse [Gervasoni \(2010\)](#). En el capítulo 3 se enfoca en el aspecto político-fiscal.

¹⁶ Nota: Se ilustra el problema del desbalance vertical como la suma de los recursos tributarios de origen provincial en relación a los recursos tributarios totales.



Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP.

Desde un punto de vista económico, el mayor desbalance vertical implica que la periferia es beneficiaria neta del régimen en términos agregados. Es decir, lo que aporta a la masa de coparticipación, es menos que lo que recibe. Como se analiza en el capítulo siguiente, esto es un poco más complejo de definir. Sin embargo, el componente redistributivo está presente. Y tiene profundos efectos sobre el sistema económico regional, acentuando algunos sesgos del régimen también observados en las zonas centrales.

Uno de los efectos de las transferencias intergubernamentales netas positivas, es el recibir subsidios netos como espacio regional dentro del régimen fiscal consolidado. Para una región periférica dentro de un esquema redistributivo “progresivo” regional¹⁷, la transforma en receptora neta de fondos desde las regiones centrales. Esto determina ciertas características estructurales y dinámicas agregadas.

La jurisdicción receptora puede sostener un déficit permanente en el comercio interregional de bienes. Las capacidades de gasto son mayores a las de generación de ingresos y producción que, en el comercio interregional, se corresponden con déficits.¹⁸ Otra implicación es el impacto sobre el peso del sector público provincial y los beneficiarios netos de la estructura de gastos asociadas. Al no soportar el costo total del gasto, y al presentar sesgos marcados en composición (salarios) y distribución territorial (urbana), aparecen fuerzas que afectan las dinámicas sectoriales, ya limitadas en producción de bienes.

El comercio y los servicios resultan beneficiarios netos, dado que el primero puede desprenderse de las capacidades productivas por el peso de las transferencias, y el

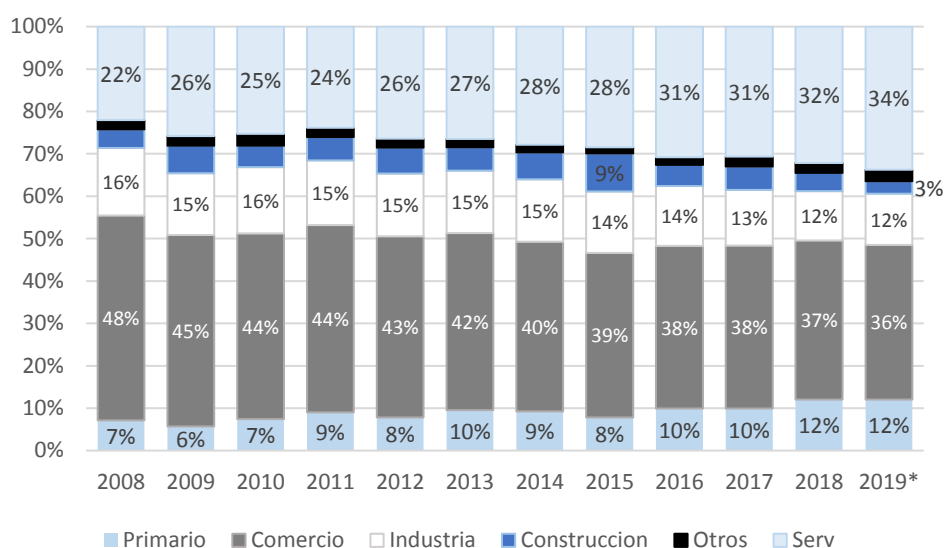
¹⁷ Se usa *progresivo* para denotar el efecto redistributivo neto de la región rica a la pobre. Esto no indica redistribución o progresividad en un sentido personal, ni tampoco asociación a un esquema de desarrollo o reducción de brechas (sectorial o de igualdad general). El esquema no está diseñado para eso, y no es esperable que el diseño actual tenga efectos en esa dirección.

¹⁸ Para una revisión formal puede consultarse Ferrero (2016). Para un intento de estimación empírica del comercio interprovincial en base a micro-datos del Convenio Multilateral del impuesto a ingresos brutos de puede consultarse Elosegui y otros (2018).

segundo por necesidades asociadas al régimen urbano, menos vinculado al sistema productivo de cadenas de valor y complejos productivos regionales (Gráfico 2.5).

Una dimensión adicional y complementaria se refiere al *locus* de realización de gastos financiados por las transferencias. La tierra es un factor fijo. Como la mayor parte del gasto público (incluido el subsidio interregional) recae sobre áreas urbanas, las presiones de demanda se capitalizan en forma de precios de la tierra y otras formas de renta de propiedad.¹⁹

Gráfico 2.5. Monto imponible de ingresos brutos por ventas. Clasificación por rubros²⁰



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Administración Tributaria Provincial, Provincia del Chaco.

Al menos parte de los procesos de acumulación se producen a partir de dinámicas generadas por el componente subsidiado del régimen provincial. Los sectores urbanos vinculados al consumo y a la renta de la propiedad, son beneficiarios. El vínculo con el sector productivo de bienes (complejos territoriales), se debilita.

Un tercer atributo se refiere a los efectos sobre el régimen político y de políticas públicas. [Tabellini y otros \(2013\)](#) proveen un marco contemporáneo conceptual con evidencia empírica rigurosa sobre los efectos generales de los componentes redistributivos de los sistemas de transferencia. La aplicación empírica es para Brasil; para el caso argentino puede consultarse [Gervasoni \(2010\)](#). En corto, al no enfrentar a la ciudadanía por el total del gasto existen sesgos en el régimen hacia ineficiencias de asignación, corrupción y rentas políticas, incentivos y naturaleza de la competencia política y electoral, entre otros. Se retoman estos temas más adelante.

¹⁹ La capitalización de rentas y sus efectos distributivos es discutido en general en [Stiglitz \(2015\)](#). En [Arnott y Stiglitz \(1979\)](#) y [Hilbert \(2015\)](#) se encuentran aplicaciones directas a renta urbana y gasto-transferencias.

²⁰ Nota: El año 2019 incluye datos hasta el mes de julio

2. Base económica y régimen periférico compensado

Los modelos de base económica apuntan a la relación del sector que genera excedentes con el desarrollo del resto de los sectores y la economía urbana de una región. Esta estructura puede operar incluso en la relación periférica. Dada la estructura primaria, las relaciones de proximidad implican que existe una relación funcional de la zona urbana con la rural, abasteciéndose recíproca y complementariamente (Esquema 2.2).

Esta relación de complementariedad genera *sensibilidad* urbana al desempeño productivo en bienes, cuando se produce una vinculación efectiva. La densidad relacional no siempre se encuentra. La orientación extractiva del sector primario periférico desde el centro genera un desacople local entre los centros urbanos y las zonas rurales, y sus problemáticas. Más concreto, el canal puede darse a través de grandes empresas en los centros, orientadas a la producción primaria extractiva, que adquieren o arriendan campos con el propósito inicial de abastecer sus nodos de transformación. Esta noción choca con la idea de desarrollo en bases locales y orientación de la producción rural a los centros inmediatos.

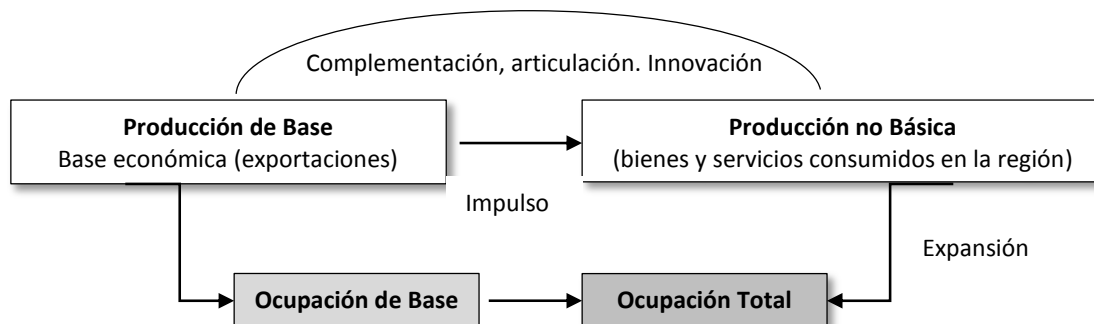
En este contexto, un mayor peso del régimen de transferencias reduce la sensibilidad e interdependencia entre sectores productivos al interno de la región. Desde la perspectiva de redes, la *centralidad* de los nodos locales se desconfigura con respecto a las bases primarias. La funcionalidad urbana pasa a depender del sistema de transferencias, con vínculos más débiles en el sistema de productivo.

También, la relación entre la percepción de bienestar y desempeño socioeconómico regional en función al desempeño en la producción de bienes, se debilita. La tracción urbana adquiere una dinámica menos articulada a las bases primarias y sus transformaciones, en ingresos y en empleo. Se asocia más al desempeño del sector público. El comercio, los servicios, y las rentas sobre la propiedad aparecen en puja por esos recursos abundantes.

El régimen político institucional adquiere características particulares.²¹ La historia y la geografía determinan conjuntamente con marco político fiscal un régimen regional particular, con atributos marcados que determinan rentabilidades-riesgos relativas, orientan esfuerzos, para configurar patrones de desempeños y estructuras observadas. Estas no son fáciles de revertir con aproximaciones parciales y cortoplacistas.

Esquema 2.2. Modelos de Base Económica y desempeño

²¹ El neo-institucionalismo y sus derivaciones (North, 1991; y Acemoglu y Robinson, 2012, por ejemplo), las instituciones son vistas como el conjunto de reglas formales e informales que determinan la estructura de incentivos y la dirección y las dinámicas de aprendizaje e innovación social.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2013) y Camagni (2006)

En el ámbito de política pública, el régimen general también define los mecanismos de transmisión de prioridades y su importancia relativa dentro de los resortes gubernamentales y políticos disponibles. La sensibilidad del aparato estatal a determinadas problemáticas, vendrá determinado estructuralmente por este régimen más allá de aspectos puntuales y personales de acción. El peso relativo y la visibilidad de cada *tema*, se mezcla dentro del régimen determinando su priorización de hecho.

En resumen, en esta sección se realizó un resumen intentando articular enfoques complementarios para un diagnóstico de las economías regionales periféricas compensadas. Se centró la articulación entorno a ejes de geografía económica, transferencias intergubernamentales, e instituciones. Estos ejes y categorías conceptuales se complementan con otras, para ofrecer un menú menos parcial de los diagnósticos, intentando una visión más acabada de los desafíos al desarrollo regional. A continuación, se ilustran algunos de los patrones discutidos hasta acá.

3. El NEA en el esquema centro periferia compensado

En esta sección se ilustra la relevancia de los ejes conceptuales referidos en la sección anterior. Busca mostrar algunas de las asociaciones entre patrones observados y el régimen regional descripto. Principalmente referidos a los mercados de crédito y trabajo. Mas adelante, se profundiza en los capítulos sucesivos.

En las regiones periféricas de nuestro país, el peso de las transferencias es significativo; esto aumenta la influencia del sector público en la economía regional. Esto se observa en las estructuras productivas, el funcionamiento de los mercados y servicios de apoyo, y la articulación rural-urbana.

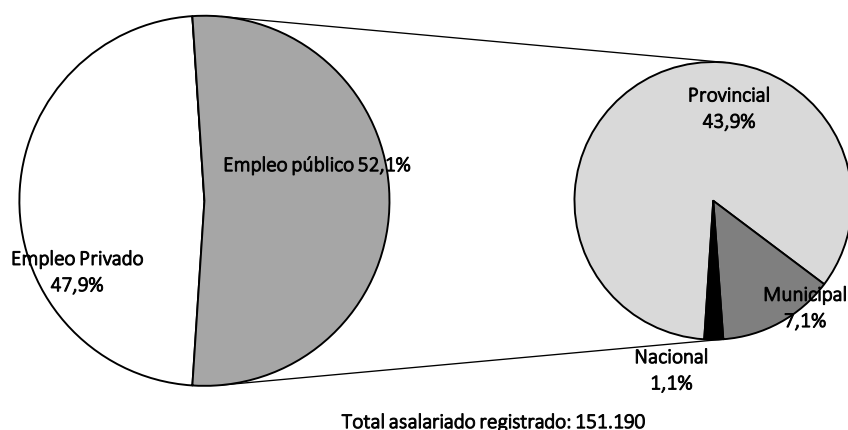
El sector público pasa a desempeñar un rol análogo al de un sector de base económica (Esquema 2.2). A su peso se le suma la mayor estabilidad relativa dado que se nutre del conjunto de actividades en el país. El gasto público se concentra principalmente en empleo público y salarios—más adelante--, sobre una distribución poblacional principalmente urbana. Las estructuras comerciales, de servicios, inmobiliarias, de los centros urbanos orientados al consumo adquieren autonomía, y la aleja a los centros de articulaciones y sensibilidades a problemáticas productivas en el sector de bienes, que de otra manera hubiesen sido necesarias para sostener niveles de consumo básicos.

3.1. Estructura de empleo

La estructura de empleo y las dinámicas del mercado laboral con consistentes con lo expuesto hasta aquí. La estructura de empleo y las dinámicas sectoriales asociadas, reflejan una estructura con prominencia del área urbana y con una participación desproporcionada del sector público. En el gráfico 2.6 se presenta la estructura y evolución reciente del empleo formal en la provincia del Chaco.²²

El empleo formal en la provincia del Chaco muestra una participación del empleo público del 52,1% sobre el total. La mayor parte del empleo corresponde al nivel del sector público provincial, un 43,9% del total o el 84,2 del empleo en el sector público. Esto incluye los subsectores uno a tres del sector público provincial, pero no las empresas del estado ni el sector pasivo (jubilados y pensionados). El nivel municipal formal ocupa un 7,1% del total, los empleados nacionales sólo un 1,1%. Los datos son contundentes.

Gráfico 2.6. Estructura del empleo formal público y privado. Provincia del Chaco



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE. MT y DIES en base a AFIP.

La estructura del empleo privado presenta una concentración en los sectores terciarios o de servicios tales como: comercio, servicios, y construcción. En el promedio 2016-18 representa el 80% del total del empleo formal (de 79 mil puestos de trabajo). Servicios representa el 43%, comercio el 27%, y construcción el 10%. Agricultura el 9% e industria el 10%. La participación del empleo provincial privado formal sobre el total nacional en el mismo subperíodo es de 1,2%, con comercio y construcción por encima, ambos con 1,8% del total, y el sector primario en 2%, en declive tendencial. Agricultura e industria presentan un declive tendencial en participación desde 1996, mientras que comercio y servicios un aumento. Construcción es más oscilante. Los datos se muestran en la Tabla A.2 del anexo.

²² No se incorporan en el análisis el sistema de jubilados y pensionados, ni las empresas con control del sector público provincial. Estos dos, particularmente la primera, son relevantes a la hora de evaluar la productividad relativa de la economía regional en los sectores productores de bienes y en las posibilidades de empleo asociado.

Como se analiza en los próximos capítulos, existen otros problemas relacionados a la informalidad en el empleo, subocupación, segmentación por educación y formación, sesgos tecnológicos. Pero es conveniente retener algunos puntos importantes hasta acá. Primero, se observa una participación relativamente estable sobre el empleo total (1,2%), pero muy dependiente del sector urbano asociado al consumo y los servicios, dentro del régimen subsidiado interregional. Segundo, la estructura del empleo en estos rubros dominantes no está asociado a aumentos de productividad derivados de la incorporación de tecnologías, conocimiento y capital. Tercero, sus efectos multiplicadores, por lo tanto, son escasos, y limitados a la base urbana modificada, influida por el sector público. Por último, en estos sectores dominantes, no existe posibilidad de accesos a otros mercados, por lo que no se presenta la posibilidad de ganancias de eficiencia y empleo por acceso-aumentos de escala-reducción de costos medios.

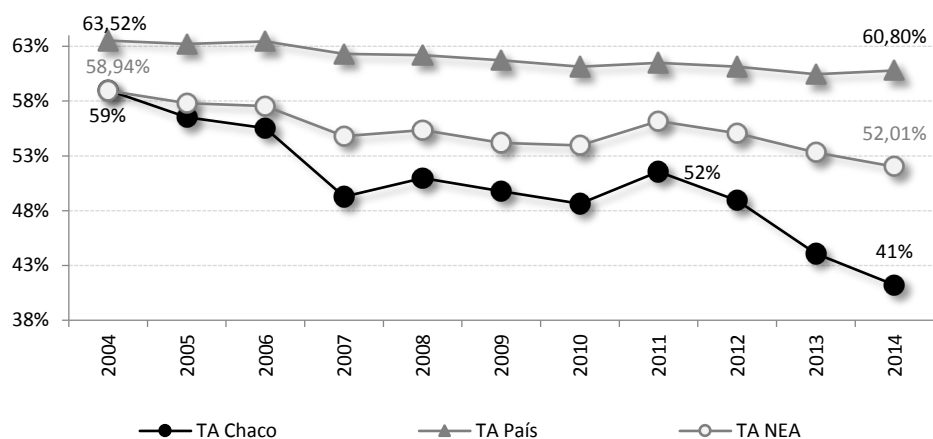
Las restricciones agregadas sobre el empleo pueden por dos canales. Uno, las diferencias en tasas de participación laboral. Es decir, el porcentaje de la población en edad de trabajar que efectivamente trabaja. Este indicador es superior al desempleo dado que el estatus de desempleo operativamente puede tener distorsiones.²³ Como se puede apreciar en el gráfico 2.7, la tasa de actividad a nivel provincial se encuentra por debajo de la nacional de manera persistente, y diverge desde el 2011, hasta la nueva metodología implementada por el INDEC. A nivel dinámico, si bien la tendencia general de la tasa de actividad²⁴, tanto a nivel país como NEA, es de desaceleración, en la provincia cae de manera más pronunciada. Se puede apreciar que la diferencia estructural en la capacidad de empleo es muy marcada. Durante todo el ciclo la brecha de actividad se incrementa cerrando con casi veinte puntos de diferencia (60.8-41%). Esto implica que solo 4 de cada 10 personas en edad de trabajar se encuentra trabajando o buscando trabajo. El resto, no participa activamente del mercado y, en particular, no se encuentra buscando trabajo, aunque no lo tenga. El otro canal es el de la expulsión de población en edad de trabajar hacia otras regiones más dinámicas, como se verá en el capítulo 4.

Gráfico 2.7. Tasa de actividad sobre mayores de 18 años. Gran Resistencia y regiones. 2004 - 2018²⁵

²³ Para la Encuesta Permanente de Hogares, la *población desocupada* se refiere a personas que, no teniendo ocupación, han buscado activamente trabajo en algún momento de los últimos treinta días.

²⁴ La tasa de actividad se presenta como la población activa (la población que trabaja o que está buscando trabajo) como porcentaje de la población en edad de trabajar. La tasa de ocupación se mide como la población ocupada como porcentaje de la población en edad de trabajar. Los dos indicadores conjuntamente con la tasa de desempleo permiten un mejor diagnóstico del desempeño del mercado de trabajo. Estas conjuntamente con las aperturas, por género, edades y niveles de instrucción pueden consultarse en CONES (2016a).

²⁵ Nota: Las tasas correspondientes se calcula sobre la población total de mayores de 18 años



Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

En resumen, las características del mercado laboral presentan problemas estructurales de absorción productiva de la mano de obra. Esto es más acentuado en el sector productor de bienes. Teniendo en cuenta las dinámicas de productividad relativa entre los sectores, esto implica una menor dinámica relativa de productividad agregada.

3.2. Crédito y orientación regional

La estructura y dinámica de los mercados financieros también presenta particularidades, consistentes con los marcos expuestos. Es importante explorar su rol en función de las posibilidades de acumulación y mejoras en la productividad. Los mercados financieros tienen distintas variantes en el tipo de intermediación, de instrumentos y de segmentos. En esta sección se ilustra el funcionamiento del mercado bancario.

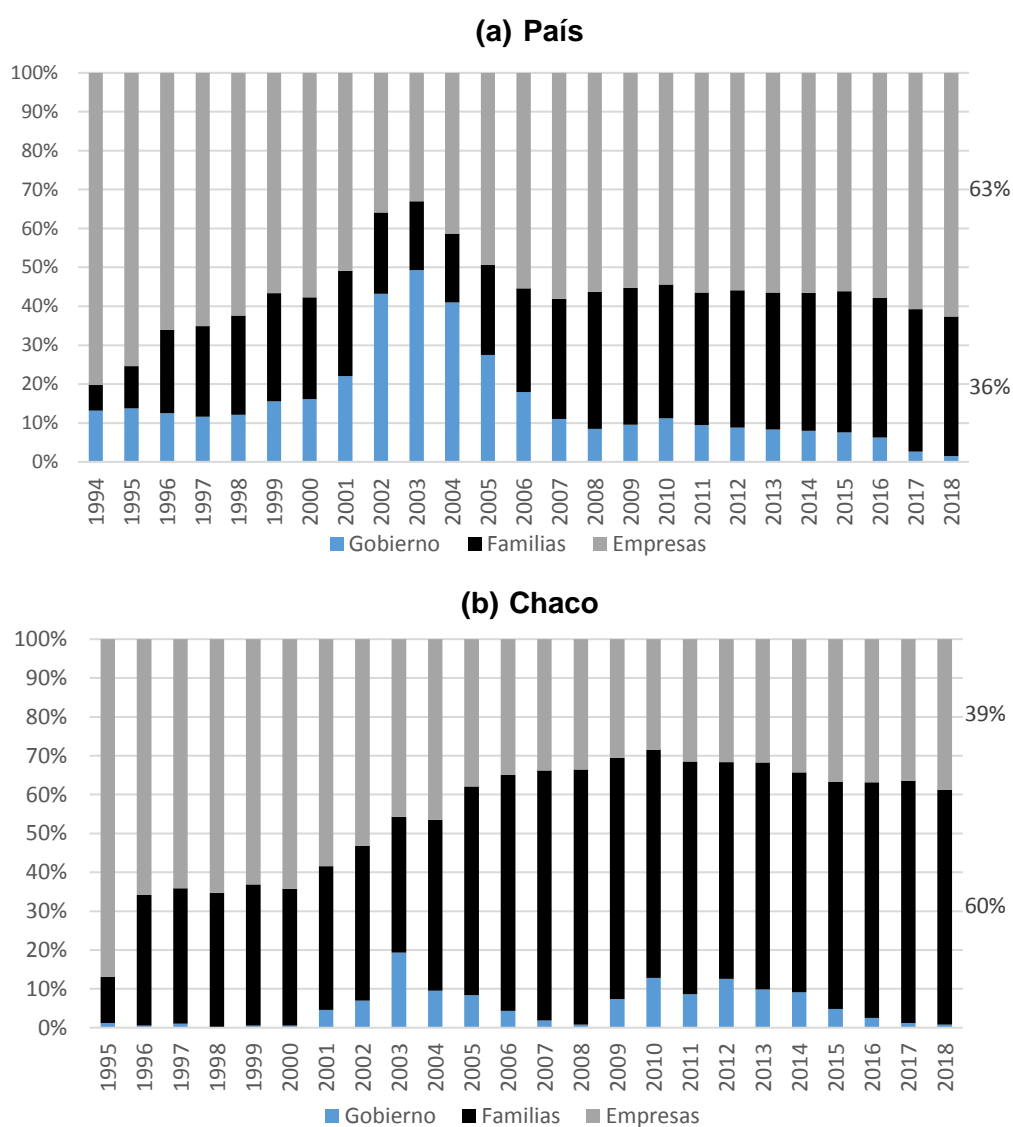
La evolución de la canalización del crédito hacia los distintos sectores de una economía, permite aproximar la sensibilidad y rol del sistema financiero a los incrementos de productividad, y a los patrones de acumulación regional. En el Gráfico 2.8 se presenta la clasificación institucional del crédito para el total país, la región Nordeste, y la Provincia del Chaco. La estructura y dinámica del total país está determinada por la zona centro (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza). El sector público se refiere a administración pública, entes descentralizados y seguridad social obligatoria. El sector Empresas está representado por los sectores producción primaria, industria manufacturera, construcción y comercio. Finalmente, el sector familias lo conforman las personas físicas en relación de dependencia laboral, es decir, los asalariados formales.

Nuevamente se puede apreciar diferencias sistemáticas interregionales. Por un lado, la estructura y dinámica en el bloque país. Durante los años noventa hasta el período de crisis 2002, se observa una dominancia del sector empresarial, pero en declive tendencial, siendo expulsado gradualmente y finalmente sobrepasado por el sector público en 2002. Luego, se produce una retracción sistemática del sector público y una recuperación de las empresas y las familias, con una mayor participación de las primeras. En 2018, casi dos de cada tres pesos prestados por el sistema bancario (un 63%) se asignaba a las empresas, y algo más de uno de cada tres (36%) a las familias.

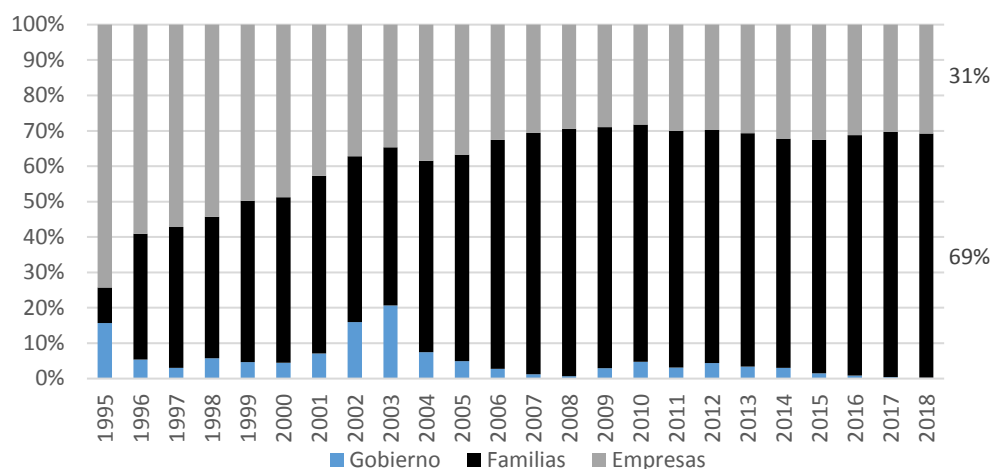
En la zona del NEA y de la provincia del Chaco, se puede apreciar el predominio del crédito a las familias durante todo el período analizado. Esta característica se acentúa durante el período pos-crisis y alcanza un pico del 70% del total del crédito asignado a las familias para la región NEA y un 62% para el Chaco con el cierre de la transición hasta 2007. En 2018, el 60% del crédito corresponde a familias en el Chaco, y el 69% en el NEA. Casi en espejo al comportamiento agregado país.

La estructura de mayor empleo público formal, y el peso del sector en el total, es clave para comprender esta diferencia estructural. El segmento presenta mayor peso relativo y es de bajo riesgo. Se concentra en el crédito al consumo y presenta una menor sensibilidad relativa al sector productivo en general. Los empleados formales bancarizados ofrecen flujos de repago que pueden ser interceptados en forma directa desde sus cuentas sueldo. El total de sueldos, condicionados por el sistema de transferencias intergubernamentales, pasa a ser el fondeo y la restricción a la expansión del crédito. En cambio, el sector empresarial tiene menor escala, es más informal y presenta mayores dificultades de acceso.

Gráfico 2.8. Composición del crédito por clasificación institucional



(c) NEA



Fuente. Elaboración propia en base a BCRA.

En la zona centro que mueve el total país, se destaca una mayor canalización del crédito hacia los sectores productivos con proporción similar a las familias. En las provincias del NEA y del NOA el peso del sector familias deja al sector empresario más relegado. La participación del gobierno es baja debido a las limitaciones que tienen las entidades financieras a financiar al sector público no financiero impuestas por el Banco Central.²⁶

La participación del total de préstamos en la provincia sobre total país es 1,2% en 2018. Mientras las familias ocupan un 1,9% sobre el total de préstamos a las familias a nivel país, las empresas sólo el 0,7%. La participación de la provincia del Chaco sobre el total de depósitos es inferior a la de los préstamos, con un 0,9%. Es decir, que la provincia aumenta la estructura sesgada del empleo público y el crédito al consumo a nivel agregado. La región NEA, participa en 4,1% sobre el total de préstamos, con un 8% a familias, y un 2% a empresas.

Dentro de los créditos a las empresas, las diferencias de estructura productiva discutidas anteriormente se trasladan a la estructura de asignación del crédito. En 2018, el sector comercio en la provincia participa con un 36% mientras que a nivel país representa un 17% del total de crédito. Construcción el 9% a nivel provincial, y el 4% a nivel país. Servicios presenta muy poca diferencia sobre niveles del 25% sobre el total. En cuanto a la producción de bienes, la Industria representa un 8,6% a nivel provincial y un 34% a nivel país. El agro representa un 24% a nivel provincial y un 22% a nivel país. Es importante notar que las participaciones siguientes ya se dan sobre diferencias importantes en niveles relativos. Por ejemplo, en el caso de servicios que mantienen similar participación sobre el crédito a empresas, sobre el total de crédito es un 8% en Chaco, y un 14% a nivel país. En industria, en la provincia se asigna un 3% del total del crédito, y a nivel país, un 14%.

²⁶ BCRA (2015). Financiamiento al sector público no financiero. Comunicado "A" 5771.

Las diferencias sistemáticas en crédito entre la región NEA, la provincia del Chaco y las zonas centrales, ofrecen ilustraciones adicionales acerca de las estructuras y los mecanismos de refuerzo detrás de los patrones de desempeños observados.

3.3. Peso relativo y sensibilidades en el régimen regional

Dentro de dimensiones que caracterizan el desempeño de políticas públicas, aparece la sensibilidad a las problemáticas del sector privado y a las restricciones para su desarrollo. Existen una multiplicidad de enfoques para abordar el problema, algunos se analizarán en los capítulos 3 y 9. Uno de ellos se refiere a la demanda de políticas públicas. Desde [Olson \(1965\)](#), aspectos como la capacidad para organizarse o visibilizar problemáticas para promover políticas en respuesta, han sido un pilar importante en los intentos por entender patrones políticos y de políticas.

El peso relativo de actores influye en forma decisiva. El marco fiscal determina que el empleo público tiene volumen e influencia efectiva para mover el aparato de políticas públicas en sintonía. Sea por su peso directo como grupo de apoyo electoral, como por su relación indirecta sobre el nivel de actividad urbano de consumo, resulta con atractivo y capacidad de influencia política. Como alianza implícita, los sectores beneficiados en forma directa de comercio, servicios, construcción e inmobiliarios, aparecen con peso relativo mayor dentro del sector privado.

La relevancia del sector público en la economía, y del empleo público en el total de gasto, no es en sí una mala noticia. Sin embargo, existen al menos dos problemas asociados. En primer lugar, aparece la dependencia a flujos extra regionales como factores dinamizadores o, dicho de otra manera, las debilidades de los procesos de acumulación endógenos para estimular desempeños adecuados. En segundo lugar, los sectores productivos más favorecidos por el régimen puján por esa renta, y tienen sus propias limitaciones para acumular y derramar en el sistema regional. Por último, la relevancia de la estructura determina una dinámica introspectiva, como grupo, perdiendo el foco prestacional que le da origen. Esto no sólo se refiere al empleo clientelar, sino al conjunto del funcionamiento del aparato estatal. El empleo y las recomposiciones son un fin en sí mismo.

El canal directo es que el desbalance vertical tradicional, y la ausencia de correspondencia de decisiones de gastos e ingresos asociada, implica que las jurisdicciones (a través de costos y beneficios políticos y canales de competencia electoral), no internalizan los costos sociales de las asignaciones de gasto. Esto a su vez genera sesos de asignación al interno, y una dinámica de organización de grupos e intereses consistentes con la estructura fiscal y económica generada.

4. Comentarios y resumen

En este capítulo se presentó una discusión integradora de aproximaciones desde la geografía socioeconómica, la organización espacial de la producción y el federalismo fiscal argentino, resaltando su interacción y complementariedad. Se intenta articular aspectos generalmente tratados en forma segmentada o parcial. También se persigue

identificar niveles de determinantes y, por lo tanto, de intervención en caso de ser aconsejable (Federal, provincial, local). Si bien la política pública del nivel provincial y subregional es muy relevante, una parte del trabajo consiste en alinear esfuerzos y mejorar su efectividad actuando en niveles adecuados.

Las diferencias en estructura y en dinámicas convergentes-divergentes por conjunto de indicadores en abordajes parciales, tienen canales específicos asociados. La búsqueda de instrumentos para lograr mejoras en la competitividad y desarrollo sustentable territorial no puede prescindir de las fuerzas que determinan patrones observados.

Como contrapartida a la dinámica de los centros, aparecen las limitaciones sobre la estructura productiva regional, con un perfil menos dinámico, con problemas de escalas de producción y rentabilidad, poco diversificado y orientado a bases primarias extractivas. El sector urbano es beneficiario neto del sistema de transferencias, donde el empleo público, y sectores vinculados al consumo y la renta, aparecen con posibilidades de acumulación sobre los subsidios regionales. El régimen agregado condiciona las posibilidades generación endógena de ingresos y de absorción productiva.

El régimen tiene profundas implicancias en términos de percepciones de bienestar y su relación con las capacidades regionales de producción e innovación. En primer lugar, las transferencias intergubernamentales permiten un déficit en el comercio regional de bienes financiado en forma gratuita. Esto implica que las posibilidades de gasto y consumo exceden las posibilidades de generación de ingresos con base en la producción. Por distintos canales, afecta marco de rentabilidades relativas contra la producción eslabonada de bienes comercializables (transables) territorialmente, favoreciendo el consumo (urbano), y debilitando vinculaciones y posibilidades de acumulación en bases productivas.

La orientación extractiva debilita las posibilidades de densificación de complejos territoriales. La funcionalidad urbana se modifica. El peso y la orientación de excedentes primarios hacia el centro debilita los vínculos entre los centros urbanos y las zonas rurales y su problemática. Aunque variable por segmentos, la orientación a la producción primaria extractiva, requiere menos vinculación en todas las etapas de la producción. Este punto se acentúa en presencia de transferencias intergubernamentales dentro del régimen. El peso de las transferencias, impulsa una la "base económica" de tracción urbana apoyada sobre el gasto y el consumo, que tiende a despegarse del entorno productivo local primario, para pasar a vincularse directamente con el comercio y la producción de servicios, y de la propiedad urbana.

La percepción de bienestar y desempeño socioeconómico regional se aleja de las capacidades de desarrollo sustentable en el territorio. La tracción urbana adquiere una dinámica menos articulada a las bases primarias y sus transformaciones, y se asocia al desempeño del sector público. El comercio, los servicios, y las rentas sobre la propiedad aparecen en puja por esos recursos públicos, más abundantes en fases expansivas o de mayor presión tributaria nacional.

La renta en lugar de la productividad y el aprendizaje aparece como más determinantes en posicionamientos socioeconómicos. Pero no alcanzan a generar posibilidades de

absorción productiva. Así surgen dificultades para retener población y recursos. Las estadísticas de empleo y demográficos apuntan en ese sentido (Capítulo 4).

Las características del régimen afectan el funcionamiento y orientación de los mercados. El crédito bancario, por ejemplo, se orienta a reforzar los perfiles de consumo, y urbanos. Las posibilidades de empleo urbano se restringen a dinámicas fiscales asociadas a ciclos nacionales. También afectan la orientación del sistema de políticas públicas. Su vínculo efectivo con las bases productivas se debilita, sea por el canal tributario, como porque el peso de los sectores de consumo, y rentísticos urbanos, pasa a ser relevantes políticamente.

La segmentación y la presencia de economías duales en tecnologías, escalas, niveles de formalización, entre otras características, se presenta por actividades y espacios territoriales, sumado a la estructura de propiedad y tamaños de explotación. La existencia de estas dualidades es propia de las economías subdesarrolladas.

En el próximo capítulo se profundiza sobre el régimen fiscal regional. A partir de ahí se terminan de configurar las estructuras de incentivos principales del régimen. Estas determinan el conjunto de restricciones y orientaciones que se tendrán en cuenta más adelante tanto para completar diagnósticos como para sugerir orientaciones en el sistema de políticas públicas.

Tabla A.1. Estructura del empleo formal en la provincia del Chaco

Variable	Promedio por período				
	1996-2002	2003-2008	2009-2011	2012-2015	2016-2018
Empleo en miles	46.02	49.05	64.64	73.97	78.97
Estructura de empleo Chaco					
Agricultura, ganadería y pesca	23%	17%	13%	10%	9%
Minería y petróleo	0%	0%	0%	0%	0%
Industria	14%	13%	12%	11%	10%
Comercio	20%	24%	25%	26%	27%
Servicios	34%	35%	36%	41%	43%
Electricidad, gas y agua	0%	0%	0%	0%	0%
Construcción	9%	11%	12%	11%	10%
Empleo Chaco - Total	1.2%	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%
Agricultura, ganadería y pesca	4.0%	2.5%	2.3%	2.0%	2.0%
Minería y petróleo	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
Industria	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
Comercio	1.5%	1.4%	1.5%	1.7%	1.8%
Servicios	0.9%	0.7%	0.8%	1.0%	1.1%
Electricidad, gas y agua	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%
Construcción	1.8%	1.7%	1.9%	1.9%	1.8%

Fuente. Elaboración propia sobre datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MPyT - en base a SIPA