

# 4

## Territorio y desempeño

El desempeño socioeconómico y las posibilidades de desarrollo se dan en el territorio. La distribución de la población en el territorio y sus características socioeconómicas corresponde a procesos históricos complejos. Estos están asociados con las posibilidades (o percepción) de bienestar relativo de los distintos lugares. Los cambios en el bienestar local o regional generan presiones migratorias de expulsión o atracción. Las ciudades están dominando como lugar preferido por las sociedades modernas para vivir (Glaeser 2011), y esta tendencia parece no revertirse en la prospectiva a futuro.

El desempeño económico condiciona las posibilidades de generación de empleo e ingresos. Asimismo, las rentabilidades sectoriales, y sus características tecnológicas cambiantes, afectan la ocupación y orientación de las bases económicas urbanas y rurales, determinando la capacidad de absorción del territorio. Esto dispone una estructura y dinámicas de capacidades irregulares en el territorio, sensibles entornos cambiantes.

El tipo de articulación territorial está condicionada por la densidad de relaciones y estructuras materiales. Los derechos de propiedad y las formas de organización social y empresarial determinan sesgos de orientación y articulación. Sobre esto intervienen capas adicionales relevantes que pueden fortalecer los sesgos o morigerarlos. Las infraestructuras duras y blandas, las bases de orientación urbana, las orientaciones institucionales, resultan centrales en la determinación de perfiles y oportunidades.

La aproximación a un sistema regional desde la perspectiva del diagnóstico y la planificación territorial tiene diversos componentes. Uno de ellos es el análisis del sistema de aglomeraciones, su estructura, funcionalidad y de proceso.<sup>1</sup> El análisis del proceso implica estudiar el proceso regional de urbanización y, por lo tanto, le corresponde principalmente el análisis sobre el poblamiento y su crecimiento o contracción. Detectar puntos de concentración de la población en el territorio, su dinámica, la aparición de nuevos puntos y el aumento o disminución del tamaño de las concentraciones existentes, es crítico no sólo para reaccionar a tiempo en políticas de desarrollo local, pero también para intentar comprender sus determinantes e implicancias sobre riesgos y oportunidades futuras.

La población rural está cayendo como contrapartida. La percepción social de supremacía de las ciudades contrasta con realidades de marginalidad y segregación

---

<sup>1</sup> Para aplicaciones y referencias metodológicas ver CEPAL 2013, BID 2019 y los planes territoriales de nivel provincial y nacional.

social en asentamientos y urbanizaciones desordenadas. Una agenda de trabajo sobre países en desarrollo, resumida en parte en [Banco Mundial \(2019\)](#), se concentra en estos procesos revalorizando el espacio rural, en su potencial para reducir riesgos agregados y locales (alimentarios), reducir la pobreza y marginalidad urbanas, y mejorar la relación territorial entre el espacio rural y urbano. Para ello, existe un gran espacio para políticas sustentables, con importantes impactos positivos que deben abordarse. Mejorar la calidad de vida de manera sustentable centradas en mejoras en la competitividad sustentable de los territorios integrados requiere un abordaje consistente y permanente en distintas dimensiones que se abordan acá. Este encuadre se realiza en la siguiente sección.

En la sección dos se abordan los desafíos asociados a los tipos de funcionalidad urbano rurales desde un punto de vista social y productivo. La importancia de reconocer estas dinámicas y de incluirlos en estructuras prospectivas de planificación e intervención pueden hacer una gran diferencia en términos de la sustentabilidad social, económica y de otros aspectos de la política pública relacionados al sesgo urbano.

En la tercera sección se aborda la funcionalidad de las políticas e instituciones en el territorio, con énfasis en la infraestructura dura y blanda. Se refuerzan los conceptos anteriores de complementariedades y reconocimientos de realidades territoriales, y del hecho que mayores recursos e institutos formales pueden igualmente fracasar en proveer los resultados esperados formalmente. A pesar de la elevada densidad institucional en términos de institutos, direcciones, ministerios, vinculados directa o indirectamente a la competitividad y resiliencia territorial, el funcionamiento de hecho en relación al territorio, deja mucho que desear. La rigidización, las incapacidades para redireccionar recursos y esfuerzos, de acumular capacidades relevantes en función de las necesidades territoriales, no es un problema de recursos (financieros y humanos) sino de su orientación efectiva.

El mensaje principal es que las políticas territoriales en zonas rezagadas pueden mejorar sustancialmente. Para ello dos condiciones al menos resultan indispensables. Una referida al conocimiento del territorio, de su estructura y las fuerzas que moldean su dinámica. Esto implica también algún conocimiento acerca de la forma de afectar algunos patrones no deseados de desempeño, presuponiendo una valoración sobre esto (Capítulo 7). Otra referida la reorientación del interés efectivo y la sensibilidad de los procesos de política pública hacia estas problemáticas. Las decisiones de política resultantes no pueden ser demasiado ambiciosas en plazos, volúmenes y complejidad. Pero los elementos construidos hasta aquí van otorgando un conjunto de parámetros orientadores de diseños, objetivos e instrumentos que serán profundizados en la tercera parte del libro.

## **1. Estructura y dinámica demográfica en el territorio**

### **1.1. Estructura de distribución de la población**

A nivel país, la población se encuentra asentada a lo largo del territorio nacional de forma desequilibrada. Según datos del último Censo del año 2010 las cuatro jurisdicciones del centro de nuestro país, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, concentran el 62,4% de la población; en las diez jurisdicciones que componen el Norte Grande del país se asienta el 21,4 % de la

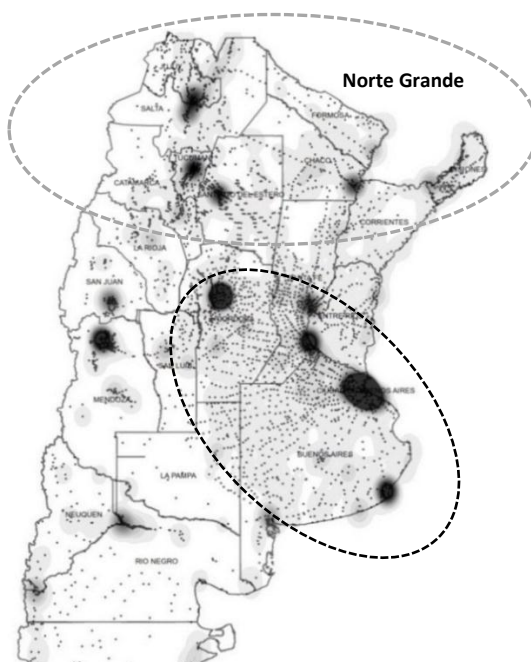
población. El restante 16,2% se reparte entre las diez jurisdicciones (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, San Luis, Mendoza, La Rioja y San Juan). Cada nivel intermedio presenta a su vez una gran heterogeneidad en su interior. Los patrones de centralidad subregional presentan determinantes económicos e históricos. El patrón central de las zonas portuarias en la pampa húmeda es muy marcado, por ejemplo. Las ciudades capitales con sus determinantes y refuerzos, geográficos o del régimen fiscal, son otro ejemplo.

En la Figura 1 se puede observar la densificación y distribución a lo largo del territorio nacional de las 3.858 localidades censales de forma gráfica. Las aglomeraciones se reflejan en las zonas más oscuras de la figura y su tamaño da cuenta de la población que habita en ellas. Resumen a nivel gráfico un estado actual de peso relativo en términos de población, con implicancias sobre el tamaño de mercado, las fuerzas de aglomeración y localización (Figura 1).

Las cuatro jurisdicciones centrales se destacan por tener las mayores concentraciones de población. Se observan cinco aglomeraciones bien definidas: La Ciudad de Buenos Aires junto al Conurbano Bonaerense conforma la zona de mayor gravitación seguida por la capital cordobesa, la ciudad de Rosario, Santa Fe y la costa atlántica.

En el Norte Grande se presentan concentraciones de menor magnitud. Son cuatro las que sobresalen por su tamaño; la zona entre la Ciudad de Salta y San Salvador de Jujuy detenta la mayor concentración de población seguida por la capital tucumana, la ciudad de Santiago del Estero y la conjunción de las ciudades de Resistencia y Corrientes. En las restantes jurisdicciones las aglomeraciones relativas al país son escasas; se destacan la ciudad de Mendoza y sus alrededores y, más débil, la ciudad de San Juan.

**Figura 4.1.** Densidad de la Población en el Territorio Nacional<sup>2</sup>



Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2010 - INDEC.

<sup>2</sup> Nota: Las densidades geográficas se estiman a través del método no paramétrico de estimación de densidades con *kernels* (Arcmap 10.3).

## 1.2. Zonas de expulsión-atracción y condiciones socioeconómicas

La generación de población en un territorio está dada por la acumulación de nacimientos neto de las defunciones en un periodo de tiempo considerado. La retención de población se obtiene de la relación entre la generación y la población que habita en un territorio y un periodo de tiempo considerado. Estos dos conceptos permiten aproximar los movimientos migratorios. Si la acumulación de nacimientos neto de defunciones en un período de tiempo determinado, es similar a la población que habita en ese territorio se puede aproximar que la migración neta (inmigración-emigración) no es un factor determinante del cambio demográfico.

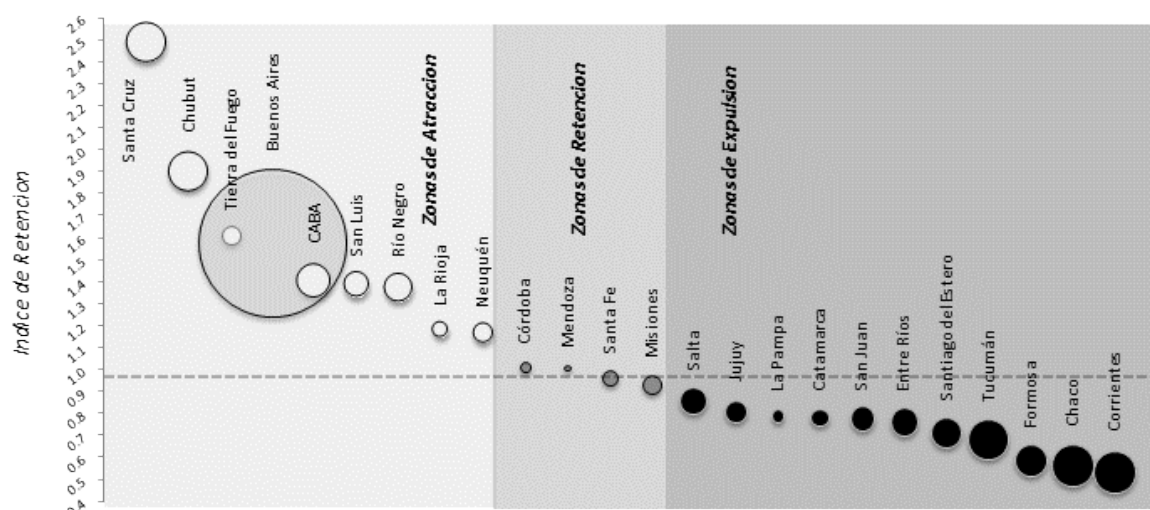
De la interacción entre generación y retención de la población en el periodo inter-censal 2001-2010 se clasifica el cambio demográfico a lo largo del territorio Nacional en tres zonas distintas: Zonas de Atracción, Zonas de Retención y Zonas de Expulsión. En las Zonas de Atracción, el crecimiento de la población se ve afectado en forma positiva por los movimientos migratorios. En las Zonas de Retención se verifica un crecimiento inter-censal muy similar al crecimiento vegetativo, por lo que los movimientos migratorios netos no afectan significativamente la dinámica demográfica. En las Zonas de Expulsión la tasa de crecimiento inter-censal es inferior a la tasa de crecimiento vegetativo. Los movimientos migratorios afectan de forma negativa el crecimiento de la población en estas zonas.

El índice de retención surge de la relación entre la tasa de crecimiento inter-censal y la tasa de crecimiento vegetativo. Valores mayores a uno en el índice indican zonas de atracción. Valores inferiores a uno refieren a zonas de expulsión donde la acumulación de nacimientos neto de defunciones es mayor al crecimiento inter-censal de la población. La diferencia refleja la emigración neta de la población a otras zonas.

En la Gráfico 1, se presenta el índice de retención por jurisdicción provincial, ordenado de mayor a menor. El tamaño de los puntos da una idea gráfica del tamaño relativo de los cambios, o de la cantidad de personas atraídas o expulsadas. En el territorio nacional, las nueve provincias que se encuentran dentro de las zonas de atracción incrementaron su población en 2.381.857 personas en el periodo entre censos 2001-2010. El 36% de este crecimiento poblacional se debe a la atracción de población de otras provincias y del exterior. Santa Cruz y Chubut son las provincias con mayores índices de retención. En Santa Cruz aproximadamente el 60% del incremento poblacional se explica por la atracción neta de migrantes.

La provincia de Buenos Aires se encuentra dentro de las zonas de atracción. Presenta un menor índice de retención, pero influida por su gran participación relativa en la población total y, por lo tanto, en el total de nacimientos y defunciones. En valor absoluto, su preponderancia es patente. En el periodo 2001-2010 atrajo 658.753 migrantes de otras provincias y del exterior. Esta provincia recibió sesenta y siete (67) veces más personas que las que a Tierra del Fuego y veinte (20) veces más personas que a la Ciudad de Buenos Aires. Estas personas se dirigen principalmente al cinturón del Conurbano Bonaerense. Solo este movimiento migratorio es superior a la población de once de las veinticuatro jurisdicciones del territorio nacional. En el periodo de análisis, las zonas de atracción recibieron 855.955 personas en términos netos. De este total, aproximadamente el 80% tuvo como destino la provincia de Buenos Aires.

**Gráfico 4.1.** Zonas de Expulsión, Retención y Atracción



Fuente. Elaboración propia en base a Censos 2001-2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, Argentina), y en base a datos de natalidad y mortalidad anual por provincia (Ministerio de Salud de la Nación), ambos publicados por INDEC.

En las zonas de expulsión con un índice de retención menor a uno se ubican once jurisdicciones. Las regiones del NEA y el NOA expulsaron población en este periodo con excepción de la provincia de Misiones y La Rioja. Las provincias de Corrientes y Chaco son las que presentan un menor índice de retención, con 0.54 y 0.57 respectivamente. Ambas expulsaron conjuntamente y en términos netos 106.760 personas. De las zonas de expulsión en conjunto expulsaron 325.397 personas de las cuales aproximadamente el 80% provienen de provincias del Norte Grande (NEA-NOA).

En las zonas de retención el índice de retención es cercano a uno. En estas zonas los movimientos migratorios no influyen en el crecimiento de la población. El incremento de la población se explica casi en su totalidad por la acumulación de nacimientos netos de defunciones. Las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Misiones se encortan en las zonas de retención. Una gran parte de la población que se genera en estas provincias es retenida en sus territorios o su expulsión se compensa con migraciones provenientes de otras provincias.

En la figura 4.2 se puede apreciar el mapa de pobreza en nuestro país a partir de datos de 2019. Esto permite asociar al patrón de expulsión retención discutido, los niveles de bienestar relativos de las distintas jurisdicciones. El promedio de las jurisdicciones del NEA presenta el nivel más alto de pobreza ([metodología INDEC, Informe primer semestre 2019](#)). Un 42,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Para otras desagregaciones y conceptualizaciones sobre la distribución de ingresos y pobreza puede consultarse [Gasparini, Guzman y Tornarolli \(2019a y 2019b\)](#).

**Figura 4.2.** El mapa de la pobreza en Argentina. Primer semestre de 2019 - Promedios por regiones<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <https://www.infobae.com/economia/2019/09/30/el-mapa-de-la-pobreza-en-que-ciudades-tuvo-mayor-impacto-la-cifra-que-mas-preocupa/>



Fuente: Infobae con datos del Indec. Se miden los principales conglomerados urbanos de cada región (31, en total)

### 1.3. Estructura y dinámica demográfica en la región del Norte Grande y del NEA

A continuación, se analiza el patrón territorial de la distribución y dinámica de la población a nivel de provincias y regiones. En primer lugar, se analiza la estructura territorial y el grado de asimetría en la distribución demográfica.

El índice de concentración que se observa en la Tabla 1 mide el grado de disparidad en la distribución de las aglomeraciones de población. Se obtiene del cociente entre la población de la ciudad o aglomeración principal y la suma de la población de las tres ciudades que siguen en orden de importancia definidas todas sobre un territorio específico, en este caso, el nivel de provincias. Valores superiores a dos dan cuenta de un elevado grado de concentración de la misma en una provincia, con la aglomeración principal duplicando en población las tres ciudades que le siguen en orden de importancia.

Para el grupo de provincias del Norte Grande se observa un alto grado de concentración de la población sus ciudades capitales. Con la excepción de la provincia de Misiones, el resto tiene un índice de concentración superior a dos. Tucumán y Salta son las zonas de mayor gravitación en proporción a la población regional, con elevados índices de

concentración, después de Santiago del Estero. En la población, Misiones, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero siguen en orden de importancia con similares cifras que van del 12,8% para Misiones hasta el 10,2% para Santiago del Estero.

En el NEA, las provincias de Corrientes y Chaco presentan los índices más bajos de retención (expulsan población), y tienen índices de concentración superiores a dos. Misiones genera y retiene población con una mejor distribución dentro de su territorio. Esto se verifica al comparar el índice de concentración (ver Tabla1.). Las provincias del Nordeste corresponden a las de menor índices de retención del país (mayor expulsión demográfica). A su vez, presenta elevados niveles de concentración de la población, aunque por debajo de provincias del NOA y otras cordilleranas.

**Tabla 4.1.** Retención y concentración de la población en provincias del norte Grande

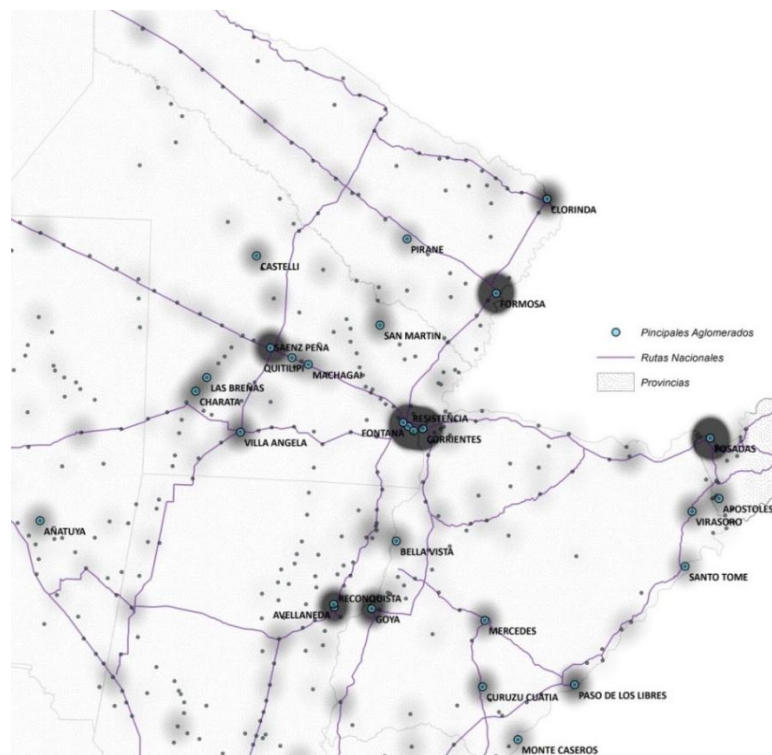
Territorio	Tasa Generación	Tasa Crecimiento inter-censal	Índice Retención	Índice de Concentración
La Rioja	12.74	15.06	1.18	3.03
Misiones	15.17	14.09	0.93	1.69
Salta	14.61	12.55	0.86	3.04
Jujuy	12.34	10.04	0.81	1.65
Catamarca	12.71	9.94	0.78	3.15
Formosa	15.29	8.96	0.59	2.54
Santiago del Estero	12.05	8.65	0.72	4.36
Tucumán	11.99	8.19	0.68	3.16
Chaco	12.67	7.19	0.57	2.37
Corrientes	12.29	6.62	0.54	2.32

Fuente. Elaboración propia en base a Censos 2001-10 y datos del Ministerio de Salud Pública de la Nación. Bases INDEC.

En un radio de 350 km con centro en Resistencia, provincia del Chaco, se encuentran 395 localidades que se distribuyen en el territorio de seis provincias (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, norte de Santa Fe y parte de Santiago del Estero). Estas registraron en el censo 2010 un total de 3.044.349 personas. El Gran Resistencia y Corrientes conforman centro de gravedad poblacional en este entorno geográfico. Sumaban conjuntamente una población de 723.782, año 2010, lo que representa el 24% de la población de las localidades de la región.

Las ciudades de Posadas, Formosa, Sáenz Peña, Goya, Reconquista y Clorinda son los aglomerados que siguen en el orden de importancia. Estas seis ciudades suman 782.128 personas. Si se agregan las ciudades Avellaneda y Reconquista, de la provincia de Santa Fe, la estructura de nodos pasa a ser el cuarto centro, con una concentración del 4.7% del total de la población regional. Estas relaciones se presentan gráficamente en la Figura 3, con los datos complementarios expuestos en la Tabla 3. El centro de gravedad conformado por el Gran Resistencia y Corrientes y las seis ciudades más importantes que lo secundan suman un total de 1.505.910 personas que se encuentran conectadas por rutas nacionales en un radio de cuatro horas en transporte automotor del centro de gravedad.

**Figura 4.3.** Centros de Gravedad en la Provincia del Chaco y Proximidades



Fuente. Elaboración propia en base al Censo 2010

A este conjunto regional, corresponde agregar el potencial de las regiones adyacentes correspondientes a otras naciones. Se destaca por proximidad Asunción del Paraguay, aunque depende del alcance pueden agregarse otras en Brasil, Paraguay, Bolivia. La extensión y población del Gran Asunción varía según su clasificación. Dentro del Área Metropolitana de Asunción (AMA) existe una población superior a 2.000.000 de habitantes. Mientras que la Región Metropolitana de Asunción (REMA), con zonas suburbanas y rurales, alcanza una población cercana a los 3.000.000 de habitantes. Es la zona más densamente poblada del país vecino, de más rápido crecimiento demográfico. Gran Asunción concentra alrededor del 70% del PIB de Paraguay, es la zona más rica del Paraguay, donde se ubican las industrias y servicios, incluido un puerto internacional.

**Tabla 4.3.** Centros de aglomeración en el Norte Grande

Aglomerados	Población	%
Gran Resistencia + Corrientes	723782	23.8%
Posadas	275028	9.0%
Formosa	222226	7.3%
Sáenz Peña	89882	3.0%
Goya	71606	2.4%
Reconquista	70549	2.3%
Clorinda	52837	1.7%
Paso de los libres	43251	1.4%
Villa Ángela	41403	1.4%
Curuzú Cuatia	34470	1.1%



Mercedes	33551	1.1%
Virasoro	30666	1.0%
Bella Vista	29071	1.0%
San Martin	28124	0.9%
Castelli	27201	0.9%
Charata	26497	0.9%
Quitilipi	24517	0.8%
Apóstoles	24083	0.8%
Monte Caseros	23470	0.8%
Avellaneda	23341	0.8%
Santo Tome	23299	0.8%
Añatuya	23286	0.8%
Las Breñas	22953	0.8%
Machagai	21997	0.7%
Pirane	20335	0.7%
Reconquista+ Avellaneda	93890	4.7%
Reconquista+Avellaneda + Goya	165496	8.2%

Fuente. Elaboración propia en base al Censo 2010.

#### 1.4. Aglomeraciones y jerarquías en la Provincia del Chaco

Desde el punto de vista del gobierno de las políticas públicas, los límites jurisdiccionales formales importan ya que definen responsabilidades territoriales excluyentes y espacios de articulación y concurrencia entre niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical. En base a la coordinación vertical de políticas, el nivel de gobierno central o superior debería internalizar relaciones entre jurisdicciones y orientar el rol territorial de cada jurisdicción. A nivel de coordinación horizontal, la articulación se persigue con otras jurisdicciones de mismo nivel. Tomando como ejemplo eje la Provincia del Chaco, la articulación de políticas relevante sería con Corrientes, Santa Fe, Santiago, Formosa o Salta, tanto a nivel provincial como entre localidades vecinas. La necesidad de coordinación vertical-horizontal se presenta con más intensidad entre jurisdicciones espacialmente contiguas que muchas veces son afectadas por niveles jurisdiccionales múltiples. Por ejemplo, Chaco y zonas de la República de Paraguay, o la Ciudad de Resistencia y Corrientes. Este nivel de articulación es el más demandante en esfuerzos institucionales de coordinación-cooperación.

Dentro de un espacio jurisdiccional provincial se requieren definiciones sub-provinciales y necesidades de articulación territorial formal e informal, por ejemplo, a nivel formal en las necesidades de cooperación y coordinación con los municipios dentro del territorio. Este nivel es más directo dado que el eje administrativo, legislativo y de interacción local-provincial es menos demandante en términos institucionales.

A nivel territorial, cada centro de aglomeración urbano puede clasificarse según su relevancia y peso, definiendo entornos o áreas geográficas de influencia. A nivel provincial esto aproxima a la noción de territorio local como el área relativa a un centro urbano relevante con su población rural y urbana (incluidos otros centros menores), tienden interactuar más frecuentemente en relación a otros centros urbanos de peso, para acceder a bienes y servicios de mayor complejidad local. La distribución de

derechos de propiedad sobre factores productivos, las características materiales, tecnológicas, socioeconómicas y productivas determinan el tipo de articulación entre centros urbanos y con las áreas rurales circundantes.

El foco en el territorio pone en el centro los núcleos locales de aglomeración relativa, sus atributos y deficiencias, niveles de complejidad para relacionarse con las demandas en sus zonas de influencia y en la forma relacional con otros centros de gravedad (recursos humanos, reales y financieros, servicios, de comercialización y acceso a mercados).

En cuanto a su estructura, en la provincia se pueden identificar seis centros de gravedad en función al tamaño y la influencia en su entorno próximo. El criterio de selección de los centros se basa en subregiones de centros urbanos con una población total superior al 80% del total provincial. Como el objetivo final es establecer nodos de articulación jerárquicos sobre todo el territorio se incluye como centro al Municipio de San Martín y su área de influencia, a pesar de que posee un 4.3% del total de población. Los seis centros con sus áreas de influencia contienen el 88% de la población de la provincia. En la Tabla 4.4 se presentan las características y pesos definidos como áreas geográficas—centro urbano y zona de influencia.

**Tabla 4.4.** Jerarquías urbanas en el Chaco

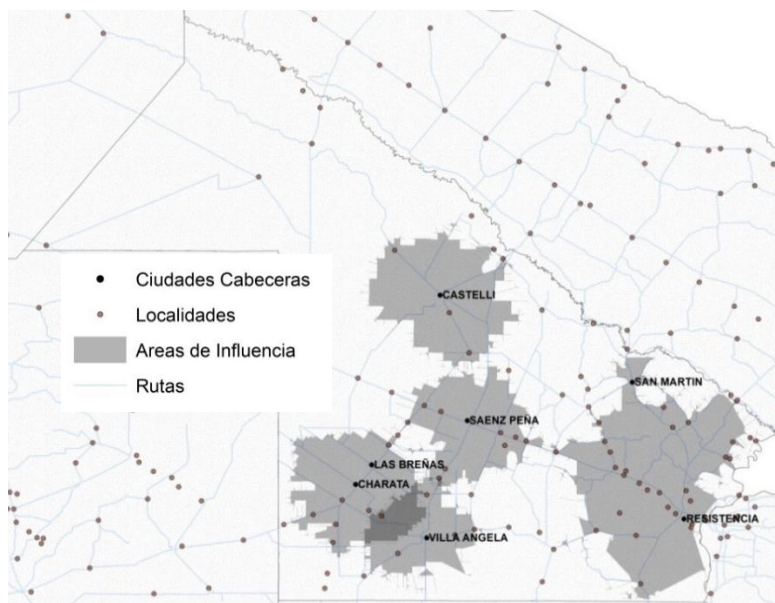
Censo 2010	Centro Gran Resistencia	Centro Sáenz Peña	Centro Charata -Las Breñas	Centro J. J. Castelli	Centro Villa Ángela	Centro San Martín
Población	448.542	187.109	95.594	77.518	76.367	39.425
Proporción	48.5%	20.2%	10.3%	8.4%	8.3%	4.3%

Fuente. Elaboración propia en base al Censos 2001 y 2010

Para cada centro de gravedad puede identificarse una ciudad cabecera y un área de influencia que incluye ciudades de menor tamaño. Las ciudades cabeceras constituyen los centros de áreas. Y estas últimas pueden definirse de distinta manera. Para detalles metodológicos puede consultarse Ferrero y San José (2016).

En la Figura 4.4 se presenta una ilustración de los centros y las áreas de influencia, conjuntamente con la estructura jerárquica que se utilizará más adelante. La estimación se realiza usando para la definición de distancia los caminos consolidados y rutas, y el peso relativo de cada centro. El centro de gravedad de Gran Resistencia contiene al 48,5% de la población esto lo posiciona en el primer lugar dentro del territorio provincial. El segundo en importancia es el centro P.R. Sáenz Peña con el 20,2% de la población bajo su área de influencia. Los centros de Charata-Las Breñas, Castelli y Villa Ángela son similares en el tamaño de su población y siguen en el orden jerárquico. San Martín es el centro de gravedad de menor importancia con un 4.3% de la población.

**Figura 4.4.** Estructura jerárquica de centros de aglomeración y áreas de influencia



Fuente: Elaboración propia en base en base a datos del Instituto Geográfico Militar de la Nación

### 1.5. Funcionalidad rural-urbana

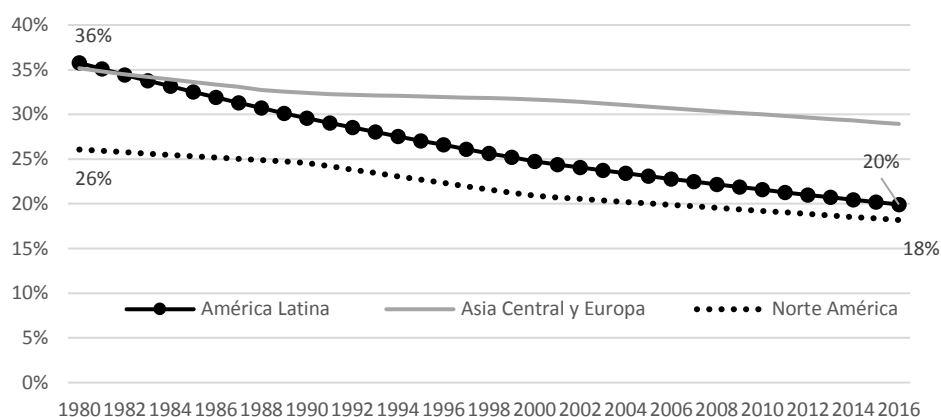
Durante las últimas décadas, Argentina ha experimentado profundos cambios socioeconómicos y tecnológicos. Estos se han dado con especial intensidad en el espacio rural, en medio de cambios bruscos en regímenes macroeconómicos y variables de entorno. Desde la incertidumbre hiperinflacionaria, se pasó por grosero atraso cambiario con pérdida de rentabilidad asociada en los noventa, a la mejora posterior en precios relativos y al boom de precios de commodities. Luego, un nuevo atraso cambiario y aumento de la presión tributaria efectiva.

La incertidumbre y riesgos de entorno se agregaron a presiones sobre las estructuras productivas, de propiedad, las formas de organización y orientación del sector agropecuario regional. En el mismo período, el sesgo de urbanización se fortaleció; pero el proceso mostró heterogeneidades espaciales relevantes. En Alegre y Ferrero (2018) se muestran resultados preliminares sobre los determinantes del proceso de migración rural-urbana.

El sesgo urbano es un fenómeno global que se manifiesta en una disminución tendencial en la proporción de población rural a urbana. Sin embargo, la velocidad muestra diferencias sistemáticas entre regiones (Gráficos 4.1.a y 4.1.b, abajo). La periferia exhibe tasas más rápidas de emigración de las zonas rurales, partiendo de niveles relativamente más elevados. Este proceso es complejo y cargado de especificidades técnicas y de localización-historia.

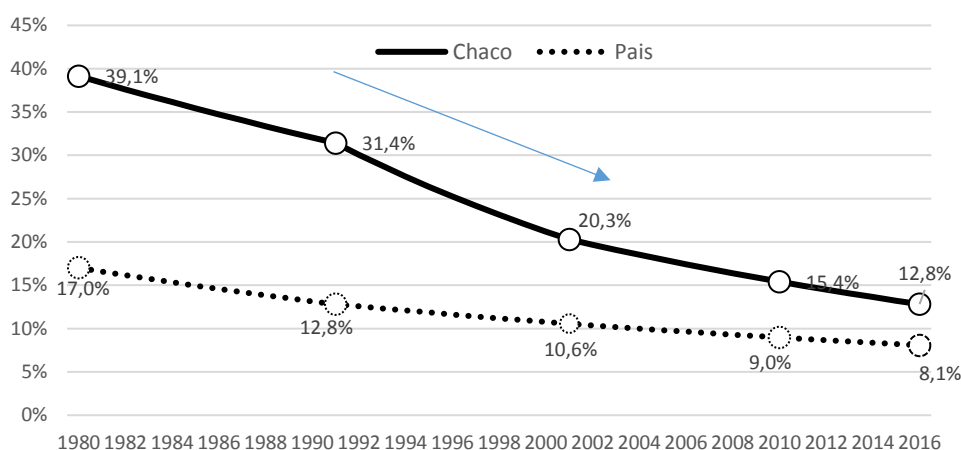
La disminución estructural en la proporción de población rural sobre el total, puede darse por consideraciones tecnológicas, del tipo y orientación del uso de la tierra, y por el régimen que interactúa con las características del proceso en un territorio determinado. La emigración del trabajo agrícola se considera parte del proceso de ajuste sectorial, al problema de la escala de la empresa típica. Sin embargo, este proceso no se da con la misma intensidad, ni esto implica pérdidas de bienestar por ineficiencias tecnológicas o de asignación.

**Gráfico 4.2.a.** Evolución de la Población rural por regiones (en porcentaje del total)



Fuente: Basado en World Development Indicators e INDEC.

**Gráfico 4.2.b.** Evolución de la Población rural Provincia del Chaco y País



Fuente: Basado en World Development Indicators e INDEC.

En el último reporte del [Banco Mundial \(2019\)](#) se presenta una exposición profunda y comparada, que pone en perspectiva la importancia de cada proceso. Un punto importante ilustrado en la figura 1.5 del capítulo 1 (pág. 7) es las diferencias persistentes entre tamaños de las explotaciones y la intensidad de uso del factor trabajo sobre el factor fijo, tierra. En algunos lugares, la prevalencia de pequeñas explotaciones no ha debilitado el crecimiento de la productividad: las pequeñas de hasta una hectárea en Asia han funcionado tan bien como las de diez hectáreas de Europa o las de más de 100 hectáreas de América del Norte y Oceanía, para lograr un crecimiento sostenido de la productividad laboral.

Un desafío adicional se presenta por la hipótesis de la relación inversa (IR) es que el tamaño de la unidad refleja endógenamente la calidad de la tierra. Las tierras de mayor calidad, con el tiempo, se subdividirían entre más herederos y se volverían más densamente pobladas. Las condiciones de poblamiento original juegan un rol, y luego las dinámicas de concentración dentro de los regímenes. Algo similar ocurre con otras formas de renta, por ejemplo, las rentas de tierras próximas a zonas urbanas-suburbanas, sean para usos productivos o de urbanización.

En forma consistente, Ossola (2018) analiza la estructura de propiedad y asociaciones para el caso de la provincia del Chaco (base catastral). Halló una asociación negativa

entre la concentración de la tierra y la productividad agrícola. Los departamentos con una distribución menos concentrada de la tierra presentan mejores indicadores de rendimiento y producción agrícola. Asimismo, se observa una relación positiva entre la concentración de la superficie rural y el grado de pobreza urbana. Esto es, los departamentos con mayores niveles de pobreza urbana presentan una mayor concentración de la propiedad rural. Lamentablemente, los escasos datos y la ausencia de un seguimiento a la estructura de propiedad impiden establecer conclusiones dinámicas, y/o de relaciones causales. Las causas pueden ser en distintas direcciones y dar claridad ayudaría a precisar estrategias.

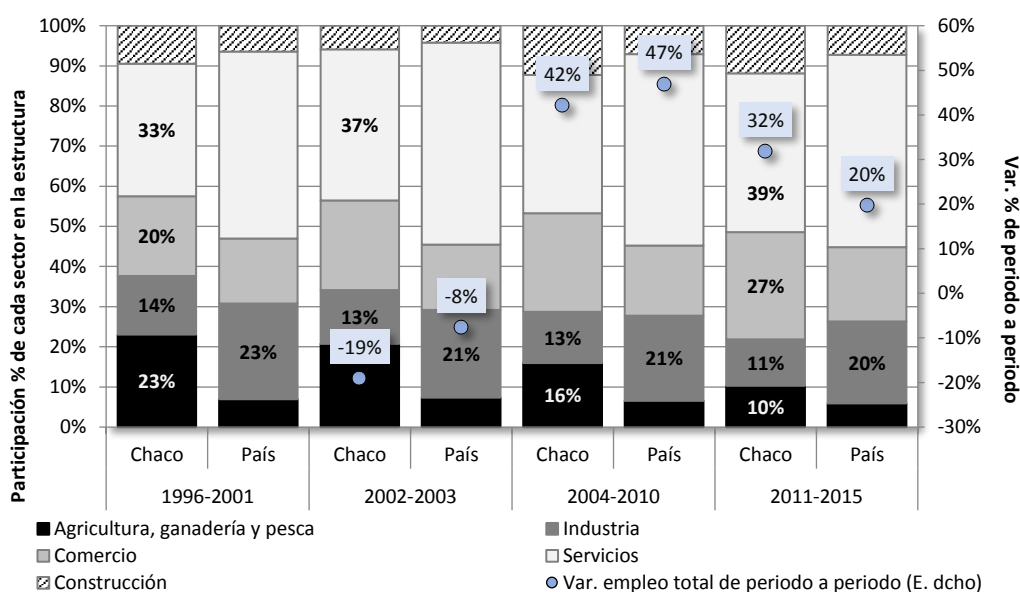
Las diferencias en riesgo-productividad-rentabilidad y la orientación de la producción, combinación de cultivos o uso de la tierra han variado en el tiempo y el espacio, enfrentando diferentes condiciones iniciales. En el capítulo 6 se ilustra el cambio en la estructura agraria y en el capítulo 5 en la estructura de empleo. En Alegre y Ferrero (2016), se muestra como las tendencias dispares se explican por factores como la caída en el número de explotaciones agropecuarias, con aumento en el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias, a los niveles de ruralidad inicial, el cambio en el uso de la tierra asociado a su vez a cambios en la productividad por cultivo, entre otras.

Estas transformaciones en el sector agrícola tuvieron consecuencias en la esfera social, como la disminución de la población rural, la migración a las ciudades y su morfología y funcionalidad urbana-rural. La concentración de la producción agrícola y la propiedad de la tierra; el reemplazo de cultivos tradicionales; cambios tecnológicos en los cultivos; entre otras, son las principales fuentes que explican la variabilidad geográfica en las velocidades. Los hechos estilizados por se ayudan a motivar una agenda de investigación relevante y contribuyen al "rompecabezas" de la no convergencia regional.

En forma complementaria se puede apreciar en el gráfico 4.3 la caída en el empleo formal en el sector primario en la provincia del Chaco. El empleo formal en el sector primario representaba el 23% del total provincial en el período 1996-2001, ya en declive y con dificultades de rentabilidad producto del atraso cambiario y la pérdida de rentabilidad en el sector. Actualmente, el sector emplea menos del 10% del total. Este proceso se da sin una pérdida de participación en el total de montos imponibles o del producto (Capítulo 2).

La asignación y uso de la tierra son muy dependientes de la rentabilidad-riesgo relativas de las actividades. En esto, el crecimiento de la productividad total cada actividad es central, así como su vulnerabilidad a cambios en el entorno climático. Este patrón es general, como discutido en el Capítulo 1 de Banco Mundial (2019). Las condiciones territoriales determinan volatilidades de ingresos y niveles de incertidumbre sobre criterios de bienestar básico muy asimétricos entre las zonas rurales y urbanas, más marcadas en segmentos más pequeños y alejados, con dificultades de acceso a servicios, información, formación y tecnologías. Las restricciones físicas (tierra-agua) y las institucionales-mercado, orientadoras de actividades, procesos organizacionales y de la producción, determinan un conjunto de riesgos sobre criterios básicos de capacidad de producción-apropiación de alimentos y energía, en el territorio.

**Gráfico 4.3.** Estructura del empleo formal registrado del sector privado por sectores económicos. Chaco y País. Período 1996-2015



Fuente:

El hecho que a nivel global los crecimientos en la productividad agropecuaria hayan crecido lo suficiente para atender a demandas globales no es casualidad. El compromiso de recursos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) ha sido sostenido, en particular en las naciones avanzadas o de mayor crecimiento. Las asociaciones entre agencias públicas y privadas han promovido la correcta internalización y apropiación territorial de acuerdo con las necesidades de cada territorio (Alston, Dehmer, and Pardey 2006), con un rol creciente del sector privado en este proceso con características de actores globales (Fuglie et al. 2011). Debido a fallas de mercado en la internalización de externalidades positivas derivadas de I+D+i existe una subvalorización de la innovación, donde sólo agencias gubernamentales adecuadamente orientadas y gobernadas, o grandes actores privados pueden superarlas. El conocimiento, las prácticas, la innovación y adecuada orientación de actividades puede modificar el rol del sector primario en el proceso de Desarrollo territorial (Banco Mundial 2019). Los diseños, la forma de protección de derechos de propiedad intelectual, y una adecuada orientación hacia el territorio de las agencias intergubernamentales, y de los servicios e infraestructura son parte central de mejorar los atractivos relativos de actividades, de forma sustentable. En el capítulo 6 se retoman estos aspectos desde las estructuras productivas y su dinámica.

## 2. Orientación del territorio

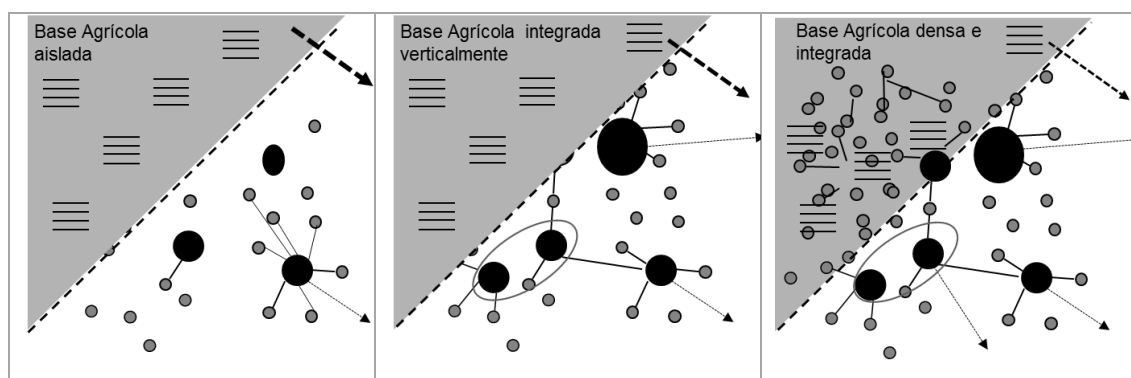
El análisis anterior es complementario a un conjunto de diagnósticos socioeconómicos y productivos espaciales que a su vez se integran en áreas de planificación territorial y del desarrollo. Esto constituye una agenda permanente de trabajo, tanto a efectos descriptivos como en la búsqueda de hipótesis sobre determinantes de los patrones observados y los efectos de los regímenes y políticas sobre cada dimensión relevante de desempeño.

Las características del entorno afectan las condiciones y los sesgos en orientación de las innovaciones, con efectos sobre intensidades de uso de factores, capacidad de absorción y retención territorial de la agregación de valor, orientación de la producción

y de su inserción en cadenas territoriales (o globales) de valor. Estos temas presentan tensiones permanentes y contrapuntos relevantes incluso en la actualidad (Banco Mundial 2019, capítulo 4). El sesgo urbano de las dinámicas actuales encuentra mecanismos de refuerzo por los sistemas político institucionales en marcos de resolución de conflictos y de sesgos políticos de autorefuerzo. El sesgo contra el sector agropecuario se presenta en distintas dimensiones de la política pública: tributaria, regulatoria, de infraestructura, educativa, etc. Efecto que se refuerza por sucesivos patrones extractivos, formas de organización y concentración, que debilitan los vínculos urbano-rurales, disminuyen el empleo y la integración local, y la percepción de bienestar asociada a la estructura de base.

Las inercias descritas se determinan por interdependencias complejas que no pueden revertirse de manera espontánea, con intervenciones ad hoc, inestables, o con buenos eslóganes. Pero la mejora en la integración urbano-rural es una condición necesaria para mejorar la competitividad, resiliencia y sustentabilidad agregada del territorio. La figura 4.5, ilustra los diferentes patrones de integración. La base aislada o puramente extractiva, genera el mayor grado de desarticulación, pudiendo observarse segmentaciones muy marcada tanto en el espacio rural como en el urbano. La información, la tecnología y el progreso llegan de manera muy asimétrica y son excluyentes. Las vulnerabilidades de los segmentos marginados son cada vez mayores. Las bases integradas verticalmente ofrecen alguna interacción, pero con actores dominantes en el territorio, que orientan la producción y debilitan las bases productivas primarias por las exigencias y el poder de negociación relativo. Por último, las bases densificadas mejoran las alternativas productivas y sus rentabilidades, permitiendo mayores capacidades para sobreponerse cambios de entorno, y mejorando la capacidad de absorción y acumulación territorial en base a una mejor articulación con el sector urbano.

**Figura 4.5.** Funcionalidad urbana y vínculos con la base primaria



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

Las estructuras de áreas jerárquicas pueden incorporarse a estrategias de desarrollo territorial en tanto generen mecanismos articulados de reducción de costos globales, incluyendo los derivados de reducción de riesgos y densificación de relaciones territoriales, con correspondientes expansiones de ingresos con retención de excedentes y de empleo. Pero estos no pueden alejarse de su viabilidad, sus determinantes y la capacidad para acumular y retener excedentes, mejorar los criterios de localización de complejos productivos y cadenas de valor territorial, son endógenos.

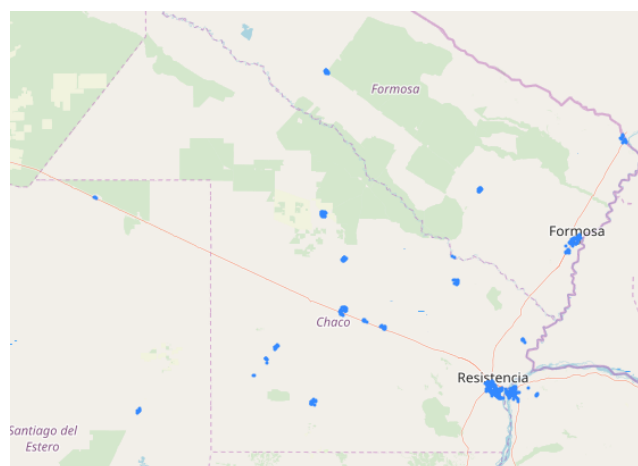
## 2.1. Condiciones socioeconómicas, régimen y tipo de aglomeración

Los centros de atracción intermedios tienden a generarse por atributos propios y por expulsión de las zonas relacionadas. Los regímenes de transferencias pueden tener efectos ambiguos sobre el bienestar agregado si inhiben procesos de reasignación y reorganización espacial más eficientes, o adquieren vida propia en la asignación de recursos y en la naturaleza de las fuerzas de retención (atracción).

Si se incluyen los procesos migratorios como endógenos pueden darse casos de refuerzo de sesgos del régimen a través de respuestas tardías y reactivas. Por ejemplo, el nodo Resistencia-Corrientes, recibe la mayor parte del gasto provincial en dos jurisdicciones adyacentes que incluyen el sistema de transferencias federales en forma directa, y en forma indirecta sobre los esquemas de (co)participación municipal.<sup>4</sup> Esto se genera un refuerzo del sesgo urbano, sobre capitales provinciales. A su vez, genera procesos desordenados que demandan una mayor capacidad de respuesta a problemáticas locales de urbanización e infraestructura.

La conurbanización de pobreza es otra característica de los sesgos urbanos. En la Figura 4.6 se presenta el mapa de asentamientos informales a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). Las complejidades detrás de estos procesos son enormes. No se pretende abordarlos aquí. Pero es importante señalar que correr detrás de los eventos obliga a reacciones paliativas con efectos nocivos agregados sobre la sustentabilidad económica, social y ambiental agregada. Y con un deterioro de la calidad de vida de los segmentos más vulnerables. Este tipo de problemáticas revisadas desde distintas disciplinas ha sido preocupación permanente desde los Seminarios de Capacitación de Concejales y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, desarrollados por el Consejo Económico y Social del Chaco en sucesivos encuentros anuales. Se debe destacar aquí el esfuerzo de las organizaciones sociales para promover un tratamiento sistemático de la problemática y, especialmente, de su compromiso e involucramiento con el propio relevamiento.

**Figura 4.6.** Relevamiento de asentamientos informales (en base a ReNaBaP)<sup>5</sup>



Fuente: Barrios Populares

<sup>4</sup> Para un tratamiento sobre el efecto de las transferencias en las adecuaciones regionales a cambios de entorno, puede verse Obsfeld and Peri (1999) y agenda posterior.

<sup>5</sup> <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa>  
<https://datos.gob.ar/dataset/otros-barrrios-populares-argentina>



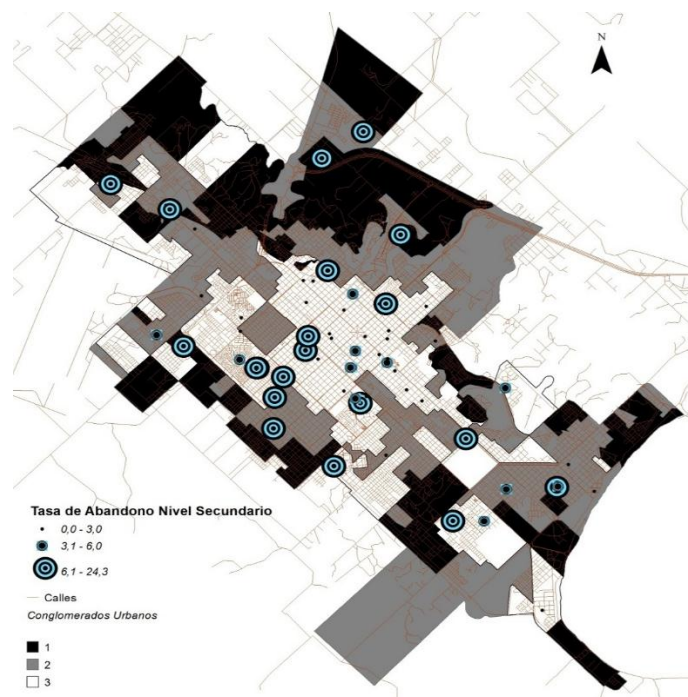
Esquemáticamente se planea el siguiente círculo vicioso potencial. Una zona de expulsión mantiene una población más dispersa, con menos densidad de población vulnerable. A su vez, esto tiene una menor visibilización de problemáticas locales (auto corregidas). La zona de atracción, por su parte, se convierte en focal. Atrae más población por ciertas condiciones básicas de prestación y de expectativas. Pero no internaliza el proceso de segregación social y de urbanización asociado. Así, las reacciones son necesariamente paliativas, con un problema presente, de compleja resolución. Los cuellos de botella en infraestructura, las dificultades de generación de suelo urbano, aspectos de asentamientos e irregularidades, presión de expropiación, politización-clientelismo, son parte de las complejidades asociadas a procesos que adquieren características perversas.

Zona de Atracción → más población vulnerable →

→ más transferencias/intervenciones reactivas → más atracción

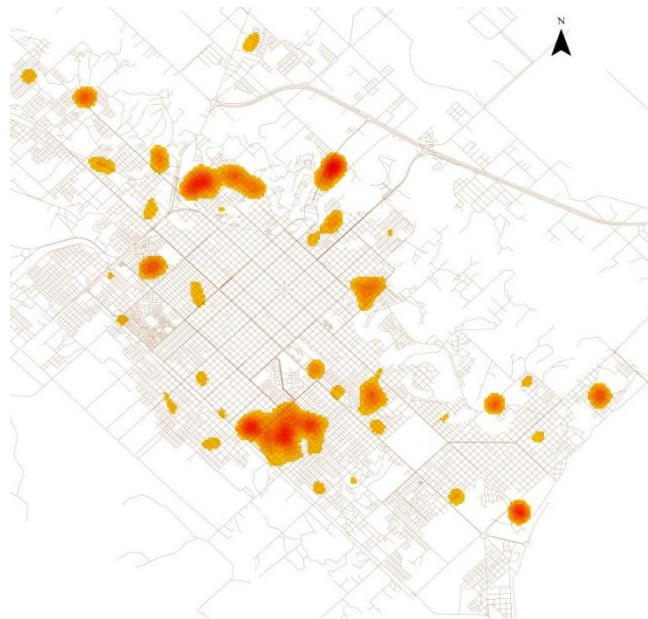
La segregación social aleja el territorio de condiciones de acceso uniformes a pesar de la aparente proximidad. Esto analiza en distintos trabajos específicos relacionados desempeño educativo, temas de seguridad pública, y salud. En aplicaciones a la provincia del Chaco pueden consultarse los trabajos realizados en la Oficina Legislativa de Presupuesto de la Provincia<sup>6</sup>. A modo ilustrativo, se muestran la siguiente Figura 4.7 y 4.8 aspectos de segregación espacial relacionados al desempeño educativo y de seguridad.

**Figura 4.7.** Tasas de Abandono Escolar en el Nivel Secundario



<sup>6</sup> La Oficina Legislativa de Presupuesto de la Provincia del se constituyó como organismo de apoyo técnico al cuerpo legislativo para mejorar las capacidades de análisis presupuestario, de monitoreo y evaluación de políticas públicas en la provincia del Chaco. A pesar de su propósito y potencial, el órgano prácticamente se disolvió por falencias de diseño (gobernanza) y falta de interés en fortalecerlo. Los mapas presentados se tomaron del Documento de Análisis Sectorial. Desafíos provinciales en políticas públicas 02-2015. “Aspectos institucionales, socioeconómicos y territoriales en el ámbito de la inseguridad”, realizado conjuntamente con Silvia Giménez y Alejandro San José.

**Gráfico 31.b.** Distribución Espacial de los Domicilios declarados por Individuos responsables de Delitos en el Gran Resistencia<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación). Ministerio de Gobierno y Justicia, Policía y Servicio Penitenciario de la Provincia del Chaco.

En la Figura 4.7 se mapean variables (metodología de clusters) en las que hay una clara diferencia entre las distintas zonas como ser Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Hacinamiento; tipo de ocupación de la vivienda y terreno, Calidad de la vivienda, tipo de Abastecimiento de agua y efluentes, entre otras. Se determinan las tres zonas. En la zona 1 se verifican los peores indicadores de cada una de las variables analizadas, se caracteriza por tener viviendas de mala calidad y con escaso acceso a los servicios públicos. Gráficamente, en el mapa, la zona se ubica con predominancia sobre el perímetro de la ciudad, áreas donde los servicios públicos no alcanzan a cubrir la totalidad del territorio. La zona 2, presenta una mejora en relación a los indicadores de la zona 1 pero mantiene una significativa distancia con respecto a la zona 3. Salvo algunas excepciones se extiende siempre en forma contigua a la zona 1, bordeando la ciudad de Resistencia. Los mejores indicadores se dan en la zona 3, la cual se caracteriza por tener viviendas de buena calidad con acceso a los servicios públicos. Se concentra en el centro de la ciudad y en los extremos más urbanizados.

Con respecto a los indicadores de desempeño educativo, se ilustra el caso de la tasa de abandono escolar en el nivel secundario. Así mismo se ilustra el indicador de domicilio declarado por responsables de hechos delictivos en el Gran Resistencia. En la definición de zonas, también queda manifiesto las deficiencias de infraestructura y accesos a servicios básicos provocados por el proceso de urbanización desordenado y desvinculado de las posibilidades de absorción y de las capacidades/sensibilidad de los esquemas de intervención pública.

---

<sup>7</sup> Nota: las zonas más oscuras representan mayor frecuencia de hechos delictivos, o mayor cantidad de personas que lo cometen.

## 2.2. Relación urbano-rural y jerarquías urbanas

La vinculación con las bases primarias surge espontáneamente tiene raíces históricas profundas en el territorio. Moldea la estructura cultural y las instituciones desde hace más de un siglo. La provincia del Chaco, fue creada formalmente en 1951 (Ley 14.037), y los regímenes de coparticipación vigentes, mantienen su núcleo en el régimen de 1988 (Ley 23.548). Existe una abundante literatura relacionada a la evolución de las actividades económicas e industriales en el Chaco, por actividades y a nivel territorial general. Para una revisión reciente puede consultarse [Rougier y otros \(2017\)](#), y las referencias a trabajos relevantes que contiene.<sup>8</sup> Se recomienda la lectura de estas aproximaciones de forma complementaria. Por límites de espacio y de amplitud del trabajo, no pueden abordarse temas relevantes de manera adecuada. Es particularmente interesante el detalle de empresas y su orientación, la evolución y ciclos de auge y declive de industrias como la taninera, de la caña de azúcar, entre otras.

Las actividades de base primaria y las formas de propiedad, contractuales u organizacionales, presentan grados variables de articulación real y potencial con el territorio. No todas podrán articularse en la dirección deseada en una estrategia de desarrollo regional. Por ejemplo, un campo arrendado destinado a la producción de soja dentro de un pool de escala nacional-global que busca alcanzar volúmenes de abastecimiento de materias primas o de exportación diversificados en todo el territorio nacional, tiene una fuerza económica y organizacional en su orientación extractiva primaria desarticulada desde la perspectiva local, y poco influenciada desde una estrategia de retención. La orientación a escalas centrales de transformación y comercialización, tienen determinantes contundentes. Las distinciones pasa a ser relevante para el diseño de programas en la preferencia de esquemas horizontales de intervención ([BID 2015](#)).

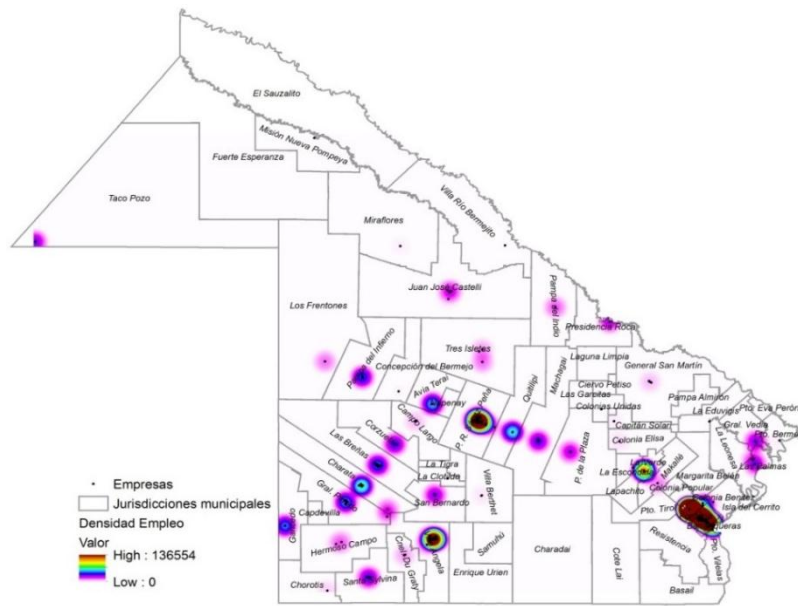
La Figura 4.7 presenta una ilustración de un esquema jerárquico “natural” en base a empleo y consumo energético industrial georeferenciado de 408 empresas industriales en la Provincia del Chaco. En el panel (a) se presenta empleo formal y en el panel b) consumo energético. Se puede apreciar que las estructuras jerárquicas por población tienen un correlato en estructura industrial territorial; esto es menos marcado dentro de la zona norte (Castelli y San Martín). Esto implica que el tipo de actividad de atracción urbana, no está asociado a patrones de industrialización al menos en términos de las variables presentadas.

**Figura 4.7.** Empresas industriales: consumo energético y empleo formal (Promedio 2013-15)

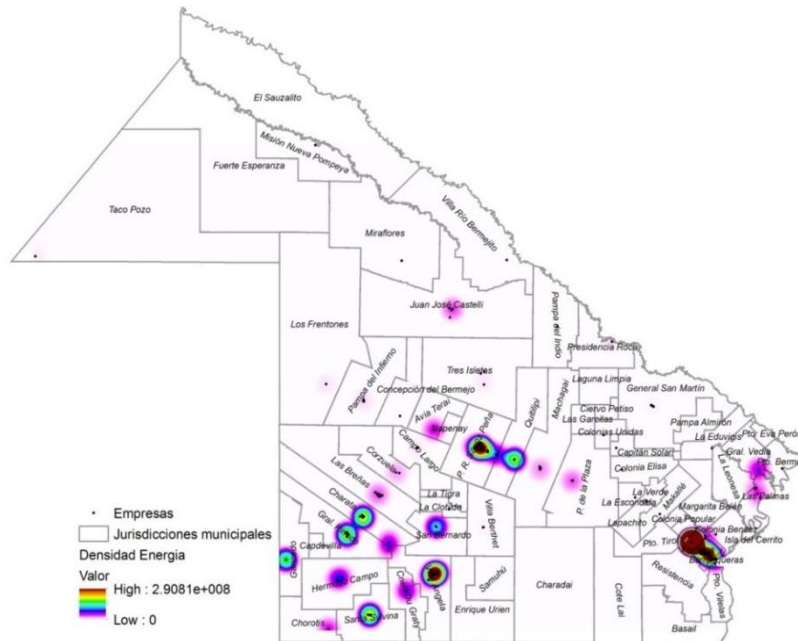
(a) Empleo formal

---

<sup>8</sup> Entre ellos se destacan dentro del enfoque económico la agenda de Antonio Besil desde 1969 y, más contemporáneamente, de Alicia Carlino, Moira Carrió y Daniela Torrente, entre otros.



(b) Consumo energético



Fuente: elaboración propia en base a Censo Industrial CONES, AFIP, SECHEEP.

Las actividades de desmote de algodón juegan un rol importante en la intensidad de consumo energético fuera del aglomerado del Gran Resistencia. Se observa cómo las zonas más productivas, con explotaciones medias más pequeñas, generan mayor densificación de actividades y vinculaciones, fuera del nodo central. También aparece la zona Noreste, Las Palmas y área de influencia, como una forma de aglomeración espontánea entorno a actividades integradas, con el agregado de la zona portuaria.<sup>9</sup> El caso de Castelli y, especialmente, San Martín son los más contrastantes en la relación de población con niveles de actividad industrial tanto en empleo como en consumo energético.

<sup>9</sup> La experiencia del Pacú arrocero y el conjunto de actividades integradas en esa zona, son un caso de éxito que presenta atributos salientes.

Este análisis se presenta como aplicación para detectar el patrón relacional de estructuras de aglomeración con las posibilidades de densificación y de agregación de valor en el territorio. Los patrones relación a los centros de aglomeración relativos y estructuras jerárquicas definidas.

La posibilidad de influenciar el espacio sin el reconocimiento de las características de estructuras, inercias socioeconómicas y tipos de articulación espacial, no permite una adecuada evaluación acerca de si los objetivos de corto y mediano plazo son viables, o sobre cuáles serán los sesgos que aquellas imprimen sobre resultados finales de los distintos esquemas de intervención. Por lo tanto, su sustentabilidad y sus efectos distributivos, distan de estar adecuadamente evaluados y diseñados.

### **3. Ambiente, infraestructura y servicios de apoyo**

Existe una gran agenda de trabajo reciente concentrada en estimar condiciones de desarrollo/retraso relativo entre provincias. Uno de los propósitos operativos es la discusión de “coeficientes de coparticipación” intentando aproximar a los criterios objetivos de reparto establecidos en la constitución Nacional como marco para la discusión de un nuevo régimen. Lamentablemente, la discusión se agota en criterios distributivos y no de desempeño. Además de no estar alineada con objetivos del desarrollo regional, no prospera a efectos prácticos, dado el enfoque estrecho centrado en el conflicto distributivo y la litigiosidad. Desde la perspectiva regional, y provincial, sobresalen trabajos de Alvarez y Hisgen (2018), CEPAL (2017) y Planes Estratégicos Territoriales de la Provincia del Chaco (PET Chaco, 2013 a 2019) y de País (desde 2013 a 2018).<sup>10</sup>

La mayoría de los indicadores utilizados en estos trabajos puede encontrarse en el Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial con datos actualizados, Ministerio de Economía de la Nación (SIDEPA). Mantiene información relativamente comparable sobre distintas variables económicas, sociales, institucionales y de infraestructura.

Las variables consideradas se refieren a la i) densidad caminera, medida como los kilómetros asfaltados de rutas por cada 100 kilómetros cuadrados; ii) estado de caminos, medido como el porcentaje de rutas nacionales pavimentadas sobre el total de rutas; iii) teledensidad, que mide la cantidad de líneas de telefonía móvil por cada 100 habitantes, durante el primer semestre de 2017; iv) acceso a internet, medida como las conexiones de banda ancha cada 100 habitantes. Las mediciones están realizadas en base al último dato disponible a septiembre de 2019. La Tabla 4.3 presenta datos para provincias seleccionadas. Las metodologías están detalladas en el SIDEPA. Un promedio simple de los indicadores (normalizados) deja a la Provincia del Chaco entre las cuatro peores. Esta comparación al igual que las presentadas en los trabajos citados, deben ser cualificadas adecuadamente en términos de priorizaciones y diagnósticos adecuados.

---

<sup>10</sup> Hisgen, Matías y Diego Álvarez “Índices Compuestos para medir Capacidad Económica e Infraestructura a Nivel Provincial”. Facultad de Ciencias Económicas, UNNE. 2018. Segundo Congreso de Economía del Norte Grande. CEPAL (2017). “Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco”; Documento de proyectos, estudios e investigaciones. CEPAL, Buenos Aires.

**Tabla 4.3.** Indicadores insuficientes sobre infraestructura provincial (provincias seleccionadas)<sup>11</sup>

Distrito	Densidad Caminera	Estado de Caminos	Tele-densidad	Acceso a Internet
Buenos Aires	4,98	100	99,73	50,06
Chaco	2,05	100	119,98	15,58
Chubut	1,19	88,92	187,51	61,07
Córdoba	4,68	100	144,34	48,77
Corrientes	3,01	100	132,72	21,94
Entre Ríos	4,49	100	129,98	28,53
Formosa	2,72	96,78	127,58	11,82
Jujuy	2,38	63,09	151,25	24,03
Misiones	6,61	94,4	117,06	16,32
Salta	1,48	75,53	130,55	22,23
San Luis	5,67	100	136,98	33
Santa Fe	4,47	97,56	137,61	35,3
Sgo del Estero	2,9	96,92	124,66	13,85
Tucumán	7,34	92,87	143,17	28,49

Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (MECON).

### 3.1. Problemas con las aproximaciones anteriores

Más allá del carácter in formativo, la infraestructura no puede evaluarse en forma independiente de un conjunto de factores complementarios. En principio, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, no pueden obviarse aspectos como la densidad real o potencial de uso, características y orientación del territorio, y de las economías/deseconomías asociadas—al menos en términos prospectivos.

Las características de los entornos rurales o urbanos, sus interdependencias, son muy heterogéneos. Por ejemplo, la zona del impenetrable chaqueño, con parques nacionales y baja densidad, el tipo de uso y/o la infraestructura a priorizar puede estar muy alejada de las dimensiones mencionadas. Y, peor aún, dada las características del territorio, sesga el estimador de infraestructura a la baja.

Desde una mirada más cualitativa, tampoco se puede obviar la funcionalidad de la infraestructura a una determinada estrategia de desarrollo territorial. Desde una perspectiva regional y su articulación local. El tipo de infraestructura puede orientarse con propósitos extractivos primarios, sea para integrarse a cadenas de valor en los centros a nivel país o a nivel global. Por ejemplo, un ramal ferroviario destinado a la extracción de soja reduce costos de transporte que pueden ser funcionales al fortalecimiento de ese patrón productivo; implicando una apropiación de excedentes concentrada en grandes productores integrados incluso a nodos extrarregionales. El patrón fortalecido puede ser excluyente en sentido de empleo, de reducción de densidad relacional territorial social y económica.

Las mejoras en la competitividad global a nivel país deben mantenerse en la mira. Es decir, no cualquier esfuerzo es válido declamando densificación y resiliencia territorial. Los criterios de eficiencia deben estar presente y de rentabilidad social e impactos. Pero la preocupación central del nivel subnacional es su territorio, o coordinaciones con territorios adyacentes con un mismo objetivo. La mejora en la resiliencia territorial,

<sup>11</sup> Nota: Actualizar datos y poner fecha del último dato (SIDEPA).

entonces, no siempre armoniza con criterios competitivos promedio, promovidos en los criterios de las zonas centrales.

El uso y aprovechamiento efectivo tampoco puede analizarse en forma aislada de las prioridades territoriales y las condiciones de gobernanza, del territorio y de infraestructuras duras y blandas complementarias.

Note por ejemplo que existen algunas omisiones obvias desde estrategias básicas de desarrollo. Una es las condiciones de acceso a fuentes alternativas de energía adecuadas para actividades complementarias en complejos productivos o eslabones faltantes en el territorio. Esto es clave para el diagnóstico de la competitividad y de las orientaciones. Al análisis de complejos y orientaciones se retoma en el próximo capítulo. Pero es importante notar en este punto que los agujeros en complementos o eslabones de cadenas, son claves en los procesos de densificación.

La paradoja del huevo y la gallina es ilustrativa. La inexistencia de un eslabón más complejo, por ejemplo, con relación a su intensidad de uso energético en este caso, no genera demandas de mejoras en esas infraestructuras y servicios de apoyo. La ausencia de demanda, por su parte, no genera la visibilización de la restricción efectiva de estos componentes para el desarrollo territorial.<sup>12</sup>

Las condiciones de gobernanza afectan decididamente aspectos de la orientación de la infraestructura en sus distintas etapas. Desde la selección de proyectos hasta su funcionamiento efectivo por ejemplo por aspectos complementarios y de mantenimiento.

#### **Recuadro 4.1. Agua y bosques. Emergencias, fallas de políticas y gobernanza**

La agenda del agua y la resiliencia climática del territorio ha estado en agenda en el CONES en forma intermitente. En 2018 se realizaron distintas reuniones en el marco del Consejo Económico y Social del Chaco en el contexto de la emergencia hídrica. Allí quedaron explicitadas las falencias de la infraestructura hídrica, y de la gobernanza de las instituciones y actores con responsabilidades en un área muy sensible y central para el desempeño territorial rural y urbano (CONES 2018). Tanto a nivel de diagnósticos como de líneas de trabajo priorizadas, se lograron importantes consensos. Pero los avances y priorizaciones concretas no se efectivizaron. Estos acuerdos en diagnósticos y propuestas de trabajo se presentaron a las autoridades presentes en esas mesas y a los **cargos superiores** (ver acuerdos, planes y propuestas).

Las dificultades de los organismos responsables trascienden problemas presupuestarios puros, aunque sí de rigidización y de priorización institucional efectiva (sensibilidad a la problemática territorial). En las discusiones se involucraron a la Administración Provincial del Agua, los Consorcios Camineros y Productivos Rurales, Vialidad, Ministerios, instituciones específicas relacionadas a temas complementarios (Red de Agencias, INTA, Instituto de Investigaciones Forestales), instituciones análogas a nivel nacional y municipal, entre otras.

La falta de claridad de roles y las debilidades en la territorialidad y el funcionamiento alineado a los objetivos que fundamentan sus creaciones a nivel formal, estuvo patente, y es un ejemplo no solo de los problemas de infraestructura y de los servicios complementarios en este capítulo, pero también de los problemas institucionales discutidos en el capítulo anterior.

<sup>12</sup> En materia de energía la agenda de trabajo de CONES también ha sido activa, promoviendo y participando en reuniones asociadas a fuentes alternativas (biomasa y biocombustibles), gasoducto y sistemas de transición en localidades remotas. Ver por ejemplo el último evento “**El CONES en el Desarrollo Gasífero de la Región**” y las presentaciones allí vinculadas. También en las evaluaciones de proyectos sobre temas de biocombustibles (López Lotero 2019) y eventos asociados.

En la priorización efectiva, además de consideraciones de gobernanza y de espacios fiscales, aparecen sesgos de orientación adicionales relacionados a las características del régimen. Por un lado, sesgos a obras de mayor visibilidad y orientadas a espacios urbanos no articulados con espacios productivos o sustentables.

Otros sesgos relativos a las debilidades institucionales y políticas afectan la selección y naturaleza de los proyectos.

- Sesgos del donante. Dado el nivel de rigidización y las dificultades para realizar (confrontar) una adecuada priorización, aparecen los “sesgos de financiamiento”. En lugar de atender las particularidades y necesidades territoriales estratégicas, organismos multilaterales, no gubernamentales o gubernamentales del nivel central, ofrecen convocatorias y agendas enlatadas sobre temas específicos. En la búsqueda desesperada de proyectos (por visibilidad o recursos) son los que ganan espacio en la agenda, con criterios más bien formales de cumplimiento.
- Sesgos de capturas e intereses. La conformación de grupos de interés con capacidad de influencia efectiva, introducidos en el capítulo anterior, afectan la agenda y priorización efectiva por canales formales y arenas informales de interacción. Estas capturas pueden ser de grupos políticos, empresarios y gremiales locales (capturas internas), o de otras jurisdicciones, por ejemplo, relacionadas con parte del financiamiento o su acceso, por ejemplo (capturas externas).
- Otros sesgos de gobernanza y capacidades. Las capacidades faltas de coordinación interjurisdiccional constituyen un ejemplo concreto de problemas para identificar y priorizar institucionalmente algunas problemáticas. LA visión parcial de algunas jurisdicciones, sumada a aspectos de fragmentación de recursos (presupuestarios, humanos, tecnológicos, información), a la falta de internalización de externalidades y complementariedades entre problemáticas, implican un mal uso de recursos, la ausencia de proyectos integrales o de su priorización.

Siguiendo con este último punto, a pesar de la elevada densidad institucional en términos de institutos, direcciones, ministerios, vinculados directa o indirectamente a la competitividad y resiliencia territorial, el funcionamiento de hecho en relación al territorio, deja mucho que desear. La rigidización, las incapacidades para redireccionar recursos y esfuerzos, de acumular capacidades relevantes en función de las necesidades territoriales, no es un problema de recursos (financieros y humanos) sino de su orientación efectiva.

### 3.2. Elementos de evaluación e integración

En las nociones relacionadas a la competitividad territorial, como densificación-diversificación-escala, integración-articulación, relacionadas con estrategias de desarrollo aparecen tensiones y conflictos que son discutidos en el capítulo 8. Sin embargo, las posibilidades de articular adecuadamente el territorio y densificar relaciones es consistente con distintos perfiles potenciales, por consensuar.

La idea de función territorial rural y urbana en el desarrollo regional se orienta a generar mayor retención e integración productiva entre los centros urbanos y sus entornos rurales, y entre los entornos urbanos. La estabilidad de las relaciones urbano-rurales se da también a partir de la estabilidad de ocupación territorial y acumulación de



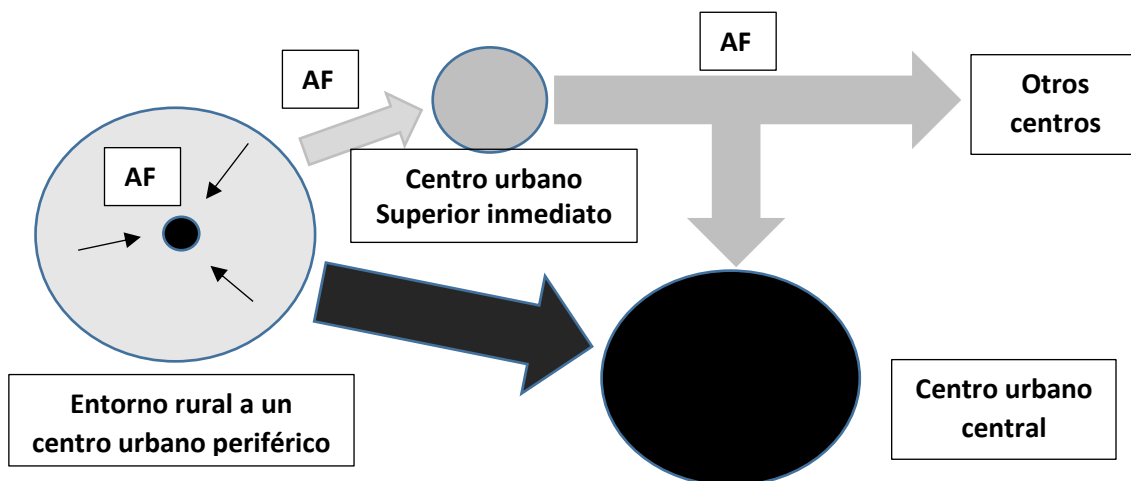
capacidades de aprendizaje y resiliencia humana, social, ambiental y, por lo tanto, productiva.

Las posibilidades de lograr mayor densidad productiva y relacional en el territorio constituyen un eje que se propone priorizar. En la figura 4.5 se ilustraron las distintas formas de vinculación. LA mayor vinculación territorial parte de complementariedades entre actividades incluso dentro del propio espacio rural-subrural. La mayor demanda del espacio rural en entornos jerárquicos urbanos presiona a la reorientación de parte de las prioridades y sensibilidades urbanas.

La búsqueda de jerarquías superiores orientadas a excedentes, escalas de mercado, y complejidades productivas, de insumos y servicios de apoyo (técnicos, financieros-legales, tecnológicos), requiere complejidades territoriales y demandas estables relevantes. Las viabilidades técnicas y económicas deben ocupar el centro, pero los espacios de intervención existen con mecanismos específicos que se analizan en el capítulo 9 y 10. La orientación de las políticas públicas a una articulación territorial más profunda y jerarquizada (en el sentido de viabilidad y de funcionalidad territorial) es central y un desafío.

En la Figura 4.8 se presenta un esquema de articulación existente y a fortalecer, para repensar el territorio y las funcionalidades institucionales, urbanas y de intervención política. Los mecanismos a fortalecer son las complementariedades al interno de los espacios rurales y en las relaciones urbano-rurales; los flujos relacionales (comerciales y de servicios) con centros próximos en forma jerárquicamente estructurada, y los relativos a nodos centrales alternativos, por sus efectos sobre la orientación general del territorio y la reducción de vulnerabilidades a cambio de entornos.

**Figura 4.8.** Relaciones en el territorio y mecanismos a fortalecer (AF)



Fuente: Elaboración propia.

A modo de ejemplos más concretos, la articulación entre actividades en los espacios rurales-rurales y rurales-urbanos, se da por complementos horizontales (forrajes y actividades más intensivas) y cadenas verticales alternativas de uso local (biocombustibles). Dentro de este enfoque el rol de la infraestructura territorial debe ser oportuna y sensible a la orientación. Lo mismo el fortalecimiento del nodo urbano en términos de acceso a información, asistencia técnica y servicios de apoyo y extensión. Las escalas y complementariedades pueden alcanzarse en forma descentralizada o integradas. Esos lineamientos generales se traducen en importantes complejidades a

nivel de procesos y proyectos. Requieren por lo tanto capacidades sensibles a interesadas y accesibles. Los criterios de priorización de programas en sus distintos niveles de intervención (discutidos en el capítulo 9 y 10) se derivan de estos lineamientos.

Los niveles jerárquicos inferiores pueden no generar espacios de complejidad y escala tecnológica, industrial y de servicios de apoyo complejos. Pueden si orientar los esfuerzos dentro del área, hacia una densificación de redes e interdependencias del sector primario, de servicios y transformación básica necesaria para su integración y complementación local. A su vez, los servicios más complejos y las instancias de agregación de valor orientadas a mercados de mayor escala deben promoverse en el nivel intermedio siguiente en la escala jerárquica.

En la Tabla 4.4 se presenta un ejemplo de fortalecimiento de funcionalidades según el nivel jerárquico y las características relacionales con el medio rural. El ejemplo pretende ser ilustrativo, dado que una discusión en detalle, llevaría mucho espacio. El objetivo central es el de dotar de complejidad escalonada complementaria adecuada a la jerarquía y a las características y necesidades del entorno y área de influencia. La noción de proximidad está implícita en la idea de economías de redes. La presencia homogénea es siempre adecuada y oportuna al entorno.

Pensar los bienes y servicios adecuados al entorno rural-urbano, requiere entender la funcionalidad territorial y del grupo de beneficiarios. Esto también afecta mecanismos de financiamiento y diseños organizacionales y de incentivos, tipo de actor/prestación. Estos bienes pueden tener características de públicos con variada intensidad, pero no hacen referencia a una provisión pública. Salvo prestaciones básicas en salud, educación, seguridad, por el contrario, los bienes deben ser fortalecidos en sus iniciativas privadas.

**Tabla 4.4.** Esquema jerárquico de fortalecimiento funcional<sup>13</sup>

	Formación. Capital humano y social					Servicios de apoyo				Infraestructura, logística, transporte					
	Servicios educativos	Escuela técnica	Educación superior	Centros de capacitación y entrenamiento	Servicios de salud, <small>comunidad</small>	Centros experimentales y de extensión	Centro de I+D+i prototipos y experimentación	Servicios contables financieros, legales	Cumplimientos regulatorios y de accesos mercados	Centros de accesos a información y asesoramiento	Centros depósito y logística de corta distancia	Centro de articulación multimodal	Nodo multimodal	Conectividad y accesibilidad remota	Energía, residuos, suelo y ambiente
Entornos Rurales	1														
Jerarquía 3	1	1	B	B	B	1		B	B	B	1			B	B
Jerarquía 2	1	1	M	M	M	1	M	M	M	M	1	1		M	M

<sup>13</sup> Nota: 1: Presencia homogénea; B: presencia con bajo nivel de complejidad o especializado al entorno; M: presencia con nivel medio de complejidad; A: nivel elevado de complejidad.

Jerarquía 1	1	1	1	A	A	1	A	A	A	A	1	1	1	A	A
----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Camagni (2005).

Los proyectos más complejos pueden verse fortalecidos por mejoras de entorno. Los instrumentos de accesibilidad remota estarán condicionados por conectividad y telefonía. Esto y aspectos de densidad y orientación del sistema institucional de apoyo en innovación y extensión, pueden relajar restricciones territoriales y contribuir a dinamizar territorios aparentemente remotos, incluso desde la agregación de valor y la accesibilidad a mercados relevantes. En particular, la infraestructura digital presenta un gran potencial en accesos, adecuadamente complementados por sistemas de información, aplicativos y políticas. Para una revisión de casos recientes acerca de la contribución de la infraestructura digital en función del desarrollo territorial en general y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) en particular puede consultarse [BID \(2019\)](#).

Las estructuras jerárquicas sirven de guía de zonificaciones para priorizar tipos de apoyo a nivel territorial, detectar debilidades en la jerarquía y funcionalidad territorial, los complementos faltantes o a fortalecer. Las densificaciones locales dentro de una estructura existente, por ejemplo, primaria, de servicios de apoyo o de primera transformación, son elementos de diversificación de las interacciones desde lo local tendientes a lograr mejoras en productividad. En las estructuras de encadenamientos territoriales deben, sin embargo, considerarse viabilidades de escala según los determinantes de localización de cada eslabón, teniendo en cuenta su relación con las jerarquías regionales y nacionales.

Existen ventajas desde el desarrollo endógeno de utilizar los ejes de articulación de las ciudades intermedias para estructurar los modos de integración por subregiones. Esto es particularmente relevante dadas estructuras actuales desarticuladas a nivel subregional, aunque integradas a nociones extractivas compensadas (Ferrero 2016). De esta forma, la estructura de crecimiento regional en el espacio pasa a cobrar relevancia, y el aprovechamiento de las oportunidades, las ganancias de competitividad territoriales, la retención de excedentes y la generación de valor agregado pasan a tener connotaciones específicas e implicaciones prácticas en políticas públicas.

#### 4. Comentarios al capítulo

Las políticas regionales de desarrollo en zonas rezagadas han sido variadas. Un grupo ha sido muy tímido en sus aspiraciones. Otro, absolutamente despreocupado por los potenciales mecanismos concretos para intentar aproximar un tratamiento adecuado de objetivos constitucionales de desarrollo territorial armónico en todo el país. Otro ha tratado de alentar empresas a asentarse en territorios sin un análisis adecuado de viabilidad y articulación territorial.

El consenso acerca de que existe espacio para explotar el potencial productivo no utilizado, de mejorar su articulación y los procesos de acumulación subcentral, no garantiza que las intervenciones reviertan las características actuales. Este trabajo complementa a otros (Ferrero 2016b) como intento de lograr diagnósticos más

acabados e integrarlos a esquemas de planificación para el desarrollo a nivel central-subcentral y local.

El aporte también apunta a insumos de estrategias de planificación de desarrollo territorial integrados y articulados en sentido jerárquico. La existencia de una estructura jerárquica natural ayuda a determinar espacios y criterios de intervención, con mecanismos de articulación territorial que faciliten la integración productiva, reduzcan las vulnerabilidades al entorno, y promuevan un desarrollo de mejores resultados agregados.