

Argentina. 320.6 567811e

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL EN LA ARGENTINA

Salvador C. Socas
Carlos A. Legna

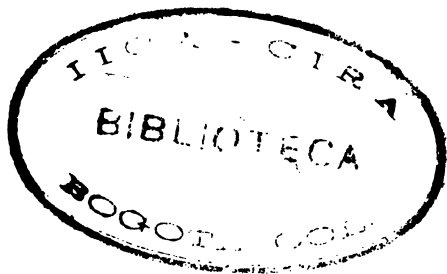
1969

**ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION AGRICOLA
REGIONAL EN LA ARGENTINA**

Salvador C. Socas
Carlos A. Legna

UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

1900



I

ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL EN LA ARGENTINA *

A. Introducción

1. El dualismo regional. Antecedentes históricos y situación actual.

La Argentina presenta sensibles diferencias económico-sociales entre regiones, que se traducen en el monto del ingreso per-cápita, en el grado de industrialización, desocupación de la mano de obra, estructura agropecuaria, etc.

Una de las características de su crecimiento es haber dado origen a una estructura dualista, tanto en lo sectorial como en lo regional, que se evidencia en la distinta participación de factores económicos, sectores de producción y regiones, en las decisiones y en la captación de los frutos del crecimiento económico.

A partir del siglo XIX el desarrollo del país se produjo sobre la base del intercambio y de la asociación estrecha con los países industrialmente avanzados de Europa; el centro gravitacional del país se trasladó a la zona "Pampeana", que comenzó a cumplir el rol dinámico en este proceso de desarrollo caracterizado por la expansión del sector primario-exportador (en particular la producción pecuaria y cerealera que encuentra en la llanura pampeana condiciones óptimas para su desarrollo). Esto no sólo significó el auge de la región pampeana, sino también el creciente deterioro de las economías del interior del país en las que la producción manufacturera de tipo artesanal, que abastecía las demandas locales e incluso se exportaba, no pudo competir con las manufacturas industriales importadas por el Puerto de Buenos Aires.

Es tal vez a partir de la construcción de la red ferroviaria, estructura en forma de "abanico" a partir de Buenos Aires, que se provoca la definitiva conformación del espacio económico nacional, con el predominio del litoral y en particular del Gran Buenos Aires, constituyéndose estructuras políticas, económicas y sociales en función de los

* Preparado por los Doctores Salvador C. Socas y Carlos A. Legna

intereses bonaerenses asociados al esquema de división internacional del trabajo. El interior del país pasa a convertirse en "periferia" del sistema, y solo presentarán una evolución relativa algunas sub-regiones productoras de cultivos industriales orientados al consumo del creciente mercado interno que constituye la región altamente urbanizada en torno a Buenos Aires; el avance y decadencia que pueden observarse en las distintas regiones del interior está estrechamente ligado a la evolución de los principales cultivos industriales que las relacionan en términos de dependencia con la región del litoral.

La existencia de un mercado interno altamente concentrado fue una de las bases del desarrollo industrial verificado a partir de este siglo, con particular importancia a partir de la crisis del año 1930, en que se dan las condiciones estructurales necesarias para el surgimiento del modelo de "substitución de importaciones" que, apoyado en la infraestructura agro-exportadora, acentúa aun más el desequilibrio regional frente a Buenos Aires. La mayor parte de las industrias productoras de bienes de consumo durables se instaló en la franja Santa Fé, La Plata y en Córdoba; allí se multiplicó el número de actividades y de empresas, industriales y de servicios, y se incrementó la demanda de trabajo que, fue satisfecha con mano de obra proveniente de otras regiones; las industrias productoras de bienes intermedios se localizaron, en general, en áreas ya desarrolladas, y las que se radicaron en el interior no contribuyeron a modificar las condiciones regionales debido, en un caso, al uso de tecnologías intensivas en capital, y en otros por no existir ningún tipo de integración con las economías locales.

Como consecuencia del proceso histórico señalado, la conformación espacial de la Argentina está compuesta por:

- a. Una zona desarrollada, localizada en la Pampa húmeda y Córdoba, que concentra la mayor parte de la población del país (en 1970 el Área Metropolitana de Buenos Aires tiene el 36,4% de la población total) y posee una infraestructura relativamente abundante, estructura productiva diversificada, tecnología avanzada, recursos humanos mejor entrenados y acceso directo a los mercados externos.
- b. Una zona interior con problemas de subdesarrollo relativo dentro de la cual deben puntualizarse las diferencias existentes entre las zonas localizadas al norte y al sur de la zona desarrollada. Así, se tiene:
 - 1) La subzona Norte, que prácticamente concentra, en núcleos urbanos, el resto de la población del país, y que abarca economías provinciales poco diversificadas basadas en el abastecimiento de materias primas de origen agrícola o de algunos productos alimenticios cuyo principal mercado es la megalópolis comprendida entre Santa Fé y La Plata; estas economías sufren las consecuencias de innovaciones tecnológicas o cambios de gustos en los mercados consumidores, cuentan con equipos anticuados, mano de obra con escasa preparación y una desgastada e insuficiente infraestructura.

II
A
1.884

La subzona Sur, que se caracteriza por estar escasamente poblada, carece de infraestructura económico-social y cuyas posibilidades no han sido suficientemente evaluadas.

Cabe afirmar desde ya, que frente a la situación descrita no ha existido una estrategia coherente de desarrollo regional. La política y la acción de los organismos públicos nacionales se ha caracterizado, en general, por la ausencia de consideraciones espaciales; en el caso del planeamiento, éste ha sido y es todavía, en buena medida, de carácter global y sectorial, promoviendo se particularmente proyectos aislados. Las características particulares de cada región configuran cuadros de posibilidades y limitaciones; pero a la vez señalan la necesidad de adoptar criterios diferentes y establecer objetivos, políticas y estrategias específicas para cada uno de los casos; ello es particularmente valioso en lo que concierne al sector agropecuario.

2. El sector agropecuario. El dualismo señalado se manifiesta singularmente en el sector agropecuario; las variaciones regionales en clima, topografía, y en las formas que adoptó el asentamiento territorial originan a la vez profundas diferencias en las estructuras agrarias, en las prácticas de producción y, por consiguiente, en los ingresos. La distribución regional del producto agropecuario indica una acentuada concentración, particularmente de la producción pecuaria, en la región pampeana (que contribuye con alrededor de las dos terceras partes del producto agropecuario total) cuya producción satisface buena parte de la demanda interna de alimentos y genera saldos exportables de magnitud; esta región posee los recursos naturales y técnicos más calificados y también una infraestructura adecuada para el logro de una producción eficiente y racional.

En las economías regionales del resto del país, la producción agropecuaria es generalmente su base; en ellas a menudo predomina la especialización en determinado producto con posibilidades relativamente escasas de sustitución (a diferencia de la región pampeana) y sus producciones, con alguna excepción, tienden fundamentalmente al abastecimiento del consumo interno, particularmente los cultivos industriales, frutales y hortalizas. La concentración de la producción agrícola en cultivos intensivos, en algunos casos con limitadas posibilidades de colocación, ha sido acompañada por estructuras de tenencia y explotación de la tierra poco propicias para la adaptación y sustitución de productos menos intensivos pero con mejores alternativas de mercado.

Nuevamente cabe señalar aquí la falta de una política coherente y decidida orientada a atenuar los desequilibrios señalados; la estructura dualista en el sector ha venido deteriorándose progresivamente dando lugar a problemas sociales cada vez mayores. Es en las regiones en que la actividad agropecuaria representa una parte substancial de toda la actividad económica, donde deben adoptarse objetivos, políticas y estrategias diferenciales adecuadas a las características particulares de cada zona; la adopción indiscriminada de una política de eficiencia y competitividad daría lugar en muchos casos a una fuerte desocupación, tanto laboral como empresaria, y a crisis regionales de magnitud.

Las consideraciones expuestas han sido adoptadas de una manera general en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, actualmente vigente. El Plan ha sido así concebido como el ordenamiento de un proceso de interacción entre actividades y entre regiones que, de no concretarse, obstaculizará el logro de los objetivos nacionales; ello ha inspirado la fijación de objetivos, de metas y medidas para el sector, en el período del Plan. Pero no obstante lo expresado en el Plan de Desarrollo, es en la acción de gobierno que de él resulte donde descansará la superación del dualismo regional apuntado.

Tal acción requiere una gran coherencia en todos los niveles de decisión y una coordinación en la acción efectiva. La existencia de límites jurisdiccionales y la superposición de funciones entre los niveles nacional, provincial y municipal, plantean problemas de orden político-institucional que es necesario resolver.

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION

A. Introducción

La planificación regional en la Argentina se encuentra aun en un estado inicial, debido a la diversidad de criterios existentes para el ordenamiento espacial del país, la escasez de la información básica y una falta de comunicación y de coordinación de las provincias pertenecientes a una misma región, y de las regiones entre sí.

Se puede ilustrar esta falta de coordinación en lo referente a planificación agrícola regional mediante lo que ocurre en materia de irrigación en el país. Los cultivos especializados que se realizan bajo riego en el Oeste y Noroeste del país desde el comienzo del siglo, han conocido una expansión fundada en la existencia de un amplio mercado interno en la zona pampeana; el éxito de tales cultivos ha determinado una especie de "fiebre de irrigación" donde programas de creación o de ampliación de áreas de riego aparecen por todos lados, se construyen diques, se habilitan redes de canales sin saber a que tipo de explotación destinar las tierras ganadas al cultivo. Las iniciativas provinciales se suman a los proyectos de gran magnitud para los que se busca financiamiento internacional.

La consecuencia del continuo aprovechamiento de nuevas áreas irrigadas y el desarrollo general de las regiones semi-áridas del país es que se tropieza actualmente con serias dificultades de comercialización que originan una especie de cuello de botella frente al crecimiento de la producción.

En el caso descrito la responsabilidad esta totalmente fraccionada entre los distintos niveles (nacional, provincial) y aun dentro de cada nivel, lo que hace que la selección de las inversiones propuestas no se haga con criterios racionales sino esencialmente políticos.

Es así que en materia de planificación, y en particular lo que toca al sector agropecuario, los sistemas organizados en la década de 1960 adolecen todavía del defecto básico de la falta de coordinación, agravada por la falta de planes concretos de desarrollo regional.

B. El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

Este Sistema está regulado por la Ley 16964 del 30 de septiembre de 1966 y sus Decretos Reglamentarios posteriores. De acuerdo al mismo, en el orden nacional la responsabilidad planificadora está ubicada en el más alto nivel de la Administración Pública. El Presidente de la República es el titular del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el que los Ministros del gabinete son miembros permanentes, junto con los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ley 19276). El Consejo cuenta con la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno como organismo de asesoramiento y de trabajo, que depende directamente del Presidente de la Nación, y su Secretario actúa como secretario en las reuniones del Consejo. A dicho Consejo le compete: (a) Formular la política y la estrategia nacional de largo plazo inherentes al desarrollo sobre la base de los objetivos que determine el Gobierno Nacional; (b) integrar las políticas internas, externas, económico-sociales y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional; (c) impartir las directivas a las autoridades de los niveles sectoriales y regionales responsables del planeamiento y de la ejecución a mediano plazo y corto plazo para el desarrollo regional; (d) Evaluar y compatibilizar los planes sectoriales y territoriales para integrarlos en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad a mediano plazo.

Debe tenerse en cuenta que uno de los problemas con que se enfrenta un sistema de planeamiento en la Argentina proviene de la necesidad de tener en cuenta a una pluralidad de regiones geográficas heterogéneas, cada una de ellas con su problemática propia, y que son administradas por entidades autónomas (las provincias) cuyas jurisdicciones territoriales no coinciden generalmente con el complejo regional. Es tanto al Gobierno Nacional como a las Provincias a quienes compete intervenir en el tratamiento de la problemática interior, así como a la determinación de las políticas que corresponden a la estructura y al equilibrio regional-nacional, y en las medidas necesarias para cada una de las regiones en particular.

C. Las Regiones de Desarrollo.

Es así que, a partir de un estudio realizado en 1962 por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), el Sistema de Planeamiento ha dividido al territorio nacional en ocho Regiones de Desarrollo como unidades geográficas de programación donde deben reunirse los dos tipos de entidades políticas para realizar el arbitraje entre los puntos de vista de la Nación y de las Provincias, en un conjunto territorial suficiente y adecuado para lograr las soluciones de tales problemas.

En virtud de ello, la esfera de responsabilidad del Gobierno Nacional y del sistema federal se refiere a problemas relativos al sistema regional en su conjunto, a todos los problemas emergentes de las relaciones inter-regionales y al rol particular de cada región en el conjunto.

En cada una de las regiones actúa una Junta de Gobernadores que tiene como misión específica la de establecer los objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo regional, conforme con los objetivos correspondientes a nivel nacional y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Las resoluciones de la Junta de Gobernadores son obligatorias para el sector público local (provincial y municipal).

El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad ha seleccionado asimismo seis Polos Nacionales de Desarrollo, en donde el Estado concentrará la inversión pública a efectos de alentar la localización de nuevas actividades y cubrir las necesidades en materia de infraestructura energética, de transportes y de comunicaciones. En las zonas de influencia de tales polos se promoverá el desarrollo de aquellas actividades agropecuarias e industriales complementarias que tiendan al mejor y mayor aprovechamiento de los recursos naturales y que aumenten la capacidad de reinversión de la zona.

Se han creado asimismo Areas de Frontera, en las que las actividades a promover son, básicamente, aquellas tendientes a su desarrollo, su integración con el resto del país y su vinculación con el exterior, teniéndose en cuenta que ellas son, en la mayoría de los casos, áreas deprimidas o vacías.

D. Las Oficinas Regionales de Desarrollo .

Integran asimismo el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, las Oficinas Regionales de Desarrollo, a cargo de un Director que deberá ceñir su actividad a las normas que dicte el organismo central de planeamiento en lo que respecta a la actividad planificadora regional. Sus funciones son las de: (a) Reunir y evaluar la información concerniente a las tareas de planeamiento y programación regional; (b) efectuar el análisis y diagnóstico regional; (c) formular planes regionales tentativos, según las directivas que imparta el organismo central, y (d) asesorar a la Junta de Gobernadores de cada región acerca del establecimiento de objetivos, políticos y estrategias regionales relativas al desarrollo.

E. Los Consejos Provinciales de Desarrollo.

De acuerdo a lo expuesto, parece necesario entonces que el planeamiento y la acción para el desarrollo provincial esté perfectamente coordinado con lo que se efectúe a nivel nacional y regional.

Para cubrir esta función, numerosas provincias han creado los Consejos o Asesorías de Desarrollo, a los que les corresponde esencialmente la coordinación y el mantenimiento de relaciones operativas con los organismos de planificación en los niveles indicados, constituyéndose en los responsables de la formulación de las políticas de desarrollo provinciales.

LA ACCION PARA EL DESARROLLO

La existencia de una organización para el planteamiento como la descrita, no garantiza de por sí la existencia de un proceso ordenado y coherente; la experiencia argentina, reciente aun, demuestra que los mecanismos deben perfeccionarse y la organización adecuarse, para el logro de una planificación eficiente.

Se ha dicho también más arriba que se ha carecido en el país de una estrategia de desarrollo regional, y por consiguiente, de planes regionales de desarrollo.

En el ámbito agropecuario los principales programas de desarrollo regional son aquellos proyectos específicos vinculados con el regadío y la colonización en áreas de riego, originados principalmente por consideraciones relativas al desarrollo energético. Existen además programas de crédito supervisado de asistencia a productores pequeños y medianos, y de desarrollo ganadero, ambos con apoyo financiero internacional, y con áreas delimitadas de aplicación.

La acción oficial en el orden nacional está comprendida por la que desarrolla el Ministerio de Agricultura y Ganadería; su impacto regional debe considerarse sólo en la medida en que las políticas emanadas del mismo se refieran a actividades productivas localizadas, como en el caso de cultivos específicos de una región. Uno de los organismos del Ministerio, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria desarrolla su actividad de investigación y extensión en todo el país, a través de centros regionales (en los que los productores participan en alguna medida en la programación de las actividades) de los que dependen Estaciones Experimentales Agropecuarias y agencias de extensión distribuidas en todo el país. El impacto de la labor de este Instituto (INTA) ha sido muy positivo, habiendo generado el impulso inicial a toda una corriente de ideas y actitudes que han resultado en un importante progreso tecnológico reflejado, entre otros aspectos, en mayores rendimientos obtenidos en maíz y sorgo, una mayor productividad de la ganadería, y la transformación en los métodos de producción de cultivos hortícolas. Pero dada la trascendencia del progreso tecnológico en el desarrollo del sector, se ha señalado que las instituciones dedicadas a la investigación, adecuación y difusión de nuevas tecnologías deben a la vez adaptarse a las condiciones regionales; si bien los productores participan en la programación en el INTA la integración del organismo con la comunidad es aun débil, y debe reforzarse.

Entre los proyectos específicos asociados al regadío cabe mencionar los siguientes, que se describen someramente:

A. El Proyecto Río Dube (Santiago del Estero)

Este proyecto se desarrolla en un área de aproximadamente 180.000 hectáreas, de las que podrían regarse 118.000 ubicadas en el sector Oeste de la Provincia. El objetivo del mismo es lograr, mediante el incremento, diversificación, tecnificación e industrialización de la producción agrícola, un desarrollo integrado.

El Gobierno de la Provincia creó en 1966, por Ley Provincial, la Corporación del Río Dulce que comparte, junto con un organismo nacional (Agua y Energía de la Nación) la responsabilidad del Proyecto. Para ello el mismo está dividido en dos sub-proyectos: (a) Riego y Drenaje, a cargo de Agua y Energía; (b) Colonización y Rehabilitación, a cargo de la Corporación. Ambas tienen como objeto llevar riego sistemático en un total de 120.000 hectáreas en dos etapas.

La Corporación es una entidad autárquica provincial, con un Directorio integrado por representantes del Poder Ejecutivo Provincial, del Banco de la Provincia y de productores; al frente del Directorio hay un Presidente que cumple tareas ejecutivas, asistido por cuatro asesorías, y del mismo dependen varias gerencias.

Como instrumentos para concretar el Proyecto, la Corporación cuenta con un sistema de créditos integral, supervisado y planificado, con asistencia técnica a los agricultores y a las cooperativas que los agrupan, a través de un servicio de extensión agraria y también con el fomento de la industria.

El Proyecto se lleva a cabo con el apoyo financiero de la Nación, de la Provincia y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como del sector privado.

B. Proyecto Las Pirquitas (Catamarca)

Este proyecto se realiza en una superficie de aproximadamente 7.500 hectáreas en la provincia de Catamarca, en un área que tenía ya un embalse construido. Su objetivo es el de crear una acción destinada a ubicar familias aptas en tierras aptas, con posibilidades de producir satisfactorias condiciones socio-económicas de vida, en una provincia que presenta un alto déficit cuantitativo y cualitativo de población, y un bajo nivel de servicios sociales, bajos niveles de ingresos y de consumo y, en general, condiciones depresivas.

El proyecto es manejado por la Corporación del Valle de Catamarca, creada por Ley Provincial, constituido por dos representantes de la Provincia (de los cuales uno es el Presidente), un representante de Agua y Energía Eléctrica y un representante del INTA. Una de las ventajas de su organización es la de que no requiere la presencia de un equipo técnico propio sino que para ello recurre a los organismos técnicos existentes.

