

# Diversidad territorial y desarrollo endógeno en Argentina

ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO

Revista Cultura Económica  
Año XXVIII • Nº 77 /78  
Septiembre 2010: 46-72

## 1. Introducción

Argentina es un país de desarrollo humano alto, con fuertes disparidades sociales y territoriales, que como otros países de industrialización tardía atraviesa en la actualidad un fuerte proceso de crecimiento y cambio estructural. La dinámica económica se articula a través de empresas y actividades localizadas en los territorios más dinámicos, que lideran el proceso e introducen y difunden innovaciones en el sistema productivo. Las transformaciones que se están generando en los mecanismos de acumulación están propiciando cambios en el modelo de desarrollo.

La cuestión regional ha jugado un papel central en el desarrollo y transformación de la economía argentina desde sus inicios, cuando unitarios y federales plantearon dos proyectos territoriales diferentes. A principios del siglo XIX, en tiempos de la Revolución Industrial, se define el territorio argentino actual, con la aceptación implícita por parte de los federales de la organización territorial bajo la jerarquía de Buenos Aires, a medida que las ciudades de su área de influencia se transforman en provincias y se crea el marco constitucional. Durante el período de la revolución eléctrica –entre finales del siglo XIX y principios del XX– que se inicia con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la disponibilidad de recursos nacionales permite a la economía integrarse internacionalmente, paulatinamente se ocupan los territorios vacíos y de baja densidad de población y se inicia la industrialización. El modelo agroexportador, que tiene características endógenas, estimula el aumento de la diversidad territorial. La crisis

de los años treinta provocará el debilitamiento progresivo del federalismo de los territorios argentinos.

Con la revolución informacional, la economía argentina abandona el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se incorpora al proceso de globalización. El sistema territorial se afianza con el cambio constitucional de principios de los años noventa del siglo pasado y la transformación productiva afecta a todo tipo de territorios al utilizar sus potenciales de desarrollo. Las economías regionales, que se habían integrado tardíamente al proceso de desarrollo, también atraviesan un fuerte ajuste de su sistema productivo. Esto implica cambios económicos y sociales de largo alcance que se reflejan en el aumento de las desigualdades territoriales y sociales.

La discusión sobre las transformaciones productivas que provoca la dinámica actual de las fuerzas del desarrollo de la economía argentina permite identificar los desafíos a los que se enfrentan los territorios en la actualidad. En este artículo se argumenta que la creciente integración internacional de la economía argentina y el aumento de la competitividad interterritorial están propiciando una fuerte transformación del tejido productivo, que estimula el desarrollo endógeno de los territorios y genera la reorganización del sistema regional y urbano. Sin embargo, el proceso de transformación enfrenta insuficiencias notables asociadas con la existencia de fallos del mercado en la configuración del sistema productivo, la lenta difusión de las innovaciones en el tejido productivo y la inestabilidad institucional, por lo que parece adecuado redefinir la relación entre el Estado y el mercado y fortalecer las políticas de desarrollo territorial.<sup>1</sup>

## 2. Desarrollo, globalización y territorio

La interpretación que hace Schumpeter (1934, 1939) de los procesos de desarrollo es útil para entender las transformaciones productivas en tiempos de globalización. Escribía a principios del siglo XX, cuando las invenciones y las innovaciones que caracterizaron a la revolución eléctrica provocaron una profunda reestructuración de la actividad productiva y la integración económica se amplió con el aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos de capitales y la expansión de las empresas multinacionales.

Hoy, en plena revolución informacional, la reflexión teórica se centra, como entonces, en el aumento de la productividad y los mecanismos que favorecen el progreso y la transformación productiva de las economías (Castells, 1996). La conceptualización acuñada después de la Segunda Guerra Mundial (Arrow, 1962; Kuznets, 1966; y Solow, 1956) argumenta que el desarrollo se refiere a procesos autosostenidos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida y que, en concreto, se proponen el progreso económico y social y la disminución de la pobreza. La sostenibilidad a largo plazo del desarrollo requiere el aumento de la productividad en todos los sectores productivos.

Desde esta perspectiva, el crecimiento económico es posible gracias a la acumulación de capital y a la aplicación de conocimiento y de innovaciones en los procesos productivos. La generación de pensadores encabezada por Romer (1986) y Lucas, (1988) ha dado un paso adelante para entender el comportamiento de la productividad, al argumentar que los rendimientos decrecientes son tan sólo uno de los resultados posibles del proceso de acumulación de capital. Existen otras vías de crecimiento económico cuando las inversiones en bienes de capital –incluido el capital humano– generan rendimientos crecientes como consecuencia de la difusión de las innovaciones y del conocimiento entre las empresas, así como de la creación de economías externas.

Pero Schumpeter, un economista institucionalista al fin, proponía una interpretación del desarrollo desde abajo cuando argumentaba que los factores determinantes en los procesos de desarrollo son las empresas, las innovaciones, los mercados y

las instituciones. Schumpeter sostiene que son las inversiones de las empresas industriales las que generan el desarrollo de las economías, cuando introducen novedades e innovaciones radicales que hacen que el sistema productivo, la economía y la sociedad entren en una dinámica que crea una discontinuidad en su funcionamiento. En su artículo “Development” de 1932, Schumpeter (2005) señala que la diferencia entre crecimiento y desarrollo reside en que el crecimiento se refiere a los cambios de las magnitudes económicas como la producción, el empleo, el ahorro y la inversión, mientras que el desarrollo hace referencia a los cambios de los mecanismos endógenos que suponen una ruptura en los procesos que impulsan el progreso económico y social.

Por ello, las estrategias de las empresas adquieren un papel relevante en el desarrollo económico, ya que el aumento de la competencia en los mercados y la búsqueda de rentabilidad de las inversiones las impulsan a adoptar las tecnologías que utilizan mejor los recursos (incluyendo los intangibles) y los atractivos (los recursos específicos) de las ciudades y de las regiones. De esta forma, el desarrollo puede entenderse como un fenómeno territorial en el cual los actores que toman las decisiones de inversión están inmersos en el sistema de relaciones institucionales, culturales y sociales que caracterizan a cada territorio. Es decir, las transformaciones productivas tienen lugar en los territorios creativos en donde se localizan las empresas innovadoras y las actividades motoras del desarrollo (Vázquez, 2007).

A partir de los años ochenta, la integración de los mercados y el aumento de la competitividad estimulan los cambios económicos, tecnológicos e institucionales. Los cambios en los gustos y en la demanda supusieron un desajuste con la oferta existente de productos de las empresas, lo que alteró la capacidad competitiva de las ciudades y regiones, tanto de las economías pobres como de las economías ricas. El aumento relativo de los costos de producción (de la mano de obra y de la energía, sobre todo) afectó a las funciones de producción de las empresas y explotaciones, provocando el cierre de emprendimientos industriales y agrarios, el cambio de la localización de las plantas productivas y el aumento de las ventajas competitivas de los territorios más innovadores. La desconcentración de las actividades

productivas, el aumento de la subcontratación y la expansión de los servicios a las empresas introdujeron, a su vez, transformaciones en las economías y sistemas productivos de las ciudades, regiones y países.

Las respuestas y resultados de la reacción a estos nuevos desafíos varían en función de los factores específicos del desarrollo endógeno de cada territorio, entre los que cabe destacar los siguientes: la capacidad emprendedora y las estrategias de las empresas, la difusión de las innovaciones y conocimientos por el tejido productivo, la adaptación y los cambios de las normas y reglas para satisfacer las necesidades de las organizaciones y de los ciudadanos, y la integración de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras, a escala nacional e internacional. La interacción de estos mecanismos produce rendimientos crecientes de las inversiones y genera, por lo tanto, el desarrollo sostenible del territorio (Vázquez, 2005).

La globalización, en definitiva, motiva las estrategias de las empresas y de los territorios, lo que impulsa las transformaciones productivas a través de los mecanismos de desarrollo y estimula el cambio en la división espacial del trabajo y la formación de un nuevo sistema territorial a escala global. La respuesta de los actores económicos, sociales y políticos ha hecho aumentar la diversidad del sistema económico y territorial y la competitividad territorial. Por ello, en el momento actual, las estrategias globales de las empresas y las de los territorios contribuyen, no sin conflictos, a las transformaciones productivas y al desarrollo de las ciudades, regiones y países.

### **3. Desarrollo y desigualdades territoriales en Argentina**

Existe una abundante literatura que analiza la dinámica de los territorios de Argentina y explica las transformaciones de sus sistemas productivos y las desigualdades territoriales (Cao y Vaca, 2006; Gatto, 2008; Ministerio de Planificación, 2008; Romero y Rofman, 1973). A lo largo del tiempo, la posición de las provincias en el sistema regional ha ido cambiando en función de los mecanismos a través de los que se produjo su inserción en el sistema económico y de acuerdo con las ventajas comparativas de

cada territorio. En la actualidad, se asiste a un proceso de reestructuración productiva en todos los territorios, asociado con la integración creciente de la economía argentina en los mercados internacionales.

En la región de la Pampa Húmeda (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires) se localizan los territorios que lideraron, a partir de finales del siglo XIX, el proceso de desarrollo mediante la producción de bienes agrícolas y ganaderos para los mercados internacionales, y que después de la crisis de los años treinta concentraron las inversiones originadas en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En el Noroeste (Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Jujuy), el Nordeste (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja) se localizan las economías regionales. Éstas tenían una dinámica productiva propia que se fue debilitando con el triunfo unitario de Buenos Aires y sus emprendimientos agrarios obedecen a un modelo de desarrollo asistido por el Estado central. Por último, en la Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), los territorios más dinámicos se van incorporando progresivamente al sistema productivo de la economía nacional a medida que la demanda de sus recursos naturales crece en los mercados nacionales e internacionales.

El resultado del proceso de desarrollo de Argentina ha tenido efectos diferentes en el progreso económico y social de cada uno de los territorios que lo impulsaron. A mediados de la presente década la actividad productiva y la población se concentraban, en buena medida, en la región pampeana y la ciudad de Buenos Aires, en donde se producía más del 72% del PBI y habitaba el 62% de la población; en los territorios de la Región del Norte y Cuyo, por su parte, el PIB representaba el 19% y la población el 32%, mientras que en la Patagonia lo hacían el 9% y el 6% respectivamente, dentro de una dinámica creciente.

Las estimaciones del Producto Interior Bruto per capita ponían en evidencia las fuertes disparidades territoriales. Mientras que la provincia de Santa Cruz alcanzaba los 29.890 dólares en 2004, Santiago del Estero tenía una producción bruta per cápita de 4.125 dólares, siete veces más baja. Como Santa Cruz,

doblaban la media nacional del PIB per cápita otras provincias patagónicas, como Tierra de Fuego y Neuquén, cuya renta proviene de la explotación de los hidrocarburos, así como la ciudad de Buenos Aires, que fue perdiendo posiciones poco a poco en el ranking; y no alcanzaban el 50% de la media nacional algunas provincias de la región del Norte y Cuyo (Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán).

El significativo aumento del PIB per capita de Argentina durante la última década, con una tasa media de crecimiento superior al 8% entre 2002 y 2009, ha significado un aumento del nivel de renta en todas las provincias, aunque las desigualdades se hayan mantenido debido a su carácter estructural, como sostiene Gatto (2008). Pero las diferencias en el bienestar de las poblaciones son en todo caso más acentuadas como consecuencia del deterioro progresivo de las condiciones de vida de los ciudadanos con bajos niveles de renta, el aumento de la pobreza y de las carencias acumuladas en las infraestructuras y el equipamiento social de los asentamientos y ciudades (Ministerio de Planificación, 2008).

Los indicadores de bienestar social muestran el deterioro de las condiciones sociales en los territorios que están sometidos a fuertes procesos de cambio estructural. El censo de población y vivienda correspondiente a 2001 señalaba que los niveles más altos de necesidades básicas insatisfechas se encuentran en las provincias de la Región del Norte y van desde el 18,4% en Catamarca al 28% en Formosa. Los indicadores de pobreza apuntan también a las provincias de la Región del Norte, pero muestran, a su vez, que existen grandes carencias en el interior de todas las provincias, cualquiera sea el nivel de desarrollo. En el primer semestre de 2008, las tasas de pobreza en las provincias del Norte se situaban entre el 24,3% de la población en Catamarca y el 35,4% en el Chaco, mientras que eran reducidas en la Ciudad de Buenos Aires (7,3%) y en las provincias patagónicas de Santa Cruz (3,6%), Chubut (4,6%) y Tierra del Fuego (6,4%). Sin embargo, las tasas de pobreza son elevadas en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades como el Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en donde se concentra cerca del 75% de los pobres del país.

A las disparidades en el bienestar económico y social hay que añadir los efectos medioambientales

de la actividad productiva y de la urbanización creciente (Ministerio de Planificación, 2008). El vertido de residuos industriales y urbanos es generalizado en todo el país, pero se nota de forma particular en los territorios donde se concentra la actividad productiva y la población, como sucede en la cuenca del Río de la Plata, lo que afecta a actividades como el turismo y el aprovisionamiento de agua. A su vez, como consecuencia de la intensificación de las actividades agropecuarias, incluyendo las tradicionales, se ha producido un deterioro del suelo en todo el territorio nacional. Por último, la deforestación progresiva –como ha ocurrido en las provincias de la Región del Norte– ha degradado, durante las dos últimas décadas, las zonas boscosas, lo que ha afectado negativamente a la diversidad biológica.

Los cambios en los resultados del proceso de crecimiento reflejan los desajustes que provocan las transformaciones productivas de los territorios dentro de la economía nacional (Gatto, 2008; Cao y Vaca, 2006). En las provincias de la Pampa Húmeda, después de un proceso de ajuste productivo hacia actividades industriales más intensivas en capital, ha recobrado dinamismo la producción de bienes alimenticios, de bienes de consumo duradero y la industria automotriz, y además han repuntado las actividades agrícolas tradicionales como la producción de cereales. La ciudad de Buenos Aires, a su vez, mantiene un sistema productivo diversificado en el que los servicios financieros, los servicios a las empresas y los servicios de ocio y cultura se han fortalecido.

En las provincias de la Patagonia se ha producido una singular transformación productiva, al aumentar la especialización en actividades intensivas en recursos naturales y capital. Así se ha ido reduciendo la importancia de la producción de ganado ovino, ha aumentado de forma singular la producción de bienes petrolíferos y energéticos así como la de la industria química, y se han ampliado las actividades turísticas. En las provincias de la Región del Norte, como Santiago del Estero y Chaco (y en menor medida Salta y Tucumán), el fuerte ajuste productivo gira alrededor del fortalecimiento de las actividades agrícolas como la producción de grano, de soja y de girasol, así como la minería del cobre en Catamarca.

Esta fuerte transformación productiva se debe al aumento de la demanda, y específicamente,

de la demanda internacional (en particular, la procedente de los socios latinoamericanos) de productos agrarios (como la soja, cereales, frutas, hortalizas y legumbres) y ganaderos, de combustibles y energía, de bienes agroindustriales (como aceites, harinas y vinos) y manufactureros (como los automóviles), lo que ha estimulado a las empresas locales y extranjeras a aumentar la inversión y a introducir innovaciones en la producción local.

Un rasgo característico de la última década es la vinculación creciente de los sistemas productivos provinciales con la economía internacional, si bien las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba concentran alrededor del 70% de las exportaciones (el 72% en 2007, según el CEI, 2008), seguidos por los territorios de las provincias del Norte y Cuyo (19,9%) y de la región patagónica. Los datos del Instituto de Desarrollo de las Economías Regionales muestran que entre las provincias cuyas exportaciones han crecido más del cien por cien en los últimos diez años estarían San Juan (715%), Jujuy (256%), Catamarca (193%), Santa Fe (182%), Entre Ríos (153%), Córdoba (149%), Corrientes (119%) y Chubut (110%); mientras que entre las provincias cuyas exportaciones crecieron menos del 50% estarían las de San Luis (38%), Río Negro (36%), La Rioja (34%), Chaco (2%) y Formosa (2%).

#### **4. Estrategias empresariales y transformación productiva**

La modificación del marco institucional a principios de los años noventa, con la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas, la apertura internacional y la ley de la convertibilidad, sentó las bases de un nuevo modelo económico (Kosacoff y Ramos, 2010; Craviotti, 2009; Bustos, 2002). El aumento de la competitividad y la creciente apertura de la economía estimulan el cambio de las estrategias de inversión y de localización de las empresas, modifican la especialización de las economías regionales, alteran la organización productiva y aumentan la producción, sin que se reduzcan las desigualdades sociales y territoriales.

Uno de los rasgos que caracterizan la fase actual del proceso de desarrollo, es la integración de la economía argentina en el sistema económico internacional, a través

de la fuerte presencia del capital extranjero en la economía y de la internacionalización de la producción argentina. El aumento de las inversiones extranjeras durante los años noventa, que acompaña a la privatización de las empresas públicas y a la reducción de las grandes empresas nacionales, permite a las empresas multinacionales utilizar los recursos naturales y tener acceso al mercado interior (Bordón, 2010). Entre sus sectores preferentes, destacan la industria petrolífera (33,4% de las inversiones directas entre 1992 y 2000), la industria manufacturera (7,1% en alimentación; 6,5% en química, caucho y plásticos; 4,2% en la industria automotriz) y los servicios (de telecomunicaciones, con un 8,7%; bancarios y financieros, con un 11,1%; de electricidad, agua y gas, con un 11,8%).

La internacionalización de las empresas argentinas, a su vez, afecta a 63 empresas de las que son determinantes 11 que ocupan a 45 mil trabajadores (Kosacoff, 1999; Kosacoff y Ramos, 2010). Algunas de ellas siguen estrategias de carácter global como Techint e YPF; otras se dirigen a los mercados latinoamericanos, como Arcor y Bagó; otras se circunscriben al Mercosur y países limítrofes (como Bemberg, Pérez Companc y Sancor). Estas empresas multinacionales argentinas compiten en los mercados nacionales e internacionales y, en ocasiones, han pasado a manos de inversores extranjeros (Bemberg e YPF, por ejemplo) y en otras han potenciado su presencia en los mercados latinoamericanos (como Techint y Arcor).

Sin embargo, el proceso de integración internacional y de internacionalización de la producción afecta también a las actividades agropecuarias (Craviotti, 2009; Possetto y Núñez, 2008; Rofman et al. 2008; Kosacoff y Ramos, 2010). De una parte, la internacionalización de la producción agraria argentina se amplió a los países vecinos con el fin de utilizar los recursos naturales y las materias primas de Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay, como sucede en el caso de la producción de soja. Pero también, empresas multinacionales extranjeras productoras de semillas (como Monsanto, Dow Chemical, ICI, Bunge o Nestlé) y cadenas de comercialización (como Carrefour y Wal-Mart) hicieron inversiones en Argentina y los países del Mercosur. Las inversiones directas extranjeras estimularon la adopción de innovaciones

tecnológicas en la producción agraria y el aumento de la dimensión de las explotaciones, lo que ha favorecido la modernización de la producción de las economías regionales como sucede con el vino en Cuyo, el azúcar y el olivo en el Noroeste, el tabaco, arroz y algodón en el Nordeste.

Las estrategias globales de las empresas multinacionales que se expresan a través de las decisiones de inversión y de localización condicionan los cambios en la organización de la producción en Argentina. La red local de empresas extranjeras se organiza en función de los objetivos y motivaciones de sus inversiones, como señala Dunning (1993, 2001). Cuando el objetivo es la utilización de los recursos naturales (como ocurre en la industria minera, petrolífera y en las actividades agropecuarias) y la actividad productiva está orientada a la exportación, la generación de valor añadido local suele ser reducida. En estos casos las empresas filiales reproducen a nivel local la organización de la casa madre y sus vinculaciones con los sistemas productivos locales son débiles, por lo que los resultados pueden no ir más allá de la creación de empleo, como ocurre en territorios de las regiones del Norte y de la Patagonia.

Cuando de lo que se trata es de tener acceso al mercado nacional (y eventualmente aumentar las exportaciones), las filiales pueden externalizar parte de su actividad productiva a las empresas locales. Así sucede con la industria del automóvil en las provincias de la Pampa Húmeda (si bien pueden acudir a proveedores internacionales) y con las cadenas comerciales en todo el país, que estimulan la integración económica al participar la industria local en alguna de las fases de la cadena de valor controlada por las empresas externas. Pero la integración puede ser más compleja cuando las filiales forman parte de redes globales de producción y distribución, como sucede en el caso de las empresas multinacionales argentinas (Kosakoff y Ramos, 2010) cuyas inversiones directas se proponen explotar las economías de especialización y adquirir activos estratégicos como capacidad innovadora, estructuras organizativas y el acceso a canales de distribución, en las economías avanzadas y de desarrollo tardío.

Las estrategias globales de las empresas multinacionales extranjeras y argentinas están transformando la organización de la producción

en el territorio. Pero ¿qué ocurre en el caso de las empresas nacionales y locales? De una parte, las grandes empresas industriales han adoptado estrategias defensivas aumentando las producciones intensivas en capital y la formación de *clusters* en territorios cada vez más especializados (Fritzsche y Vio, 2000). Como indican Kosakoff y Ramos en un trabajo de 2006, cuando recurren a importaciones de partes, maquinaria y bienes de equipo, de hecho, limitan la formación de cadenas de valor ya que reducen la demanda a las empresas locales. En los casos en los que el desarrollo manufacturero de los territorios se produce a través de sistemas de empresas locales, como sucede en Rafaela, el cambio institucional de los años noventa ha puesto de manifiesto que las organizaciones productivas basadas en las redes de empresas, con un importante capital social y una fuerte cooperación de las empresas y las organizaciones, funcionan eficientemente en entornos competitivos. Por ello, la vinculación internacional de los sistemas productivos locales y su integración en cadenas globales, aunque es un importante desafío, es más viable cuando las redes locales han demostrado su efectividad (Costamagna, 2000; Ferraro y Costamagna, 2000).

Finalmente, el aumento de la competencia debido a las estrategias de las grandes empresas y a la importante presencia de las empresas multinacionales en todo el tejido productivo, así como los cambios en la organización de la producción, han provocado la recesión y la crisis en los sistemas de pequeñas y medianas empresas y de las microempresas. En las economías regionales y en los territorios especializados en actividades agropecuarias (Rofman, 1999; Gorenstein, 2004) se ha producido el cierre de explotaciones ineficientes (como ha sucedido en las actividades azucareras de Tucumán o los minifundios algodoneros del Chaco), relocalizaciones de empresas, el desplazamiento de la industria local de maquinaria por la de empresas externas y la disminución de las actividades de servicios localizados en pequeñas localidades y centros urbanos. La modernización de las actividades agrarias transformó el modelo de organización de la producción. Se abandona el sistema tradicional basado en el esfuerzo físico de los agricultores con la incorporación creciente de maquinaria, la utilización del conocimiento

adquirido por la experiencia en el puesto de trabajo y la autofinanciación de la actividad; y se adopta otro con actores diferentes, que forman redes de subcontratados, en el que se introducen nuevas tecnologías y se establece la separación entre la propiedad y el trabajo.

Con la salida de la convertibilidad en 2002, se refuerza el proceso de transformación gracias al ajuste de las estrategias de las empresas, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas locales y provinciales, ya que encuentran nuevas posibilidades de negocio en el mercado interno, lo que estimula la inversión y favorece la creación de empleo. Esta respuesta de las PyMEs va asociada a una mayor presencia del Estado, lo que activa la dinámica económica en las provincias y territorios. A ello hay que añadir, como señala Craviotti (2008), que han surgido nuevos emprendimientos en producciones de pequeña escala, como la apicultura, y se ha estimulado la economía social y el cooperativismo.

## 5. Lenta difusión de las innovaciones tecnológicas en el tejido productivo

La fuerte reestructuración productiva que se ha producido en Argentina durante las dos últimas décadas ha ido acompañada de un cambio tecnológico de alcance en las actividades agropecuarias, pero no ha sido generalizado en la industria manufacturera. El proceso de adopción y adaptación de nueva tecnología se produce, a pesar de la debilidad del Sistema Nacional de Innovación, en aquellos casos en los cuales las explotaciones agrarias y de las empresas industriales adoptan estrategias competitivas capaces de dar una respuesta eficaz a los desafíos creados por la apertura internacional, el aumento de la competencia y la convertibilidad (Anlló et al., 2007; Thorn, K., 2005; Chudnovky, 1999; López, 2002).

Desde esta perspectiva, el sector agropecuario constituye un caso de éxito, como muestra el *boom* productivo en el que la producción de grano pasa de los 40 millones de toneladas en la cosecha de 1995-1996 a unos 80 millones en 2004-2005, la de leche aumenta en un 50% entre 1995 y 2005, y la producción neta de carne aumenta en un 30%. El factor desencadenante ha sido la introducción de un paquete tecnológico que incluía semillas transgénicas, incorporación

de maquinaria, bienes de equipo y de materias primas, en una situación de creciente demanda internacional, precios favorables estimulados por la apreciación del tipo de cambio y fácil acceso el crédito internacional.

Como señalan Bisang *et al.* (2005), la introducción de nuevas tecnologías generó la modernización de las actividades agropecuarias, concentró la actividad productiva, expandió las exportaciones de un número más bien limitado de productos, fortaleció la posición de los inversores externos y relegó los cultivos tradicionales con los efectos sociales que se han mencionado anteriormente. Así pues, la incorporación de nueva tecnología proporciona una oportunidad de desarrollo a aquellos territorios que tienen una mejor dotación de recursos naturales.

En el sector industrial, sin embargo, si se dejan aparte el caso de las empresas multinacionales como Techint o el grupo Sidus, la capacidad tecnológica es reducida sobre todo en las empresas que se dedican a actividades de escaso valor añadido y producen bienes de baja intensidad en conocimiento. En todo caso, las empresas innovadoras se limitan a un número reducido de grandes empresas, frecuentemente con participación extranjera, dedicadas a la producción de maquinaria y bienes de equipo, de productos químicos, de equipos electrónicos y de actividades del sector automotriz. En el caso de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas que constituyen el tipo de empresas que caracterizan al sistema productivo argentino (con más de un 99% del total), la introducción de innovaciones y conocimiento es muy baja, sobre todo en actividades tradicionales como la producción textil.

Anlló *et al.* (2007) señalan algunos de los factores que explican la lenta difusión de las innovaciones en la industria argentina: el bajo esfuerzo innovador de las empresas (1,3% de las ventas totales en 2004); la introducción de tecnología incorporada en la maquinaria y bienes de equipo importados; la baja cooperación tecnológica de las empresas con los demás actores del sistema nacional de innovación; la elevada proporción de empresas que se limitan a introducir innovaciones incrementales en los productos, y sólo ocasionalmente adoptan innovaciones de proceso o de organización.

La lentitud en la introducción y la difusión

de las innovaciones en el tejido productivo está asociada con el deficiente funcionamiento del sistema nacional de innovación (Thorn, 2005). En Argentina, el gasto en I&D es bajo (en 2004 supuso el 0,44% del PIB) y reposa en la participación del sector público (el sector privado financia tan sólo el 33% de las actividades de I&D, aunque ha aumentado en los últimos años). La calificación de los recursos humanos sigue siendo buena en comparación con los demás países latinoamericanos, aunque el número de investigadores no sea suficiente para acometer las tareas de investigación, sobre todo en el sector privado (que emplea al 13% de los investigadores de Argentina), y que sea frecuente que no dispongan de un grado universitario avanzado como es el de doctor.

Por último, la cooperación entre las empresas y los centros de investigación pública es más bien reducida. Normalmente, las empresas innovadoras tienen más relación con sus proveedores y clientes que con las organizaciones que forman el Sistema Nacional de Innovación, es decir con las universidades, los centros de capacitación, los laboratorios públicos y privados y las oficinas de transferencia de tecnología. En realidad, como señala Thorn (2005), parecería que existe una fuerte disociación entre las necesidades de conocimiento de las empresas y los intereses de las organizaciones de investigación y los propios investigadores, lo cual limita la creación de innovaciones y su difusión por el tejido productivo.

Existen, finalmente, fuertes diferencias tecnológicas entre los territorios. Bien es verdad que, como se ha indicado anteriormente, las economías regionales de la Región del Norte han dado un salto tecnológico significativo como consecuencia de la introducción de innovaciones en las actividades agropecuarias. Pero el proceso innovador ha sido, cuantitativamente, más relevante en la Pampa Húmeda, sobre todo en aquellas empresas y actividades que han internacionalizado su producción. La asignación de fondos públicos, a su vez, se concentra en los territorios en los que se emprenden proyectos de mayor calidad. Así, en lo que al gasto federal en I&D se refiere, el 63% se concentró en la región de la Pampa Húmeda en 2004 y el gasto en I&D por habitante fluctuaba entre los 79 dólares por habitante del Gran Buenos Aires y los 4 dólares de Santiago del Estero. A su vez, los montos aprobados por el Fondo

Tecnológico Argentino en 2008 reflejaban la desigualdad tecnológica: el 78% atendió a proyectos de la Pampa Húmeda, el 19% a los procedentes de los territorios de las provincias del Norte y Cuyo, y el 3% restante fue a dar a los de la Patagonia.

## **6. ¿Un nuevo modelo de organización del territorio?**

En las últimas décadas se ha ido definiendo una nueva organización y articulación del territorio, como consecuencia de la integración económica y del cambio estructural. El sistema territorial se ha hecho más complejo por el aumento de la especialización de los espacios y la mejora de las conexiones con los países vecinos. Se han formado redes urbanas que están convirtiendo a Buenos Aires en una ciudad global y se han fortalecido las ciudades intermedias, pero la integración de los espacios urbanos y rurales requiere aumentar la conectividad y modernizar las infraestructuras de transporte y comunicaciones, para lo cual es necesario mejorar la financiación (Roccatagliata, 1998).

Buenos Aires es una ciudad que se ha integrado progresivamente en el sistema mundial de ciudades a medida que el proceso de globalización fue avanzando. Es un centro de poder político con fuertes relaciones comerciales con las ciudades globales más dinámicas, en particular con las del Mercosur y América Latina. Se ha especializado en la prestación de servicios bancarios y financieros y en servicios a las empresas; la promoción de actividades culturales y los servicios de ocio se han ampliado de forma singular durante la última década. No puede decirse que sea un centro especializado en la creación y difusión del conocimiento, si bien tienen su sede y prestan servicios en ella segmentos avanzados del Sistema Nacional de Innovación y de las empresas multinacionales argentinas. En las últimas décadas se ha producido la deslocalización de actividades, sobre todo industriales, al área metropolitana y al Gran Buenos Aires, reforzando el sistema policéntrico de la región pampeana.

Uno de los rasgos más importantes del nuevo modelo de organización territorial lo constituye el hecho de que en las últimas décadas han tenido un gran dinamismo las ciudades intermedias (Michellini y Davies,



2009), tanto las capitales de provincia como el resto de las ciudades intermedias, sobre todo en los territorios que atraviesan por un proceso de fuerte transformación productiva. A este respecto, la trayectoria de las capitales de provincia entre los censos de 1991 y 2001 muestra que la población urbana creció en los territorios del Noroeste (San Salvador de Jujuy, un 29%; S.F. del Valle de Catamarca, 28,1%; Salta, un 26%; San Miguel de Tucumán, un 12%), del Nordeste (Corrientes, un 23%; Resistencia, un 20%; Posadas, un 25%; Santiago del Estero, un 21%; Formosa, un 34%) y Cuyo (San Luis, 39%; La Rioja, 38,1%), así como, en menor medida, los de la Patagonia y de la Pampa Húmeda (Córdoba, un 9,5%, La Plata, un 8%; Santa Fe, un 6%). Pero también ha crecido la población de otras ciudades intermedias, algunas incluso por encima de la capital provincial (como sucede en Salta, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero y Mendoza), y se han desarrollado territorios, como el Gran Rosario, en el cual se localizan actividades agrarias que han adoptado innovaciones tecnológicas y que sirve de vinculación para Argentina con el exterior.

Para que se consolide el nuevo modelo de organización del territorio es necesario que mejore la conectividad del sistema urbano y se modernice el sistema de transporte. En la actualidad, el aumento de las actividades de servicios, la integración progresiva del sistema empresarial en los mercados internacionales y la mayor movilidad de la población han creado nuevas necesidades y demandas, cuya satisfacción requiere de la modernización de unas infraestructuras de transporte y comunicaciones que fueron diseñadas para otro modelo productivo y de relaciones económicas (Daus, 1983; Cristini *et al.*, 2002).

Las infraestructuras de transporte en Argentina tuvieron un gran desarrollo en los años sesenta y setenta del siglo pasado y la red nacional de carreteras pavimentadas se duplicó entre 1960 y 1970 (y aumentó en un 50% en las dos décadas siguientes), y su construcción obedeció a dos motivaciones diferentes (Roccatagliata, 1998). En la Pampa Húmeda y en el Nordeste se construyeron a medida que el proceso de desarrollo generaba la necesidad de dar salida a los productos para los mercados, mientras que en la Patagonia y en el Noroeste surgieron para

apoyar y estimular los procesos de desarrollo de los territorios periféricos.

En la actualidad, las infraestructuras se construyen, preferentemente, en función de la localización de la actividad productiva, y toda la red gira alrededor de la carretera. Después de que el ferrocarril comenzó a perder importancia como medio de transporte a partir de los años sesenta, el camión se convierte en el medio dominante (70% del flujo de mercancías del mercado interno e internacional), mientras que el barco, su seguidor (22%), se especializa en el comercio internacional (82% del tonelaje y 60% del valor). Ahora bien, la red de carreteras carece de la calidad suficiente para que el transporte de mercancías y de pasajeros se realice de manera eficiente. Así, por ejemplo, la pavimentación de la red de carreteras es insuficiente a nivel nacional y, sobre todo, a nivel provincial y municipal, pero además el estado de la red (incluso en el caso de la red nacional) no es bueno, según las evaluaciones de la Dirección General de Vialidad, que indican que a principios de la década, el 50% de la red municipal carecía de pavimentación.

Durante décadas, la financiación fue uno de los problemas de la construcción de la red vial. Históricamente, se había financiado con impuestos con afectación específica, hasta que en los años noventa entró en crisis el sistema de financiación, por lo que hubo que ampliar las fuentes de financiación. Para ello, además de aumentar los recursos públicos, se decidió recurrir al préstamo de organismos internacionales y a la transferencia de parte de la red de carreteras al sector privado, para su construcción, mantenimiento y administración. De esta forma se han construido los corredores viales, los pasos de integración y las obras conexas, puentes (como el de Rosario-Victoria), autopistas (como la de Buenos Aires-Mar del Plata), túneles y circunvalaciones a las ciudades.

Finalmente, el nuevo modelo territorial, además de dar mayor flexibilidad al sistema urbano con la potenciación de las ciudades intermedias y la integración de Buenos Aires en el sistema global de ciudades, sitúa a los territorios argentinos en el espacio regional del Cono Sur, conectándolos con las ciudades y regiones del Mercosur, de Chile y de Bolivia, a través de los ejes bioceánicos y de los corredores Norte-Sur (Ministerio de Planificación, 2008).

Así, el corredor Atlántico-Pacífico permite articular alrededor del eje entre São Paulo y Buenos Aires los territorios y las ciudades de Porto Alegre, Montevideo, Mendoza y Santiago de Chile. En este sentido, los grandes proyectos de inversión están llamados a tener efectos positivos en la nueva organización del territorio.

## 7. Inestabilidad institucional

Argentina inició el siglo XX con un sistema institucional bien articulado, con buenas instituciones políticas que facilitaban el funcionamiento de la democracia liberal y con buenas instituciones económicas que estimulaban el desarrollo de la economía de mercado. Las reglas de juego que regulaban el comportamiento de las organizaciones y actores económicos, políticos y sociales entraron en crisis a partir de los años treinta, creando una situación de inestabilidad institucional que perdura en la actualidad (Caballero y Gallo, 2008; Di Tella y Zimelman, 1973; Bustos Cara, 2002).

Con la recuperación de la democracia en 1983, finalizan más de cincuenta años de gobiernos militares y de democracia limitada, pero no por ello se han resuelto cuestiones como la división de poderes o la independencia judicial, ya que el poder ejecutivo dispone de la capacidad de legislar al margen del Congreso a través de los decretos de necesidad y urgencia, y el sistema judicial puede ver interferida su labor por la injerencia del ejecutivo (Alston y Gallo, 2005). A su vez, las instituciones económicas funcionan con dificultad dado que los derechos de propiedad son débiles ante la intervención política (como muestra el congelamiento de los depósitos bancarios a principios de esta década), ya que el modelo político deja un amplio margen para la discrecionalidad del poder ejecutivo. La política monetaria, asimismo, no logra definir su propio sistema organizativo: el banco central no ha obtenido la independencia suficiente del poder ejecutivo y el sistema financiero, que había conseguido modernizarse en los noventa, no ha sabido satisfacer las necesidades de financiación a largo plazo de las empresas locales y dar una respuesta acorde con las financieras de la economía nacional.

Este hecho apunta a una de las debilidades más importantes de la política económica, el funcionamiento de la política fiscal, que ha conducido al déficit de los gobiernos provinciales y federal. Esto se debe a las insuficiencias de un sistema tributario que forzó, por ejemplo, el aumento de la deuda externa a principios de la década y condujo a la suspensión de pagos del país. Las insuficiencias fiscales producen también desajustes y tensiones en la relación entre el gobierno federal y las provincias ya que ponen en cuestión la descentralización (Costamagna, 2007; Guadagni, 2009).

La reforma de la Constitución de 1994 impulsa la autonomía fiscal y financiera de las provincias y de los municipios que recogen las constituciones provinciales. Con ello se reconoce la reducción de las jerarquías internas dentro del país que caracterizaron el modelo centro-periferia dominante en buena parte del siglo XX (Bobbio, 2002). La nueva regulación abre un camino para el ejercicio de las capacidades presupuestarias, administrativas y de gestión con alcance muy diferente de unas provincias a otras y entre los municipios, lo que estimula la mayor participación de los actores locales en las políticas que afectan al desarrollo de los territorios.

En 1983, con la democracia se inicia la descentralización de servicios que históricamente eran jurisdicción exclusiva de la administración del Estado (como son las escuelas y los hospitales). Sin embargo, la transferencia de las competencias, de las funciones y del gasto a las provincias y a los municipios se realizó sin la descentralización de los recursos, lo que ha creado, como en otros países, desajustes entre los gastos y los recursos. Así, a partir de la instauración de la democracia crece de forma continua la asimetría en la distribución de los gastos y los recursos entre las tres administraciones. La proporción que existía en 1984 entre los gastos (64,5% correspondía a la nación; 30,9% a las provincias; 4,5% a los municipios) y los recursos (68,1%; 27,6%; y 4,3%) cambia de forma progresiva durante las décadas siguientes, de manera que en 2002 la asimetría entre los gastos (51,4%; 38,6%; y 10%) y los ingresos (74,4%; 19,7%; y 5,9%) era elevada. La cuestión continúa sin resolverse en la actualidad debido a la dificultad para recomponer las competencias recaudatorias, de un lado, y a la incapacidad de poner en

marcha un sistema eficiente de transferencias, de otro.

Se abre así una vía a la discrecionalidad, ya que el sistema de coparticipación entre las administraciones no se ajusta siempre a criterios objetivos de reparto, periodicidad y automatismo (Guadagni, 2009; Costamagna, 2007). Ante todo, la coparticipación automática en los impuestos nacionales a favor de las provincias, introducida por primera vez en 1935, se ha reducido en los últimos veinte años con una transferencia automática que pasó del 56,6% de la recaudación nacional en 1988 a un 31,7% en 2008. A su vez, en lo que concierne a la coparticipación municipal, el proceso de transferencia resulta complicado porque no se produce de forma automática. Esto se debe a que no se dispone de un estatuto que desarrolle la ley en función de la cual se transfieran los recursos de la provincia a sus municipios, por lo que es necesaria la aprobación de cada parlamento provincial para hacer el procedimiento operativo.

Además, tanto en la transferencia municipal como en la provincial existe un grado elevado de discrecionalidad que limita la autonomía financiera. Por un lado, la administración central del Estado realiza transferencias discrecionales sin que exista una normativa que las regule. Por otro, algunas provincias han creado fondos especiales que utilizan según su mejor criterio para apoyar a los municipios en la financiación de trabajos públicos y para atender las necesidades financieras para la compra de equipamiento y para emergencias. Por lo tanto, el vacío legal en la regulación debilita los controles del gasto público.

## **8. Los desafíos del desarrollo endógeno de los territorios**

Es llamativo el proceso de crecimiento y cambio estructural por el que atraviesa la economía argentina en las últimas décadas. Como ocurrió en los tiempos de la revolución eléctrica, la apertura a la economía internacional y la adaptación de las normas y reglas al nuevo entorno competitivo le han permitido integrarse en la economía internacional y ampliar sus mercados, generando un proceso de transformaciones productivas de largo alcance. En esta ocasión, la respuesta a estos cambios

en el entorno se ha basado en la utilización de sus recursos naturales y humanos, lo que transforma su potencialidad en proyectos empresariales. Se trata de un proceso de valorización de los factores productivos locales inducido por la globalización, y que ha dado lugar a un proceso de desarrollo endógeno en los municipios y provincias.

Se trata de un proceso de transformaciones económicas y sociales en el que participan todos los territorios, los de las áreas centrales pero también los de las periféricas, y en el que cada uno incorpora al proceso productivo sus capacidades económicas a través de emprendimientos diferenciados. Las iniciativas empresariales – sean de producciones agropecuarias, industriales o de servicios– han conseguido articular proyectos en los que se combinan los recursos naturales y humanos con conocimientos y tecnologías, con el objetivo de estimular el rendimiento de las inversiones. La disponibilidad de capacidad emprendedora, local y externa, ha sido el factor decisivo para el éxito de proyectos que están impulsando la internacionalización de la actividad productiva y la presencia de productos locales en los mercados internacionales.

¿Se está asistiendo a un proceso de desarrollo en Argentina que supone cambios radicales en el proceso de acumulación de capital y que marca la diferencia con el modelo anterior? ¿Las inversiones y las iniciativas empresariales están consiguiendo aumentar la productividad y entrar en una dinámica de rendimientos crecientes? ¿La organización de la producción a través de la que se instrumentan las estrategias empresariales genera economías de escala y de diversidad y permite reducir los costos de producción? ¿En qué sentido el desarrollo urbano del territorio propicia las economías de aglomeración y de red? ¿Hasta qué punto la introducción de innovaciones genera la diferenciación de la producción, aumenta la productividad en las empresas y mejora su competitividad en los mercados nacionales e internacionales? ¿El marco institucional genera confianza y contribuye así a la reducción de los costos de producción de las empresas?

El cambio del modelo de desarrollo es un proceso todavía en curso, que no está falto de limitaciones e insuficiencias. Ante todo, conviene señalar que tanto en las actividades productivas como en el sistema financiero existen fallos del mercado que debilitan el desarrollo

(Stiglitz, 1986 y 1989). Como se ha señalado anteriormente, las cadenas de valor de las actividades agropecuarias e industriales están incompletas y además los eslabones que faltan son relevantes. En unos casos se debe a que las inversiones de las empresas multinacionales no han generado valor añadido localmente, al mismo tiempo que provocaron el cierre de explotaciones y empresas locales. En el caso de las actividades industriales, las grandes empresas locales, al utilizar maquinaria y bienes de equipo importados, dirigen sus demandas a las empresas externas y no a las empresas locales. Esto genera el debilitamiento del desarrollo del tejido productivo. Además, las actividades financieras disponen, todavía, de un amplio espacio para el desarrollo de los servicios de capital riesgo y de los mercados de capitales a largo plazo.

El desarrollo urbano parece apuntar a la formación de un sistema policéntrico de ciudades en el que los intercambios entre los centros urbanos y los asentamientos de población formen redes que fortalezcan la dotación de servicios y potencien sus recursos específicos, y hagan más competitivos a las empresas y territorios (Vázquez *et al.*, 2009). Sin embargo, para ello es necesario mejorar la conectividad de los territorios y modernizar el sistema de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Se trata de conseguir una mayor calidad de las infraestructuras como las carreteras y de reforzar el transporte ferroviario y aeronáutico, de manera que los centros de producción estén bien conectados entre sí. En el fondo subyace la necesidad de conseguir un modelo de financiación que sea operativo en la ejecución de los proyectos.

La dinámica de la transformación productiva y del cambio estructural se ve limitada por la lenta difusión de las innovaciones tecnológicas (Freeman y Soete, 1997). Las carencias tecnológicas dificultan el aumento de la productividad, sobre todo en las explotaciones y empresas que producen los cultivos agropecuarios tradicionales y los bienes industriales de bajo contenido tecnológico. Aunque durante décadas la adaptación de tecnologías externas fue suficiente para que las empresas y explotaciones se mantuvieran en el mercado local, en la actualidad la competencia internacional exige profundizar en el cambio estructural, de manera que la producción de bienes intensivos en conocimiento jueguen

un papel creciente en la estructura productiva argentina. Sin embargo, a estas necesidades y nuevas demandas no es posible darle la respuesta adecuada con un sistema de empresas en su mayoría más adaptativas que innovadoras, así como con un Sistema Nacional de Innovación que no es capaz de articular los intereses de las empresas, los centros de innovación y desarrollo y las organizaciones públicas.

Una de las cuestiones clave en el proceso de desarrollo actual de Argentina reside en que el funcionamiento de las instituciones sigue sin despertar la confianza necesaria entre los inversores y los ciudadanos, lo que conduce a unos elevados costos de transacción y de negociación que afectan a la competitividad de las empresas (North, 1994 y 2005). La debilidad institucional afecta los derechos de propiedad, el funcionamiento del sistema financiero –uno de los pilares en la financiación de las empresas y de los particulares– y también afecta la instrumentación de las políticas monetaria y fiscal. La discrecionalidad que el modelo político deja al poder ejecutivo crea inestabilidad en las instituciones políticas que trasciende a las empresas y organizaciones económicas, y que afecta a la descentralización y a la propia autonomía fiscal y financiera de las provincias y municipios.

Todo apunta, pues, a que las estrategias globales y nacionales de las empresas y de los territorios estarían configurando un modelo de desarrollo endógeno, anclado en la cultura económica y social de Argentina. Del mismo modo que en el modelo agroexportador el proceso de desarrollo se articuló alrededor de las capacidades de los territorios; tanto ahora como entonces la disponibilidad de recursos naturales se ha convertido en uno de los factores del crecimiento de los territorios. Pero, a diferencia de entonces, en el momento actual la amplitud del mercado interno supone un atractivo más para que las empresas nacionales y extranjeras inviertan en el país. Si bien las empresas multinacionales juegan un papel relevante en la transformación productiva, las empresas locales han tomado posiciones estratégicas en los mercados interiores y en el proceso de internacionalización de la producción. Esto implica que a la adopción y adaptación de innovaciones procedentes del exterior hay que añadir las innovaciones incrementales locales y, sin duda, la introducción de conocimiento

tácito a través de los recursos humanos en la producción de bienes y servicios. Por último, las provincias y los territorios están recuperando su papel de actores en el proceso de desarrollo. Esto se debe a que durante las últimas décadas el modelo territorial ha cambiado y las relaciones jerárquicas se han transformado y han tomado más presencia las relaciones asimétricas y las redes territoriales.

## 9. Comentarios finales

El artículo se iniciaba con la constatación de que el modelo económico argentino produce en la actualidad exclusión social y fuertes desigualdades económicas entre los territorios. A continuación, se argumentaba que la integración económica y la modificación del marco institucional habían favorecido que, en todas las provincias, se asistiera a un proceso de transformación productiva basado en las estrategias de inversión y localización de las empresas locales y extranjeras.

Ahora bien, la continuidad del proceso de crecimiento y cambio estructural requiere que las fuerzas que estimulan la acumulación de capital afiancen los rendimientos de las inversiones. No se trata sólo de conseguir la reducción de los costos de producción, el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad de las empresas, mediante formas más flexibles de organización de la producción, la difusión de innovaciones por todo el tejido productivo, la formación de redes de ciudades, y el funcionamiento de normas y reglas que generen confianza en los inversores. Los procesos de desarrollo endógeno alcanzan los mejores efectos sobre la productividad y la competitividad cuando, además, los mecanismos internos del desarrollo interactúan entre sí, evitando que el mal funcionamiento de algunos factores limite la eficacia de los demás.

El punto de fuerza en un país de industrialización tardía como es Argentina reside en que las estrategias empresariales y las decisiones de inversión se orientan hacia los espacios innovadores de las áreas centrales y de las áreas periféricas. Las empresas locales y externas utilizan el potencial de desarrollo de cada territorio para producir bienes y servicios para los mercados nacionales e internacionales. Pero, como se ha indicado anteriormente,

los resultados de las fuerzas del desarrollo son limitados, ya que se producen fallos en los mercados de bienes y servicios, una parte importante del tejido productivo tiene un comportamiento adaptativo ante las innovaciones tecnológicas, y las instituciones económicas y políticas no crean las condiciones suficientes para que se produzca un proceso de desarrollo autosostenido en todos los territorios.

En tiempos como los actuales, de grandes transformaciones y en los que en los territorios se presentan grandes desafíos como erradicar la pobreza y conseguir que el proceso de desarrollo se refuerce en las provincias, conviene tener presente que el Estado y el mercado no son excluyentes sino que son complementarios. Por lo tanto, parece adecuado adoptar una política de desarrollo que redefina la relación entre el Estado y el mercado. Nada mejor, entonces, que combinar las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, y comercial) y de infraestructuras, con las políticas de desarrollo territorial (como las de desarrollo empresarial, de innovación y urbanísticas), diseñadas y ejecutadas por los actores locales de los municipios y de las provincias.

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Oscar Madoery, Elena Saraceno y Jaime Campos los comentarios a un texto anterior.

---

## Territorial Diversity and Endogenous Development in Argentina

---

### 1. Introduction

Argentina is a highly developed country with strong social and territorial disparities. As other countries of late industrialization, it is currently going through a process of growth and structural change. Companies and activities located in the most active territories articulate economic dynamics. These guide the process

while they introduce and spread innovations in the production system. Transformations in the accumulation mechanisms are fostering changes in the development model.

The regional issue has played a key role in the development and transformation of Argentine economy from the beginning, when *unitarios* and *federales* designed two different territorial projects. In the early XIX century, during the Industrial Revolution, the current Argentine territory was defined. This implied that the *federales* accepted a territorial organization under the leadership of Buenos Aires, as the cities around its influential area gradually became provinces and the constitutional framework was established. During the technological revolution –between the late XIX century and the early XX century– which took place after the federalization of the city of Buenos Aires, the availability of national resources resulted in the international integration of the economy. At the same time, the territories which were empty or had low population density were gradually occupied and industrialization began. The agro-export model with endogenous characteristics encouraged an increase in territorial diversity. The crisis during the 30s resulted in progressive weakening of federalism in Argentine territories.

With the information revolution, Argentina abandoned the industrial model of import substitution and joined the globalization process. The constitutional change of the early 90s meant the consolidation of the territorial system, and transformations in production affected every territory throughout the use of their development potentials. Regional economies, which had lately joined the development process, also went through a strong adjustment of their production system. This implied long-range economic and social changes which were reflected in the deeper territorial and social inequalities.

The debate on the transformations in production provoked by the current dynamics of the development forces enables the identification of the challenges faced by territories nowadays. This article states that the increasing international integration of Argentine economy and more inter-territorial competition are fostering a strong transformation in the production system. This transformation motivates the endogenous development of the territories

and results in a reorganization of the regional and urban system. However, the transformation process faces considerable flaws related to the existence of market failures in the design of the production system, innovations which spread slowly and institutional instability. This forces a redefinition of the State-market relationship while strengthening territorial development policies.<sup>1</sup>

## 2. Development, globalization and territory

Schumpeter's (1934, 1939) analysis of the development processes is useful in order to understand the transformations in production during the globalization era. He wrote during the early XX century, when the inventions and innovations, which defined the Second Industrial Revolution, restructured production and economic integration broadened with the increase in international trade, the intensification of capital flows and the expansion of multinational companies.

Today, during the information revolution, the theoretical debate focuses, as it did then, in the increase in productivity, as well as in the mechanisms which favour progress and transformations in production (Castells, 1996). After the Second World War, the concept of development (Arrow, 1962; Kuznets, 1966; and Solow, 1956) was related to self-sustained processes of growth and structural change aimed at meeting the needs and demands of the population and at improving their standard of living. These processes also pursue economic and social progress and poverty reduction. In order for this development to be sustainable in the long term, it requires an increase in productivity in every sector.

From this point of view, economic growth is possible with capital accumulation and with the implementation of knowledge and innovations in production processes. The generation headed by Romer (1986) and Lucas (1988) has taken a step forward in understanding productivity's behaviour. They argue that diminishing returns are only one of the possible results of the process of capital accumulation. There are other ways to obtain economic growth when investments in capital goods –including human capital– give increasing returns as a result of innovations and knowledge spreading among

companies, as well as of the establishment of external economies.

However, Schumpeter –after all, an institutional economist– suggested considering development from the bottom, when he argued that the factors which determine development processes are companies, innovations, markets and institutions. Schumpeter holds that the investments of industrial companies are the cause for economic development when they introduce radical innovations. These innovations force the production system, the economy and society into a discontinuous process. In his 1932 article “Development”, Schumpeter (2005) points out that the difference between growth and development is that growth refers to changes in the economic magnitudes such as production, employment, savings and investment, whereas development refers to the changes in endogenous mechanisms which imply a breach in the processes that drive economic and social progress.

This is the reason why companies’ strategies gain an important role in economic development. More competition in markets and the pursuit of investment profitability drive them to adopt the technologies that make the best use of the resources (including intangibles) and the attractions (specific resources) in cities and regions. Therefore, development can be understood as a territorial phenomenon in which those who make investment decisions, are inside the system of institutional, cultural and social relations which define each territory. In other words, production transformations take place in creative territories in which innovative companies and development driving activities establish (Vázquez, 2007).

From the 80s onwards, market integration and more competitiveness have encouraged economic, technological and institutional changes. The changes in tendencies and in demand implied imbalance as regards the existing supply of products, which altered the competitive capacity of cities and regions (not only poor economies but also wealthy economies). The relative increase in production costs (especially of workforce and electricity) affected the production features of companies and farms, which forced industrial and agricultural enterprises to close down, production plants to change location, as well as the increase in

competitive advantages in the most innovative territories. The deconcentration of production activities, the increase in outsourcing and the expansion of services to companies also introduced transformations in the economies and production systems of cities, regions and countries.

The results of the reactions to these new challenges varied according to the specific factors for endogenous development in each territory, among which we should mention the following: the enterprising capacity and the companies’ strategies, the way innovations and knowledge spread throughout the production network, the adaptation and changes of norms and rules in order to meet the needs of organizations and citizens, and the integration of companies, cities and regions in competitive and innovative networks, at national and international scale. The interaction between these mechanisms resulted in increasing investment yields and, therefore, in sustainable development of the territory (Vázquez, 2005).

In short, globalization motivated strategies in companies and territories, which also encouraged transformations in production through development mechanisms and changes in the division of work space, as well as the establishment of a new territorial system at global scale. The response of economic, social and political agents has increased the diversity in the economic and territorial system as well as territorial competitiveness. Consequently, although current global strategies of companies and territories face conflicts, they contribute to the transformations in production and to the development of cities, regions and countries.

### **3. Development and territorial inequalities in Argentina**

The dynamics of Argentine territories, as well as the transformations in their production systems and territorial inequalities are topics which have been thoroughly analyzed (Cao and Vaca, 2006; Gatto, 2008; Ministerio de Planificación, 2008; Romero and Rofman, 1973). Throughout time, the provinces’ position in the regional system has been changing in relation to the mechanisms through which their establishment in the economic system took place,

as well as to the comparative advantages of each territory. Nowadays, a restructuring process for production is taking place in every territory, related to the increasing integration of Argentine economy in international markets.

The Pampa Húmeda (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe and Ciudad de Buenos Aires) is the region comprising the territories which have led, since the late XIX century, the development process through the production of agriculture and stockbreeding goods for international markets. After the crisis of the 30s, these territories concentrated the investments from the process of import-substituting industrialization. The Northwest (Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero and Jujuy), the Northeast (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa and Misiones) and Cuyo (Mendoza, San Luis, San Juan and La Rioja) are the territories of regional economies. These had their own production dynamics which weakened with the victory of Buenos Aires' *unitarios*, and their agricultural undertakings respond to a development model assisted by the central State. Finally, in Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego), the most dynamic territories are gradually included in the production system of the national economy, as the demand on their natural resources increases in national and international markets.

The result of the development process in Argentina has had different effects in the economic and social progress of each of the territories which promoted it. Around the middle of the present decade, production activity and the population were mainly concentrated in the Pampas and Ciudad de Buenos Aires, which produced more than 72% of the GDP and where 62% of the population lived. The territories of the North and Cuyo, on the other hand, had 19% of the GDP and 32% of the population, whereas Patagonia had 9% and 6% respectively, with increasing dynamics.

The estimates around GDP per capita showed severe territorial disparities. While the province of Santa Cruz reached 29,890 dollars in 2004, Santiago del Estero had 4,125 dollars, seven times lower. As Santa Cruz, other provinces doubled the national average: some in Patagonia (such as Tierra del Fuego and Neuquén), whose income comes from hydrocarbon exploitation, and Ciudad de Buenos Aires, gradually losing

its position in the ranking; on the other hand, some provinces in the North and Cuyo (Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, San Juan, Santiago del Estero and Tucumán) did not reach 50% of the national average.

The significant increase in GDP per capita in Argentina during the last decade, with an average growth rate above 8% between 2002 and 2009, has meant an increase in the income level in all provinces, although inequalities remain due to their structural nature (Gatto, 2008). The differences in the welfare of populations are in any case stronger as a result of the worsening living conditions of citizens with low income levels, the increase in poverty and in the accumulated shortage in infrastructure and social equipment in towns and cities (Ministerio de Planificación, 2008).

Social welfare indicators show worsening social conditions in territories undergoing strong processes of structural change. The population and housing census of 2001 showed that the highest levels of unmet basic needs are in the provinces in the North and they range from 18.4% in Catamarca to 28% in Formosa. Poverty indicators also point at the provinces in the North, but they also show there is severe shortage in the interior area of each province, no matter what their development level is. In the first semester of 2008, poverty rates in the North ranged from 24.3% of the population in Catamarca and 35.4% in Chaco, whereas in Ciudad de Buenos Aires the rates were low (7.3%), as well as in Patagonia provinces such as Santa Cruz (3.6%), Chubut (4.6%) and Tierra del Fuego (6.4%). However, poverty rates are high in metropolitan areas in the big cities, such as Gran Buenos Aires, Córdoba and Rosario, where around 75% of the poor population of the country lives.

These disparities in the economic and social welfare add up to the effects of production and increasing urbanization in the environment (Ministerio de Planificación, 2008). Dumping industrial and urban waste is a general practice in the entire country, but it is particularly evident in territories concentrating production activity and population –such as the Río de la Plata's basin–, and this affects activities such as tourism or water supply. Furthermore, there has been soil deterioration in the entire national territory as a result of the intensification of agricultural activities, including traditional



ones. Lastly, progressive deforestation –as that of the provinces of the North– has diminished forest areas during the last two decades, and this has negatively affected biodiversity.

Changes in the results of the process of growth reflect the imbalances which result from the transformations in production in territories inside the national economy (Gatto, 2008; Cao and Vaca, 2006). In the provinces of the Pampas, after a process of production adjustment towards more capital-intensive industrial activities, the production of food goods, long-lasting consumer goods and the automotive industry has regained dynamism. Traditional agricultural activities such as the production of cereal have also improved. What's more, Ciudad de Buenos Aires keeps a diversified production system in which financial services, services to companies and leisure and cultural services have become stronger.

In the provinces of Patagonia, a peculiar transformation in production has taken place with increasing specialization in activities which are natural resources-intensive and capital-intensive. This has gradually reduced the importance of sheep production, while increasing the production of oil and energy goods as well as of the chemical industry, and tourist activities have broadened. In the provinces of the North, such as Santiago del Estero and Chaco (and to a lesser extent Salta and Tucumán), the strong production adjustment focuses on strengthening agricultural activities such as the production of grain, soybean and sunflower, as well as of copper mining in Catamarca.

This strong transformation in production is due to the increase in demand, and especially in international demand (particularly the demand from Latin American partners) for agricultural (such as soybean, cereal, fruit, vegetables and legume) and stockbreeding products, for fuels and energy, for agro-industrial goods (such as oils, flours and wines) and manufacture goods (such as automobiles), which has encouraged local and foreign companies to increase investments and to introduce innovations in local production.

A characteristic feature of the last decade is the increasing bond between provincial production systems and international economy, although the provinces of Santa Fe, Buenos Aires and Córdoba concentrate around 70% of exports (72% in 2007, according to the CEI, 2008),

followed by the territories of the North and Cuyo (19.9%) and Patagonia. The information gathered by the Instituto de Desarrollo de las Economías Regionales (Institute for the Development of Regional Economies) shows that the provinces with exports increasing more than 100% in the last ten years include: San Juan (715%), Jujuy (256%), Catamarca (193%), Santa Fe (182%), Entre Ríos (153%), Córdoba (149%), Corrientes (119%) and Chubut (110%); whereas the provinces with exports increasing less than 50% include: San Luis (38%), Río Negro (36%), La Rioja (34%), Chaco (2%) and Formosa (2%).

#### **4. Business strategies and transformations in production**

Changes in the institutional framework during the early 90s, along with market deregulation, privatization of public companies, international openness and the convertibility law, set the foundations for a new economic model (Kosacoff and Ramos, 2010; Craviotti, 2009; Bustos, 2002). More competitiveness and increasing openness in the economy encouraged new strategies for investing and locating companies, modified regional economies' specialization, altered production organization and increased production without reducing social and territorial inequalities.

One of the main features of the current phase in the development process is the integration of Argentine economy in the international economic system through a strong presence of foreign capital in the economy and the internationalization of Argentine production. The increase in foreign investments during the 90s, which goes along with the privatization of public companies as well as the reduction of large national companies, allows multinational companies to use natural resources and have access to the internal market (Bordón, 2010). Their preferential sectors include: the oil industry (33.4% of the direct investments between 1992 and 2000), the manufacture industry (7.1% in food; 6.5% in the chemical industry, rubber and plastics; 4.2% in the automotive industry) and services (in telecommunications, with 8.7%; in bank and financial services, with 11.1%; in electricity, water and gas, with 11.8%).

The internationalization of Argentine

companies, as well, affected 63 companies, of which 11 are very important and employ 45,000 workers (Kosacoff, 1999; Kosacoff and Ramos, 2010). Some of them have followed global strategies, such as Techint and YPF; others pointed at Latin American markets, such as Arcor and Bagó; others have been restricted to Mercosur and neighbouring countries (such as Bemberg, Pérez Compagn and Sancor). These multinational Argentine companies have competed in national and international markets. In some cases, they were sold to foreign investors (Bemberg and YPF, for example); in others, they have strengthened their presence in Latin American markets (such as Techint and Arcor).

However, the process of international integration and of production internationalization also affected agricultural activities (Craviotti, 2009; Possetto and Núñez, 2008; Rofman *et al.* 2008; Kosacoff and Ramos, 2010). On the one hand, the internationalization of Argentine agricultural production expanded towards neighbouring countries with the aim of using natural resources and raw materials from Brazil, Uruguay, Bolivia and Paraguay, as is the case of soybean production. On the other hand, foreign multinational companies producing seeds (such as Monsanto, Dow Chemical, ICI, Bunge or Nestlé) and supermarket chains (such as Carrefour and Wal-Mart) invested in Argentina and the countries in Mercosur. Direct foreign investments encouraged the adoption of technological innovations in agricultural production and the increase in the dimension of exploitations, which favoured production modernization in regional economies, as is the case of wine in Cuyo, sugar and olive in the Northwest, tobacco, rice and cotton in the Northeast.

Global strategies of multinational companies which are put into practice through investment and localization decisions determine the organizational changes in production in Argentina. As Dunning (1993, 2001) points out, the way the local network of foreign companies is organized depends on the aims and motivations for their investments. When the aim is to use the natural resources (as in the mining and oil industries, as well as in agricultural activities) and production is oriented towards exportation, the creation of local added value is usually small. In these cases,

affiliate companies reproduce at a local level the organization of the head office. Their bonds with local production systems are weak, so the results can go no further than the creation of employment, as in the territories of the North and Patagonia.

When the aim is to have access to the national market (and eventually increase exports), affiliate companies can outsource part of their production to local companies. This is the case of the automotive industry in the Pampas (although they can turn to international suppliers) and commercial chains all over the country, which encourage economic integration by allowing the local industry to participate in one of the phases of the value chain controlled by external companies. However, integration can become more complex when affiliates are part of global production and distribution networks. This is the case of Argentine multinational companies (Kosacoff and Ramos, 2010) whose direct investments aim at exploiting the economies of specialization and at obtaining strategic assets such as innovative capacity, organizational structures and the access to distribution channels, in advanced and late-development economies.

The global strategies of foreign and Argentine multinational companies are transforming the organization of production in the territory. However, what happens in the case of national and local companies? On the one hand, large industrial companies have adopted defensive strategies by increasing capital-intensive production and the creation of clusters in increasingly specialized territories (Fritzsche and Vio, 2000). As Kosacoff and Ramos point out in a 2006 essay, when they turn to imports of parts, machinery and equipment goods, in fact, they limit the creation of value chains, because they reduce the demand made to local companies. In cases in which manufacturing development in territories is accomplished through systems of local companies (as in Rafaela), the institutional change of the 90s has evidenced that production organizations based on company networks—with considerable social capital and the strong cooperation of companies and organizations—work efficiently in competitive environments. Therefore, although the international bonds of local production systems and their integration in global chains is a big challenge, it is more

feasible when local networks have already proved their effectiveness (Costamagna, 2000; Ferraro and Costamagna, 2000).

Finally, the increase in competition as a result of the strategies of large companies and of the strong presence of multinational companies in the entire production system, as well as the changes in production organization, have resulted in recession and crisis in the systems of small and medium-sized enterprises and of micro companies. In regional economies and territories specialized in agricultural activities (Rofman, 1999; Gorenstein, 2004), inefficient exploitations have closed (as in the sugar industry in Tucumán or in cotton smallholdings in Chaco), companies have been relocated, the local machinery industry has been replaced by external companies, and services located at small urban centres have decreased. The modernization of agricultural activities transformed the production organization model. The traditional system, based on the physical effort of farmers, was abandoned after the replacement of man with machinery, the knowledge obtained through in-job experience and by self-financing the activity. Another was adopted, with different agents constituting outsourcing networks, with the introduction of new technologies and the establishment of the division between property and work.

After the way out of convertibility in 2002, the transformation process was reinforced as a result of the adjustment of company strategies, especially of local and provincial small and medium-sized enterprises. This happened because they found new business options in the internal market, which encouraged investment and favoured the creation of employment. This response from small and medium-sized enterprises is related to the State's stronger presence, which activated economic dynamics in provinces and territories. Furthermore, as Craviotti (2008) points out the presence of new ventures in small-scale productions, such as apiculture, as well as social economy and cooperativism.

## **5. Slow expansion of technological innovations in the production network**

Argentina's strong production restructuring during the last two decades has taken place

along with technological changes of broad scope in agricultural activities. However, it has not been a generalized phenomenon in the manufacturing industry. The process of adoption and adaptation of new technologies takes place in spite of the weakness of the Sistema Nacional de Innovación (National Innovation System), in those cases where agricultural and industrial activities adopt competitive strategies capable of responding effectively to the challenges created by international openness, increasing competition and convertibility (Anlló *et al.*, 2007; Thorn, K., 2005; Chudnovky, 1999; López, 2002).

From this perspective, the agriculture sector was a successful case, as demonstrated by the production boom in which grain production increased from 40 million tons in the 1995-1996 harvest to around 80 million tons in 2004-2005; milk production increased 50% between 1995 and 2005, and net meat production increased 30%. The triggering factor was the introduction of technology, which included transgenic seeds, machinery, equipment goods and raw materials, in a situation of increasing international demand, favourable prices encouraged by the appreciation of the currency value and the easy access to international credit.

As Bisang *et al.* (2005) point out, the introduction of new technologies modernized agricultural activities, helped to concentrate production, expanded the exports of a few products, strengthened the position of external investors and left traditional farming behind with the social effects mentioned. Therefore, the introduction of new technology provided an opportunity for development to those territories with better natural resources.

However, in the industrial sector –except for multinational companies such as Techint or Sidus group– the technological capacity is still limited, especially in companies which focus on activities of little added value and produce goods which are of low intensity as regards knowledge. In any case, only a few large companies are innovative companies. They frequently have foreign stock holdings and produce machinery and equipment goods, chemical products, electronic equipment or automotive products. As regards micro companies and small and medium sized companies –the sort of companies which define the Argentine production system (with over 99% of the total

amount)–, the introduction of innovations and knowledge is very scarce, especially in traditional activities such as textile production.

Anlló *et al.* (2007) show some of the factors which explain the slow diffusion of innovations in Argentine industry: the small effort of companies to innovate (1.3% of the total sales in 2004); the introduction of built-in technology in imported machinery and equipment goods; companies' little technological cooperation with the other members of the national innovation system; the high number of companies which introduce only incremental innovations in products, and only occasionally adopt process or organizational innovations.

The slow rhythm in the introduction and diffusion of innovations in the production system is related to a poor national innovation system (Thorn, 2005). In Argentina, R&D expenses are low (in 2004 it meant 0.44% of the GDP) and it lies on the participation of the public sector (the private sector finances only 33% of the R&D activities, although this number has increased during the last few years). Human resources are still well qualified compared to the rest of the Latin American countries, although the number of research workers is not enough in order to undertake the research tasks, especially in the private sector (which employs 13% of the research workers in Argentina), and generally they do not have advanced university degrees such as a PhD.

Furthermore, there is not much cooperation between companies and public research centres. Normally, innovative companies have a closer relationship with their suppliers and customers than with the organizations who participate in the National Innovation System, i.e. universities, training centres, public and private laboratories and technology transfer agencies. In fact, as Thorn (2005) points out, there seems to be a strong dissociation between companies' need for knowledge and the interests of research organizations and researchers themselves, which reduces the creation of innovations and their diffusion throughout the production network.

Finally, there are strong technological differences between territories. It is true that –as it was previously outlined– regional economies in the North have taken an important technological step as a result of the introduction of innovations in agricultural activities. However, the innovation

process has been more relevant as regards the numbers in the region of the Pampas, especially in companies and activities which have taken their production to international level. The allocation of public funds, on the other hand, focuses on territories which undertake the most qualitative projects. Therefore, when it comes to federal R&D expenses, 63% was concentrated in the Pampas in 2004 and the R&D expenses per inhabitant ranged between US\$79 per inhabitant in Gran Buenos Aires and US\$4 in Santiago del Estero. What's more, the totals approved by the Fondo Tecnológico Argentino (Argentine Technology Fund) in 2008 showed the technological inequalities –78% was meant for projects in the Pampas, 19% for those projects coming from territories in the North and Cuyo, and the remaining 3% was aimed at Patagonia.

## 6. A new model of territorial organization

During the last decades, a new way of organizing territories has been defined as a result of economic integration and structural change. The territorial system has become more complex due to the increasing specialization of spaces and the improvement in the bonds with neighbouring countries. Urban networks have been developed and this is turning Buenos Aires into a global city. Medium-sized cities have become stronger, but urban and rural area integration requires increasing connectivity and modernizing transport and communication infrastructures, which implies improving financing (Roccatagliata, 1998).

As globalization spread, Ciudad de Buenos Aires gradually joined the world's system of cities. It is a centre of political power with strong trade relations with the most dynamic global cities, particularly with those in Mercosur and Latin America. It has specialized in banking and financial services as well as in services for companies; the promotion of cultural activities and leisure services has broadened during the last decade. Although advanced segments of the National Innovation System and Argentine multinational companies are located and offer their services there, it cannot be considered a specialized centre in the creation and diffusion of knowledge. During the last decades, the relocation of especially industrial activities

has been to the metropolitan area and Gran Buenos Aires, thus strengthening the polycentric system of the Pampas.

One of the main features of the new model of territorial organization is the fact that in the last decades, medium-sized cities have acquired great dynamism (Michellini and Davies, 2009); not only capital cities, but also other medium-sized cities. This has particularly happened in territories going through a process of strong transformation in production. As regards this, provincial capital cities went through a process which was evidenced in the 1991 and 2001 census: the urban population grew in territories in the Northwest (San Salvador de Jujuy: 29%; S.F. del Valle de Catamarca: 28.1%; Salta: 26%; San Miguel de Tucumán: 12%), in the Northeast (Corrientes: 23%; Resistencia: 20%; Posadas: 25%; Santiago del Estero: 21%; Formosa: 34%) and in Cuyo (San Luis: 39%; La Rioja: 38.1%), as well as in Patagonia and the Pampas (Córdoba: 9.5%, La Plata: 8%; Santa Fe: 6%). The population in other medium-sized cities has also grown, some even more than in the provincial capital city (as in Salta, Tucumán, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero and Mendoza), and some territories have developed, such as Gran Rosario, the location of agricultural activities which have adopted technological innovations and a connection between Argentina and the rest of the world.

In order for the new model of territorial organization to be definitely established, the urban system's connectivity must improve and the transport system must be modernized. Nowadays, the increase in service activities, the gradual integration of companies in international markets and the increase in the population's mobility have created new needs and demands. Their satisfaction requires modernizing transport and communication infrastructures which were designed for another model of production and economic relations (Daus, 1983; Cristini *et al.*, 2002).

Transport infrastructures in Argentina were largely developed during the 60s and 70s and the national paved road network was doubled between 1960 and 1970 (and it increased 50% in the following decades), and their construction followed two different aims (Roccatagliata, 1998). In the Pampas and the Northeast, they were built as the development

process created the need to give products a way out for markets, whereas in Patagonia and the Northwest they were meant for supporting and encouraging the development processes in peripheral territories.

Nowadays, infrastructures are preferably built depending on the location of the production activity, and the entire network revolves around the road. As the railway began losing importance as a means of transportation during the 60s, the truck became the leading means (70% of the merchandise flow of the internal and international markets), whereas the ship followed (22%) and specialized in international trade (82% of the tonnage and 60% of the value). However, the road network lacks the quality for transportation of merchandise and passengers to be efficient. For instance, the road network paving is not enough at a national level, and, above all, at a provincial and municipal level. What's more, the network's condition (including the national network) is far from being good, according to the assessments carried out by the General Department of Roads (Dirección General de Vialidad), which indicate that during the early 2000s, 50% of the municipal network was not paved.

For decades, financing was one of the issues for the construction of the road network. Historically, it had been financed with specific taxes, until the 90s, when the system fell into crisis and the sources of finance had to be broadened. In order to do so, not only were public resources increased, but it was also decided to turn to loans from international organisms and to transfer part of the road network to the private sector for its construction, maintenance and administration. This is the way in which road corridors, integration corridors and related works, as well as bridges (such as the Rosario-Victoria bridge), highways (such as the Buenos Aires-Mar del Plata highway), tunnels and circular roads in cities have been built.

Finally, on the one hand, the new territorial model gave more flexibility to the urban system by strengthening medium-sized cities and integrating Buenos Aires into the global system of cities. On the other hand, it also established Argentine territories in the regional area of the Southern Cone, connecting these with the cities and regions of Mercosur, Chile and Bolivia, through the bioceanic axes and the North-South corridors (Ministerio de Planificación, 2008).

This way, the Atlantic-Pacific corridor allows the articulation around the axis between São Paulo and Buenos Aires of territories and cities of Porto Alegre, Montevideo, Mendoza and Santiago de Chile. Major investment projects are meant to have positive effects on the new organization of the territory.

## 7. Institutional instability

Argentina began the XX century with an institutional system which was well articulated, with good political institutions which allowed the liberal democracy to work well and with good economic institutions which encouraged the development of the market economy. The rules regulating the behaviour of organizations and economic, political and social agents fell into crisis during the 30s, creating conditions of institutional instability that still exists (Caballero and Gallo, 2008; Di Tella and Zimelman, 1973; Bustos Cara, 2002).

When democracy was re-established in 1983, more than fifty years of military governments and limited democracy came to an end, but this did not solve certain issues such as the division of powers or judicial independence. In fact, the executive power is now able to legislate without the consent of the Congress, through “necessity and urgency decrees” (*decretos de necesidad y urgencia*), and the judiciary can be interfered in their duties by the executive (Alston and Gallo, 2005). What’s more, economic institutions have difficulties because property rights are weak in the face of political intervention (as proved by the bank deposit freeze during the early 2000s) because the political model allows for a discretionary attitude from the executive power. Furthermore, the monetary policy cannot define its own organizational system: the central bank has not gained independence from the executive power, and the financial system, which had been modernized during the 90s, has failed to meet the long-term financing needs of local companies and to respond to the financial needs of the national economy.

This is related to one of the major weaknesses of the economic policy: the way the fiscal policy works, which has led provincial and federal governments to deficit. This happened due to the insufficiencies of a tax system which forced, for instance, the increase in external

debt during the early 2000s and which led to the suspension of the country’s payments. Fiscal insufficiencies have also resulted in imbalances and tension in the relationship between the federal government and the provinces because they question decentralization (Costamagna, 2007; Guadagni, 2009).

The 1994 reform of the Constitution promoted fiscal and financial autonomy of the provinces and municipalities governed under provincial constitutions. As a result, Argentina’s internal hierarchies, which defined the centre-periphery model prevailing during most part of the XX century, were reduced (Bobbio, 2002). The new regulation paved the way for the practice of budgetary, administrative and management capacities, with varying scope between provinces and municipalities. This promoted greater participation of local agents in policies affecting territorial development.

In 1983, along with democracy came the decentralization of services which were historically controlled by the State (such as schools and hospitals). However, the transfer of abilities, roles and expenses to the provinces and municipalities was accomplished without decentralizing resources. As in other countries, this resulted in imbalances between expenses and resources. Consequently, after the establishment of democracy, the asymmetry in the distribution of expenses and resources among the three administrations has grown continuously. The proportion between expenses (64.5% belonged to the nation; 30.9% to the provinces; 4.5% to municipalities) and resources (68.1%; 27.6%; and 4.3%) in 1984 gradually changed during the following decades, which meant that in 2002 the asymmetry between expenses (51.4%; 38.6%; and 10%) and income (74.4%; 19.7%; and 5.9%) was high. The issue is still unsolved today, due to the difficulty in re-establishing collecting capacities, on the one hand, and the inability to set an efficient transfer system in motion, on the other.

This gave way to discretionality, because the system of co-participation between administrations did not always fit objective criteria of distribution, frequency and automatism (Guadagni, 2009; Costamagna, 2007). Above all, automatic co-participation in national taxes, which favoured provinces and was first introduced in 1935, has been reduced during the last twenty years, with an automatic transfer from 56.6%

of the national collection in 1988 to 31.7% in 2008. As regards municipal co-participation, the transfer process turned out more complicated and did not occur automatically. This happened because there is no statute to develop the law which regulates resource transfer from the province to its municipalities, which implies the approval of each provincial parliament in order for the procedure to be effective.

Furthermore, in municipal and provincial transfer the level of discretionality is high, which limits financial autonomy. On the one hand, the State's central administration performs discretionary transfers without the existence of rules to regulate them. On the other hand, some provinces have created special funds, which they use at their discretion, in order to support municipalities when financing public works and to meet their financial needs when buying equipment, as well as for emergencies. Therefore, the legal gap in regulation weakens public expense control.

## **8. The challenges of the endogenous development of territories**

The process of growth and structural change the Argentine economy has gone through during the last decades, is noteworthy. During the years of the electric revolution, opening up to the international economy and adapting the rules and norms to the new competitive environment have allowed Argentina to fit in the international economy and to broaden its markets, thus creating a long scope process of transformations in production. The response to the changes in the environment, was mainly based on the use of natural and human resources, which transforms its potential into business projects. Encouraged by globalization, this process values local production factors and it has resulted in an endogenous development process in municipalities and provinces.

All territories participate in this process of economic and social transformations: those in central areas as well as those on the periphery, and each of them adds their economic capacity to the production process, through differentiated enterprises. Business initiatives—from agriculture, industry or services—have managed to articulate projects which combine natural and human

resources with knowledge and technology, with the aim of fostering investment yields. The availability of business, local and external capacity has been the key factor for the success of projects driving the internationalization of the production activity and the presence of local products in international markets.

Are we witnessing a development process in Argentina that implies radical changes in the process of capital accumulation and that is completely different to the previous model? Are business investments and initiatives managing to increase productivity and to start a yield-increasing dynamics? Is the organization of production, through which business strategies are implemented, creating scale and diversity economies and reducing production costs? In what way does the urban development of the territory foster agglomeration and network economies? To what extent does the introduction of innovations differentiate production, increase productivity in companies and improve their competitiveness in national and international markets? Does the institutional framework build trust and therefore contribute to the reduction of production costs in companies?

The process of transformation of the development model is still in course and does not lack limitations and insufficiencies. Above all, we must highlight that market failures in production activities as well as in the financial system are weakening development (Stiglitz, 1986 and 1989). As we have pointed out above, value chains in agricultural and industrial activities are incomplete; what's more, the missing links are relevant. In some cases, this happened because the investments of multinational companies have not created added value locally and they even caused the closure of local farms and companies. As regards industrial activities, because large local companies use imported machinery and equipment goods, they aim their demands at external companies and not at local companies. This weakens the development of the production system. Furthermore, financial activities still have room for the development of venture capital services and long-term capital markets.

Urban development seems to aim at the creation of a polycentric system of cities, in which the exchange between urban centres and population settlements form networks which strengthen the availability of services and

promote their specific resources, while making companies and territories more competitive (Vázquez *et al.*, 2009). However, to make this possible, it is necessary to improve territorial connectivity and to modernize the transport system and communication infrastructures. It is essential to obtain better quality in infrastructures such as roads and to boost rail and aeronautic transport, so as to assure a close connection between production centres. The key need is to obtain a financing model which allows the implementation of projects in an effective way.

The dynamics of transformations in production and structural change is limited by the slow diffusion of technological innovations (Freeman and Soete, 1997). The lack of technology hinders the increase in productivity, especially in farms and companies of traditional agricultural production and those which produce industrial goods of low technological level. Even though for decades the adaptation of external technologies was enough for companies and farms to remain in the local market, nowadays international competition demands a deeper structural change so that the production of knowledge-intensive goods can play an increasing role in Argentina's production structure. However, it is not possible to respond properly to these needs and new demands if the companies' system is mainly adaptive and not innovative, and if the National Innovation System is not able to articulate the interests of companies, innovation and development centres and public organizations.

One of the key issues in Argentina's current development process lies in the fact that the way institutions work still does not build the necessary confidence among investors and citizens, which leads to high transaction and negotiation costs that affect companies' competitiveness (North, 1994 and 2005). Institutional weakness affects property rights, the way the financial system works (one of the pillars for financing companies and individuals), and also the implementation of monetary and fiscal policies. The discretionality that the political model allows from the executive power has created instability in political institutions, which extends to companies and economic organizations, and which affects decentralization and fiscal and financial autonomy of provinces and municipalities.

Consequently, everything demonstrates that the global and national strategies of companies and territories are shaping an endogenous development model, anchored to Argentina's social and economic culture. As in the agro-export model, in which the development process took place around the capacities of territories, now, also, the availability of natural resources has become one of the factors behind their growth. However, unlike then, now a wider internal market implies another appealing aspect for national and foreign companies to invest in the country. Although multinational companies play a relevant role in the transformations in production, local companies have taken strategic positions in internal markets, as well as in the process of taking production to international level. This implies the need to add to the adoption and adaptation of innovations coming from the exterior, local incremental innovations and, of course, the introduction of tacit knowledge throughout the presence of human resources in the production of goods and services. Lastly, provinces and territories are recovering their role as agents in the development process. This is happening because during the last decades, the territorial model has been transformed and hierarchical relationships have changed, whereas asymmetric relationships and territorial networks have gained more presence.

## 9. Final comments

The article begins by stating that the current Argentine economic model causes social exclusion and strong economic inequalities between territories. Afterwards, we argued that economic integration and the transformation of the institutional framework has favoured, in every province, a transformation process in production based on the strategies for investment and localization of local and foreign companies.

In order for the growth process and structural change to be continual, the forces which encourage capital accumulation need to strengthen investment yields. It is not enough to manage to reduce production costs, to increase productivity and to improve companies' competitiveness through more flexible ways of organizing production, through the



diffusion of innovations throughout the entire production network or through the creation of city networks and the practice of rules and norms which build confidence in investors. Endogenous development processes give the best results as regards productivity and competitiveness when the internal mechanisms of development interact, avoiding the existence of limited efficiency in some factors, as a result of the failure of the other factors.

The strong point in a country of late industrialization, such as Argentina, lies in the fact that business strategies and investment decisions head towards the innovative spots in central and peripheral areas. Local and external companies use the development potential in each territory for the production of goods and services for national and international markets. However, as we have previously pointed out, the results of the development forces are limited, because failures occur in goods and services markets, most of the production network responds to technological innovations with an adaptive behaviour, and economic and political institutions do not create the best conditions for a self-sustaining development process to take place in all territories.

In times like these –times of big transformations and of territories facing great challenges, such as eradicating poverty and strengthening the development process in provinces– it is important to bear in mind that the State and the market are complementary, and not mutually exclusive. Therefore, the best practice seems to be the adoption of a development policy which redefines the relationship between the State and the market. The best way to do so is to combine macroeconomic policies (fiscal, monetary and commercial policies), as well as infrastructure policies, with territorial development policies (such as business development policies, innovation policies and urban policies), designed and practiced by local agents in provinces and municipalities.

---

<sup>1</sup> The author thanks Oscar Madoery, Elena Saraceno and Jaime Campos for the comments on a previous article.

Traducción: Carolina Piola

## Referencias bibliográficas

- Alston, L. J. y Gallo, A. (2005) “The Erosion of Checks and Balances in Argentina and the rise of Populism in Argentina: An explanation for Argentina’s Economic Slide from the Top Ten”, Working Paper PEC2005-001, University of Colorado.
- Anlló, G., Lugones, G. y Peirano, F. (2007) “La innovación en la Argentina post-devaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro” en: Kosacoff, B. et ál. (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Arrow, K. J. (1962) “The economic implications of learning by doing” en *Review of Economic Studies*, n° 29: 155-173.
- Bisang, R., Novick, M., Sztulwark, S. y Yoguel, G. (2005) “Las redes de producción y el empleo” en: Casalet, M., Cimoli, M. y Yoguel, G. *Redes, Jerarquías dinámicas y productivas. Experiencias en Europa y América Latina*, FLACSO-OIT, Buenos Aires.
- Bobbio, L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bordón Ojeda, M. (2010) “La inversión extranjera directa en Argentina. El caso de la inversión española” en *Informes OMAL, Segundo Observatorio de Multinacionales de América Latina*, Asociación Paz con Dignidad, Madrid.
- Bustos Cara, R. (2002) “Los sistemas territoriales. Etapas de estructuración y destrucción creadora en Argentina” en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n° 22: 113-129.
- Caballero, G. y Gallo, A. (2008) “Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000)” en *Revista de Economía Mundial*, n° 20: 99-137.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006) “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial” en *Revista Eure*, n° 95: 95-111.
- Castells, M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Malden.
- CEI, (2008) “Exportaciones Provinciales del año 2007” (mimeo), Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Buenos Aires.

- Chudnovsky, D. (1999) "Science and Technology Policy and the National Innovation System in Argentina" en *CEPAL Review*, n° 67: 157-176.
- Costamagna, P. (2000) "Rafaela, una experiencia pionera de desarrollo económico local en Argentina" en Aghon, G., Alburquerque, F. y Cortes, P. (eds.) (2000) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, CEPAL y GTZ, Santiago de Chile.
- Costamagna, P. (2007) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*, ILPES CEPAL, Santiago de Chile.
- Craviotti, C.V. (2009) "Dinámicas Territoriales pampeanas y microemprendimientos agrarios en sujetos vulnerables" en *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, n° 156: 151-172.
- Cristini, M., Moya, R. y Bermúdez, G. (2002) "Infraestructura y costos de logística en la Argentina" Documento de Trabajo, n° 75, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- Daus, F. A. (1983) *El subdesarrollo latinoamericano*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Di Tella, G. y Zimelman, M. (1973) *Los ciclos económicos argentinos*, Paidós, Buenos Aires.
- Dunning, J. (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- Dunning, J. (2001) *Global Capitalism at Bay?* Routledge, Londres y Nueva York.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000) "Entorno institucional y desarrollo Productivo Local. El caso de Rafaela", Documento LC/BUE/R 246. CEPAL, Buenos Aires.
- Freeman, C. y Soete, L. (1997) *The Economics of Industrial Innovation*, The MIT Press. Cambridge.
- Fritzsche, F. y Vio, M. (2000) "Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Revista Eure*, n° 76: 25-45.
- Gatto, F. (2008) "Crecimiento económico y desigualdades territoriales" en Kosacoff, B. (ed.) (2007) *Crisis, recuperación económica, y nuevos dilemas. La Economía Argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Gorenstein, S. (2004) "Transformación productiva e instituciones del mundo rural en Argentina" (mimeo) CONICET, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Guadagni, A.A. (2009) "El pacto Fundacional aún pendiente: La Coparticipación Federal de los impuestos", Informe especial, n° 4003. *Econometría S. A.*, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1999) "El caso argentino" en Chudnovsky, D. Kosacoff, B. y López, A. (eds.) (1999) *Las multinacionales latinoamericanas: su estrategia en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2010) "Tres fases de la internacionalización de las empresas industriales argentinas. Una historia de pioneros, incursiones y fragilidad" en *Universia Business Review*, Primer cuatrimestre: 56-75.
- Kuznets, S. (1966) *Modern Economic Growth*. Yale University Press, New Haven.
- López, A. (2002) "Industrialización sustitutiva de importaciones y Sistema Nacional de Innovación: un análisis del caso argentino" en *Redes*, vol. 10, n° 19: 43-85.
- Lucas, R.E. (1988) "On the mechanics of economic development" en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1: 129-144.
- Michellini, J. y Davies, C. (2009) "Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino", Documentos de trabajo n° 5, Gedeur, Madrid.
- Ministerio de Planificación (2008) Plan estratégico territorial, Buenos Aires.
- North, D. C. (1994) "Economic performance through time" en *American Economic Review*, n° 83 (3): 359-368.
- North, D. C. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey.
- Possetto, M. y Núñez, S. (2008) "Cadenas de valor en el sector agroindustrial en la provincia de San Luis" (mimeo), Universidad Nacional de San Luis.
- Roccatagliata, J. A. (1998) *Geografía Económica de Argentina*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Rofman, A. B. (1999). "Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales" en *Revista Realidad Económica*, n° 162: 107-136.
- Rofman, A., García, A., García, L., Lampreabe, F., Rodríguez, E. y Vázquez Blanco, J.M. (2008) "Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad" en *Revista Realidad Económica*, n° 240: 97-132.
- Romer, M. P. (1986) "Increasing returns and long run growth" en *Journal of Political Economy*, n° 94: 1002-1037.
- Romero, L. y Rofman, A. (1973) *Sistema*

- socioeconómico y estructura regional en Argentina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, (primera edición en alemán, 1911).
- Schumpeter, J. A. (1939) *Business Cycles*. New York: McGraw-Hill.
- Schumpeter, J. A. (2005) "Development" en *The Journal of Economic Literature*, XLIII (1): 108-120.
- Solow, R. (1956) "A contribution to the theory of economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, n° 78: 65-94.
- Stiglitz, E. J. (1986) "The new development economics" en *World Development*, n° 14 (2): 257-265.
- Stiglitz, E. J. (1989) "Financial markets and development" en *Oxford Review of Economic Policy*, n° 5 (4): 55-68.
- Thorn, K. (2005) "Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina" Informe, Banco Mundial, Washington.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. (2007) "Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo" en *Revista Cultura Económica*, n° 69: 38-57.
- Vázquez Barquero, A., Seisdedos, G. y Lacalle, M.C. (2009) *Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.