

**Globalización y ajuste en la realidad regional
argentina: reestructuración o difusión de la
pobreza?**

Mabel Manzanal

Resumen:

En este trabajo se sostiene que la reestructuración socioeconómica operada y reclamada, alegando la necesidad resultante de los procesos de globalización a escala mundial, es una nueva adaptación de las estructuras nacionales, regionales y locales, al proceso de concentración del capital. Concentración que en la Argentina ha adquirido una profundidad y magnitud que se torna inaceptable dada la eficiencia económica y social necesaria para la consecución de políticas públicas bajo gobiernos democráticos. Ello resulta evidente, por ejemplo, al analizar las particularidades socioeconómicas que asume la reestructuración actual en las economías regionales. En especial, en el contexto de la política neoliberal de ajuste ortodoxo del gobierno del presidente Menem. Una versión anterior de este trabajo fue presentada al Seminario Internacional: "Impactos territoriales de la Reestructuración", organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mabel Manzanal es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-, y profesora titular regular de Economía en la Facultad de Filosofía y Letras -FFLL- de la UBA. Su lugar de trabajo es el Instituto de Geografía de FFLL-UBA-.

INTRODUCCION

La reestructuración económica y social que se opera en la última década en casi todos los países del mundo se justifica por la caída de la tasa de ganancia y/o por la detención del crecimiento. Y de aquí, entonces, se explica la necesidad de los países latinoamericanos y de sus gobiernos de adecuar y conformar sus políticas al contexto mundial, de modo de afrontar y superar esta nueva realidad. El objetivo orientador de las estrategias que se diseñan es, básicamente, *mejorar y ampliar la competitividad nacional en el mercado mundial y/o regional*, flexibilizando la producción, adecuándola a las demandas del mercado y descubriendo nichos de consumos no satisfechos.

Sin embargo, ¿desde qué lugar de una nación se hacen estas propuestas y a quién se dirigen?. No se habla del origen, de la causa última que obliga a introducir estos cambios. Es decir, no se dice que ellos son el resultado de un proceso de concentración del capital creciente y agudizado en las últimas décadas.

Calcagno y Calcagno (1995:41) sostienen que :

"En vez de decir claramente que se eligen determinadas políticas, con beneficiarios y perjudicados bien definidos, se afirma que, por razones objetivas, esta política es la única posible. Y es cierto que es la única posible una vez que se aceptó la sangría de la deuda y la condicionalidad externa, una vez que se decidió adecuarse a la actual estructura de poder económico y mantener la actual distribución del ingreso y de la riqueza".

Si aceptamos que lo que se está dando es un excesivo proceso de concentración del capital, entonces basta con recordar dos premisas por demás conocidas pero aparentemente olvidadas:

a) El aumento de la concentración del capital lleva implícito una caída en la tasa de ganancia. O lo que es lo mismo: la baja en la tasa de ganancia es un resultado esperable del proceso de concentración.

b) El aumento de la concentración implica disminución del consumo de los sectores mayoritarios de la población. Esto en términos económicos puede subsanarse, transitoriamente, aumentando el consumo de los sectores de altos ingresos y/o desarrollando nuevas exportaciones.¹ De todas maneras a mediano plazo aparecerán problemas sociopolíticos y económicos. Por un lado, la disminución de ingresos y consumo de la población mayoritaria acarrea graves consecuencias sociales -desocupación, descontento y conflictividad sectorial y regional, delincuencia, desintegración de la familia, etc.-. Ello no puede ignorarse en sistemas democráticos de gobierno. Por otra parte, un mercado interno reducido limita las posibilidades de integración y negociación en mercados regionales como el Mercosur.

Es decir, es utópico proponer un crecimiento del producto interno a largo plazo que no tenga en cuenta a los sectores mayoritarios de la población nacional y, asimismo, que no articule la actividad de la gran empresa -de capital nacional o internacional- con el desarrollo de la pequeña y mediana.

Entonces consideramos que:

a) la reestructuración socioeconómica operada y reclamada es una nueva adaptación - aunque más traumática que la que se dió en otros momentos históricos- de las estructuras nacionales, regionales y locales, al proceso reciente de concentración del capital a nivel mundial; y

b) en la Argentina, por lo menos, esta concentración ha adquirido una profundidad y magnitud que resulta inaceptable dada

¹ Lo cuál además de tener su propio límite, es bastante utópico para países como Argentina, con una mayoría de población vinculada al mercado interno, con altas tasas de desocupación y en un contexto mundial muy competitivo y con importantes avances tecnológicos.

la eficiencia económica y social necesaria para la consecución de las políticas públicas bajo gobiernos democráticos.

En realidad, la historia económica latinoamericana revela con absoluta claridad que, desde la segunda mitad de este siglo, la concentración del capital, y su permanente reestructuración y expansión (sectorial y espacial), viene condicionando y afectando el crecimiento, el desarrollo, y las condiciones de vida de la población de menores recursos. Desde luego que hoy día aparecen otras manifestaciones, como por ejemplo que estas restricciones están alcanzando a nuevos grupos de población -eximidos hasta el presente de las privaciones sufridas por los sectores de menores recursos-. Es el caso de la población identificada popularmente como "clase media", su estrato más bajo observa -incluso en el primer mundo- como se deterioran aceleradamente sus condiciones de vida, y especialmente sus niveles de ingresos y/o pérdida del empleo.

En los párrafos que siguen desentrañamos algunas de las particularidades de la reestructuración actual en las economías regionales de la Argentina; y en especial sus efectos en relación al espacio, la población y las actividades productivas.

Pero antes daremos una rápida perspectiva de ciertas características de la política socioeconómica del gobierno del presidente Menem que importan en el análisis regional.

LA POLITICA LIBERAL DE AJUSTE ORTODOXO: SUS LOGROS Y CONDICIONAMIENTOS

Consideramos que la actual política del gobierno justicialista (1989-1995) constituye en la Argentina el ejemplo más acabado del modelo de ajuste liberal-ortodoxo reclamado por el actual proceso de globalización y reestructuración económica

mundial.

No desconocemos que el ajuste comenzó antes y que muchas de las medidas de este gobierno intentaron implementarse durante el gobierno radical del presidente Alfonsín (1983-1989). Sin embargo sólo un lustro después, y con el justicialismo en el poder, se dieron las condiciones sociopolíticas que permitieron su implementación. (básicamente apoyo empresario con sindicatos controlados y debilitados, y fuerzas armadas desgastadas y prescindentes del accionar político)

A tal punto es una política modelo, que incluso se lo postula como ejemplo en los centros de poder mundial, siendo el ministro de economía Cavallo un referente indiscutido. Y, efectivamente, es así, porque:

a) Esta diseñada siguiendo los condicionantes impuestos por el proceso de globalización a escala mundial (liberalización y apertura del mercado en general, desregulación de la intervención estatal sobre el desenvolvimiento económico privado, privatización de los bienes públicos rentables, flexibilización laboral, ventajas para la localización de empresas transnacionales).

b) Se ejecuta sin intentar revertir, ni limitar sus efectos negativos respecto a las condiciones de vida de la mayoría de la población de menores recursos. No persigue la búsqueda del bienestar social como parte integrante del modelo. Es decir, no busca aplicar una política social de tipo "institucional-redistributivo", proveyendo, fuera del mercado, servicios universales bajo el principio de la necesidad (Lo Vuolo, 1995: 249).

Si bien con contradicciones, las políticas sociales que se aplican tienen un estilo residual o industrial meritocrático².

² El modelo residual es aquél en que las instituciones intervienen sólo temporariamente, cuando el mercado privado y la familia se quiebran. Por su parte

Y en este contexto los programas sociales resultantes no pueden detener el deterioro generalizado de las condiciones de vida; porque el punto de referencia de la política social es la "pobreza" (identificada con el sector al que el mercado no puede satisfacer por falta de demanda solvente). Es decir, su objetivo es llegar sólo a quienes "acrediten" ser "pobres" (ibidem: 277), y como tales no pueden proveerse de estos servicios en el mercado dada su falta absoluta de recursos.

¿Pero existen logros que desde una postura diferente debamos reconocer a esta política? Si y no. No podemos dar una respuesta taxativa pues si bien hay metas con las que coincidimos, no acordamos con la forma, ni los medios. Es el caso de: la estabilidad económica y la notable desaceleración de la inflación alcanzada; de ciertas reformas estructurales, institucionales y administrativas; de determinados incrementos de productividad sectorial; de cierta expansión de la demanda de bienes durables asociada a la recomposición del crédito comercial; del aumento de la inversión extranjera directa.³ ,

La cuestión preocupante no es que éstos sean resultados en parte parciales y quizá transitorios, sino cómo se llegó a ellos, bajo qué condicionamientos limitante del accionar futuro, ¿cuál

el "modelo 'industrial-meritocrático' incorpora instituciones de bienestar social como adjuntas a la economía, y sostiene que las necesidades sociales deben ser alcanzadas en base al mérito, los rendimientos en el trabajo y la productividad". (ibidem: 249).

³ El PBI se incrementó casi un 9% en 1991 y 1992, un 6% en 1993, superando los niveles máximos desde 1980. Por su parte la entrada neta de capitales fue: en 1991 3,2 mil millones de dólares, en 1992 más de 11 mil millones de dólares, y en 1993 casi 11 mil millones de dólares (Pfr. Kosacoff, 1995: 109).

es su direccionalidad?, ¿hacia dónde va el desarrollo nacional?.

Esta inquietud está latente entre políticos y analistas del caso argentino y no solamente entre quiénes tienen posiciones ideológicas totalmente contrapuestas a las del gobierno de Menem.

Aún aquéllos que expresan su reconocimiento explícito por lo realizado, entienden que deben buscarse propuestas para direccionar el programa futuro. Nos importa destacar, asimismo, que repetidamente aparece la preocupación por el nivel que ha alcanzado la concentración del capital en la Argentina. Veamos dos buenos referentes al respecto. Uno es el análisis de la política del gobierno de Menem hecho por Gerchunoff y Machinea (1995: 41) -ambos funcionarios del área económica durante el gobierno radical anterior del presidente Alfonsín-. Ellos sostienen:

"Lo que el gobierno del presidente Menem nos dejará al cabo de su mandato es una combinación de elementos en desequilibrio: estabilidad, pero con precios relativos que discriminan contra la producción industrial y agropecuaria; equilibrio fiscal, pero logrado con impuestos regresivos y manteniendo un Estado todavía incapaz de ejercer sus viejos y nuevos roles; inversiones privadas en aumento, pero sesgadas a sectores que no garantizan una inserción competitiva en el mundo; fuertes incrementos de productividad, pero acompañados de una alta tasa de desempleo y de *una concentración de la propiedad que parece haber ido más allá de lo necesario*; baja tasa de ahorro, y por lo tanto la necesidad de apelar al endeudamiento externo en una magnitud que arroja dudas sobre la viabilidad de largo lazo del programa económico".
(cursiva nuestra).

La otra referencia es de Chudnovksy, López y Porta (1995) y se refiere específicamente a las posibilidades y limitaciones del aumento de la inversión extranjera directa (IED); la que ha jugado un rol trascendente en el programa del gobierno y que

fue atraída especialmente por el plan de privatizaciones, la estabilidad de la política económica y la perspectiva de la demanda. Estos autores señalan⁴:

"Indudablemente favorecidas por las tendencias de los mercados internacionales, las políticas implementadas desde 1990 en la Argentina atrajeron un volumen considerable de IED... Sin embargo, cabe señalar que el escenario internacional está virando hacia condiciones 'más duras', el ingreso previsto en lo que resta por privatizar es de un monto relativamente menor y no parecen multiplicarse las oportunidades de mercado que han atraído hasta el momento flujos espontáneos."

"En un primer momento por el desequilibrio fiscal y posteriormente por el desequilibrio externo, el gobierno tuvo siempre una concepción 'financiera' o 'de caja' de la IED. Las preocupaciones oficiales en esta materia se concentraron en garantizar cantidad y desestimaron los problemas de calidad de la IED. Es posible también que se haya considerado a la calidad un atributo endógeno o, más aún, inherente a la IED. Sin embargo, *su contribución a la formación de capital, al desarrollo de mayor capacidad competitiva y al proceso de transferencia tecnológica en el período reciente resulta relativamente escaso, y ahí dónde los niveles de aporte son mayores, responden en general a metas concertadas o exigidas. ...*"

"Al mismo tiempo... el actual proceso de reestructuración de la economía argentina... toma la forma de *una fuerte concentración patrimonial. Frente a esta situación, es necesario desarrollar e implementar instrumentos efectivos de acción que inhiban o sancionen el abuso de posiciones dominantes y las prácticas monopólicas*" (cursiva nuestra -ibidem: 60-).

En definitiva, el resultado es que son los asalariados, cuentapropistas y pequeños y medianos empresarios -pymes- los

⁴. El ingreso de IED en Argentina en relación a finales de los años '80 (u\$s 1.000 millones en promedio) se ha multiplicado por cuatro en 1992 y por seis en 1993 (ibidem: 35). Más del 60% de la inversión en los sectores privatizados es de origen externo (ibidem: 39).

sectores sociales directamente afectados. Y, entre éstos, es la población localizada en las áreas extrapampeanas la que vive más agudamente estas restricciones, como veremos en el punto siguiente. Todo lo cual se manifiesta:

a) En términos ocupacionales y productivos, vía desocupación, subocupación o desplazamiento de asalariados y pymes, a causa de la concentración capitalista, económica, productiva y tecnológica.

b) En términos de asistencia social, a través del deterioro de las condiciones de vida en materia de salud, educación y seguridad (y en menor medida vivienda). Pues el rol del Estado subsidiario es impulsar que el mercado satisfaga estos ámbitos de acción, que en otro contexto correspondían al sector público, con un criterio de aplicación universalista.

En lo que sigue veremos algunos de los contenidos y efectos de la política de ajuste en las economías regionales.

LAS ECONOMIAS REGIONALES, SUS DIFICULTADES E INCERTIDUMBRES EN EL CONTEXTO DE LAS POLITICAS DE AJUSTE

Regionalizando el territorio nacional ⁵

La desigual conformación espacial de la Argentina en ciertas áreas se acentúa con el tiempo. Sus diferenciaciones espaciales son de antigua data y hoy día expresan formas particulares de predominio y de penetración capitalista en cada zona. Así la región pampeana tiene una antigua inserción capitalista que se filtró en todos sus principales procesos productivos, de donde su desarrollo social y económico en mucho se asemeja al típico de zonas similares de las economías

⁵ Este apartado y el siguiente constituyen una síntesis de Manzanal, 1993: 518.

centrales desarrolladas⁶. De aquí que las provincias pampeanas centrales (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé) integran el grupo que identificamos como el área de **desarrollo capitalista dinámico**, en el cual incorporamos también a Mendoza, por sus similares características en el desarrollo capitalista.

⁶ Predominio de condiciones capitalistas en una región significa que su dinámica de desarrollo se caracteriza por: a) formas capitalistas de producción en la mayoría de sus sectores económicos; b) renovación y modernización de las técnicas de producción; c) mayor peso relativo de la fuerza de trabajo capacitada; d) elevada flexibilidad de los procesos productivos y de trabajo; e) dotación de infraestructura económica y social acorde con este desarrollo de las fuerzas productivas; f) condiciones favorables para la generación y reinversión del excedente económico (Pfr Manzanal, *ibid*: 518; véase también Manzanal y Rofman, 1989: 9).

Coexistiendo con la pampa húmeda, otras regiones argentinas muestran un desarrollo capitalista más débil -escasamente difundido y con signos manifiestos de innegable atraso- y, conjuntamente, resabios de implantaciones productivas marginales, tradicionales, precapitalistas, campesinas. Es el caso de las provincias localizadas en el norte y oeste (excepto Mendoza) que comparten, en general, una antigua ocupación de su territorio, que data de la época colonial, y aún anterior.⁷ A este conjunto regional lo denominamos área de **desarrollo capitalista limitado**, porque la penetración capitalista en la región es escasa y lenta y su difusión en el conjunto de las actividades locales es insuficiente y pasiva, con la excepción de producciones bien acotadas y puntuales de vigorosa dinámica. En un trabajo anterior señalábamos la presencia en este área de:

"fuertes remanentes de modalidades no capitalistas o precapitalistas, propias de etapas históricas anteriores, al mismo tiempo que las manifestaciones que asumen plenamente carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión (Manzanal y Rofman; ibid:10).

⁷. Este conjunto está formado por las provincias localizadas en el: a) noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; b) noreste: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones; y c) oeste: San Luis, y San Juan. En otros análisis se consideran que Entre Ríos y San Luis son pampas marginales y, por lo tanto, forman parte de la pampa húmeda.

Finalmente están las áreas de nueva inserción en el sistema nacional: se trata de la región comúnmente conocida como Patagonia (norte y sur) que recién con la campaña al desierto a fines del siglo pasado se incorpora a la organización socioeconómica y productiva argentina⁸. Es una zona de ocupación poblacional reciente, que por su dotación de recursos naturales (petróleo, gas, minerales) y por las regalías provenientes de la explotación de los mismos ha tenido una dinámica económica excepcional; resultado tanto de dicha explotación como de la construcción de obras públicas y privadas con el producto de las regalías. En su desarrollo productivo combina formas capitalistas avanzadas y tradicionales, de aquí que a este área la denominamos de **desarrollo capitalista mixto**.

Su escaso y nuevo poblamiento, sus ventajas comparativas en recursos petrolíferos, y su relativamente reciente desarrollo económico -combinando formas capitalistas avanzadas y tradicionales, sin conexiones entre sí- diferencia a esta zona de las dos anteriores y por ello requiere un tratamiento propio.

Los emprendimientos avanzados están en su mayoría vinculados a la explotación de los recursos naturales, además de ciertas grandes empresas integradas dedicadas a la producción frutícola (manzanas y peras) y localizadas en el Alto Valle de Rio Negro y Neuquén, y de las empresas dedicadas a la electrónica y localizadas en Tierra del Fuego (resultado de la promoción industrial allí operada). Simultáneamente, los emprendimientos capitalistas tradicionales se vinculan con la producción lanera, las empresas hortifrutícolas medianas y pequeñas, la

⁸. La Patagonia debe su nombre a que estaba habitada por los indios patagones y está conformada por las provincias de La Pampa, Rio Negro, Neuquén (zona norte o Comahue) y Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (zona sur). La Pampa también tiene una ubicación no demasiado definida, si bien nosotros la integramos a la patagonia norte otros autores la incluyen junto con las pampeanas marginales (San Luis y Entre Rios).

construcción, la explotación minera, etc..

La dinámica regional operada desde mediados de los años 70

Nuevos interrogantes se han planteado en la temática regional por lo pujantes desarrollos capitalistas que, avanzada la década del '70, comienzan a operarse en el ámbito regional argentino. Aunque de efectos acotados, tanto espacial como sectorialmente, constituyen alternativas que requieren estudio y reflexión.

Es, por ejemplo, el caso de la producción forestal y porotera en el chaco-salteño, la expansión cerealera (sorgo, soja, jojoba) del noroeste, la producción citrícola en el noreste, noroeste y en la Patagonia norte (naranjas y mandarinas en Corrientes y Entre Ríos, limón en Tucumán, y la renovación tecnológica en la producción de manzanas y peras en el Alto Valle de Rio Negro y Neuquén). Asimismo es también el caso de la localización industrial en numerosas provincias (o territorios en su momento) como: Catamarca, La Rioja, San Luis, San Juan, Tierra del Fuego, que se beneficiaron de la promoción industrial iniciada en 1973, utilizando mecanismos desgravatorios.

En el conjunto regional, la contribución de estos procesos productivos al ingreso y el empleo ha sido reducida, porque son liderados por grandes empresas, por agentes extraregionales, o por sectores totalmente diferenciados de la mayoría de los productores locales. Y ello explica que el resultado promedio final frecuentemente se exprese como: a) baja utilización de mano de obra; b) casi nula reinversión de ganancias; y c) deterioro del medioambiente por superexplotación del suelo -como en las áreas salteñas productoras de poroto-.

Por otra parte, en el control de estos nuevos o renovados

procesos cada vez se incrementa más la presencia de grandes empresas transnacionales, integradas horizontal y verticalmente.

Ellas se expanden diversificando su producción e interviniendo simultáneamente en diversas regiones. Su desiderátum es el control de la comercialización y el desarrollo y dominio de la producción exportable⁹.

En particular, la promoción industrial produjo una relativa desconcentración sectorial del área pampeana y fue posible por el desarrollo de nuevas tecnologías con menores requerimientos de calificación en la mano de obra manual y directa. En estas promociones predominaron los altos incentivos fiscales, que subsidiaron la tasa de ganancia. Pero junto con el ajuste se desató la crisis de estos regímenes, porque:

⁹. Para una mayor precisión sobre las características de estos procesos y de los actores intervinientes véanse los trabajos de Gutman (1990) y Reboratti (1990).

a) Constituyeron un ámbito de conflicto entre los grupos económicos nacionales y los internacionales (FMI, bancos acreedores y empresas transnacionales): mientras los primeros se beneficiaron y consolidaron con ellos, los segundos poco los usaron.¹⁰

b) La promoción -al utilizar recursos estatales- filtra fondos para el pago de la deuda externa -objetivo central del ajuste-.

De todas maneras, debemos reconocer que a pesar de sus numerosas limitaciones, el desarrollo de estos procesos productivos plantearon una alternativa regional; que en ciertos casos logró mejorar: 1) la situación socioeconómica de cierta población regional, y 2) la posición de algunas áreas respecto al eje pampeano. Específicamente, es posible visualizar efectos positivos, aunque acotados, en cuanto a: a) producción y/o empleo; b) integración entre regiones fronterizas (tratado del Norte Grande, proyecto de integración de las provincias cuyanas con Chile, Mercosur); c) capacitación empresarial, profesional y gubernamental, para vincularse comercialmente con el resto del mundo; e) formación y capacitación de la mano de obra involucrada en nuevos métodos de trabajo ; y f) aumento de la conciencia social respecto a posibilidades y limitaciones regionales y locales.

Ajuste, reestructuración y limitantes estructurales de las economías regionales

Todo lo señalado, no evita que en la actualidad *las economías regionales*, distantes del centro político de decisión y de los grandes concentraciones de consumo, producción y

¹⁰ Para mayores precisiones al respecto véase Gerber y Yañez (1989: 330).

servicios, sean más sensibles a la política neoliberal de ajuste ortodoxo que el área pampeana. Porque, en definitiva -y salvo contadas excepciones-, continúan caracterizándose por: a) una escasa diversificación económica; b) un desarrollo estrechamente ligado a la producción de bienes para el mercado interno (tanto en cuanto a su población como a sus actividades económicas); y c) una presencia mayoritaria de pequeñas y medianas empresas - productivas, comerciales y de servicios-.

La actual realidad regional es el resultado de una génesis histórico-estructural, cuyos orígenes en algunos casos antecede a la organización capitalista nacional (1850). Precisamente Rofman (1995: 163) sostiene que lo que actualmente se observa en estos territorios:

"... no es otra cosa que la acumulación de procesos que, en períodos sucesivos, fueron desencadenando profundos desbalances en los niveles promedio de generación de producto y productividad, en la captación de ingreso y en los patrones de calidad de vida de los habitantes de dichas regiones en relación a los asentados en la Pampa Húmeda y en comparación con el promedio nacional."

Entonces, en la mayoría de estas zonas, las acciones alternativas que pueden practicarse frente a la política de ajuste, con un Estado subsidiario que espera que el mercado resuelva problemas y conflictos, son limitadas (y aún casi inexistentes en algunas de ellas).

No es posible transformar estas estructuras regionales, generalmente especializadas y monoproductoras, con el exclusivo accionar de las fuerzas de mercado, porque operan en un contexto con: a) salarios retrasados; b) tarifas en aumento por las privatizaciones de los servicios públicos (electricidad, gas,

comunicaciones, transporte, peaje); c) importación masiva de artículos de consumo compitiendo con la producción nacional y regional; d) mantenimiento del "alto costo argentino" (y, en particular, provincias con tasas de interés dos y tres puntos superiores a las de Buenos Aires); e) presión impositiva mayor para los sectores de pymes; etc..

Lo que finalmente ocurre es que la *potencial reestructuración regional en estas condiciones resulta ser en una profundización de las debilidades estructurales previamente existentes:*

"...este intento de recomponer el modelo de acumulación sobre nuevas bases *fortalece y potencia los fenómenos de rezago estructural instalados en la mayor parte de las regiones* bajo observación desde largo tiempo atrás" (ibidem: 164, cursiva nuestra).

Asimismo no existen beneficios económicos capitalistas capaces de afrontar nuevas reestructuraciones en las condiciones antedichas, de aquí la sucesión de quiebras económicas entre las pymes y los pequeños productores.¹¹ Tampoco es posible esperar que estas costosas transformaciones provengan de la inversión extraregional autónoma (nacional o extranjera); preocupada por lograr beneficios máximos aprovechando un contexto político permisivo y por extraer el mayor usufructo de la libertad de acción que otorga un Estado subsidiario y prescindente.

Por otra parte, las economías regionales tienen mayoritariamente su base productiva en el sector agropecuario y

¹¹ Al respecto Rofman (ibid: 171) sostiene que no hay tasa de rentabilidad de origen legal que pueda alcanzar el rendimiento financiero de las tasas activas que se cobran a pequeños y medianos productores; las que promedian entre un 25% y un 30% anual frente a un 5% de inflación -promedio anual de precios mayoristas y minoristas-.

cada vez más las decisiones de éste sector son tomadas afuera del mismo:

"el sector tiende a formar parte indiferenciada de un espacio económico más amplio. Qué, cómo (con qué tecnología), para quiénes producir, son decisiones que se toman en forma creciente afuera del sector....*La conformación de grandes complejos agroindustriales, en donde se manifiesta un acrecentamiento de la asimetría en las relaciones agro-industriales en detrimento de la autonomía de los productores agropecuarios, constituye quizás uno de los rasgos característicos de la problemática agraria en esta era de la globalización del capitalismo*" (Teubal, 1995: 129-31, cursiva nuestra).

En definitiva, *la característica monoprodutora del interior argentino no se ha podido superar pese a la implantación de nuevas y a veces dinámicas actividades económicas* (como el sorgo, la soja, la jojoba, el poroto, el límón, la promoción industrial, etc.). Esto es así por las restricciones estructurales señaladas y porque la contribución de estos emprendimientos al aumento general de la ocupación o del ingreso regional ha sido limitada.

La introducción de nuevos y modernos procesos productivos no ha modificado la realidad regional: un solo producto (a veces dos) continúa definiendo la estructura productiva de la mayor parte de los productores y de las economías regionales. Aún hoy en Tucumán y Jujuy sólo la caña de azúcar conforma más del 60% del valor bruto de la producción agrícola. Algo similar sucede con la uva en Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca, el algodón en el Chaco, la manzana en Rio Negro y Neuquén, la yerba mate en Misiones, el algodón y la actividad forestal en Santiago del

Estero. etc.. Desde luego que todas estas realidades no son homogéneas.

En este contexto e inmersos en la actual política nacional (y a la espera del ajuste por realizar en cada provincia), la mayoría de los pequeños productores subsisten porque conocen y practican ancestrales métodos de subsistencia (como sucede entre los campesinos de la puna, por ejemplo), o porque profundizaron las características familiares -ayudas mutuas, cadenas de solidaridad, autoconsumo- dentro de su modo de vida. No es exagerado decir que la mayor parte del resto de las pymes del sector agropecuario e industrial está quebrado, al borde de la quiebra o a punto de abandonar su actividad.

Veremos, en lo que sigue, algunas medidas particulares de esta política que al impactar en la realidad regional potencian sus debilidades.

¿Reestructuración o desestructuración?

La desregulación aplicada por la política económica sobre actividades regionales tradicionales afecta en particular a los pequeños y medianos productores del sector, como es el caso de la vitivinicultura cuyana, la producción yerbatera del noreste, o la cañera del noroeste.

La desregulación es otra forma de liberalización del mercado porque deja que el "libre juego" de la oferta y la demanda determine la forma de funcionamiento de cada sector productivo. Por ello la defienden, en general, quienes representan a los productores de mayor tamaño. Sus argumentos son que la infinidad de limitaciones y obligaciones que impone la regulación es una restricción a la rentabilidad empresarial y es causa de las respectivas crisis productivas. También señalan

que la desregulación no hace otra cosa que blanquear una situación de hecho -porque no siempre los entes reguladores funcionan de acuerdo a sus objetivos y finalmente terminan imponiéndose las reglas del mercado- (Pfr. Manzanal, 1993: 522).¹²

Sin embargo, los pequeños productores no están en condiciones de afrontar las transformaciones que se les piden sin asistencia ya que -además de todo lo mencionado supra- trabajan: a) con sistemas y técnicas tradicionales y orientados generalmente al mercado interno; y b) en actividades que suelen pasar por crisis de sobreproducción o dificultades de comercialización.

Por ello, en el agro extrapampeano es incierto el futuro de más de 100.000 familias con pequeñas explotaciones, según sostienen dirigentes de la Federación Agraria (organización representativa de pequeños y medianos productores). Es básicamente este sector el que conforma los importantes

¹² El detonante mayor de este proceso fue la desaparición de la Junta Nacional de Granos que garantizaba precio mínimo y sostén a la producción de cereales y oleaginosas, y cuyo accionar beneficiaba especialmente a productores de la pampa húmeda. En cambio, los pequeños y medianos productores regionales fueron desprotegidos con la desregulación de las producciones de yerba mate, vino, azúcar y tabaco. En general, estos entes reguladores no desaparecieron totalmente: en los tres primeros casos quedaron sus estructuras burocráticas, pero sin cumplir función como ente compensador de las deficiencias estructurales. Por su parte, el Fondo Nacional del Tabaco continuó funcionando pero con serias limitaciones; ahora el Ministerio de Economía de la Nación decide la distribución (entre los productores y rentas generales) de los importantes recursos resultantes del impuesto a los cigarrillos -alrededor de 140 millones de dólares anuales- (veáse Rofman, ibid: 168 y Manzanal, ibid: 522).

contingentes migratorios rurales que entre 1980 y 1991 (600.000 personas según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) partieron de sus zonas rurales hacia ciudades medias y capitales provinciales; para sumar su pobreza a la de otros muchos asalariados rurales y urbanos de la región en cuestión.

En realidad *en estos casos se necesita modificar -y no eliminar- la regulación existente, adecuándola a favor de la reconversión de los productores con menores recursos.* Y así lo solicitan ellos mismos.¹³

Regular resulta necesario cuando se trata de controlar el proceso de concentración, favorecer la transparencia del mercado y facilitar la igualdad de oportunidades. A su vez, la difusión y verificación de los precios, las inspecciones de calidad y bromatológicas, y la tipificación de productos. ayudan a cuidar la salud de la población consumidora (evitando los riesgos sociales que derivan de su ausencia).

Pasemos a otra medida de esta política: *las privatizaciones, que están generando en el interior argentino un grado de desocupación cuyos efectos recién se comienzan a visualizar, incluso por la población afectada.*

Es un dato que la mayoría de las empresas públicas (como la petrolera estatal -YPF-, Altos Hornos Zapla, los ramales ferroviarios, las empresas de servicios públicos, etc.) estaban (y están) sobredimensionadas en el empleo de personal. Por ello cuando las empresas privadas asumen su control realizan, antes o después, una reducción muy importante del personal.

¹³ Véase Teubal (1995: 238-48).

Pero la realidad es que: en los pequeños y medianos pueblos del interior no existen opciones de trabajo más allá de las que ofrece el sector público; y tampoco se visualiza el desarrollo de nuevos proyectos industriales o de infraestructura. Por ello no hay salida para los potenciales desocupados actuales y futuros. El cuentapropismo -alternativa a la desocupación en las grandes urbes- no tiene capacidad de crecimiento en estas zonas de escasa población, bajo consumo y limitada diversificación productiva.¹⁴

¹⁴ Este es por ejemplo el caso de pequeñas ciudades como Palpalá (Jujuy) y Tartagal (Salta). En la primera por el despido de 1.300 obreros de Altos Hornos Zapla, y en la segunda por la reestructuración de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y el alejamiento de 3.500 empleados. Estas ciudades tenían 39.000 y 43.600 habitantes en 1991, respectivamente. Es decir, las cesantías afectan entre un 10% y un 25% de la población local, considerando sólo a las familias directamente involucradas. En un primer momento estos grupos viven una ilusión monetaria respecto a sus ingresos futuros, pues cobran importantes sumas de indemnización; sin embargo la realidad es que son muy escasas sus opciones locales de trabajo.

Entonces, a mediano plazo -luego de probar otras formas- la alternativa que la población encuentra es la migración.¹⁵ Así en una primera etapa se dirige hacia centros urbanos regionales mayores, con la presión consiguiente sobre estos otros mercados de trabajo que, en general, tampoco ofrecen oportunidades laborales porque también detentan altos índices de desocupación. (Pfr. Manzanal, *ibid*: 523)¹⁶

De aquí la gravedad de *la falta de oportunidades laborales en el campo y en los pueblos pequeños y medianos: el crecimiento migratorio hacia centros urbanos mayores aumenta la problemática y conflictividad social de las capitales provinciales. Pues éstas vienen detentando previamente y por sí mismas altos índices de población con problemas laborales y un empleo público sobredimensionado.*

Si ahora nos detenemos en las *privatizaciones ferroviarias* observaremos un nuevo impacto negativo sobre las economías regionales, y especialmente sobre los pueblos más distantes y

¹⁵ Por ejemplo, a mediados de 1992 se estimaba que en varias de las principales ciudades patagónicas dos a tres familias eran expulsadas diariamente (Clarín, 7-6-92 nota firmada por Daniel Muchnik): dos familias de Comodoro Rivadavia, tres de Trelew, dos de Río Gallegos y dos de Río Turbio. Lo cual fue confirmado por otros informantes consultados.

¹⁶ Precisamente la reciente información -INDEC, mayo de 1995- sobre desocupación en los mayores concentraciones urbanas indica un notable aumento: en los 25 aglomerados urbanos donde se hace la encuesta la población desocupada creció de 12,2 % (en octubre de 1994) a 18,6 % (en mayo de 1995). Dándose algunos incrementos notables, como en Capital y Gran Buenos Aires que subió del 13,1 al 20,2, Gran Rosario del 12,4 al 20,9; Salta del 13,3 al 18,7; G.S.M.de Tucumán y Tafí Viejo del 14,2 al 19,9 (Clarín 20-6-1995).

pequeños. Es sabido que el ferrocarril es el medio de transporte más económico para las grandes distancias, y el mejor dotado para cumplir una función social, acercando y comunicando zonas marginales o con escaso desarrollo. Sin embargo, en la Argentina se cierran servicios en diez provincias -contradictoriamente a lo que sucede en el primer mundo dónde crece su reconocimiento e incluso se lo apoya subsidiándolo-.

Y aunque en el futuro se reabran los ramales que, por su rentabilidad, interesen al capital privado, el problema de fondo continuará. Pues las vías en las que predominen productores con poco volúmen de carga o que cumplan una función social desaparecerán, como el transporte de agua potable o la comunicación con poblaciones dispersas. *De este modo quedará limitado el intercambio entre numerosos pueblos y ciudades del interior, y es de preveer que varios de ellos desaparezcan..*

Asimismo, los ramales rentables quedarán controlados por sus principales usuarios¹⁷; potenciando el riesgo cierto de un control monopólico de estas vías¹⁸.

¹⁷. En la licitación del FC Roca, el principal accionista del único grupo que se presentó a la licitación es Loma Negra -de Amalia de Fortabat-. Esta empresa produce cemento que es la principal carga de dicho ferrocarril; asimismo entre los socios del grupo hay otros importantes clientes de esta línea: Petroquímica Comodoro Rivadavia y la Asociación de Cooperativas Argentinas -ACA, granos y aceites- (Clarín, 4-6-92). Otro caso similar es el de la privatización del Mitre, otorgada al consorcio Nuevo Central Argentino; en el que la Aceitera General Deheza -AGD- es la principal accionista. Los productos de esta firma figuran entre las mayores cargas de la línea (cereales, pelletes y aceites): AGD procesa semillas oleaginosas para la exportación a través de puertos privados; de los cuáles es, además, la mayor accionista. Por otra parte, en este consorcio también figura otro reconocido cliente del Mitre, la Asociación de Cooperativas Argentinas, ACA -granos y aceites-. Finalmente está el Banco Francés del Río de la Plata, que junto con ACA son también miembros del consorcio indicado para el Roca. *Es de destacar, entonces, que las dos líneas de mayor rentabilidad son manejadas y controladas por sus principales usuarios, y que algunos de ellos son dueños de ambas.* Por su parte, el Mitre es estratégico en términos de transporte de cargas, porque recorre la principal zona de producción agroindustrial del país -provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán- y porque desemboca en el importante puerto de Rosario y en las estaciones portuarias privadas de la costa del río Paraná (Clarín, 13-5-92).

¹⁸. Esto se agudiza en tanto las nuevas empresas ferroviarias parten de una base de carga asegurada -la propia- que les otorga mayor capacidad en las decisiones

¿Ajuste o desajuste?

En este contexto, es difícil imaginar que todavía falta -según exige el Ministerio de Economía de la Nación- que la mayoría de los gobiernos de las provincias argentinas hagan su propio ajuste y privatizaciones.

Es más inconcebible aún sabiendo que los gobiernos provinciales han paliado sus dificultades sociales a través de mantener abultado el empleo público, haciéndolo funcionar abiertamente como un reaseguro contra el desempleo. El gasto en personal supera el 50% del presupuesto en casi todas las provincias; sin contar el empleo en los municipios, dónde frecuentemente todo el presupuesto es para el pago de los salarios -especialmente en los chicos y medianos-.

Por su parte en varias provincias (Córdoba, Chaco, La Rioja, Río Negro) existen demoras de uno a dos meses en el pago de sueldos estatales, jubilaciones, aportes a las cajas de jubilaciones, a las obras sociales, a proveedores y/o contratistas, etc..

empresarias. Podrían, por ejemplo, si necesitaran seleccionar a sus potenciales usuarios; elegir en función de los beneficios, de los costos, de la magnitud de la de carga, con lo que seguramente se verían afectados los pequeños y medianos productores que contratan un menor volumen y tienen escaso poder político y económico.

Sin ignorar todo esto, Economía insiste con que no pagará las coparticipaciones respectivas si el ajuste provincial no se efectiviza.¹⁹ Desde luego que esta postura y estas restricciones tienen que ver con dificultades económicas y financieras a nivel nacional. Específicamente con la situación de la deuda externa: se avecina un panorama desalentador, configurado por compromisos crecientes y menores recursos.²⁰

Entonces, ¿qué puede esperarse en las economías regionales si en ellas -además de todo lo señalado- se concretan los respectivos ajustes en un contexto que ya es recesivo y poco favorable para el desarrollo del mercado interno, su principal referente económico?.

¹⁹ A lo cual, por otra parte, se suma que en los tres primeros meses de 1995 los fondos remitidos por coparticipación disminuyeron un 6% y la recesión amenaza con seguir bajándolos. Por lo mismo, cayeron las recaudaciones provinciales: se calcula en 1995 una baja total de \$ 1.000 millones respecto a 1994 (el gobierno de Santa Fé, por ej., reconoció una caída del 20% en la recaudación impositiva del segundo trimestre de 1995). Además, y también según Economía, en 1995 las provincias: a) no contarán con los recursos extraordinarios que han venido recibiendo (\$ 900 millones en 1992, 3.000 en 1993 y 1.700 en 1994); y b) se les descontará los adelantos dados en el período preelectoral -Clarín 18-6-95-.

²⁰ Por un lado, porque aumentan las obligaciones: desde 1996 al 2000 los montos de amortizaciones de deuda pública comprometidos suben año a año; en total alcanzan a u\$s 41 mil millones, sin sumar intereses (Carta Económica, Clarín 11-6-95). Por otro, porque se agotan las posibilidades de generar recursos por nuevas privatizaciones (en cambio, entre 1991-1994 hubo menores pagos y más privatizaciones).

El resultado no puede ser otro que un estado de situación incompatible con la paz social. Pues se profundizará el conflicto entre provincias y Nación²¹; y el incremento de la desocupación y subocupación conducirá a grados de pobreza que resultarán inaceptables social y políticamente.²² Asimismo porque esta situación conducirá a generar un círculo vicioso de aumento de la recesión, la desocupación, la subocupación y la conflictividad social.

Rol del Estado en la formulación de políticas alternativas

Es evidente, que no puede seguirse sosteniendo que en este contexto la solución debe provenir del libre juego de las fuerzas del mercado. Pero es lamentable que esta elemental cuestión sea aceptada mayoritariamente por los sectores de poder político, económico, y por sus representantes en los medios de difusión, recién cuando se multiplican los conflictos sociales y el desempleo alcanza niveles preocupantes.

Gerchunoff y Machinea (ibid: 73-76) expresan las limitaciones de la liberalización de la economía del siguiente modo:

"...esa visión es errónea porque subestima las imperfecciones del mercado, y en este caso particular subestima especialmente las imperfecciones del mercado de capitales... ..las empresas pequeñas y medianas

²¹. Conflicto que se agudizará aún más durante 1996 cuando se discuta la nueva ley de coparticipación, según se acordó al dictar la nueva Constitución Nacional.

²² Precisamente, los conflictos o estallidos locales -con la represión consecuente- comenzaron en Santiago del Estero (16-12-1993), continuaron unos meses después en Jujuy (29-3-1994), y se intensificaron en lo que va de 1995 (Rio Grande y Ushuaia -12/4-, Córdoba -23/6-, San Juan -19/7-, Córdoba -31/7-).

fueron igualadas a las grandes desde el punto de vista tributario, pero fueron discriminadas desde el punto de vista de las políticas comerciales y del financiamiento..."

Kosacoff (ibid: 126) agrega que, si bien es muy difícil avanzar en franjas de especialización y tener "impacto macroeconómico" sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las transnacionales y los grupos económicos):

"...no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas Pymes eficientes - en las cuales deben estar concentrados los esfuerzos, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas, que permiten la potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible". (cursiva nuestra).

A todo esto agregamos que tampoco es factible postular un crecimiento nacional que prescindiera del mercado interno, y no exclusivamente por cuestiones éticas o sociales: *sin desarrollo interno carecemos de poder económico y político para discutir y aprovechar políticas de integración como las del Mercosur.*²³ *Es decir para aprovechar las ventajas resultantes de la reestructuración productiva que, según se afirma, exige la globalización de la economía a escala mundial.*

²³ En la tercera semana de junio de 1995, Brasil cuestionó los acuerdos logrados en el MERCOSUR en cuanto a la comercialización de autos; y amenazó con desconocer lo firmado al respecto. Y esto ocurrió porque trascendió que 15 empresas automotrices multinacionales invertirían en Argentina por 7.500 millones de dólares para abastecer al mercado brasileño (Clarín, 18-6-1995). Es obvio que Brasil salió a defender su mercado interno, intentando que dichas inversiones se localicen en su territorio. Y tiene posibilidades reales de imponerse, precisamente por el poder que proviene de dicho mercado, de ser el principal consumidor del MERCOSUR.

Concluyendo, en un país con las características sociales, económicas, poblacionales y regionales de la Argentina y bajo un sistema democrático, la política de ajuste ortodoxo con convertibilidad fija no puede mantenerse. Las emergencias económicas provinciales resultantes del ajuste desembocarán en repetidos conflictos socio-regionales que obligarán a implementar un cambio de rumbo. Entonces, se probará nuevamente que ***el Estado no puede, ni debe, prescindir de su rol fiscalizador, no sólo en la obtención de los recursos sino también en su distribución y asignación; correspondiendo al sector privado sustentar nuevas actividades económicas aprovechando los recursos locales no suficientemente investigados, ni explotados.***

No es ocioso pensar entonces, que es preciso debatir un modelo económico más participativo que, como señalan Calcagno y Calcagno (ibid: 50):

"... debe partir de la definición democrática y transparente del modelo de sociedad y de acumulación deseado, para luego adecuar los instrumentos, las metas inmediatas y las mediatas en función de un examen de viabilidad material, económica y política. Una decisión ineludible para definir las líneas de acción de este modelo es a qué grupos sociales se procurará beneficiar en prioridad, y a cuáles se está dispuesto a perjudicar en sus privilegios".

BIBLIOGRAFIA

- Calcagno, A.E. y Calcagno, A.F. (1995)
"La política económica neoliberal es la única posible", *Realidad Económica* 131, Buenos Aires, IADE.
- Chudnovsky, Daniel, López, Andres y Porta, Fernando (1995)
"Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina", *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* 137, Buenos Aires, IDES
- Gerber, M. y Yanez, L. (1990)
"Crisis de acumulación, la reformulación del Estado y las nuevas modalidades de regulación del sistema regional", en Laurelli, E. y Rofman, A. (comp.): *Descentralización del Estad. Requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert y CEUR.
- Gerchunoff, Pablo y Machinea, José Luis (1995)
"Un ensayo sobre la política económica despues de la estabilización", en Bustos Pablo (comp,), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Gutman, Graciela, (1990)
"Las nuevas agroindustrias de exportación en Argentina. Transnacionalización y cambio tecnológico", en Laurelli, E. y Lindenboim, J.(comp.), *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, Edic. Fundación Friedrich Ebert y CEUR.
- Kosacoff, Bernardo (1995)
"La industria Argenitna, un proceso de reestructuración desarticulada", en Bustos Pablo (comp,), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Lo Vuolo, Rubén (1995)
"Estabilización, ajuste estrcutural y pollitica social. Los inocentes son los culpables", en Bustos Pablo (comp,), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- Manzanal, Mabel (1993)
"Economía regiona argentina", en Goin, F. y Goñi,R. (edit.), *Elementos de pollitica ambiental*, La Plata, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Rofman, A., (1989)
Las economías regionales de la Argentina. Crisis y

políticas de desarrollo, Buenos Aires, Edic. CEAL y CEUR.

Reboratti, Carlos, (1990)

"Agribusiness y Reestructuración agraria en la Argentina", en Laurelli, E. y Lindenboim, J.(comp.), *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, Edic. Fundación Friedrich Ebert y CEUR.

Rofman, Alejandro (1995)

"Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural", en Bustos Pablo (comp,), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Teubal, Miguel (1995)

Globalización y expansión agroindustrial. ¿Superación de la pobreza en América Latina?, Buenos Aires, Ed. Corregidor.