

La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo

Mabel Manzanal¹

Introducción

Este artículo es un ensayo dónde nos interrogamos sobre las características que asume la cuestión regional en la Argentina de fin de siglo.

La temática regional, como preocupación teórica, social y política, surgió vinculada al Estado como ente planificador. Es decir, se consolidó cuando el “Estado del Bienestar” constituyó el paradigma de la praxis política (los años de la segunda postguerra); y el análisis de las desigualdades socioeconómicas entre distintas regiones se impuso como un problema objeto de diagnóstico y de acción pública.

Esta área analítica pierde fuerza y vigencia cuando el neoliberalismo se torna hegemónico, porque entonces carece de legitimidad el rol del Estado como ejecutor, como organismo planificador; y aparece el mercado como “el organizador óptimo” (supuestamente) de la actividad económica en general.

De todos modos, aunque el origen de la problemática regional estuvo fuertemente conectado a la teoría keynesiana, su análisis e interpretación se enriqueció por los aportes de otras corrientes teóricas e ideológicas (marxistas, neoclásicas, keynesianas, regulacionistas), que generaron “una prolongada controversia, aún inconclusa, acerca de si con mayor crecimiento dichas desigualdades tenderían hacia la convergencia o hacia la divergencia” (de Mattos; 1997:1).

En el presente, hacia fines de los '90 se está operando un resurgimiento en el ámbito nacional del tema que, según nuestra interpretación, sucede porque están apareciendo las falencias y las consecuencias de la aplicación del neoliberalismo, que demandan acciones compensatorias o paliativas por parte del Estado. En otras palabras, la desocupación y la pobreza muestran, para algunos los límites y los peligros de la aplicación de este modelo, y para otros los riesgos que corre el mismo de no tomarse medidas al respecto. Ya en 1995 comentábamos estas cuestiones, en pleno auge del plan de convertibilidad (Manzanal; 1995)

Una revisión de los marcos teóricos interpretativos

En la Argentina la temática de las economías regionales se desarrolló muy vinculada con el problema de las desigualdades regionales resultantes de los procesos de concentración del capital. O dicho de otro modo, desde que se reconoció la presencia de un intercambio desigual entre una región privilegiada (en la política, en las finanzas, en las comunicaciones, en la concentración del capital, en el dominio de la tecnología, y en el nivel de capacitación e investigación) y una periferia subordinada (en términos económicos, sociales y políticos).

Esta diagnóstico derivó en la búsqueda de los instrumentos que desarrollaran una mayor equidad para paliar las enormes diferencias socioeconómicas entre distintos ámbitos territoriales y sectores sociales de un mismo país, dando lugar a la elaboración

¹ Dra. de la Universidad de Buenos Aires, Economista, Investigadora del CONICET, y Profesora de la Universidad de Buenos Aires (Rojas 575, 1405 Buenos Aires, Te y Fax 54 11 4431-1257, Email: postmaster@manzan.ba.ar).

de numerosas y diferentes propuestas de acción pública y privada, adaptadas a las particularidades locales y regionales. Así se fue dando el proceso constitutivo de lo que se definió como la problemática regional de la Argentina, área temática de diagnóstico y política, específica y sectorial.

Hoy día, muchas de estas desigualdades siguen vigentes, persiste (y seguramente en muchos casos se ha agravado) una notoria desigualdad entre el centro y el resto, entre la pampa húmeda y las regiones extrapampeanas. Pero, ello no *indica que la cuestión regional siga vigente en los términos de la década del 70 o del 80*: la singularidad del problema territorial ha sido notablemente modificada a partir de los '80. Porque la organización territorial ha experimentado cambios radicales, no siempre adecuadamente visualizados, que resultan del nuevo escenario tecnológico, informacional, socioeconómico y político, y que en el transcurso de las próximas décadas, seguramente, se profundizarán.

Por empezar, debe tenerse presente el deterioro que experimentan los instrumentos tradicionales de política regional debido a:

- (a) la agudización de la concentración del capital, que conforma y legitima el accionar regulador de los conglomerados de capital nacional y extranjero, debilitando, conjuntamente, a los estados nacionales, provinciales y municipales;
- (b) el surgimiento de áreas de integración fronteriza, dónde también grandes empresas y conglomerados ejercen el control;
- (c) la difusión del funcionamiento en redes (en sus variadas formas, intra e intersectoriales, de telecomunicaciones, tecnológicas, científicas, financieras, comerciales, empresarias, de consumidores, de comunidades, de gobiernos locales, etc.) que al superponerse sobre la realidad regional preexistente, la desdibujan, contribuyendo a (c_1) la desaparición de muchas de las características que diferenciaban a unas regiones respecto a otras, y (c_2) afectando la eficiencia de acciones particularizadas (que sucede cuando las políticas compensatorias y/o diferenciadas adquieren un grado de difusión de sus medidas casi universal e instantáneo -no sólo a través de todo el territorio nacional sino también más allá de las fronteras del mismo).

En el nuevo milenio, los procesos espaciales de funcionamiento en redes, se irán consolidando en los países de la periferia subdesarrollada. Porque esta articulación, ya avanzada en los países centrales, es (y será cada vez más) un requisito para: (i) potenciar los factores de atraktividad territorial, y (ii) consolidar y difundir, en el espacio local o regional, sistemas competitivos adecuados a las demandas del mercado globalizado.

Análisis a nivel del primer mundo parecen indicar que, en este mercado, la "competitividad sistémica" será el desafío para las localidades o regiones que busquen diferenciarse a través del "crecimiento económico con desarrollo social" (o con mejor distribución de sus resultados). La propuesta es instalar, local o regionalmente, formas competitivas que alcancen al conjunto, o a la mayor parte, de los sectores productivos y sociales de la comunidad o zona en cuestión, y que conformen mallas de vinculación (económica, productiva, social, cultural) entre empresarios, proveedores, consumidores, municipios, instituciones científicas, civiles, públicas y población comunitaria. Se trata de una articulación que si resulta exitosa conforma un espacio intangible de flujos en constante evolución, que parecen constituir el referente central de la *nueva morfología socio-territorial* y de su respectiva *lógica espacial* (Caravaca; 1997:3).

Paralelamente aparece un renovado discurso regional proveniente del modelo neoliberal de nueva generación (década del '90) que adquiere entidad a partir de temas y acciones relacionadas centralmente con la competitividad y la productividad (porque sin éstas no habría acceso posible al mercado ni, por ende, al crecimiento). En el mismo se señala que, desde los territorios, tienen que operarse procesos de “atractividad” del capital y de las inversiones foráneas. Y que deben darse ciertas condiciones intrínsecas en las regiones, o en los ámbitos locales, para que éstos procesos se produzcan.

Una de las más recurrentes propuestas (Vázquez Barquero: 1996) es que las transformaciones regionales se alcanzan a través de la *gestión estratégica de desarrollo local*. Se trata de un desarrollo endógeno, desde las propias fuerzas locales y no a partir de instrumentos externos (como sucedió con las ya históricas políticas regionales de la década del '60 en adelante). Sus instrumentos son: (i) participación de la población local (trabajadores, productores y empresarios), (ii) desarrollo de sus organizaciones, formación y capacitación, y (iii) fortalecimiento de las instituciones locales (municipios, organismos no gubernamentales, pequeños emprendimientos).²

La pregunta que desde el análisis y desde la praxis de la realidad argentina aparece es: ¿existen en las áreas extrapampeanas viabilidad para este tipo de políticas?, y son ¿ellas potencialmente transformadoras de la fuerte polarización social y económica del presente?. Según de Mattos (1997: 13) el análisis de los procesos concretos de crecimiento indicaría, por el contrario, que la divergencia se acentúa y sería mucho más pronunciada en el caso de las regiones rezagadas de los países de la periferia:

“... el avance de la globalización ha favorecido la expansión de un número creciente de grandes empresas multinacionales que marcan el rumbo del proceso de acumulación en una economía-mundo que ha acentuado su carácter no concurrencial, no parecen haber perdido vigencia las tendencias acumulativas de diferenciación interregional y de causación circular sistematizadas varias décadas atrás. Bajo esta dinámica, si bien no es posible afirmar que están cerrados los caminos para que algunos territorios menos desarrollados puedan iniciar procesos de crecimiento sostenido que les permitan mejorar su situación futura, *no parecen suficientemente justificados ciertos augurios sobre una generalización de la tendencia hacia la convergencia.*” (ibidem, cursiva nuestra).

Lo cual se profundiza aún más si aceptamos que las tendencias de organización espacial indican que la humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada, que “la era de la información es ya y será cada vez más, la era de más megaciudades” (Borja y Castells; 1998:11 y 53). En este contexto de interpretación, y si todo tiende hacia lo urbano, entonces nuevamente resulta evidente la necesidad de cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión, buscando otros enfoques sobre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad.

La política neoliberal y el desarrollo regional

En la Argentina, la etapa neoliberal condujo a una paulatina desvinculación del Estado de sus roles tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades (en materia de educación, salud, vivienda).

² Otras alternativas (ligadas a las nuevas teorías neoclásicas de crecimiento endógeno) abogan por la acumulación de capital físico, humano y técnico. Las mismas postulan una tendencia hacia una divergencia (desigualdad) intermedia en algunas regiones, a partir de políticas regionales destinadas a activar el potencial endógeno del lugar, como: gestión de externalidades, provisión de bienes públicos, mantenimiento del marco legal garante del orden público, garantía sobre derechos de propiedad intelectual y física, regulación del sector financiero (Pfr. de Mattos; 1997: 2).

El origen de este proceso desarticulador de la economía nacional debe buscarse en la generación de *una abultada deuda pública externa*, que justificó la implementación de las medidas de ajuste macroeconómico diseñadas para afrontar su financiamiento. Y fue a través de la *globalización* que se logró la legitimación del ajuste a escala global. Pero, implementar las acciones y propuestas resultantes de los Consensos de Washington³ de los años ochenta, fue posible también por la *falta de autonomía de los gobiernos nacionales*⁴. Porque las privatizaciones y las desregulaciones fueron el antecedente de un proceso de concentración a gran escala, favor del gran capital, especialmente extranjero (el que, en general, se asoció con importantes grupos representativos de la elite empresaria nacional, -en buena medida para aprovechar sus relaciones y vínculos con el poder político).

La magnitud de la concentración capitalista operada consolidó, como nunca antes, el control de los principales resortes del poder político y económico por parte del capital más concentrado (representado por los conglomerados de capital extranjero y nacional asociados para intervenir en las privatizaciones). Uno de los canales por dónde se encauzó este proceso fue la garantía implícita de una muy alta tasa de rentabilidad sobre el capital invertido y sobre las ventas. En el caso de las privatizaciones esta rentabilidad resultó muy superior a la media nacional, constituyéndose, por ello, en el sector de inversión más rentable a nivel del país (Aspiazu, 1997: 14 y ss.). Y ello fue posible porque las empresas privatizadas o concesionadas operaron con un mercado cautivo, y porque recibieron garantías, atribuciones, y ventajas en precios y condiciones -muchas en áreas estratégicas de recursos naturales, transporte, energía, comunicaciones-. Es más:

“...se trata de empresas que han logrado privilegios que forman parte de una suerte de “barrera” no sólo al ingreso, *sino también a las crisis*” (Aspiazu, 1997: 31).

Afirmación que resulta de observar que durante la crisis del Tequila, en 1995, pudieron mantener, y aún acrecentar, sus ganancias.

Pero esta notable transformación de la estructura económica nacional vino acompañada de altísimos niveles de desocupación, subocupación, pobreza urbana y rural y exclusión productiva y laboral, afectando en forma sistemática y permanente a amplios sectores de la población (véase Schwarzer; 1997:16).

Se trata de una política a favor del capital nacional e internacional más concentrado, al que se le facilitó el acceso a las privatizaciones a través de la desregulación del mercado de capitales y de trabajo, y de los subsidios implícitos en la mayoría de los contratos realizados.⁵

El ajuste macroeconómico a nivel nacional transformó la estructura productiva provincial, en tanto implicó: (i) aumento de la presión impositiva hacia los sectores productores pequeños y medianos (predominantes en estos ámbitos territoriales); (ii) exigencia de practicar ajustes provinciales, es decir reducción del gasto público y reestructuración de los estados provinciales y municipales (con sus respectivos efectos

³ En los Consensos de Washington se formularon las recomendaciones y lineamientos de las políticas de ajuste neoliberal (centradas en las privatizaciones, la desregulación y la liberalización de los mercados). Estas recomendaciones fueron diseñadas por los organismos internacionales con sede en Washington y aplicadas posteriormente por distintos gobiernos nacionales latinoamericanos con la colaboración y el apoyo financiero de esos mismos organismos.

⁴ Corresponde acordar, de todos modos, que la ausencia de autonomía de los gobiernos nacionales no es exclusivamente una consecuencia de presiones externas es también resultado de *la limitada voluntad política* para avanzar con una propuesta autónoma, independiente de desarrollo nacional.

⁵ Análisis para el caso argentino véanse en Aspiazu (1994), Chudnovsky, López y Porta (1995), Kosacoff (1995).

sobre el empleo público en zonas donde éste tiene un peso dominante); (iii) privatización de la banca provincial (con la correspondiente “hipotética” restricción de acceso al crédito para los pequeños y medianos empresarios);⁶ (iv) cercenamiento o eliminación de las ventajas regionales anteriores (precios diferenciales a favor de las provincias) que desaparecieron como resultado de la desregulación del mercado de servicios y de las privatizaciones.⁷

En este contexto, entendemos que se está desdibujando un aspecto característico de la cuestión regional de la etapa anterior: la oposición entre el estado nacional y los estados provinciales por la desigual concentración de poder económico, financiero, político, cultural, científico. Y esto es resultado de la emergencia de nuevas realidades, con mayor ascendiente sobre la organización del territorio y el desarrollo regional, entre ellas:

- (a) La manifiesta injerencia en la política nacional de las redes empresarias, de la elite capitalista más concentrada, y de los organismos multinacionales: su intervención en la formulación de la política nacional afecta en forma generalizada a todos los estados (nacionales, provinciales y locales) en su posibilidad de diseñar una política independiente.
- (b) La frecuencia con que ciertos gobiernos provinciales (o locales) suelen utilizar el manejo de los fondos públicos y el aparato del Estado con fines electoralistas, clientelísticos.⁸ Esto es más notorio en aquellas provincias cuyo funcionamiento económico gira, fundamentalmente, en torno al empleo público, o a actividades ligadas a la administración de la política.⁹ En estos casos, el problema regional prioritario es diagnosticar y transparentar el funcionamiento político-administrativo (sistema político y electoral, organización partidaria y político-administrativa).
- (c) La generalización en *todo el territorio nacional* de los fenómenos de exclusión y desocupación masiva de larga duración, que además aparecen bajo *estados estables*. Ello implica que el problema de falta de trabajo y precariedad de la ocupación dejó de ser característico y prioritario de las regiones menos desarrolladas; y lleva a la desintegración de los antiguos mecanismos de solidaridad expresados a través del Estado providencia (o benefactor).

⁶ La privatización de la banca provincial implicó que las provincias debieran recurrir al crédito ante la banca privada nacional e internacional (en la mayoría de los casos dando como garantía sus fondos de coparticipación). Esta forma de funcionamiento no existía cuando los bancos provinciales -antes de ser privatizados- funcionaban como organismos de financiamiento y crédito de los gobiernos provinciales. La privatización de la banca provincial fue un condicionamiento resultante del ajuste macroeconómico e impuesto por el Gobierno nacional y por los organismos multilaterales de financiamiento, como el Banco Mundial y el FMI. Se trata de políticas que favorecieron al capital financiero. Pues, la coparticipación federal se constituyó en la garantía ofrecida por las provincias teniendo, por lo tanto, los bancos asegurado el cobro automático de los créditos que otorgan (a través de la retención de la coparticipación provincial que efectiviza el Banco Nación). Sin contar con que los préstamos provinciales pagan entre el 10% y el 11% de interés. Por ello las administraciones provinciales son sujetos de créditos preferenciales para los bancos y organismos de crédito. De todos modos tampoco debe desconocerse que las facilidades de los gobiernos provinciales para acceder a los créditos entrañaban el riesgo de su uso con criterios políticos, con el consiguiente peligro sobre el desarrollo futuro provincial.

⁷ La desregulación, en algunos casos, invirtió los efectos regionales de la anterior política. Al respecto Gatto (1994: 79-81) ponía el ejemplo de los combustibles, donde en los '90 el área metropolitana empezó a reemplazar a las zonas productoras en las ventajas competitivas en precios.

⁸ Lo cual no significa desconocer que estos procedimientos suelen contar con el aval del gobierno nacional, ni tampoco que es el propio gobierno nacional quién desarrolla estas prácticas clientelísticas.

⁹ En provincias como Formosa y La Rioja, la población está empleada mayoritariamente en el sector público. Estas economías funcionan en torno a la actividad pública, a los servicios estatales; es decir la población provincial depende mayoritariamente de sus vínculos con la función pública y con la política.

En otras palabras, el ajuste macroeconómico impulsa a la formación de un Estado precario en sus controles, sin posibilidad de ejercer la regulación monetaria y, en consecuencia, limitado para organizar y planear el desarrollo regional. Esta falta de autonomía se materializa y consolida cuando el Estado Nacional cede sus recursos, entes e instituciones estratégicas a través de las privatizaciones, las desregulaciones y la convertibilidad. Asimismo, cuando acepta que el control y la ejecución de la política quede en manos de otras instituciones no nacionales o no estatales (como los organismos internacionales y los Organismos no Gubernamentales -ONG's-)¹⁰.

Se trata de un proceso que paulatina, pero sistemáticamente, contribuye a desvirtuar el rol del Estado, a restarle autonomía en la formulación de sus políticas y en la selección de los instrumentos a utilizar. El nuevo estadio del proceso de acumulación lleva a la crisis de la filosofía del estado benefactor, y desarticula la lógica social y espacial previa, obligando a refundar el concepto de solidaridad, a redefinir los derechos ciudadanos, y a identificar las nuevas reglas de convivencia, de justicia, y de gestión social. En definitiva, a repensar el funcionamiento mismo de la democracia. (Pfr. Rosanvallon; 1995: 11 y ss., 27 y ss.), entrando en una nueva era de lo social, pero también de lo político (Pfr. ibidem: 12).

Una apreciación sobre las transformaciones territoriales de fin de siglo

En lo que sigue enumeramos una serie de determinantes que consideramos trascendentes para el análisis regional de la actualidad.

El Mercosur

El Mercosur constituye *el modelo* de integración subregional de la década del '90 en el marco de la globalización, y donde "el" mandato para sostenerse en el mercado es la búsqueda de la "competitividad".

Las metas comerciales del presente son la integración territorial entre localidades, provincias y países limítrofes y la búsqueda de un mercado de demanda ampliado. Ello implica el desarrollo de acuerdos entre empresas de diferentes tamaños y origen nacional y en los que priman las formas asociativas para lograr condiciones más ventajosas de productividad, de diferenciación de la oferta productiva, de regularidad en tiempo y cantidad, de incremento del volumen a ofertar.

En este contexto el Mercosur surgió como el paradigma, en el que productores y empresas deberían participar para no excluirse del proceso de desarrollo y crecimiento económico:

"El proceso de integración transfronterizo implica un cambio sustantivo en el comportamiento de los agentes económicos, actores sociales e instituciones públicas y privadas, quiénes enfrentan la persistencia de rasgos de sus subsistemas nacionales y la potencialidad del territorio ampliado" (Carballo y Pagliettini; 1998: 2)

¹⁰ La menor participación del Estado, resultado del modelo neoliberal y del ajuste, buscó compensarse con la descentralización de las funciones sociales del Estado nacional (en salud, educación y vivienda), y fortaleciendo el accionar de los municipios y de las ONG's en la ejecución de las políticas sociales. Este procedimiento se justifica a partir de un hecho real: que éstas instituciones tienen un mayor acercamiento a la población local, beneficios operacionales, menores costos operativos, y mayores posibilidades para dar intervención y comprometer a la sociedad civil en temas públicos. Si bien esto es así, no puede desconocerse que los gobiernos locales y provinciales dependen financieramente del gobierno nacional y tienen menos poder y recursos que aquéllos, para poder controlar a los agentes económicos y políticos globales (Pfr. Borja, y Castells, op.cit. 19).

Entrar al Mercosur requiere reducción de costos y mayor productividad y ello obliga a la importación de insumos y subproductos para mejorar la competitividad. Entonces, mayores niveles de integración externos implican en muchos casos una mayor desarticulación interna (Pfr. Gatto, 1994: 96). Es el caso de la economía tucumana si se liberara el precio del azúcar, como se solicita desde los intereses sectoriales brasileños.¹¹

Según Gatto (Pfr. *ibidem*) se incrementará el grado de concentración poblacional y económica en las regiones centrales y en las áreas con mayor potencialidades de articularse y vincularse con el Mercosur.

El análisis de las transformaciones territoriales vinculadas con el accionar del Mercosur requiere tener presente algunos parámetros fundamentales.

- En primer lugar, que las actividades económicas, las instituciones y los sectores sociales de las regiones limítrofes y fronterizas son los más directamente e inmediatamente afectados por los cambios de escala del mercado, por el incremento de la competencia-complementariedad entre actividades, empresas y productores de un mismo país o de países limítrofes, facilitado por la cercanía, el bajo costo del transporte, el conocimiento mutuo (Pfr. Carballo y Pagliettini; 1998: 6). En otras palabras que:

“Las regiones fronterizas...actualmente están siendo los territorios de despliegue más inmediato de los procesos de integración y de la reestructuración económica, tanto por la **presencia** como por la **ausencia** de actividades y proyectos relacionados con los mismos procesos (Laurelli, E, 1997, citado por Carballo y Pagliettini; 1998: 5)

- En segundo lugar, que los beneficios resultantes del Mercosur (el aumento de los intercambios comerciales y de los flujos en general) han constituido, por ahora, un gran negocio para las grandes empresas, atraídas por la magnitud del mercado de demanda potencial que se vislumbra.¹²

- En tercer lugar, que el crecimiento productivo y comercial y el desarrollo de redes (multiplicación de flujos de comunicación y transporte entre nodos) benefician: (i) espacialmente, a los principales nodos urbanos preexistentes, principalmente al área metropolitana de Buenos Aires; y (ii) socialmente, a los grupos que controlan las redes, que representan la tenencia y dirigen la localización -espacial y sectorial- del gran capital nacional y internacional y que consecuentemente detentan el poder. Es decir, que en tanto los intercambios y la circulación del Mercosur estén hegemónizada y controlada por la elite empresaria de los '90, conformada por el capital nacional hegemónico y por los nuevos inversionistas externos, se tenderá a profundizar la desigual distribución territorial y social previa.

¹¹ Pues una primera y manifiesta desventaja del azúcar tucumano respecto al brasileño está en la notable diferencia en el volumen de producción y comercialización (Argentina produce 1.650.000 Tn frente a 15.000.000 Tn de Brasil, Clarín 19-9-98). De aquí la puja entre empresarios brasileños y argentinos sobre los subsidios y los impuestos. Los empresarios argentinos dicen que Brasil tiene subsidiado el precio de su azúcar a través del Programa Proalcohol y los brasileños sostienen que esto no es así, que ellos pueden tener precios más bajos por los grandes volúmenes que producen, que son los argentinos los que tienen protección de su Estado. Pues éste mantiene una tasa de impuesto (23%) para el azúcar brasileño que, según los acuerdos firmados, ya debería haber comenzado a bajar hasta llegar a desaparecer en el 2001.

¹² El caso más claro es el de la industria automotriz que constituyó una verdadera creación de “industria del Mercosur” y que sólo se justifica por un mercado de 200.000.000 de personas con una capacidad adquisitiva que puede superar los 3.000.000 de autos al año 2000, comparable al mercado de Alemania, el mayor de Europa y uno de los mayores del mundo -Pfr. Sartelli; 1997:52.

El crédito y los subsidios, sus destinatarios

Para posibilitar la inserción competitiva de una buena parte del empresariado del interior (entre los que consideramos a los pequeños y medianos productores agropecuarios y cuentapropistas en general) se requiere indefectiblemente instrumentar una política crediticia para el sector (y en algunos casos también asistencia técnica y comercial). La posibilidad de competir en un mercado ampliado, como el Mercosur, implica inversiones, innovación, capacitación. El empresariado local en su mayoría no tiene el capital propio para esto.

Más aún, la política de ajuste ha llevado a la quiebra a muchos de ellos, por varias razones. Entre ellas, nos interesa mencionar la privatización de la banca provincial, la apertura del mercado (que restringió la colocación de los productos locales), y la reducción del mercado interno, especialmente en el interior a causa del menor poder adquisitivo de amplios sectores de población afectados por la desocupación plena o por la subocupación.

La política neoliberal ha restringido el crédito, y eliminado los subsidios regionales o a la producción para los pequeños y medianos productores y empresarios, no así para el gran capital. Las garantías reales que exigen los bancos y la falta de una política crediticia dirigida a este sector son realidades que impiden su reconversión, sean vía avances tecnológicos o mayores niveles de competitividad. Un ejemplo al respecto son los “diferimientos” (crédito subsidiado) cuyos beneficiarios son exclusivamente los grandes inversores, porque los pequeños y medianos no alcanzan las condiciones mínimas de solvencia y capacidad contributiva acordes con el monto del crédito.¹³

Estos subsidios a los grandes inversionistas, posiblemente puedan tener impactos positivos locales vía el incremento de las exportaciones agropecuarias de las provincias beneficiadas, pero no en relación al incremento de empleo y a la generación de encadenamientos con actividades locales (porque se trata de procesos muy modernizados cuyos insumos son traídos en buena medida del exterior o del área metropolitana).¹⁴

¹³ Por ley nacional 22.021 se permite a los inversores *diferir* el pago de impuesto al valor agregado y a las ganancias generado por su actividad, para aportarlos a un proyecto que ellos promuevan. El monto que se puede invertir por diferimiento asciende al 75% del proyecto, y el 25% debe hacerse con inversión propia. Para acogerse al sistema hay que conformar una sociedad anónima y presentar un proyecto (que defina esquema productivo, capacidad económico financiera de la empresa y rentabilidad factible). Finalmente, se requiere aprobación de la provincia respectiva. Para la empresa promovida la ley otorga, un período de ejecución del proyecto (5 años), un período de gracia (5 años) y generalmente en el año 11 se comienza a devolver el impuesto diferido, sin interés, en cinco cuotas anuales (La Nación, 20-6 y 27-6-1998). Se trata en realidad de un crédito a largo plazo con interés cero, del que no pueden beneficiarse los empresarios pequeños y medianos, entre otras cuestiones, porque sus montos de impuestos no son significativos como para permitirles constituir, con los mismos, una cantidad de capital equivalente al 75% de un proyecto de inversión.

¹⁴ Las opiniones sobre los efectos del diferimiento son diversas según el sector que las exprese. Por ejemplo, para el Ministro de la Producción de San Juan, gracias a los diferimientos “las exportaciones pegaron un salto: de la cosecha de 1997 exportamos un millón de cajas de uvas en fresco y este año, tres millones... Son muy beneficiosos para la provincia por la incorporación de 60.000 nuevas Ha a la superficie cultivada... y con la particularidad que todo se efectúa con tecnología de punta: riego por goteo, microaspiración, plantines importados. En San Juan no se importaba un plantín de uva desde la década de 1930”. En cambio el presidente de la Federación de Viñateros de San Juan (que agrupa a pequeños y medianos productores dice que el diferimiento impositivo “es una tremenda injusticia que trajo a San Juan problemas económicos, sociales, desocupación y una competencia desleal...[el diferimiento] en primer lugar, tendría que haber apuntado, como estaba estipulado, a productos no tradicionales, que no compitan con la producción local. Aquí grandes empresas vienen a competir con el mismo producto, es decir, la uva

Asimismo, es sabido que estos grandes proyectos no siempre son objeto de control sobre el cumplimiento de sus metas, porque su evolución y seguimiento está a cargo de las provincias, y las estructuras provinciales carecen de presupuesto y personal para ello. Esto es para los grandes inversionistas una ventaja, pues pueden utilizar los fondos con total discrecionalidad, lo cual se suma a los habituales tratamientos diferenciales del que son objeto las grandes empresas.

Este contexto y la continuidad de la actual política económica, dificultan la aplicación de los nuevos modelos de planificación estratégica para promover el desarrollo regional. Pues su forma de intervención se centra en fortalecer a los sectores locales, y éstos, por el contrario están siendo cada vez más estrangulados por el modelo de ajuste y su explícito apoyo al capital más concentrado.

A esto se agrega que hay quiénes se preguntan: ¿cuáles son los empresarios emprendedores en el interior argentino? Bilder (1998:133) refiriéndose a Neuquén sostiene, que sería muy difícil encontrar las cualidades requeridas para el desarrollo endógeno en esta provincia porque:

“...en su mayoría los responsables de firmas locales han sido clientela del aparato político gobernante, el que a su vez los utilizó como factor de legitimación y apoyo....[por otra parte]...las ventajas competitivas o los nichos, requerirían para una presencia significativa una estructura industrial y/o de complejos servicios desde la cuál Neuquén ha carecido desde sus comienzos”.

Entonces, no es ingenuo, ni simplista preguntarse si la movilización de las fuerzas endógenas de cada región, la formación de capital humano, el surgimiento y fortalecimiento de empresarios locales emprendedores, la innovación tecnológica, las reglas estables, ¿son factibles o contradictorias con el mantenimiento de la actual política social y económica?.

Los megaproyectos rurales

En el sector agropecuario, se han producido significativas transformaciones en la década del '90. Entrada de nuevos actores –muchos inversores extranjeros-, crecimiento de otros y desplazamientos de muchos pequeños y medianos, notorio incremento de la producción agrícola pampeana de granos y oleaginosas (aunque también continuó el proceso de “pampeanización”¹⁵ en varias provincias del noroeste y noreste), expansión de algunas producciones regionales vinculadas con el mercado externo (citrus, algodón y arroz) y continuado incremento de inversiones en tierras, favorecidas por los bajos precios de las mismas.¹⁶

Respecto a la participación de nuevos actores en el campo argentino hay varios ejemplos significativos. Uno es el de la familia Benetton, que concentraba, hasta octubre de 1997, la mayor cantidad en un sólo grupo (900.000 Ha con un total de 270.000 ovejas) casi todas localizadas en las provincias patagónicas (Río Negro,

y el vino, subsidiados por el Estado nacional. Y competir contra un subsidio es imposible...”. En un sentido similar opinan la mayoría de los pequeños productores, sostienen que hay créditos pero sólo para quienes tiene garantías reales (La Nación 20-6-1998); o “para recibir ayuda de los bancos es menester no necesitarla” (La Nación 18-7-98).

¹⁵ Se trata de la expansión de la frontera agrícola hacia el chaco salteño. Las provincias de Salta, Santiago del Estero, Formosa comenzaron, al promediar la década del '70, a producir (por corrimiento del ciclo húmedo) productos típicamente pampeanos, como soja, sorgo, trigo.

¹⁶ Una representante de uno de los grandes grupos inversionistas (Clarisa Lifsic - directora de Cresud Agropecuaria-) señaló que: “En Argentina, la otra ventaja que tenemos además de las condiciones de la tierra y el clima es que el precio de la tierra comparados con otros países del primer mundo es mucho menor ... a igualdad de rendimientos”.

Neuquén, Chubut y Santa Cruz)¹⁷. Otro inversionista en este sector es el grupo de Soros, que en el ámbito agropecuario actúa a través de la firma Cresud.¹⁸ Este, entre 1994 y 1997, incrementó sus posesiones de 20.000 a 400.000 Ha, de 22.000 a 163.000 cabezas de ganado, de 7 a 21 campos.

Otras importantes inversiones se concentran en las cadenas de alimentos y fibras (como algodón, jojoba, soja, arroz) y en la actividad forestal. Se trata de grandes proyectos que suelen combinar agricultura con ganadería y que funcionan como enclaves, es decir operan con pocos efectos multiplicadores en términos de empleo y de compras de insumos locales.¹⁹

Seguramente que los precios competitivos de la tierra, junto con las condiciones naturales ventajosas, y la existencia de una legislación permisiva, en materia de inversiones extranjeras en particular, explican la mayor parte de estas inversiones. Sus efectos son diversos, dependiendo del tipo de actividad que se implante y de las características ecológicas y sociales de la zona en cuestión.

Cuando se trata de actividades extensivas, como la producción forestal, lanar, cerealera, los efectos sobre la ocupación parecerían ser neutrales o negativos (porque la ocupación que puede generar es generalmente limitada, mientras que es frecuente el desplazamiento de campesinos ocupantes de esos suelos). Está por verse en este caso su efecto multiplicador, a través del pago de impuestos, sobre el presupuesto de los municipios locales²⁰.

¹⁷ Simultáneamente, en la Patagonia se ven afectados productores medianos, pequeños y población aborígen. Se calcula que aproximadamente 800 campos dedicados a la cría de ovinos se transformaron en explotaciones fantasmas por abandono de la producción lanera por falta de rentabilidad. Según informaciones periodísticas (Clarín 24-3-1997) sumarían 600 en Santa Cruz y 200 en Chubut. Y según las Confederación Rurales Argentinas el número de ovinos bajó notablemente. Santa Cruz históricamente tenía una cifra de 6.000.000 de cabezas y en 1997 quedaban 2.200.000, y en Chubut esa cifra pasó de 5.500.000 a 3.500.000 cabezas. Otros efectos, aún menos evidentes y difundidos, y resultado directo de las grandes inversiones, es la marginación de la población pobre asentada en esas tierras (como la comunidad aborígen mapuche; quiénes según su propia denuncia se han convertido en mano de obra barata para los Benetton).

¹⁸ Según Clarisa Lifsic esta firma fue creada en 1936 por capitales belgas, pero en 1994 un grupo de “inversores extranjeros” compraron el 88% de la compañía. Para evitar las fluctuaciones de los commodities se dedican a varios productos (principalmente soja, trigo, girasol, maíz, carne y leche). La Directora de Cresud afirma que ésta es la más grande empresa de la Argentina (medida en términos de número de cabezas, en número de hectáreas sería Benetton)

¹⁹ Por ejemplo, en Formosa, la provincia más pobre de Argentina, se han expandido grandes proyectos para estos cultivos. La Nación (1-8-98) menciona a la firma australiana Liag Argentina, que invertirá \$30.000.000 en Laguna Yema para producir 20.000 Ha algodón. También en el sur provincial Eduardo Eurnekián compró 40.000 Ha, que posiblemente tengan igual destino. Otro ejemplo es el establecimiento ganadero Clarín -de Bernardo y Laura Hertelengui- con 15.000 Ha en el nordeste de la provincia, con un potencial arrocero de 6.000 Ha. Asimismo, capitales australianos tendrían en explotación unas 40.000 Ha con algodón, soja y trigo (Murmis; 1997:213). En Corrientes, Misiones y Entre Ríos, capitales brasileños, canadienses, chilenos (empresas Protisa y Masissa) compraron considerables extensiones de tierra para forestación (desplazando a la producción ganadera, La Nación 18-7-1998). También Soros y Shell adquirieron tierras en Misiones para forestación (13.000 Ha). Otro tipo de compras de grandes extensiones es por parte de extranjeros famosos, especialmente en el sur patagónico, aparentemente para dedicar al esparcimiento y al descanso, (Ted Turner y Jane Fonda, Silvester Stallone, Christofer Lambert, Charles Lewis -ex- propietario de Hard Rock Café-). O también las numerosas estancias compradas por el grupo Yabrán, en las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Salta. En este caso varios informantes sostienen que uno de sus destinos principales es el establecimiento de cotos de caza. Se calcula que habrían adquirido unas 100.000 Ha, estando 49.700 Ha declaradas -Clarín, 17-5-1998-.

²⁰ Precisamente el grupo Benetton estuvo hasta mediados de 1999 en litigio con un municipio patagónico por la falta de pago de sus obligaciones impositivas.

En el caso de la citricultura (limón en Tucumán), algodón (especialmente en Santiago del Estero, Chaco –y en menor medida Salta-) y arroz (en Corrientes y Entre Ríos) corresponde una atención particular, por el importante incremento de estas producciones, su destino para la exportación –su fuerte anclaje en el Mercosur-, y sus efectos sobre las economías provinciales respectivas ²¹.

Pero, aunque se dan situaciones diferenciales según actividad, provincias y tipo de productores (que merecen análisis singulares), también existen ciertas constantes. Entre ellas que: (i) el crecimiento productivo y exportador se ha dado a partir de sectores capitalizados, (ii) se incorporó el uso intensivo de capital (como nueva tecnología para la cosecha mecánica –algodón-, y para el riego –arroz-), (iii) la producción primaria se articuló con la industria de transformación que pasó a ocupar un lugar estratégico de la respectiva cadena de producción (las desmotadoras en el caso del algodón, las jugueras en los cítricos y los molinos arroceros e industriales exportadores en el caso del arroz ²²), (iv) se incrementó el uso de agroquímicos y fertilizantes, (v) se avanzó sobre la frontera agraria a partir de la deforestación y el uso de suelo ganadero.

Buena parte de estos procesos son singulares de la década del 80 y del 90 y, sin lugar a dudas, han llevado a notorias modificaciones de las características territoriales (económicas, sociales, políticas, institucionales) no sólo de las localidades y provincias dónde se localizan, sino también de otros ámbitos (lugares, nodos) que están articulados con estos procesos a través de diferentes redes.

Las nuevas inversiones mineras

En el sector minero se dio la mayor inversión extranjera a nivel nacional: u\$s 1.200.000.000 (con capitales australianos principalmente, y canadienses). Se trata de Bajo la Alumbra, la más importante mina de oro y cobre del país (descubierta hasta el presente) y localizada al noroeste de Catamarca (con la quebrada de Belén al sur y los valles Calchaquíes, al norte). Inaugurada en noviembre de 1997 (la etapa de instalación se inició en 1995) se calcula que exportará unos u\$s 600.000 anuales en mineral en bruto. Depende de las políticas públicas que se implementen, que estos emprendimientos beneficien efectivamente a la población local y al desarrollo de la economía provincial y regional (o que sólo se refleje su actividad a través del crecimiento del PBI provincial).

La etapa dinamizadora para las comunidades locales fue la construcción de la obra civil, que requirió 6.000 obreros, cuyos consumos activaron la economía de los pueblos circundantes como Belén.²³ Pero en el presente, los pobladores locales

²¹ En la campaña 1996/97 la cosecha de arroz superó 1.200.000 Tn con una superficie de 226.000 Ha, mientras que la media del trienio 1990/91 – 1992/93 fue 557.000 Tn y 129.100 Ha (Carballo y Pagliettini, 1998: 3). Esto representa un incremento promedio de 115% y 75% respectivamente. En cuanto a algodón la Argentina está a la cabeza de la expansión algodonera mundial. En 1995/1996 se llegó al millón de hectáreas sembradas a nivel nacional (habiéndose expandido más de 200% respecto a 1992/1993, ya que 316.000 Ha fue la superficie sembrada cuatro campañas antes). Y este crecimiento se dio a partir de grandes explotaciones algodoneras (aparecieron productores con 1.000 y 5.000 Ha totalmente mecanizadas -y hasta algunos megaprodutores con 10.000 y 20.000 Has- cuando en etapas anteriores la superficie media de este cultivo no superaba las 20 Ha –Pfr. Valeiro, 1997-)

²² Es de hacer notar que, según Carballo y Pagliettini (1998: 4), un tercio del arroz producido en la Argentina estaría a cargo de actores brasileños vinculados en su país de origen a la gran producción arrocería y ganadera.

²³ La obra civil incluyó la construcción de una pista de aterrizaje de 2.000 metros, un dique artificial, un acueducto de 30 Km (que extrae de los acuíferos de Campo de Arenal, de dónde también se abastecen los

comienzan a observar los escasos –y a veces inexistentes- efectos multiplicadores de esta actividad (un mundo aparte que funciona casi sin vinculación con el exterior).²⁴

A pesar que todos los países andinos hace muchas décadas que tienen una importante actividad minera, la Argentina recién está siendo objeto de interés. Según algunas hipótesis, la razón estaría en la alta rentabilidad de la zona pampeana que desplazó a la actividad minera. Pero, en el presente, la minería sería una de las pocas actividades con precios rentables, que se mantienen firmes, con una demanda sostenida del sudeste asiático, especialmente de oro y cobre.

De todos modos, debe reconocerse que el crecimiento expansivo de esta actividad es resultado de la desregulación, que implicó supresión de reservas territoriales, desgravaciones varias y límites del 3% para las regalías provinciales. Entonces surgieron numerosos proyectos y de las 20 mayores empresas mineras del mundo, más de la mitad ya han aparecido por la Argentina en busca de oro y cobre; siendo el proyecto más adelantado el de Bajo La Alumbrera.²⁵

Aún a pesar de sus escasos efectos multiplicadores en términos de empleo (una vez pasada la etapa de construcción) es importante reconocer que la minería –y según como se maneje- puede influir notoriamente en el incremento de los presupuestos provinciales -a través del pago de regalías- especialmente en el caso de provincias muy pobres con escasos recursos -como sucede con muchas de las involucradas actualmente- Y en este sentido debe tenerse presente que se estima que en los próximos años, el sector minero será el de mayor crecimiento (siendo su aporte actual al PBI del orden del 3% -centrado en el petróleo y minerales no metalíferos-). Se trata de una actividad que es considerada la última frontera productiva aún no explotada de la Argentina, y que por lo tanto abre una posibilidad diferente a muchas de las provincias limítrofes con la cordillera de los Andes.

Los megaproyectos urbanos, inmobiliarios y comerciales

En el ámbito urbano también ha habido notables inversiones, la mayoría extranjeras, que transformaron el espacio, fundamentalmente por sus efectos de desplazamiento y ruptura sobre el sector minorista e industrial mipyme (micro, pequeño y mediano) y por sus impactos ambientales y urbanísticos.

Estas inversiones, frecuentemente, desplazaron al gran capital local -o a veces se asociaron con él-. Y su proceso de localización comenzó en Capital Federal y el Gran

pobladores de Santa María, por lo cual temen quedarse sin agua), un mineraloducto de 300 Km y una red de alta tensión que llega desde el Bracho en Tucumán, atravesando 3.000 m de altura (con efectos negativos sobre el patrimonio cultural, la ecología y el paisaje de la zona de Tafí de Valle en Tucumán, consideraciones apoyadas en un informe de la UNESCO -Clarín 23/11/1997). En estas actividades participaron varias importantes empresas subcontratistas, argentinas y extranjeras.

²⁴ El mineral no se industrializa en la mina. De La Alumbrera sale un concentrado negruzco mezclado con agua que viaja a Tucumán por un mineraloducto de 314 Km, allí se extrae el agua y se obtiene una arena oscura que se transporta por tren, en vagones propios de La Alumbrera, hasta el puerto privado de San Martín, al norte de Rosario. Y de allí se embarca al exterior, porque la extracción final del cobre y del oro se hace en países como Estados Unidos, Japón, Brasil, Canadá, Corea, España (Clarín 23/11/97). Como puede verse, en todo este recorrido todos los nodos de intercambio pertenecen a la propia empresa (no hay articulaciones con otras actividades o efectos multiplicadores).

²⁵ Algunos de los otros son: Loma Blanca (Jujuy), Salar del Hombre Muerto, Las Pirquitas y Agua Rica (Catamarca), Pachón (San Juan), Río Colorado y San Jorge (Mendoza), Cerro Colorado y Cerro Vanguardia (Santa Cruz). En esta última, Perez Companc tiene una inversión en marcha de 200 millones de dólares. Los inversores interesados en su explotación son capitales ingleses, norteamericanos, australianos, en muchos casos asociados con argentinos.

Buenos Aires, para luego expandirse regionalmente, hacia las principales ciudades del interior, la mayoría capitales de provincia.

Se trata de inversiones que se concentraron en el sector: (i) inmobiliario (oficinas para alquiler, terrenos, desarrollos residenciales -torres, countrys, barrios privados-) y (ii) comercial (shoppings, super e hipermercados, grandes cadenas de hoteles).²⁶

Por ejemplo, analizando el funcionamiento de los hipermercados²⁷ se revelan las nuevas formas comerciales que desplazan al pequeño comerciante y al industrial, en general ofreciendo mejores precios en artículos seleccionados; pero también financiación, diversificación, presentación, publicidad. De este modo logran dominar el mercado minorista a través de su posición oligopólica (pocos vendedores) y el mercado de insumos por su posición oligopsónica (pocos compradores).

Este control del mercado repercute necesariamente en la esfera política, por las modificaciones que conlleva en: (i) la estructura de comercialización, (ii) el aumento del desempleo (a través de la cantidad de ocupaciones en relación de dependencia y cuenta propia que se destruyen con su instalación²⁸), (iii) la precarización del empleo propio y (iv) el impacto ambiental y urbanístico (Pfr. García; 1997: 76).

Y si bien, hacia la década del '80 se podría cuestionar el sobredimensionamiento o atomización del comercio minorista (por consideraciones de eficiencia económica, productividad, etc.) en el presente el proceso de concentración en el sector ha estrangulado al micro y pequeño comerciante y no presenta signos de detenerse.²⁹

Asimismo, a pesar de las ventajas reales con las que operan los super e hipermercados, desarrollan algunas prácticas competitivas de dudosa legalidad. Han sido denunciados por diferentes entidades civiles por subvertir las normas de lealtad comercial (importaciones de productos no debidamente registrados, ni autorizados, utilización de métodos coercitivos con proveedores y empleados). Sin embargo, sus procedimientos suelen estar legitimados por las propias autoridades locales - provinciales y municipales- a través de las facilidades que les otorgan, sea en su

²⁶ Una muestra de esta nueva dimensión concentradora aparece ejemplificando con un sólo caso, IRSA - del grupo Soros-. Este ha comprado (Apertura, 1998: 54): (i) varios importantes edificios para alquiler de oficinas en Buenos Aires; (ii) tres hoteles (dos en Buenos Aires, Libertador e Intercontinental, y uno en Bariloche, Llao Llao); (iii) casi todos los shoppings de Buenos Aires (Alto Palermo, Buenos Aires Design, Galerías Pacífico, Paseo Alcorta, Patio Bulrich, Alto Avellaneda y el Abasto en construcción), el Nuevo Centro NOA en Salta, el Mendoza Plaza Shopping y el futuro shopping de Bahía Blanca; y (iv) varios terrenos para desarrollos residenciales (en Capital Federal y Gran Buenos Aires -GBA-: Puerto Madero, ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, Pilar, Benavidez, Monserrat, Pereira Iraola -country Abril-, etc).

²⁷ García (ibid: 78) los define como los que concentran más de 5.000 artículos en venta, en superficies mayores a los 2.500 m².

²⁸ Ha habido una caída importante en la evolución del empleo en el sector minorista que afecta a los establecimientos con 5 y menos empleados y que de ninguna forma se compensa con la escasa creación de empleo de los negocios con más ocupados. Un estudio al respecto, con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, para Capital Federal y Conurbano, indica que entre octubre de 1991 y octubre de 1996, se habrían perdido en este área y sector 89.000 puestos de trabajo (mientras en los establecimientos con hasta 5 personas se produjo una caída de 94.000 puestos, en los de más de 6 se crearon, apenas, 6.000 empleos - García, ibid: 87-)

²⁹ Al respecto, García (ibid:83) indica dos razones que justificarían la continuidad del proceso concentrador del sector: (i) la relación "clientes potenciales por establecimiento" es aún baja en la Argentina respecto a la alcanzada en algunos países desarrollados; y (ii) hay sectores dónde este proceso recién empieza (electrodomésticos y bazar, por ejemplo)

localización (cierres de calles públicas para su instalación, modificación de las normas urbanas) o por la falta de control en su funcionamiento.³⁰

Todas estas grandes inversiones urbanas en general, y los hipermercados en particular, generan un nuevo espacio urbano y periurbano, no sólo en el área metropolitana sino también en todas las grandes ciudades del interior. Siendo sus consecuencias inmediatas y más visibles la pérdida de ocupación en los pequeños establecimientos (empleados, patrones y cuentapropistas) el quiebre comercial de éstos, la segregación residencial y comercial.

Pero estos procesos territoriales desembocan en una polarización social que consolida la conformación de urbanizaciones duales (Borja y Castells, 1998: 59 y ss). Estas, aunque propias de las grandes metrópolis, también se están manifestando en las ciudades medias del interior. Procesos de exclusión, con espacios del mismo sistema urbano desarticulados, con funciones valorizadas y degradadas, con grupos sociales productores de información y tenedores de riqueza frente a otros marginales y excluidos son realidades en muchas capitales provinciales y en otras importantes ciudades (como Córdoba, Mendoza, Salta, Rosario, Mar del Plata, Tucumán). En todas ellas se repiten formas de duplicación urbana, contrastes cada vez mayores entre barrios ricos y pobres, polarización entre un sector minoritario de la población con acceso a consumos y servicios valorizados y sofisticados, frente a otro mayoritario con condiciones de vida en creciente deterioro.

Son proceso de desigualdad regional intraurbana, cuyos contrastes acentuados son la evidencia más visible de las consecuencias territoriales del nuevo modelo de acumulación en las regiones del interior. Buena parte de la pobreza y de la exclusión social, que en estas ciudades se observa, es resultado de la expulsión de trabajadores de otros ámbitos espaciales, son individuos o familias que se acercan a ciudades mayores en búsqueda del trabajo que no encuentran en sus propios asentamientos, confiados en la antigua dinámica urbana, con su mayor diversificación de actividades y oportunidades laborales.

Esta desigualdad intraurbana en las ciudades del interior argentino es un fenómeno de la problemática regional del presente. Porque es un modelo excluyente, similar al que se da a escala nacional (dentro del área metropolitana y entre regiones del país), e internacional (en las megaciudades del mundo y entre distintos países). Su particularidad es que en todas estas situaciones conviven procesos económicos, productivos, culturales y sectores sociales sin articularse, y en una parte de los casos sin mantener ningún tipo de vinculación. Es la expresión del fenómeno de exclusión, característico del nuevo modelo de acumulación.

La privatización del transporte y de las principales actividades productivas del interior

La privatización de los servicios públicos afectó más agudamente al desarrollo del interior argentino que al de la zona pampeana; y en el interior de las regiones aumentó aún más la desigualdad entre quienes acceden a los nuevos servicios y a sus ofertas tecnológicas diversificadas, y quienes quedan excluidos. Realidades diferentes dan cuenta de ello:

³⁰ García (ibid: 88) cita a un ex Ministro de la Producción de la provincia de Buenos Aires que admitió que “el 70% de los supermercados instalados en el GBA fueron autorizados merced a excepciones a las normas de planeamiento vigentes”.

(a) Las economías extrapampeanas y los sectores de menores recursos son los más perjudicados porque el ferrocarril es el medio más económico para las grandes distancias (una realidad de la Argentina, por su superficie y por su organización territorial concentrada en la pampa húmeda y en el puerto de Buenos Aires). Es de destacar que las vías que desaparecieron definitivamente afectan fundamentalmente a las provincias del norte argentino y a los productores con menor volumen de carga, que son los que necesitan de la función social de este medio de transporte (para provisión de agua potable, por ejemplo); habiendo quedado limitada la posibilidad de intercambio entre numerosos pueblos del interior argentino, que están en serio riesgo de desaparecer.

Pero, además, el funcionamiento de las vías de transporte, las comunicaciones, la energía está en manos de operadores privados con control monopolístico de sus mercados. En el caso de los ferrocarriles las líneas más rentables quedaron en manos de sus principales usuarios (como el transporte de carga de los ex-ferrocarriles Mitre y Roca).

(b) Los peajes en rutas, nacionales y provinciales, contribuyeron a incrementar los costos de producción y traslado en general, pero aún más para los productos y pasajeros de las economías regionales que, necesariamente, deben recorrer grandes distancias para acceder al principal mercado de consumo interno (e incluso para su colocación en el mercado internacional). Y esto es así porque: (i) Los diferentes ramales de la red privatizada convergen hacia el mercado de consumo más importante del país (ciudades de la pampa húmeda y Buenos Aires). O dicho de otro modo, los 10.000 Km. de rutas nacionales privatizadas y los accesos a la Capital Federal concentran la mayor parte de la producción, de los insumos y de las personas que se movilizan en el territorio argentino. (ii) El pago del peaje implica un costo agregado de traslado y aunque se lo justifica con la reducción de otros gastos para los usuarios (como ahorro en tiempo de viaje, cubiertas, combustible y desgaste del vehículo) el mismo no ha sido evaluado.³¹ (iii) El peaje se incrementó en términos reales, cualquiera sea el índice de referencia que se tome. En diciembre de 1997 la tarifa promedio era de \$1,70 por cada 100 Km, un 55% por encima de la tarifa media del primer período tarifario iniciado desde la convertibilidad (abril 91-julio 92); y en éste último los incrementos reales fueron: 17% con relación al Índice de Precios al Consumidor, 12% al Índice de la Construcción y 32% al Índice de precios internos al por mayor (Arza y González; 1998: 48).

(c) Las privatizaciones de las principales rutas nacionales implicaron la caída de la inversión pública en carreteras, porque se desmanteló el sistema previo de financiamiento del sector a través de los impuestos a los combustibles. Con el surgimiento del plan de convertibilidad (y a menos de 4 meses de la concesión) se produjo la primera renegociación.³² Esta implicó la suspensión del pago del canon por parte de las empresas, que también recibieron compensaciones indemnizatorias, efectivizadas a través del presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad (Pfr. Arza y González, 1998: 59).³³ Estas modificaciones tienen una consecuencia importante para el

³¹ No existen análisis oficiales que estimen el ahorro efectivo que obtiene el usuario. Otros estudios disponibles indicarían que en la mayor parte de los corredores viales, el ahorro neto del usuario es nulo o negativo (Arza y González, 1998:55)

³² La discontinuidad regulatoria es una constante del sector (tanto en relación a las tarifas como a las inversiones comprometidas y a los plazos de concesión).

³³ Es importante resaltar que la totalidad de las firmas que forman parte de los consorcios adjudicatarios son las antiguas empresas contratistas del Estado, a través de la Dirección Nacional de Vialidad. Es decir, se trata de empresas con una antigua relación con el Estado y con mucha experiencia en el ejercicio del lobby empresario. Quizá aquí pueda encontrarse algún elemento que sirva para entender las condiciones favorables y ventajas obtenidas por las empresas en sus negociaciones con el Estado.

análisis territorial. La anulación del canon y el pago de las indemnizaciones implicó que no se invirtiera en mejoras y ampliación de las rutas no concesionadas (porque dichos recursos fueron destinados a las empresas concesionarias). Las rutas nacionales tienen una extensión de 38.700 Km (80% pavimentados -Clarín 17/5/1998) y las concesionadas sólo son 1/3 de las nacionales pavimentadas. Precisamente, en la mayor parte de los 2/3 restantes, las condiciones de transitabilidad son deficientes, dada la ausencia de inversiones y mejoras³⁴. Estado que tiende a deteriorarse aún más a medida que subsiste el ajuste y se profundiza la recesión. Lo cual es una nueva restricción que se suma, sabiendo la importancia decisiva de la infraestructura vial para el desarrollo de las producciones locales y para la integración regional en general.

(d) Muchas de las actividades productivas privatizadas (como la petroquímica, y los talleres ferroviarios) constituían la única o la principal fuente de ingresos y de empleo de localidades y de pequeñas y medianas empresas establecidas en el interior argentino. Con las privatizaciones imperó la lógica de la empresa privada y esta dinámica local desapareció.³⁵ El efecto más inmediato y negativo fue el desempleo regional: porque las nuevas actividades privatizadas operaron con menos personal, despidieron operarios y administrativos y en algunos casos efectuaron reemplazos. Se estimó en un 36% la reducción promedio de personal en todas las empresas privatizadas. En el caso de YPF la cantidad de empleados se redujo de 50.000 a 7.000 entre 1991 y 1996, generando, serías dificultades en localidades centradas en esta actividad, como sucedió en Cutral Có (Pfr. Bilder, 1998: 141).

Reflexiones finales

Entonces, un rápido panorama de la realidad del interior extrapampeano argentino muestra:

- Situaciones generalizadas de pobreza, desocupación, precariedad productiva y ocupacional y conjuntamente crecimiento económico productivo liderado por empresas que funcionan como enclaves, con grados de inversión y concentración y subsidios estatales de magnitud nunca vista antes. La desocupación en las provincias está: (i) *concentrada entre la población más pobre* (en Jujuy el 77% de los desocupados son pobres, en Formosa el 70%, en Misiones el 65%, en Neuquén el 62%, en Tucumán el 59%, en Chaco el 58%, en San Luis el 56% -Clarín 7-7-1998-); y (ii) *en aumento*, los últimos indicadores de la encuesta permanente de hogares de mayo de 1999 indican que la desocupación aumentó en casi todas las principales ciudades del interior del país: de los 20 aglomerados extrapampeanos sólo disminuyó la desocupación en Gran Catamarca, Gran Resistencia y Comodoro Rivadavia (también creció en las ciudades pampeanas).
- Agudo y persistente endeudamiento de las administraciones provinciales. El stock de la deuda provincial representa frecuentemente una porción significativa: (i) de los ingresos totales anuales provinciales (122% de los ingresos en Formosa, 114% en Jujuy, 101% en Corrientes, 95% en Chaco, 84% en Misiones, 83% en La Rioja -

³⁴ Esta situación se repite en las rutas provinciales, y aún con mayor gravedad, dado el más agudo deterioro de las economías provinciales (la extensión de las rutas provinciales es de 176.330 Km, 21% pavimentado, 24% mejorado y 55% de tierra).

³⁵ En relación a la operatoria del mercado local, Bilder (1998: 141) señala que Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado, Hidronor (todas privatizadas) realizaban algunas de sus compras en los ámbitos locales, pero luego de la privatización las centralizaron: “directamente en la Capital Federal o, en el caso del petróleo, en los Estados Unidos; se suprimieron gran parte de los contratistas locales, y se concentraron las tareas de dirección y administración en Buenos Aires o en el extranjero”.

en todos los casos referidos al año 1997, MEOSP: 1998: 31 y ss.); y (ii) del producto bruto geográfico -PBG- de las provincias (en 1996 era 80% del PBG en Formosa, 40% en Jujuy, 1/3 en Santiago del Estero y Catamarca, 1/4 en La Rioja –MI:1999: 123)

- Aumento de la afectación de los fondos de coparticipación por parte de los acreedores, como resultado del incremento de las deudas provinciales. En el primer semestre de 1998 las provincias en conjunto recibieron 28% menos de su coparticipación; habiendo casos extremos, como Río Negro y Tucumán que tenían comprometido el 95% y el 94% respectivamente de la misma (en ambos casos la coparticipación neta que les queda es 5% y 6%). Otros casos también con alta afectación son: La Rioja 76%, Santiago del Estero 72%, y Jujuy 63% (MEOSP; 1998: 31 y ss.). Y este porcentaje de retención de la coparticipación viene aumentando en la medida que se incrementan las deudas de las provincias
- Crecimiento económico nacional ³⁶ localizado en los nodos centrales de las redes, en los espacios donde existe infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios (como sucede en las grandes ciudades capitales, y en Buenos Aires en particular) acorde con el desarrollo tecnológico de fin de siglo, quedando relegadas las restantes zonas y regiones, y apareciendo ámbitos y lugares del interior excluidos en el presente de la posibilidad de integrarse a redes y al desarrollo nacional.
- Zonas donde la revolución tecnológica en materia de transportes y comunicaciones, no sólo no ha llegado sino que se encuentran peor en esta década, porque fueron privadas de servicios que antes disponían (como las localizadas donde los ramales ferroviarios fueron clausurados por las privatizaciones). Áreas con poca infraestructura de transporte y comunicaciones son una regla, más que una excepción, en las pequeñas localidades y zonas rurales extrapampeanas.
- Importantes incrementos productivos en el agro y en las exportaciones agropecuarias resultantes de los procesos de inversión en tierras a gran escala (centrado en la producción de cereales, oleaginosas, cultivos industriales, ganadería y forestación) y de la consolidación del Mercosur.
- Transformaciones territoriales en gestación, resultantes de la política de liberalización, desregulación, y privatizaciones de las empresas públicas –YPF, SOMISA, electricidad, teléfonos, etc-. Procesos simultáneos y contradictorios se suceden, como la atracción de capitales nacionales y extranjeros (dirigidos a la producción, a los servicios y a la comercialización) junto al quiebre y la reducción del sector productor y empresarial mipyme. Todo lo cual vuelve al interrogante de la viabilidad de un desarrollo endógeno basado en el empresariado y en los productores mipymes, locales y regionales.

Lo anterior conduce a una nueva morfología espacial, a un territorio que se estructura y se desestructura. En definitiva, a una nueva realidad territorial que requiere ser aprehendida a través del funcionamiento del “espacio de las redes” y del “espacio de los lugares” (en casos particulares a seleccionar).

En algún sentido se trata de comprender la diferencia entre la lógica espacial de los flujos frente a la lógica de los lugares.³⁷ La primera nos vincula con el mundo

³⁶ Distinguimos el crecimiento (incremento del producto bruto nacional) del desarrollo (distribución del incremento del PBI tendiendo a una mayor equidad social)

³⁷ Borja y Castells (1998: 67) sostienen que habría una lógica espacial característica de los nuevos procesos de acumulación del capital, cuya particularidad es: “la dominación del *espacio de los flujos*, estructurado en circuitos electrónicos que ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión... Frente a ella sigue existiendo, como fue la regla a lo largo de la historia, el *espacio de los*

globalizado (a través de las redes), la segunda con lo local (a partir de los lugares). Creemos que sobre este eje “global – local”, o “redes – lugares” (más que internacional – nacional – regional - provincial) pasará el análisis territorial del próximo milenio.

En relación a los instrumentos para la promoción del desarrollo de estos “espacios”, creemos que habría que acentuar el *contenido político más que el económico* de los mismos.³⁸ Esto último no implica minimizar la importancia del desarrollo económico y productivo. Por el contrario, pensamos que para fortalecer a éste último se requieren métodos vinculados con el accionar político, social e institucional. Viabilizar un nuevo contexto territorial conduce a desarrollar y consolidar la organización social, las formas asociativas y las redes en general, entre los sectores representados en las micro, pequeñas y medianas empresas y productores y en los municipios y entidades de la región o ámbito local en cuestión.

Se trata de ejercer un nuevo modelo de solidaridad, directamente de carácter político, entre los sectores de menores recursos, productores, pequeñas y medianas empresas, municipios y, en general, instituciones públicas y privadas, locales y regionales. Es decir, *gestar un polo de poder*, frente al verdadero beneficiario de la globalización y la integración regional: la elite del capital más concentrado resultante de los nuevos procesos de acumulación.

En definitiva, refundar la solidaridad social y política implica propagar las formas asociativas, las redes, para reconstruir los derechos ciudadanos, identificar las nuevas reglas de convivencia, de justicia, y de gestión social y económica; y, en definitiva, repensar el rol del Estado, como promotor activo del funcionamiento mismo de la democracia. Y este “repensar” lleva también a la búsqueda de nuevos marcos interpretativos y enfoques explicativos de las particulares relaciones entre la sociedad y el espacio.

Bibliografía

Arza, Camila. y Gonzáles García, Angelita, (1998), “La privatización del sistema vial: historia de un fracaso”, *Realidad Económica 156*, IADE, Buenos Aires.

Aspiazu, Daniel (1997), “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, *Realidad Económica 145*, Buenos Aires.

Benko, G. y Lipietz, A. (1994), “De las redes de distritos a los distritos de redes”, en Benko, G. y Lipietz, A., *Las regiones que ganan*, Edic. Alfons el Magnánim, Valencia

----- (1997), “De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación”, en Boyer R. Y Saillard Y. (edit), *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*, Vol. II, CBC-UBA, Buenos Aires.

lugares, como forma territorial de organización de la cotidianeidad y la experiencia de la gran mayoría de los seres humanos” (cursiva nuestra).

³⁸ Esto último implica enfrentar la hegemonía absoluta que logró lo económico sobre el político -desde la década del '80 en adelante-. O la “década perdida”, cuando comenzó la ideología del Estado “minimalista”, la elevación del “mercado” a la categoría de la más eficiente y racional institución para la organización y regulación de la actividad humana, en su sentido amplio. Sin embargo, los resultados han puesto en evidencia que el dominio del “mercado” no sólo no eliminó las calificaciones de Estado “ineficiente y burocrático”, sino que agregó otras de peores consecuencias sociales y de más difícil remoción: la corrupción generalizada.

- Borja, J. y Castells, M., (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- Carballo G., Carlos y Pagliettini, Liliana (1998), “Reestructuración de los sistemas de arroz – ganadería extensiva e integración transfronteriza en el litoral argentino”, mimeo presentado a las *Jornadas Extraordinarias de Estudios Agrarios “Horacio Giberti”*, UBA – FFLL, Buenos Aires
- de Mattos, Carlos (1998), “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”, paper presentado al IV Seminario Internacional de la Red Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, Universidad de los Andes, Bogotá, abril.
- Caravacca Barroso, Inmaculada, (1998), “Hacia una nueva lógica de articulación territorial”, paper presentado al IV Seminario Internacional de la Red Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, Universidad de los Andes, Bogotá, abril.
- Castells, M. (1996), *The rise of the Network Society*, Massachussets-Oxford, Blakwell
- Chudnovsky, D., López A. y Porta Fernando (1996), “La nueva inversión extranjera en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional”, en Agosin, M. (comp.), *Inversión extranjera directa en América latina*, BID- FCE, Santiago de Chile.
- García, Américo (1997), “Hipermercados: ¿hay que regularlos?”, *Realidad Económica 151*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, IADE, octubre-noviembre, Buenos Aires.
- Gatto, Francisco (1994), “Nuevos elementos para la discusión de la problemática regional en la Argentina en los años ‘90: la transformación macroeconómica y el proceso subregional de integración económica”, en *Territorios en transformación (análisis y propuestas)*, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Consejo Superior de Investigación Científica (CSIC), Madrid, 1994.
- Kosacoff, Bernardo (1995), “La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada”, en Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- MEOSP (1998), *Informe Económico Regional*, noviembre de 1998, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- MI (1999), *Informe sobre las provincias argentinas*, Ministerio del Interior, Bs.As, 1999.
- Murmis, Miguel (1998), “El agro argentino, algunos problemas para su análisis”, en Giarraca, N. y Cloquell, S., *Las agriculturas del Mercosur.. El papel de los actores sociales*, Editorial La Colmena - CLACSO, Buenos Aires.
- Petras, James y Vieux, Steve (1995), *¡Hagan juego!*, Icaria - Más Madera, Barcelona.
- Ronsavallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Manantial, Buenos Aires.
- Sartelli, Eduardo (1997), “Mercosur y clase obrera: las raíces de un matrimonio infeliz”, *Realidad Económica 146*, IADE, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1997), “Problemas actuales de la estructura productiva Argentina. Elementos para un diagnóstico”, en *Realidad Económica 151*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, IADE, octubre-noviembre, Buenos Aires.

Valeiro, Alejandro (1997), “El nuevo algodón: ¿son sustentables los cambios recientes del sector algodonero argentino?” y “El algodón en el Mercosur: observaciones sobre su competitividad”, comunicaciones del Proyecto Algodón 2000, INTA, Santiago del Estero.

Vidal Villa, José María (1995), “Presentación”, en Petras, James y Vieux, Steve (1995), *¡Hagan juego!*, Icaria - Más Madera, Barcelona.

Fuentes periodísticas: Diario Clarín, Diario La Nación, Revista Apertura (N° 76, octubre de 1988)