

3

MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS
DEL SECTOR PUBLICO

Lic. Horacio Cao

(En base al trabajo "MARCO DE POLITICAS MACROECONOMICAS" San Juan, Invierno de 1991, Instituto de Investigaciones del Consejo Profesional de Ciencias Economicas, Realizado por SERGIO TOCINO, RAUL BENITEZ, MONICA DI CARLO, ANGEL VACA Y HORACIO CAO)

1. INTRODUCCION

La aproximación a la realidad, cualquiera sea la dimensión de esta que nos ocupe, se nos presenta siempre como un ejercicio difícil, en donde se deben clasificar, organizar y jerarquizar una cantidad innumerable de fenómenos, única forma de llegar a algún tipo de marco teórico que nos permita avanzar en alguna medida hacia horizontes más profundos del análisis. De todas formas debe aceptarse que tales esfuerzos son siempre incompletos y debe volverse a ellos con la mayor frecuencia y honestidad posibles en el intento de construir herramientas cada vez más útiles a la hora de dar cuenta de la "realidad".

Siguiendo el camino citado, y tomando en especial consideración al proceso histórico y a los contenidos y direccionalidad de los principales flujos macroeconómicos de la provincia, hemos considerado que la situación estratégica que determina el desarrollo del aparato productivo provincial está dada, al menos en la última etapa, por la forma en que ésta se articula con el modelo de acumulación central (MAC).

Esta aseveración bajo ningún punto de vista quiere restar a importancia a otros aspectos del proceso económico provincial, como son el nivel tecnológico, la optimización de las economías de escala, la forma de organización de los emprendimientos, las características principales de los mercados nacionales y mundiales, etc., las que tienen una independencia relativa y un efecto retorno sobre la instancia superior; lo que queremos expresar es que la articulación modelo central de desarrollo-economía periférica sobredetermina tales hechos, siendo el punto esencial a la hora de comprender / analizar / operar sobre la economía provincial.

Representación histórica

El elemento constitutivo que da origen y que define la periferia, separándolo del modelo central de acumulación nacional, está dado por su génesis derivada. El modelo central se incorpora al Mercado Mundial a partir de la generación del '80 que diagramó una estructura económica agrícola/exportadora. Tal modelo central se articuló con una serie de instancias regionales que le eran funcionales y que reforzaban su capacidad de acumulación.

Por su parte debe verse que este proceso, tal como en su momento lo había hecho el proceso de colonización, interrumpió desarrollos particulares, esto es, cambió la direccionalidad de cierta dinámica histórica propia de una sociedad. Esto tendrá un impacto particularmente importante ya que estos cambios no se originan en una lenta maduración de las fuerzas productivas de la provincia, sino que nacen de la relación citada, generando una confusión y mezcla contradictoria entre las estructuras "propias" y aquellas generadas por el nuevo modelo.

Tenemos entonces que el desarrollo de la economía provincial aparece como reflejo de una inserción particular del modelo central, que lo precede en existencia y predominio, y que produce una serie cambios radicales en su proceso histórico. Desde tal articulación asimétrica se construirán algunas condiciones básicas, las que sumadas a las condiciones naturales y a cierto nivel de capitalización e infraestructura existente, permitirán un importante desarrollo de un aparato productor basado en la explotación vitivinícola. El resultado de tal conjunción de elementos es una forma de acumulación que hemos denominado como de "periferia próspera".

El fin de las condiciones materiales que permitan las relaciones citadas en términos particulares, colocará en en-

un representante general de la actividad provincial.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA CONDICION DE PERIFERIA

Una de las principales características de la condición periférica está dada por el alto impacto de factores exógenos a la provincia. Con este hecho queremos significar que elementos estratégicos en la producción y reproducción de la sociedad pasan por mecanismos del MAC, quedando sometidos al arbitrio económico y político de factores sobre los que la provincia no puede operar. Esta relación desigual no representa de ninguna manera un aspecto externo de la sociedad; por el contrario, no se encuentran estructuras económico/sociales que no hayan sido creadas o impregnadas de modo decisivo por esta lógica económica.

Las estructuras de producción creadas a partir de la articulación con el modelo agroexportador de los '80 implican que la parte sustancial del excedente realizable de la región consista en un producto cuya demanda local no es determinante, teniendo que realizarse fundamentalmente en el centro. En contrapartida se produce la "importación" de una gran cantidad de bienes (de consumo y capital) que no se confeccionan en la economía local dada la linealidad de su producción. Como el proceso de "valorización" de las "exportaciones" se realiza, fundamentalmente, a condición de pasar por el centro, este proceso determina la centralidad de la articulación, ya que esta es la boca que abastece de divisas a la economía provincial, única manera de que funcione el sector "exportador" y el "interno". Esta división produce una subordinación del resto de las actividades hacia aquellas capaces de traer divisas desde el "exterior".

Pongamos el foco otra vez sobre la articulación MAC-Periferia Próspera. A lo largo de un proceso histórico las relaciones asimétricas fueron moldeando las formas productivas de manera que, en el caso San Juan la vitivinicultura, con sus características actuales, no tenga

relación desigual. En este punto comprenden las dos características citadas de la relación asimétrica: importancia estratégica de factores exógenos (que determina la posibilidad de exportación) y centralidad del sector exportador (por la dificultad de posicionarse en ese punto), y se explica a su vez de manera contundente como la performance interna y externa de la economía provincial está sobredeterminada por la relación periferia-MAC.

Veamos con un poco de detalle las implicancias de estas situaciones a lo largo del último ciclo de la economía regional: el auge vitivinícola y la transición, que aún vivimos, hacia una nueva etapa de acumulación.

La tesis fundamental de nuestro trabajo sostiene que la relación MAC-periferia es el punto neurálgico de la economía provincial. De ser cierta esta afirmación los cambios producidos en esta esfera deben repercutir en toda la economía provincial. Como según nuestros análisis ha habido fundamentales variaciones en la forma de la provincia de hacerse de divisas que dinamizan su aparato productivo, se debe, por fuerza, encontrar emergentes de tales cambios en todos los registros socioeconómicos de la provincia.

3. IMPACTO DE LA RELACION DESIGUAL SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA

i. La Vitivinicultura y la dinamización de la producción en el auge.

Como habíamos dicho, bajo la condición de periferia se desarrolló una relación particular entre la monoproducción y los otros emprendimientos. Si observamos a lo largo del proceso histórico vemos que el mismo fue determinando un cierto modelo de desarrollo de su aparato productivo, y generando una cierta distribución espacial hacia el interior de la provincia.

El proceso de importaciones va a ir integrando progresivamente al país, en forma espacial (construyendo y revitalizando los canales de comunicación socioeconómica) y en forma productiva, articulando horizontal y verticalmente las economías de escala. En lo que hace a la provincia esta característica va a generar fuerzas contrapuestas; por un lado la profundización de los lazos con el centro va generando la caída de barreras "paraarancelarias" produciendo el cierre de emprendimientos que tenían como objetivo el mercado provincial, por otra parte el desarrollo vertical y horizontal de la monoproducción va generando nuevos emprendimientos de mayor grado de competitividad.

Es difícil predecir cual hubiera sido el destino de este proceso si se hubieran llevado adelante políticas de apoyo a la modernización y articulación vertical del emprendimiento central. Lo concreto es que los acontecimientos que se suceden a partir de 1975 producen cambios estructurales en la provincia y el país, cortando la continuidad lineal del proceso citado. La siguiente ola de crecimiento en el número de establecimientos, desarrollados bajo el paraguas de la promoción industrial, tienen características cualitativamente distinto y se enmarca dentro de los procesos de

relocalización nacional que trataremos con más detalle en otros capítulos de este trabajo.

Es necesario remarcar como este proceso confirma la centralidad de la relación de la provincia con el MAC. Así puede verse como cambios en las condiciones de acumulación del centro determinan cambios en la oferta y la demanda que ponen en juego la relación centro-periferia, pudiendo llevar a una etapa vegetativa a todo un sector, cuya razón de éxito anterior y fracaso posterior debe encontrarse en su articulación y no en su capacidad intrínseca de producción. En el caso San Juan las relaciones asimétricas producen una matriz histórica que permite el surgimiento de un "nicho" sobre el que se asienta la industria vitivinícola.

La crisis en la vitivinicultura puede observarse desde varias dimensiones. Uno de los puntos a tener en cuenta es la baja del precio del vino debido a la sobreproducción originada en la escasa diversificación, el cambio en las pautas culturales acerca de las comidas y bebidas y el éxito de bienes sustitutos ha hecho caer el consumo per capita de vino en el país (de 88 litros en 1977 a 56 litros en 1989).

Sin embargo hay situaciones más estructurales que las citadas; si estudiamos el desarrollo de la actividad vitivinicultora, que como dijimos comenzó aproximadamente a fines del siglo pasado, vemos que luego del '30 se montó sobre un proceso de diversificación/expansión de la demanda interna, posibilitada por la relativa funcionalidad del incremento de los ingresos de los asalariados en el marco de la expansión del mercado interno y la sustitución de importaciones.

Hacia los '70 tal proceso ingresó en una etapa de profundos cambios, que con la primera crisis de la deuda externa (1982) se hicieron patentes en todo el país. El endeudamiento externo y la explosión financiera habían servido para reconvertir el perfil productivo del país, generando cambios irreversibles en la estructura económica. Uno de los sectores más golpeados por estos cambios fue el vitivinícola, producto estrechamente ligado al consumo masivo, que fue generando decrecientes niveles de producto global.

La concentración

Una de los aspectos en donde como reflejo de procesos de nivel nacional, pueden verse cambios en los patrones de producción vitivinícola, es el proceso de concentración y centralización de capitales que, unido a cambios en la tecnología utilizada en el proceso de trabajo, provocaron modificaciones cualitativas en cada sector de la cadena

... una especialización pronunciada en cada uno de los eslabones intervinientes privilegiando la integración y a quienes se colocaran más adelante en la cadena de producción en el ciclo vitivinícola, permitiendo la acumulación de excedentes en grupos cada vez más reducidos.

Este proceso va a tener un impacto muy importante en los circuitos económicos provinciales; por un lado promoviendo la concentración en todos los eslabones de la producción, y por el otro al relocalizar los grandes volúmenes de divisas que históricamente, por el tipo de organización del rubro tendían a dividirse en muchas salidas.

La sustitución

Si bien la sumatoria de estos procesos (rebaña del producto global vitivinícola/concentración del excedente) impactaron en forma negativa sobre los circuitos productivos, ya que vemos un estancamiento/deterioro tanto del nivel y volumen del producto como de los indicadores sociales, se amortiguan en parte de tales efectos en virtud del crecimiento del producto industrial y del gastos público.

En lo que respecta al Producto Industrial de la provincia el bajo porcentaje del producto que se realiza y/o reinvierte en la provincia y la forma de utilización de la mano de obra (en forma intensiva) hacen que el impacto sobre los circuitos productivos provinciales debido a los emprendimientos promocionados sea escaso.

En general puede decirse que el sector que reemplaza el espacio dejado por la vitivinicultura es el sector público. El mismo ha tenido un gasto creciente, aplicado en forma progresiva hacia el pago de sueldos y salarios, reproduciendo, de hecho, la tarea de distribuir una cierta cantidad de riqueza en múltiples canales, determinando así una cierta demanda agregada, y un cierto modelo social.

del aparato productivo, no sólo en términos de volumen, sino también, como ya vimos, en cuanto a su creciente modernidad y complejidad de emprendimientos que se iban articulando vertical y horizontalmente.

El segundo momento promueve una nueva forma; repasemos algunas de las características principales del mismo:

1. Menor excedente en la monoproducción; baja en la tasa de ganancia promedio, fuertes fluctuaciones.

2. Concentración en menos agentes del producto vitivinícola.

3. El fin de una etapa del MAC que deja fuera de los sistemas más dinámicos al emprendimiento vitivinicultor. Los capitales generados en la monoproducción tienden a salir de la provincia, facilitados por (2).

4. El estado provincial pasa a ser el nuevo agente económico que domina la escena productiva en virtud del aumento del gasto público provincial y de la crisis de la monoproducción.

Esta serie de hechos cambia en forma importante el panorama económico social de la provincia. El minifundio, al tener rendimiento negativo, deja de ser la base de una potente clase media; el menor producto vitivinícola hace estancar y decrecer los emprendimientos horizontales y verticales articulados al mismo. Las políticas de reconversión llevadas adelante por el sector público, no llegan a cambiar esencialmente a un escenario caracterizado por una menor dinámica económica y que tienen al estado como su actor central.

Por último se debe destacar que el esfuerzo realizado por el Estado Provincial no ha sido neutro con respecto a su estructura, y ha hecho desarrollar al mismo una serie de características poco deseables; por una parte ha perdido su capacidad de gestión, lo que pone en duda la posibilidad de

llevar a cabo las tareas estratégicas necesarias para el desarrollo. En otro aspecto, al aplicar el grueso de sus recursos al esfuerzo de mantener un cierto tipo y volumen de demanda agregada ha dejado de lado su tarea de dinamizador de otros puntos del aparato productivo.