

Análisis

ECONOMIAS REGIONALES Y CRISIS ECONOMICA

Horacio Cao*
Roxana Rubins**

Desde siempre los problemas originados en el desequilibrio regional han estado presentes al analizar la estructura económica del país. A partir de los '90 esta situación se acentúa, como si la profundidad de la crisis hubiese rebasado las posibilidades de mantener bajo control la situación desde lo político, lo económico y lo social. El trabajo que a continuación se presenta busca detallar algunas de las causas de esta crisis, proponiendo pautas explicativas acerca de los impactos que la reestructuración de la economía nacional impone en las provincias; sobre todo a la luz de la crisis del modelo central y de las políticas diagramadas para la "reinserción" del país en el mercado mundial, las que desatan efectos sobre las provincias periféricas, aun cuando no hayan sido pensadas para impactar en particular sobre ellas.

* Licenciado en Ciencia Política - Administrador Gubernamental.

** Licenciada en Economía - Administradora Gubernamental.

1. Introducción¹

El análisis de los cambios de la geografía social del país, de sus regiones y de la función de los estados provinciales en la integración nacional tiene como uno de sus principales componentes el seguimiento de la situación económica tanto en la globalidad del territorio nacional como en las condiciones particulares de cada región.

Al analizar estos componentes hemos preferido comenzar con una descripción general de las características salientes de la estructura que sustentaba las economías regionales, a la que llamaremos *economía de subsidios cruzados*, para luego pasar revista a sus componentes más importantes para intentar comprender de qué manera las economías provinciales se fueron articulando al todo nacional.

En esta línea se presentan estilizadamente algunas características del proceso de acumulación vigente en el período posterior a la segunda guerra mundial y lo que entendemos son los principales cambios que lo afectan a partir de mediados de los años '70, buscando establecer las singularidades del escenario en el que deben desenvolverse los procesos productivos a

partir de comienzos de esta década.

Esta pauta general hace necesario, aunque tal vez sea reiterativo,² remarcar la diferenciación entre las provincias que componen el país. Por un lado, separando las regiones que conforman el "centro" hegemónico: las provincias posicionadas sobre la Pampa Húmeda, la Zona Metropolitana o el Cordon industrial. Estas tienen un peso relativo abrumador en lo que hace a lo económico, la población y los niveles de desarrollo tecnológico. Estamos hablando de Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.³

Hasta la crisis de los '70, era relevante trabajar sobre un esquema que diferenciara tres tipos de periferias:

1. Aquellas que eran funcionales al proceso de acumulación que se desarrolla en el núcleo central y que aparecían como proveedoras de algún insumo industrial apropiado o de bienes de consumo para abastecer el mercado interno. Por ejemplo, la caña de azúcar en Tucumán, la vitivinicultura en San Juan, el algodón en el Chaco, etcétera.

2. Aquellas que aparecen como un reservorio para futuros emprendimientos, un sitio en el cual la posibilidad de absorción de población parece ilimitada, y que funcionan para el país como A. Ferrer describe que la Argentina, el Canadá o Australia funcionaron para el mundo en el siglo pasado: espacios abiertos a la colonización. En este grupo se incluye básicamente a las provincias patagónicas (Ferrer, 1980).

3. Aquellas que participan de las

-
1. Este trabajo es parte de una investigación en curso que analiza el fenómeno de las crisis provinciales desde lo económico, lo político y lo social.
 2. Este punto ya fue tratado en Cao y Rubins a y b.
 3. Algunas peculiaridades de esta última provincia hacen que sea difícil su ubicación en la clasificación.



"Promesantes a la Villa de La Quebrada"

San Luis. 1940, **José La Vía**

Plan de Rescate y Conservación de la Fotografía Antigua
Secretaría de Cultura de la Nación

condiciones más difíciles para lograr un desarrollo autosostenido. Son expulsoras de población, y quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Incluimos entre estas periferias a las provincias de La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Misiones, Jujuy, el Chaco y Corrientes.

Esta caracterización comienza a parecer inapropiada a partir de la prolongada crisis que experimenta el país desde comienzos de los '70. Algunas provincias "periféricas" parecen tener un dinamismo que estaría haciendo crujir el armazón desigual, aunque podemos decir que la estructura heterogénea, bajo otras pautas, se mantiene vigente y sigue siendo imprescindible analizar el tipo de provincia que se estudia para comprender el fenómeno provincial del que se trata.

2. La etapa de sustitución de importaciones

2.1. El escenario general

La crisis de 1930 provoca un reordenamiento profundo en todas las economías funcionales a la hegemonía económica británica. La parálisis del mercado mundial obliga a la mayoría de los países con un alto coeficiente de exposición al mercado internacional a desarrollar nuevas modalidades de inserción. Es el inicio de una nueva etapa en la historia del país.

El modelo a desarrollar basa su funcionamiento sobre la aplicación de una variada gama de instrumentos de política comercial que, apareados con la actividad de diversos

organismos reguladores de las economías regionales, el dictado de numerosas leyes protectoras de los trabajadores y el funcionamiento de una maraña de subsidios explícitos e implícitos, dan como resultado la implantación en la Argentina de lo que se denomina etapa del "estado de bienestar". Durante su desarrollo el estado nacional garantiza:

i) un mercado y aleatorio proteccionismo externo;

ii) un complejo entramado de "garantías" para la percepción de renta (agrícola, minera) por parte de los propietarios/productores de las "economías regionales";

iii) una gigantesca maraña de pequeños o grandes subsidios destinados a disminuir el costo laboral de los transportes, de la energía, de las comunicaciones, de las empresas industriales y de los emprendimientos rurales, entre otros;

iv) cierta estabilidad en las condiciones de gestión de la mano de obra (leyes laborales, de empleo, de contratación, gremiales).

2.2. Los costos y los beneficios

Esta estructura genera dos tipos de costos:

1. Desequilibrio en la estructura de precios relativos en el sentido de generar un incremento en los precios de las canastas de consumo básicas por sobre los precios que se producirían de no existir la red de subsidios. El costo de este sistema se vuelca sobre los hombros de los consumidores en general pero, dada la muy desigual estructura de la distribución del ingreso vigente y las canastas de consumo típicas de las distintas clases sociales, el peso global recae en particular sobre las

espaldas de las familias con menores ingresos.

2. Incremento en los ingresos y gastos del estado, ya que éste necesita crecientes cantidades de divisas para financiar el explosivo crecimiento en sus atribuciones y acciones en lo social y en lo económico. El financiamiento del estado estuvo basado sobre un confuso diseño de captación de ingresos que fue variando al calor de la posibilidad de tomar los excedentes de diferentes fuentes.

Una de las principales, sobre todo en la primera etapa del estado del bienestar, se generó a partir de captar parte de la renta extraordinaria de la producción agropecuaria pampeana vía impuestos y retenciones a las exportaciones, generando una redistribución de ingresos agro/industria, fuente de la oposición política tradicional al peronismo.

Al mismo tiempo, también fue importante la utilización del superávit de los sistemas de seguridad social, cuya apropiación fue uno de los motores del incremento del gasto público. En tercer lugar, también debe remarcarse la utilización de los ahorros financieros de los sectores de mayor ingreso relativo, parte de los cuales fueron captados a través de impuestos directos. Cuando estas fuentes fueron insuficientes, se recurrió al endeudamiento externo como forma de cerrar la brecha entre los costos del sistema y la generación de ingresos (Torre, Gerchunoff, 1988).

Si bien las dificultades para encontrar un equilibrio global tienen como contrapartida más contundente las sucesivas crisis

políticas de la época, su desenvolvimiento operó como un mecanismo integrador de la sociedad permitiendo tasas de crecimiento económico relativamente estables e importantes y el mejoramiento general de muchos indicadores sociales. En suma, a pesar de que la etapa fue criticada en su momento con dureza, actualmente se la percibe como una mítica edad de oro, y en vistas de la dirección que tomaron las transformaciones del sistema, en efecto lo fue.

La quiebra de este sistema obedece a dos razones complementarias. Por un lado la incapacidad de seguir generando excedentes: la producción agropecuaria (más allá de algún *boom* circunstancial) por múltiples razones es incapaz de generar los excedentes fiscales necesarios, siendo por demás evidente que, entre otras cosas, los jubilados de hoy están pagando la apropiación de los excedentes del sistema de seguridad social.

Por otro lado, el escenario económico (y también político) hace impensable el sostén de una red de la magnitud de la generada en la etapa del estado del bienestar **únicamente** en impuestos sobre los sectores de mayores ingresos.⁴

Por último, sale a luz que la reproducción de la estructura de subsidios cruzados genera índices de ineficiencia creciente, como en el caso de la absorción de desocupados por los estados provinciales,

4. Aunque a la hora de repensar la estructura del país se considere central un incremento sustancial de los impuestos directos.

municipales o el estado nacional, ya que para mantener cierto equilibrio se demanda un crecimiento más que proporcional de la cuantía de las incorporaciones.

Y éste es otro costo del estado del bienestar que debe destacarse: la aparición de un circuito prebendario, que genera una operatoria a partir de la cual el estado nacional opera sobre las provincias a través de la transferencia de fondos, las clases dominantes provinciales arman estructuras políticas imbatibles alrededor de estas transferencias y buena parte de la población provincial tiene como objetivo acceder a un cargo público como contrapartida de su lealtad al "caudillo" (Cao, Rubins, 1994b).

La economía de subsidios cruzados no es una originalidad argentina. Este cúmulo de instrumentos existe en todas las economías capitalistas y es relativamente funcional a la reproducción de las condiciones de producción y al bienestar de amplias franjas de la población en los países más desarrollados. Lo que hace distintiva a la posibilidad de su vigencia en nuestro país está dada por dos condiciones:

- La extensión y la opacidad de la red de subsidios. No casualmente las palabras que más utilizaremos en la descripción de la red de subsidios serán las de "confusas", "enmarañadas", "intrincadas", etc., lo que hace que tenga índices de ineficiencia que, como ya dijimos, dificulten, en un contexto de ajuste su sostén en el tiempo.
- El fin del escenario económico (y político) alrededor del cual se generaban los fondos necesarios para la citada red de subsidios.

3. La economía de subsidios cruzados

3.1. Los instrumentos de política comercial y su resultado

Como se indicó, a partir de los años '30 comienza a montarse en la totalidad de América latina, como resultado de la crisis de balance de pagos inducida por la recesión mundial, un complejo entramado de regulaciones al comercio exterior. Así, se establecieron mecanismos de protección arancelaria, mayor para productos finales que para insumos intermedios y menor para bienes de capital. A esto se agregaron cuotas y licencias de importación, prohibiciones totales, exigencias de contenido nacional en el valor agregado, créditos preferenciales y otros (Ramos, 1993).

Indicativamente, hacia fines de los años '60, la protección efectiva sobre la totalidad de las mercancías transables variaba entre 39% (México) y 385% (Uruguay), en tanto la dispersión entre aranceles oscilaba de -10% a 1.300% en la Argentina, o de -8% a 140% en Colombia.

Como resultado esperable de las recomendaciones de la CEPAL para superar el subdesarrollo a través de la sustitución de importaciones, la participación de las importaciones en el PBI de América latina cayó del 30% en 1930 al 15% en 1980, registrándose en el período sustantivos avances sociales y económicos: el PBI per cápita creció a una tasa anual del 2,7% entre 1945 y 1980, retrocedió el analfabetismo y mejoraron todos los indicadores sociales (Ramos, 1993).

En el caso argentino, durante la

etapa desarrollista, la estructura arancelaria permitía un arancel promedio de 143%, protegiéndose en particular los bienes de consumo durable (Lucangeli, 1989). Pese a la superior protección de los productos de consumo durable, las "economías regionales" también fueron resguardadas de la competencia internacional: los "productos alimenticios no elaborados" estaban protegidos por un recargo promedio de 123% y los "productos alimenticios elaborados" por un arancel del 192 por ciento.

Di Tella, comentando su experiencia en la Secretaría de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía (agosto de 1975-enero de 1976), expresa que

"...las tarifas que hoy tiene la Argentina son un mapa de las batallas de los grupos de interés a lo largo de cuarenta años, no es el mapa de la mano visible optimizante neo-pareitiana que ha ido ordenando las tarifas, nada que ver, simplemente es el de las batallas. Hoy ganó SOMISA, en tal año ganó el Grupo Textil, en tal otro año el Grupo Textil fue vencido por el Grupo Metalúrgico, y así tenemos una política de tarifas que es un desastre..." (tomado de De Pablo, 1981).

El corolario del funcionamiento del aparato regulador del comercio exterior, en lo referido a las economías regionales, fue su mantenimiento como funcionales al núcleo central de acumulación, proveedoras de insumos industriales para la industria textil en auge en el momento y para la industria alimentaria (algodón y lana para la industria textil, azúcar para la industria alimentaria, uva para la industria vinícola, etc.) sin por esto desaten-

der el costado regulatorio de las crisis de sobreproducción.

El sistema de precios de los productos regionales y los ingresos de los productores provinciales quedaron atados exclusivamente a los vaivenes del mercado interno, pues la fijación de tarifas exorbitantes no permitió que los precios internacionales para los mismos productos funcionaran como reguladores de la producción. Otra consecuencia de la protección para el período fue trabar la aparición de mejoras tecnológicas que permitieran acceder a los mercados de exportación, en auge desde la posguerra y aún no tan fuertemente subsidiados.

Esto será particularmente grave en las etapas de apertura, pues al mayor precio deberá agregarse la inferior calidad y la falta de correspondencia con bienes que, bajo políticas comerciales de larga data, lograron su hegemonía en el mercado mundial y ahora también tienden a imponerse en el mercado interno.

3.2. Las instituciones reguladoras

Las instituciones reguladoras de las producciones regionales presentaban perfiles diferenciados, según el poder político que tuvieran los grupos sociales a los que protegían. Así, puede decirse que la eficacia del instituto regulador correspondiente variaba según la estructura de tenencia de la tierra que protegía, si se trataba de un organismo acopiador para proveer a industrias monopólicas o de una institución destinada a generar pre-

cios sostén y otorgar créditos subsidiados.

Entre los organismos reguladores podemos citar a la Dirección Nacional del Azúcar, las juntas nacionales (de Carnes y de Granos), el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Comisión Reguladora de la Comercialización de la Yerba Mate, el Fondo Nacional del Tabaco (subsistentes hasta la última etapa), bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., desaparecidos durante la década de los '80).

Exceptuando el caso de la vitivinicultura, la principal función de los organismos reguladores ha sido limitar la superficie cultivada, fijar precios mínimos para las produc-

ciones regionales, otorgar créditos a los productores directos (mediante la compra de la producción en forma anticipada y su acopio), distribuir cupos de producción para el mercado interno y para la exportación a precios subsidiados, etc. (Proyecto PNUD ARG.85/019, 1990, y otros).

Todos los mecanismos reguladores funcionaron, en lo esencial, como "garantías para la percepción de renta". Económicamente el sistema permitió el asentamiento de "precios de monopolio", a partir de evitar poner en producción tierras que no generaran renta (cupificación, limitación del área sembrada), sostener precios superiores a los "de mercado" (precios sostén), y, por esa vía, mantener el ingreso de los pequeños productores/propietarios, que aunque no lograron acumular capital, evitaron su expropiación, a la par que se incrementaban las ganancias monopólicas de los grandes productores.⁵

El resultado fue facilitar la convivencia, con sus efectos retroalimentativos, de la peculiar estructura latinoamericana de tenencia de la tierra: las latifundios y minifundios que se regeneraron permanentemente, con su alta cuota de ineficiencia productiva, clientela política, marginalización y atraso social.

Así, las reglamentaciones estatales regularon la competencia, pues impidieron la expulsión definitiva de los pequeños productores/propietarios, dejando para más adelante (¿actualmente?) la pérdida de sus propiedades.⁶

Por su parte los grandes propietarios se mantenían fuera de los vaivenes del mercado mundial y

5. Según Carballo (1991), "La agricultura «no pampeana» (vid, yerba mate, caña de azúcar, algodón, tabaco) sustitutiva de importaciones y por lo tanto dependiente del mercado interno en la mayor parte de los casos, crece más lentamente y, desde prácticamente sus inicios, sometida a crisis periódicas de superproducción". En el caso argentino, minifundista, campesino, subfamiliar, pequeño productor, serían sinónimos de "responsables de las unidades básicas domésticas de producción, basadas sobre el trabajo familiar, cuya dotación de medios impide la acumulación", en tanto se trata de producción para el mercado; agricultura de subsistencia no significaría predominio del autoconsumo sino ausencia de acumulación, impedidos como están los pequeños productores de captar renta diferencial en el mercado externo.

6. No se tiene conocimiento de la magnitud de este proceso, pero ya se observan algunos movimientos en este sentido. Por ejemplo, en la provincia de San Juan las fincas vitícolas de menores dimensiones muchas veces han pasado a ser casas de fin de semana.

obtenían una renta de monopolio gracias a la acción del estado.

De allí la complicidad y la relativa estabilidad política en muchas economías regionales en el período: los grandes productores poseían, en definitiva, intereses similares en relación con la fijación de cupos y precios sostén que un productor dueño de 3 hectáreas de caña. El fenómeno político fue la identificación de intereses entre pequeños, medianos y grandes productores, al no estar la expropiación directa o indirecta en la "agenda" de preocupaciones. Pero esta complicidad no deriva sino en una estabilidad política "relativa", pues sólo "en definitiva" los intereses de estos sectores son iguales. En tanto precisan de una protección común, sus intereses son similares. Mientras unos se enriquecen y los otros no, y compiten por prebendas acotadas y similares, parece improbable una identificación permanente y duradera.

Detrás de las regulaciones de las economías regionales, hicieron su aparición los subproductos funcionales: en el estado nacional, altísimas cuotas de corrupción en la fijación de tasas, aranceles externos, cuotas de producción, precios sostén; en los estados provinciales, obediencia política al regulador nacional de turno, obediencia política al que tuviera acceso al regulador nacional de turno, cuotificación interna de los auxilios nacionales y obediencia política al cuotificador provincial.

En lo que hace a la capacidad de retener población y generar empleo, algunas economías regionales funcionaron como expulsoras

de población, pues sólo podían absorber personal temporario en épocas de cosecha y los servicios urbanos requeridos no estaban tan diferenciados como para permitir una expansión continua de la masa poblacional. Las que denominamos "periferias prósperas", en cambio, atrajeron emigrantes de otras provincias. Por este motivo, las migraciones internas se convirtieron en el período en el dato significativo para analizar el modelo de sustitución de importaciones.

El perfil social heredado de la etapa mercadointernista se refleja en una poderosa capa social que cuotifica hacia el interior del estado provincial los auxilios nacionales y tiene el poder político sobre la base del desarrollo de las "economías regionales". Encolumnados detrás del cuotificador encontramos diferentes actores (los pequeños propietarios/productores de las economías regionales) que, ante la crisis de la economía respectiva, solicitan al estado provincial el auxilio suficiente para sobrevivir.

No es extraño que así ocurra pues durante décadas, como vimos, fue el sector público el que permitió que siguieran siendo productores y aún hoy, elecciones mediante, suelen acceder con cuentagotas a financiamiento para alargar su agonía.

Por último, existe una red de proveedores de servicios urbanos para ambos, radicados en las capitales de provincia. Dentro de esta red el núcleo más poderoso es aquel que logra posicionarse como proveedor del estado provincial.

Dada la descripción realizada, y la imposibilidad de mantener/reformular la estructura de subsidios,

este entramado social regional refleja, aun en su resistencia al "ajuste", un mapa productivo pretérito.

3.3. Los subsidios

El régimen de subsidios vigente en la economía del estado de bienestar abarca un conjunto de instrumentos, medidas y omisiones de cobro que, no por haber sido suficientemente descripto, agota todas las modalidades de financiamiento selectivo y poco transparente que cubrían el sistema productivo.

3.3.1. Las transferencias nación/provincias

Uno de los espacios fundamentales al analizar la estructura de los subsidios cruzados está dado por las transferencias que desde el gobierno nacional se hacen hacia los estados provinciales. Así como ha sido cambiante el volumen global de los recursos transferidos, de la misma manera ha variado la distribución secundaria de recursos; esto es, la forma en que la masa global coparticipada se distribuía entre las diferentes provincias. En general existía una ley marco ("de coparticipación") alrededor de la cual se daba la masa mayoritaria de recursos y otros fondos específicos que tenían mayor o menor nivel de discrecionalidad, pero esto varió en

cada momento y hubo épocas en que el poder discrecional del estado central fue más acentuado.

Por ejemplo, durante 1985-1987, al haber caducado el acuerdo provisional que sostenía los niveles de coparticipación, el estado nacional manejó las transferencias con altos niveles de arbitrariedad. A partir de la sanción de la ley de Coparticipación Federal esta posibilidad ha tendido a decrecer y se han hecho esfuerzos para hacer más transparente esta relación (los Aportes del Tesoro Nacional —ATN— pasaron de \$ 4.222 millones en 1983 a \$ 290 millones en 1993).

De todas formas, y en el marco de las transferencias que se realizan, éstas contienen en sí importantes redistribuciones internas. Su magnitud es difícil de medir ya que la **percepción**⁷ de impuestos coparticipables por provincia es un dato que no se encuentra a disposición del público, pero un trabajo las sitúa en el orden del 10% del PBI (Artana, 1994).

Dos registros básicos, la población y los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, permiten observar que la distribución de los recursos de origen nacional es fuertemente dispar, premiando en especial a las periferias rezagadas en detrimento de las provincias centrales. Si se incorporara el total de las transferencias nacionales a las provincias, los porcentajes mayores de redistribución se realizarían hacia las periferias despobladas por las regalías que reciben por la producción petrolera y gasífera.

Esto no debería sorprender, ya que la misma ley establece como pautas para la distribución los desequilibrios relativos en el desa-

7. Se supone que alrededor del 40% de los impuestos coparticipables se recauda en la Capital Federal, la que financia con fondos propios (es decir, también recaudados en la Capital Federal), el 99% de sus gastos.

rollo del país. En suma, y dada la característica regresiva del sistema tributario nacional, sostenido principalmente sobre el IVA, se da la paradoja de que son los sectores de menores recursos del "centro" los que garantizan el sostén de los regímenes clientelares de las periferias rezagadas.

Pero como esta redistribución es de libre disponibilidad, lo que están financiando no es la organización de un país más homogéneo, que tienda a asentar más racionalmente la producción y la población, sino un aparato político imbatible que se articula con el poder central para reproducir la estructura desigual.⁸ El mecanismo diseñado luego de la redistribución a partir de la promoción de inversiones, provoca por un lado el reforzamiento de estos aparatos políticos y, por otro, la aparición de trabajadores productivos donde antes no los había.

En virtud del Acta de Reparación Histórica, toman auge las inversiones promocionadas en San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan, dando origen a un crecimiento diferenciado de un muestrario diverso de nuevos o viejos capitales. Esto permite explicar las *performances* del sector industrial de las provincias promocionadas.

Lo que nos interesa rescatar en este punto, es que aun los emprendimientos industriales de las provincias son fruto de la actividad del estado, con subsidios a capitales básicamente del núcleo central de acumulación o de empresas transnacionales, y tienen mucho menos impacto las acciones que hayan podido gestar o generar los sectores sociales ligados a las "economías regionales".

3.3.2. El acceso al crédito: la banca oficial en general y la banca de provincia en particular

El subsistema público bancario estuvo conformado, en la etapa de sustitución de importaciones, básicamente por: a) Banco Hipotecario Nacional; b) Banco de la Nación Argentina (BNA); c) Banco Nacional de Desarrollo (BNADE); d) Caja Nacional de Ahorro y Seguros (CNAS); e) Banca Oficial de Provincia (BOP).

El BNADE se especializó en el crédito de largo plazo a las inversiones industriales. Es conocida la baja calidad de su cartera crediticia, mal garantizada y en general siempre impaga, de modo que, al momento de su transformación en "banco mayorista", se tornó no privatizable debido a que la mayoría de la deuda era irrecuperable.

El BNA, especializado en el financiamiento agropecuario, aunque sin desdeñar otros rubros crediticios, presenta carteras de crédito de algo mejor calidad. Sin embargo, continuas refinanciaciones masivas de los pasivos agropecuarios muestran la influencia del subsector agrícola, en perpetua crisis y reestructuración, y los subsidios otorgados por estas institucio-

8. El acuerdo de coparticipación se realizó sobre la base del peso específico coyuntural de cada jurisdicción. Así se generaron una serie de inequidades hacia el interior de cada región; por citar solamente un ejemplo, las transferencias nacionales per cápita fueron más del doble en 1993 en Santa Cruz que en el Chubut. La ley debería reformarse para hacer más equitativa la distribución intraregional, pero más aún, para darle algún sentido a la redistribución interregional.

nes estatales.⁹ De más está mencionar que los múltiples amigos del/los gobierno/s de turno poseen mayor capacidad de endeudamiento que el común de los mortales, y peor capacidad para constituir garantías que las múltiples normativas exigen.

Sin embargo, las instituciones bancarias nacionales son nichos de idoneidad y eficiencia cuando se las compara con el comportamiento de muchas instituciones de la Banco Oficial de Provincia. En este sentido debe remarcarse que ella tiene como característica saliente su gran heterogeneidad, tanto en tamaño (a ese sector pertenecen algunos de los bancos más grandes del país como el Ciudad), como en la capacidad gerencial que han mostrado ante la diferentes etapas que ha recorrido el sector bancario del país.

Pero en términos globales es de destacar que la BOP no escapa a las características generales del Sector Público; el costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) es un 33% más alto en los bancos de la BOP que en los bancos privados de Capital Federal, a pesar de las ven-

tajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales (Reyes, 1993).

Tal vez sea el origen de los fondos con que se nutrían los bancos provinciales, generalmente a través de redescuentos del BCRA o líneas crediticias financiadas desde otras regiones, lo que hace que su desempeño como cobrador de los créditos (muchas veces a tasa preferencial) sea tan bajo; sólo así puede explicarse el porcentaje de créditos en situación irregular. En la actualidad, momento en que el BCRA retoma su actividad como prestamista de última instancia **sólo para la banca privada en quiebra**, la zozobra de los bancos provinciales ya no puede ser soslayada.

Este desempeño también deja a la luz quiénes son los principales beneficiarios¹⁰ de la laxitud de la autoridad crediticia; los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, entre los cuales se encuentra —siempre— el estado provincial, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Reyes, 1993).

Para comprender esta información en toda su dimensión hay que tener en cuenta la heterogeneidad de las instituciones, lo que hace que puntualmente se puedan detectar casos límite. Así, en un informe de la Subsecretaría de Promoción Económica Regional (MEyOySP, 1994) se menciona que la cartera en gestión judicial del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total, en el Banco de la Provincia de Formosa alcanzaba el 27%, para citar solamente dos ejemplos. El

9. Esta tampoco es una actividad novedosa de la banca pública. En los inicios del presente siglo uno de los puntos esenciales de disputa entre los conservadores y la ascendente clase media radical, estaba en el control de los créditos que otorgaba el Banco de la Nación.

10. El acceso a crédito de la BOP está cuotificado por mecanismos similares al detallado en el punto que describe la estructura regulatoria. No casualmente muchos bancos provinciales tienen en su directorio a un representante de cada sector productivo.

resultado, como no podía ser de otra manera con esta modalidad de "asistencia crediticia", es el financiamiento continuo —a través del BCRA— de la BOP o su quiebra periódica. Esto explica en la actualidad la urgencia por privatizarla que muestra el gobierno nacional, decidido a financiar solamente la quiebra o reconversión de la banca privada.

3.3.3. *Las tarifas preferenciales*

Las privatizaciones recientemente efectuadas desnudan, una vez más, la estructura subsidiada de las economías regionales y del subsector productivo de nuestro país.

Mientras las empresas fueron públicas, múltiples convenios entre éstas y diversas industrias mantuvieron bajo un relativo secreto la ineficiencia global de algunos emprendimientos de dinámica sospechosa. Los contratos especiales que ligaban a empresas como Acindar con los proveedores de energía o de materias primas, las tarifas "industriales" para la energía o el gas, las tarifas de ferrocarril para el traslado de los productos regionales, etc., terminaron coadyuvando a un estado de alta ineficiencia.

El déficit de las empresas públicas nacionales (sin embargo, no imputable únicamente a las tarifas que cobraban, pues debe añadirse el efecto "corrupción" en su análisis) hizo que finalmente, bajo el supuesto **de la obligación del pago de la deuda externa con superávit fiscal**, fuera necesaria su privatización.

La racionalización de las empresas públicas, y su transformación

en empresas cuidadosas de sus costos desnudó el cúmulo de acuerdos que permitió subsistir al núcleo industrial del centro. La imposibilidad de las burguesías provinciales de sostener sus estados y hacer funcionar sus empresas hace que sea inminente su captación por grupos concentrados de otras regiones más poderosas, las que llevarán adelante, en forma impiadosa, este ejercicio de transparencia. Cuando se privaticen las empresas de energía provinciales y la banca oficial de provincia, la caída de otra fuente de subsidios habrá dado por tierra con buena parte de las garantías de prosperidad vigentes en el modelo anterior, pues con ellas se abre el fantasma de la demorada expropiación.

3.3.4. *La exención de los pagos por servicios o impuestos*

Esta modalidad de subsidio está relacionada con el no cese en la prestación de servicios pese a la falta de pago registrada. Involucra a porciones significativas de la población y se transforma en un subsidio productivo cuando se refiere a la utilización de un insumo industrial o productivo.

Así, pese a la imposibilidad de cobrar servicios prestados, la situación política de muchas provincias impide el corte de los servicios¹¹ a

11. Según informantes clave, el sorprendente bajo nivel de cobro de los servicios reconocería la siguiente lista de morosos: los organismos públicos de los niveles nacional, provincial y municipal; dentro de éstos tiene alto impacto el bajo nivel de pago del alumbrado público (pese a cobrar tasas), las empresas

quienes siempre eligen las empresas provinciales para ajustar sus egresos, de modo que quienes sí pagan los servicios (una minoría de la población o de los productores), se ven obligados a sostener los costos de la totalidad de los usuarios. Los déficits de las empresas públicas provinciales y lo abultado de sus tarifas, están ligados a este fenómeno que obliga a cobrar el consumo de decenas de usuarios a sólo algunos de ellos.

Algo similar ocurre con el pago de Ingresos Brutos o del impuesto inmobiliario rural en las provincias. La escasa proporción de la población que abona estos impuestos debe hacerse cargo de la totalidad de la previsión de recaudación. Esta situación es de una alta heterogeneidad en el país, con una tendencia a hacerse cada vez más crítica. En especial es notorio el deterioro en el comportamiento de las periferias despobladas y en las periferias rezagadas, que han disminuido su ya bajo estándar de ingresos por este impuesto.

Por citar sólo un ejemplo: el gobierno de la provincia de Santa Cruz ha dictaminado la exención del impuesto inmobiliario rural, desde 1980, por razones de "emergencia agropecuaria". De esta forma, cualquier habitante de la ciudad de Río Gallegos, con un terreno de 10 m x 10 m paga por impuesto inmobiliario más que la Estancia Condor Cliff, propiedad de la Coro-

na Británica, de más de 100 mil hectáreas.

4. La crisis de los '70

4.1. Cambios en el funcionamiento de la estructura industrial

Hemos señalado la importancia de la estructura de protección arancelaria montada para favorecer el proceso sustitutivo, así como el rol determinante **del estado como productor de capitalistas**, operando a través de medidas tales como subsidios, exenciones impositivas y omisiones de cobro, a las que tardíamente se les agregó la legislación de "compra nacional", con un poderoso estado "productor directo" de numerosos bienes y servicios, que crea la infraestructura de apoyo para una industrialización basada sobre el mercado interno (Fajnzylber, 1984).

Los expertos en economía industrial señalan, entre las características de la industria sustitutiva argentina, la masiva presencia de empresas transnacionales líderes en el sector industrial (producto de la debilidad de la clase dominante local), la pequeña escala operativa en la que se desarrollan los emprendimientos sustitutivos (en períodos en los cuales la amortización de las inversiones en ciencia y tecnología derivan de las economías de escala), el rezago de la industria de bienes de capital, la falta de estímulo para emprender proyectos de exportación, etcétera.

La industria argentina habría crecido, entre 1964 y 1974, a una tasa anual del 8%, con un elevado nivel

con propietarios vinculados al poder provincial, las empresas con problemas de competitividad, los "notables" de la provincia, en particular ex funcionarios de los tres poderes y finalmente los sectores sociales de menores ingresos.

de concentración y una fuerte participación estatal en el sector industrial: en el censo de 1974 se registran 443 empresas pertenecientes al estado, que ocupan el 8% del empleo industrial y producen el 10% del producto bruto industrial (Kosacoff, 1984).

Un subproducto de esta estructura industrial es el patrón de la inversión pública, tanto educativa como en infraestructura. El liderazgo de las empresas transnacionales orienta la inversión hacia la provisión de los insumos necesarios para la evolución de este tipo de industrias, en abierta contradicción con las necesidades de las clases dominantes locales y en desmedro del agro, que provee alimentos para el mercado interno y las regiones más alejadas, así como el abastecimiento de técnicos y profesionales adecuado para las necesidades de estas industrias, en lugar de promover mejoras globales de la calidad educativa de la población.

Fajnzylber (1984) denomina estos patrones de intervención estatal "proteccionismo frívolo", en tanto otros autores señalan el final de esta modalidad de desarrollo a partir del golpe militar de 1976. En esta etapa, se procura una reconversión masiva del sector industrial, impulsando como objetivo central de la política del sector la sorprendente meta de reducir la inflación.

El comienzo de la crisis de los '70 encuentra a los países centrales impulsando políticas de liberalización del comercio internacional, así como la desregulación de los mercados financieros y la limitación del comercio nacional, políticas aplicables solamente a los países subdesarrollados.

En este contexto, el recorte de los numerosos subsidios que facilitaban la reproducción industrial (como por ejemplo el sinceramiento de las tasas de interés y eliminación del papel de "fomento" del BANADE, la reducción de la protección y de la dispersión arancelaria, la limitación de las exenciones, un nuevo régimen automotriz y eliminación de los gravámenes paraarancelarios (Kosacoff, 1984), redundó en lo que algunos autores denominaron "desindustrialización" en la Argentina: el producto bruto industrial cayó más de 20%, cayó la demanda interna, cayó la influencia del capital externo en la industria (pasó de 31,2% en 1973 a 28,3% en 1981).

En este marco se desarrolla, como ya dijimos, el proceso de "Promoción Industrial". Los principales cambios en la industria se observan a partir de la relocalización industrial y una profunda modificación en lo que hace a los patrones de desarrollo industrial: se abandonan los proyectos de innovación autóctona, se relocalizan industrias buscando nuevas fuentes de promoción y se clausuran emprendimientos y posibilidades futuras de afianzamiento de burguesías "nacionales", transformando la discusión de los años '70 sobre la protección del capitalismo y los capitalistas "nacionales" en una cháchara vacía de contenido.

Los proyectos promocionados a partir de 1970 están relacionados con la producción de aceites, pescado, madera, papel, petroquímica, cemento, siderurgia, etc., es decir, industrias basadas sobre insumos agropecuarios y el uso difundido del gas como insumo energético, a

partir de una expansión de la frontera agropecuaria destinada a las exportaciones.

Bajo este concepto general, podemos decir que

“...el eje central de las transformaciones es la aparición y/o potenciación de una serie de actividades que conjugan una cierta expansión de las fronteras productivas internas con una demanda internacional capaz de absorberla, reproduciendo en lo sustantivo —ahora con un cierto nivel de industrialización— la lógica de exportaciones de granos y carnes de principios de siglo, donde la base de la competitividad residía en la favorable dotación de recursos naturales” (Bisang, Kosacoff, 1992).

En la reconversión efectuada por la industria argentina no debe suponerse ausencia del estado: se protegieron y subsidiaron sectores tipo “enclave”, capital intensivos, productores de bienes intermedios que “reforzaron el comportamiento rentístico de las grandes firmas y conglomerados”, se desplegaron políticas aperturistas muy asimétricas, especialmente profundas en los mercados menos oligopolizados y en los sectores más diseño y “*skills* intensivos”.

“Los bienes intermedios y los basados sobre ventajas comparativas «naturales» aumentaron su participación en la producción industrial, en detrimento de los metalmeccánicos en general y los bienes de capital en particular. Ello se debió a los elevados subsidios estatales a los grandes emprendimientos en los sectores de cemento, celulósico-papelero, petroquímico y siderúrgico, buena parte de los cuales se efectivizaron en la modalidad «llave en mano» y con desgravación total a la importa-

ción de bienes de capital al resto de la industria” (Nochteff, 1991).

En la base del desarrollo industrial detectado, que se tradujo en una creciente importancia de la participación de las exportaciones de manufacturas de origen industrial en el total de las exportaciones industriales (34,28% del total en 1974, 42,2% en 1990, crecimiento entre 1974 y 1990 a una tasa anual de 9% frente a un PBI estancado), con un fuerte incremento de los coeficientes de exportación en numerosas ramas industriales (Bisang, Kosacoff, 1992), está la utilización como recurso energético del gas, en primer lugar, y en segundo lugar un mayor aprovechamiento de otros recursos naturales, prácticamente inexplotados hasta la década de los '70: pesca, recursos forestales, petróleo.

Aquí conviene resaltar la importancia del origen regional de los insumos del nuevo ciclo exportador: la Patagonia, mayormente marginal e inexplotada, aparece como origen de los nuevos insumos energéticos que abastecen el ciclo exportador y poseedora de las costas en donde se origina el desarrollo de la pesca de altura; Misiones y las provincias con recursos forestales, dan impulso al crecimiento de la producción de papel y pasta celulósica. Como se ve, se trata de unidades políticas completamente diferentes de las hasta el momento provincias periféricas funcionales al núcleo central de acumulación.

En los '90, las exportaciones con uso marginal de energía representan sólo el 5%, las de consumos medios disminuyen del 34% al 17% y las de consumos medio alta y

muy intensivas en energía representan el 25% de las exportaciones totales. Las más notables: aluminio, siderurgia, petroquímica, pasta de papel (Bisang, Kosacoff, 1992). ¿Es necesario remarcar que, por ejemplo, el principal exportador de aluminio está radicado en el Chubut, y que su producción se basa sobre la energía barata que obtiene?

En el mismo lapso, los emprendimientos regionales destinados a abastecer un mercado interno en expansión, núcleo alrededor del cual se caracterizaban los anteriores emprendimientos "funcionales" de ciertas periferias "prósperas", entran en decadencia. Es que los nuevos emprendimientos son capital y recursos naturales intensivos, expulsores de mano de obra. La renta petrolera, gasífera y agropecuaria vuelve a cobrar importancia en el desarrollo argentino, sólo que sus actuales perceptores son diferentes de los anteriores.

Para dar una imagen de la decadencia que significa para algunas economías regionales el cambio de paradigma diremos que la vitivinicultura de San Juan, otrora uno de los emprendimientos de "periferia próspera" más pujante, genera un producto de aproximadamente 55 millones de pesos, menos de lo que gasta su estado provincial en un mes. Obviamente el centro de la subsistencia provincial ha pasado de su aparato productivo a la capacidad de la "clase política" de conseguir transferencias nacionales crecientes.

Entre los ejemplos destacados en relación con la reconversión agro/industrial, Bisang y Kosacoff describen el proceso experimentado por el complejo aceitero. A prin-

cipios de los '70 comienza la producción de soja: en 1970, sólo 33 mil hectáreas estaban sembradas con soja, para 1980 la producción alcanzaba los 2,3 millones de hectáreas, en 1990 se sembraban 5,2 millones. Los rindes pasaron entre los años 1965/70 de 980 kg/ha a 2.300 kg/ha entre 1987/90, de modo que la producción de 1990 triplicó la de 1980.

Otro caso, el de la provincia de Misiones, permite apreciar que una sola planta (Alto Paraná S.A.) genera el 70% de la celulosa provincial. El resto es provisto por Papel Misionero S.A. y Celulosa Puerto Piray S.A., y aunque Papel Misionero es de capital mixto, con mayoría estatal, Celulosa Argentina controla el 100% de Celulosa Puerto Piray y una parte considerable de Alto Paraná S.A., en tanto otra parte importante del capital de Alto Paraná es del grupo Massuh. La firma Alto Paraná S.A. comenzó a producir en 1983 y posee sus propias hectáreas forestadas (20 mil ha), es decir, está concentrada verticalmente aunque compra raleo en proporciones significativas a productores pequeños y medianos. La actividad celulósica ha concentrado 60% de las inversiones promovidas entre 1974 y 1987 (PNUD, 1990).

El caso del petróleo y el gas es más reciente: la desregulación de la actividad petrolera y gasífera iniciada durante el gobierno del Dr. Alfonsín concluyó en la privatización y desnacionalización operada en los '90, de modo que la renta que internalizaba el estado a través de sus empresas nacionales ha sido también privatizada. La crisis social de los estados patagónicos

no es ajena a estos procesos. Pese a contar con fuertes ingresos en concepto de regalías mal liquidadas a lo largo de la década de los '80, el cese del desempleo encubierto cobijado en estas empresas estatales debió ser compensado por estas provincias para evitar la pérdida de población,¹² dilapidando por este medio montos fabulosos, irrecuperables e indispensables para algún proceso posterior de desarrollo.

Operando a la par del proceso de reconversión industrial, se produce la re-regulación de las operatorias mercantiles de las fuentes de provisión de insumos directos para estas industrias (petrolera, gasífera, etc.), en tanto se prepara e induce el abaratamiento de la masa salarial global del país, a través del proceso de apertura del comercio exterior y la desregulación de las actividades que generan bienes-salario en el mercado interno: azúcar, vino, algodón, yerba mate. El resto de la industria puede abaratar el salario con la desregulación de la mano de obra ocupada en las zonas de quinta, granja, construcción, y a través de la importación masiva de textiles baratos. La tasa de desocupación abierta más elevada de la historia argentina hace el resto.

4.2. La re-regulación, la apertura y el nuevo papel del estado

4.2.1. La apertura

A partir del gobierno militar

1976/1983, se inicia un proceso de apertura y exposición de la economía argentina al mercado mundial. El sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, en crisis permanente desde fines de la década de los '60, está abierto a la competencia internacional sin paraguas protectores, tal como se describió en el acápite anterior. Pero la apertura desordenada de fines de los '70 es diferente a la de la etapa iniciada en 1989.

Según Kosacoff (1994), en tanto entre 1982/88 se restablecieron aranceles altos y restricciones a la importación, se puso en marcha un sistema de retenciones a las exportaciones con incentivos a las ventas manufactureras, con vigencia de un tipo de cambio subvaluado, en la nueva fase de apertura 1989/91 se aceleró el proceso de rebajas arancelarias desapareciendo el sistema de permisos de importación, con eliminación de los derechos específicos para electrónicos y textiles. Entre octubre de 1989 y abril de 1991 los aranceles máximos y mínimos se modificaron once veces, bajando el promedio nominal de 26% en octubre de 1989 a 18% a fines de 1990.

En noviembre de 1991, para compensar el retraso cambiario, los productos libres de arancel pasaron a tributar 5 por ciento. La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas han definido una apertura general inédita; la única excepción la constituye el régimen para la industria automotriz. Nuevamente, y por motivos fiscales, el sistema arancelario se vio modificado en marzo de 1995: para hacer frente a

12. También para armar aparatos políticos imbatibles. Al respecto, ver Cao Rubins (b).

la corrida bancaria desatada por México en diciembre de 1994; se reinstala la tasa de estadística y se incrementan los aranceles para las importaciones extra Mercosur.

A partir de la convertibilidad, puede decirse que los cambios en el sector industrial replantean en especial la actividad de la industria textil y de bienes de capital. En la salida de la hiperinflación, la única manera de garantizar la búsqueda de una disminución del salario nominal promedio sin caída paralela del salario real, es abaratando —ricardianamente— los bienes/salario vía importaciones.

Los objetivos de los procesos de apertura están relacionados con la reestructuración de las deudas externas y con los procesos de reinserción en el mercado mundial de estos países: la apertura del comercio exterior facilita la reconversión exportadora, las nuevas políticas de reproducción de la mano de obra y todos los signos de reacondicionamiento y reformulación de roles económicos descriptos con anterioridad.

4.2.2. *La re-regulación de la economía nacional*

La política de desregulación, normada por el decreto 2284 del 31/10/91, fue presentada como una herramienta para "modificar los costos internos y el sistema de precios relativos de la economía argentina".

En el plano interno, los principios rectores del decreto 2284/91 están expuestos como la "derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la inter-

vencción estatal en la formación de precios, salvo en los servicios públicos que constituyan monopolios naturales o posean marcos regulatorios propios" (Domeniconi, 1992). Se desregularon mercados mayoristas de frutas y hortalizas, de servicios profesionales, de transporte por ruta y múltiples actividades comerciales.

En lo que hace a las políticas regulatorias públicas y la organización estatal, se derogó toda la legislación regulatoria que pesaba sobre los mercados agrícolas de productos regionales (azúcar, vino, yerba mate) y agropecuarios tradicionales, se provocó la disolución y privatización de las instalaciones de todos los entes públicos (diez en total) encargados de administrar las regulaciones suprimidas, buscando simultáneamente el "reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro, especialmente los orientados a la exportación" (Domeniconi, 1992).

Como resumen de las medidas adoptadas (Morduchowicz y otros, 1991), se suprime la ley de Comercio Nacional, la restricción horaria para el funcionamiento del comercio minorista, se desregula el transporte comercial y de carga, se disuelve la Junta Nacional de Carnes y se privatiza el mercado de Liniers (sus tareas de fiscalización pasan a la SAGyP); para los lácteos, se derogan regulaciones a tambos e industria lechera; se disuelve la Junta Nacional de Granos, que garantizaba el pago a productores antes de la entrega a exportadores, se suprimen planes de canje que funcionaban como crédito barato al productor; en el caso del azúcar, se

disuelve la Dirección Nacional de Azúcar y se suprimen los cupos de producción; para la yerba, desaparece la Comisión Reguladora de la Comercialización y se eliminan los cupos de producción; en el caso de la vid, desaparece la comisión reguladora, pese a la no disolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura; se suprimen decretos de promoción de la industria naval, aeronáutica y maquinaria vial; se eliminan franquicias aduaneras para siderurgia y aluminio, y se complementa con la desregulación farmacéutica.

En el plano fiscal, se buscó la supresión de impuestos destinados a solventar los regímenes regulatorios, los que gravaban las exportaciones y la derogación de todos los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial (industria naval, aeronáutica, etcétera).

En la búsqueda de incentivos a la obtención de renta minera, se levantan las restricciones asociadas al mercado de productos minerales y sus concentrados y se emite el decreto 815/92 para:

“eliminar las discriminaciones respecto de la nacionalidad del inversor, con igualdad de argentinos y extranjeros, exclusión del régimen de zonas de seguridad de fronteras para las explotaciones mineras de esas zonas y constitución de empresas de transporte, eliminación de derechos de exportaciones sobre esos productos, simplificación y flexibilización del régimen para envío de muestras y consignaciones al exterior” (Domeniconi, 1992).

Como exponen Squiglia y Delgado, el decreto 2284/91 dispuso una amplia batería de desregulaciones, agrupadas en mercado interno,

comercio internacional, entes públicos reguladores y mercado de capitales. Las agencias reguladoras estatales exceptuadas de la disolución fueron el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Fondo Nacional del Tabaco, comprobando nuestra hipótesis acerca de la relación entre la eficacia del órgano regulador y la importancia social del sector “regulado”.

Las medidas re-regulatorias deberán analizarse en el futuro a la luz de la nueva inserción pretendida para la Argentina en el mercado mundial. Sin duda, el marco normativo dictado se verá coronado con la flexibilidad laboral, dando nacimiento a una reestructuración profunda del capitalismo local. Estos cambios hacen crujir las viejas formas de reproducción y de articulación de los estados provinciales con el todo nacional, y así las estructuras políticas y sociales preteritas acusan el impacto de “la reestructuración regresiva”: nuevas alianzas entre grupos sociales alumbran nuevos pactos políticos (el “menemismo”) y se desvanecen antiguos roles de añejos partidos políticos (el radicalismo). Las “marchas federales” o la represión en Ushuaia son sólo síntomas de los cambios profundos que sacuden y convulsionan el país, pero esta vez lo que muestran ya no es sólo el descontento social tradicional de la crisis.

5. Conclusiones

A lo largo de la sucinta descripción de algunos de los mecanismos más notables de lo que llamamos “Economía de Subsidios Cruza-

dos", se cree haber demostrado la inviabilidad de la reinstauración/mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones, dados los cambios operados en los escenarios económicos (y políticos).

Si bien se ha puesto el acento en el derroche que significó, e implícitamente en la posibilidad de haber realizado con mayor eficiencia la tarea, la "mítica edad de oro", como dijimos en un principio, significó importantes aportes en lo social y lo económico; por ejemplo, el poblamiento de la Patagonia, que hubiera sido imposible sin los onerosos sistemas preferenciales (de salarios y condiciones de trabajo, de preferencias para la instalación de emprendimientos, etc.) o la extensión de la frontera agropecuaria en el Oeste, que solamente en San Juan significó la construcción de más de 2.000 kilómetros de canales. En otra esfera no debe dejarse de lado el importante aporte de la modernización de los hábitos sociales, políticos y de consumo y generador de una importante estructura educativa que aún nos diferencia en América latina a pesar de su brutal crisis actual.

De todas formas, dadas las características globales de la red de subsidios, se estaba corriendo una carrera contra el tiempo: la modernidad que el sistema iba imponiendo contra los límites que tiende a generar un sistema de tal magnitud y nivel de opacidad. Evidentemente la carrera se perdió; tal vez en la Patagonia este hecho sea visible a partir de la crisis social, pero sale de la etapa de la sustitución de importaciones como una de las regiones más dinámicas del país. En algunas provincias del

NOA, por otro lado, parece que la derrota fue en toda la línea: ni sus economías ni sus sociedades parecen mostrar signos que permitan prever una recuperación.

En suma, y esto es tal vez la idea central: **el problema no es solamente de recursos, porque aquellos que han sido enviados han servido únicamente para reproducir un orden inviable. Desde lo económico es posible pensar que una reformulación en la utilización de estas divisas pueda significar el vuelco de provincias que hoy parecen sumergidas irremediablemente.**

Por este motivo se dice a lo largo de este trabajo que ante la imposibilidad de mantener/reformular la estructura de subsidios, este entramado social regional refleja, aun en su resistencia al "ajuste", un mapa productivo pretérito.

En suma, el ajuste es un síntoma múltiple que genera situaciones paradójales que deben analizarse en cada provincia en particular. Y en este sentido, si vemos el desarrollo del escenario provincial en la agenda política del país se observan tomas de posiciones desde polos opuestos dados por la dicotomía ajuste/clientelismo. Un punto sustancial que se desprende de este trabajo, y tal vez el mensaje más importante que los autores quieren remarcar **es que esta dicotomía es falsa, y más aún, ambos caminos son inconducentes en el mediano plazo.**

Por un lado, en su versión más perversa, el ajuste es la expresión de la necesidad del estado nacional de conseguir a cualquier precio excedentes para pagar las deudas externa e interna, precisando que

se reduzca el déficit fiscal de las provincias, que en 1994 fue de 2.000 millones de pesos, y que de una forma u otra casi siempre termina recayendo sobre el estado nacional. Así se observan declaraciones de funcionarios del área de economía en el sentido de sostener que ciertas economías regionales "no son viables", proponiendo implícitamente su reconversión hasta niveles de financiamiento tolerables y el fin de la presión para la obtención de fondos desde el estado nacional, lo que equivale implícitamente a solicitar su desmantelamiento. En suma, lo inviable en este contexto es el ajuste, aunque para el estado nacional sea el único camino.¹³

Pero también es síntoma de la inviabilidad de una estructura que sostiene un tipo de capitalismo con niveles de asistencia e ineficiencia intolerables para el perfil productivo actual, bajo un discurso que hace hincapié en la "pobreza" de ciertas provincias y en la necesidad de crecientes transferencias y prebendas desde el estado nacional, las que indefectiblemente serán utilizadas para fortalecer la eficaz maquinaria clientelar.¹⁴

Así se observa lo antitético de las

fuerzas que enfrenta; junto con los desplazados de la provincia que buscan un lugar que el ajuste no les da se suman las oligarquías provinciales que viven del circuito prebendario.

En este sentido decimos que todavía no se ha logrado conformar un nuevo bloque de poder que no enfrente al ajuste solamente desde un mapa productivo pretérito. Así se pone de manifiesto la imposibilidad de los actores sociales de las economías regionales de aceptar los resultados de su propia actividad: le solicitan a su estado provincial que mantenga la estructura de subsidios a la vez que son incapaces de reconvertirlo para generar una opción superadora de la solicitud de subsidios o el apoyo a las políticas de ajuste, las que siempre se demanda se realicen sobre el resto de los actores sociales. Así los

"...productores piden que se los declare en estado de emergencia y desastre económico y, a partir de este reclamo, se suspendan las acciones por cobro de sus deudas financieras, comerciales, **fiscales y previsionales**, se refinancien sus pasivos y se dispongan subsidios cuando circunstancias climáticas o la distorsión de los mercados, destruyan la rentabilidad del productor" (R. Rossi, 1994).

Bibliografía

Agosin, Manuel y French Davis, Ricardo: "La liberalización comercial en América Lati-

na", *Revista de la CEPAL* n° 50, agosto de 1993.

13. La situación es más compleja; la reproducción de las provincias rezagadas son parte del equilibrio político interregional (ver Tecco, 1992, y Cao y Rubins (b)).
14. Lo expresado no significa desconocer las dificultades económicas, políticas y sociales de las regiones que deben desarrollar procesos de reestructuración. Desde lo económico, por ejemplo, el escenario se caracteriza por: a) tarifas en aumento por privatizaciones; b) importación masiva de productos que compiten con la producción regional; c) tasas de interés 2 a 3 puntos por sobre las de Buenos Aires; d) presión impositiva, etc. (Manzanal, 1995).

- Artana, Daniel: "Economías regionales, ¿tienen solución?" en FIEL, *Indicadores de coyuntura* n° 333, Bs. As., abril de 1994.
- Banco Mundial: "Towards a New Federalism", Report n° 10.612 - AR - 1992.
- Benencia, Rodolfo: "El mercado de trabajo rural: posibles cambios en un futuro próximo", en *Realidad Económica* n° 109, jul/ag 1992.
- Bocco, A.; Morduchowicz, A.; Repetto, G.; Rojze, A.: "Desregulación. De la trama corporativa a la corporación del mercado", en *Realidad Económica* n° 104, nov/dic 1991.
- Borello, José Antonio: "Bulones, patillas y lugares. Cambios en la industria, el interior y las grandes ciudades de la Argentina contemporánea". Cuadernos del CEUR, Buenos Aires, agosto de 1992.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana: "La situación de las provincias periféricas argentinas", en *Realidad Económica* n° 124, Bs. As., 1994 (a).
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana: "La estructura institucional de las provincias rezagadas", en *Realidad Económica* n° 128, Bs. As., 1994 (b).
- De Pablo, Juan Carlos: *La economía que yo hice*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1981.
- Domeniconi, Héctor; Gaudio, R.; Guibert, Armando: "La desregulación en la Argentina. Los primeros pasos de su implementación". *Bol. Inf. Techint* n° 271, jul/set 1992.
- Fajnzylber, Fernando: *La industrialización trunca de América Latina*, CEAL, Buenos Aires, 1984.
- Kosacoff, Bernardo: "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976/1983". CEPAL, jul 1984.
- Kosacoff, Bernardo y Bisang, Roberto: "Exportaciones industriales en una economía en transformación: Las sorpresas del caso argentino". *Bol. Inf. Techint* n° 271, jul/set 1992.
- Lederman, Daniel: "Viejas y nuevas políticas comerciales", en *Revista de la CEPAL* n° 51, dic 1993.
- Lucángeli, Jorge: "Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos 40 años". *Bol. Int. Techint* n° 259, set/oct 1989.
- Manzanal, Mabel: "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza?", en *Realidad Económica* n° 134, Bs. As., 1995.
- Mathias, Gilberto y Salama, Pierre: *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*. Ediciones Era, México 1986.
- Peres Núñez, Wilson: "¿Dónde estamos en política industrial?", en *Revista de la CEPAL* n° 52, abril de 1994.
- Ramos, Joseph: "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", en *Revista de la CEPAL* n° 50, agosto 1993.
- Reyes, Gustavo: "Evolución de los Bancos públicos provinciales", en *Rev. Novedades Económicas - IEERAL*, Año 15 n° 155/156, nov/dic 1993.
- Rossi, Rodolfo C.: "Crisis en las economías regionales", en *Información Empresaria* n° 257, Bs. As., julio 1994, UADE.
- Sainz, Pedro y Calcagno, Alfredo: "En busca de otra modalidad de desarrollo", en *Revista de la CEPAL* n° 48, dic. 1992.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) - Proyecto PNUD Arg 85/019 - Caracterización del Sector Agropecuario. Provincias de Río Negro, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe, San Juan, Santiago del Estero, Santa Cruz - Bs. As., 1990.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP): "Datos para el análisis del Sector Público de la distintas jurisdicciones de la República Argentina". Buenos Aires, octubre de 1994.
- Secretaría de Hacienda: "Cambios estructurales en la relación Nación-Provincias". Subsecretaría de Relaciones fiscales y económicas con las provincias. Bs. As., mayo de 1994.
- Secretaría de Industria, "Industria Argentina en los '90", MEyOySP, Bs. As., 1994.
- Squiglia, Eduardo y Delgado, Ricardo: "Desregulación y competitividad. Evaluación de la experiencia argentina". *Bol. Inf. Techint* n° 276, oct/dic 1993.
- Subsecretaría de Programación Económica Regional: Informe Económico-Social Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa, Bs. As., julio de 1994.
- Tecco, Claudio A.: "Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina", en *Administración pública y sociedad* - Córdoba n° 7 - IIFAP - Universidad de Córdoba - diciembre de 1992.
- Torre, J. Pablo y Gerchunoff, P.: "El papel del estado", en *Revista IDEA*, mayo de 1988.