IADE / Realidad Económica
Hipólito Yrigoyen 1116 P.4° Of. "C" (C1086AAT)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
TE (54-11) 4381-7380/9337/4076 / 4372-7014 / 4382-7502 / 4384-1163 / 4384-7017
FAX (54-11) 4381-2158 e-mail: iade@iade.org.ar

Economías regionales - Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales*

Fecha: 19/7/2006 14:53:56 | **Tema:** Interpretación de la crisis Argentina

Realidad Económica 162

Alejandro B. Rofman**

Introducción

Las denominadas usualmente "economías regionales" están constituídas por las regiones argentinas ubicadas fuera del área pampeana. Al formar parte constitutiva del sistema económico-social global están afectadas por el mismo proceso crítico que marca el actual desarrollo de nuestra sociedad. Sin embargo, en cada una de dichas regiones, los procesos de producción y su respectiva gestión, la estructura social, la constelación de los agentes económicos , su vinculación con quienes operan fuera de sus límites y el perfil del modelo político-administrativo local se presentan con significativas diferencias de tipo estructural.

Este documento consta de tres apartados. En el primero se hará mención a los principales factores contemporáneos asociados al modelo de desarrollo dominante y que están provocando una situación paradojal: un generalizado proceso de modernización e incorporación de nuevas actividades de alta productividad acompañado de una acentuada dinámica de destrucción del tejido social, y un difundido fenómeno de desaparición de pequeñas actividades productivas y/o de empleos y la consiguiennte emigración de quienes quedan excluidos de la actividad regional. El segundo se ocupará de la función que el estado - en los niveles nacional, regional y local - ha ido asumiendo a partir de la plena vigencia del modelo neoliberal. En el tercero, se plantearán los posibles escenarios futuros en nivel regional que se podrían verificar en caso de que el modelo de acumulación actual no modifique sus contenidos esenciales o de que no se produzcan ajustes significativos.

l. Modelo de acumulación, proceso de crecimiento regional y exclusión social

La crítica situación que actualmente impacta sobre la mayoría de los residentes en las denominadas economías regionales, podría describirse a través de los siguientes enunciados:

a) Modificación fundamental del modelo de crecimiento. El proceso de acumulación en las economías regionales extrapampeanas descansó, históricamente, sobre la dinámica de absorción de los excedentes de producción de las respectivas áreas por parte del consumo interno. Una rápida revisión del conjunto de bienes que identificaron a tales regiones productivas muestra que, a diferencia de lo ocurrido en la Pampa Húmeda, fue el mercado nacional el principal impulsor de su expansión histórica. El Noreste proveía de yerba mate, tabaco, algodón en fibra, frutas tropicales y tanino para la curtiembre; el Noroeste enviaba frutas, vinos, azúcar y hortalizas, además de petróleo y gas; la Región Cuyana se especializaba en vinos, frutas, hortalizas y petróleo y la extensa área patagónica ofrecía productos de la pesca, lana y toda una amplia gama de frutas y combustibles líquidos y gaseosos. En algunos casos, los alimentos y los insumos industriales citados venían industrializados; en otros, se incorporaban al mercado de consumo de los grandes aglomerados de la región pampeana a granel y era aquí donde se fraccionaban o se industrializaban. En su conjunto, la producción solamente accedía al mercado externo como sobrante del consumo interno y, por ende, el sistema de precios que lo regulaba no dependía de las cotizaciones internacionales, sino de la dinámica de consumo local y de la intervención reguladora del estado.

El cambio del modelo de acumulación a partir de 1975 y la definitiva implantación del proyecto económico-social de corte neoconservador desde 1991, alteraron drásticamente las condiciones de desarrollo productivo de las citadas economías regionales. La apertura externa, la acelerada inserción de la economía en el flujo comercial y financiero internacional y la ausencia de regulación estatal, transformaron la dinámica de acumulación de los agentes económicos involucrados en los diferentes procesos productivos. Ello implicó, para ciertos casos, que el sector externo se constituyese en el principal demandante de la producción , como ha venido sucediendo en los últimos años con el algodón, el arroz, diversos tipos de cítricos -como el limón- y la manzana y pera del Alto Valle del Río Negro. En las situaciones en que ello no ocurrió así, por cuanto la demanda interna siguió siendo el principal factor de destino de la producción, el proceso de determinación de los precios de comercialización de todos los bienes incluyendo, por supuesto, los que se integraron mayoritariamente al flujo exportador, quedó determinado por la cotización de los mercados internacionales. El estado dejó de intervenir en la fijación de precios mínimos o en su determinación indirecta además de abstenerse de precisar pautas de comercialización. De este modo, la señal prevaleciente en la orientación general de la demanda es, ahora, la emitida por los mercados externos.

Tal transformación tiene profundas consecuencias en las respectivas estructuras productivas, pues obliga a los agentes económicos regionales a reorientar de modo drástico su modalidad de inserción en el mercado. La reducción de la demanda interna debido al desempleo y a la baja del salario real, la ausencia de créditos de apoyo, la desregulación estatal y la inequitativa presión tributaria, acompañan este reajuste del proceso de acumulación que provoca una crisis generalizada en la pequeña y mediana producción de las regiones extrapampeanas. Al mismo tiempo, frente al deterioro visible del tejido social vinculado estrechamente con la producción de corte tradicional y a los mayoritarios agentes económicos relacionados, emerge un proceso de captación de riqueza e ingresos por grupos

concentrados de inversores locales y extralocales. La crisis social descrita puede entonces coexistir con elevadas tasas de incremento de la producción física de muchos de los rubros predominantes en la canasta productiva de las regiones. Es que, como nunca antes, quienes ganan en este proceso paradojal son los segmentos de mayor poder, tamaño y capacidad de negociación frente a una situación cada vez mas desventajosa de la mayoría de los actores sociales que se dedican a actividades agroindustriales, extractivas y de apoyo a la comercialización y a los servicios, ubicados estos últimos en los centros urbanos contiguos a las áreas productivas.

b) Modernización productiva y concentración económica. La apertura externa orientada a abrir nuevos mercados y hacia los que se vincula cada vez más la producción de las regiones extrapampeanas, genera un fenómeno nuevo en la estructura de propiedad, distribución del ingreso y ocupación en estas regiones. Aun cuando el mercado interno sigue siendo fundamental para la realización efectiva de dicha producción, las posibilidades de expansión están marcadas por la inserción internacional, donde la presencia del Mercosur juega un papel fundamental. Entonces, es preciso reconvertir los parámetros fundamentales del proceso de producción. La pregunta central es, ahora: ¿quiénes son los actores sociales responsables de tal transformación? Un emergente y dinámico proceso de modernización productiva se difunde bajo muy diferentes modelos de producción, perfil tecnológico y reestructuración de la propiedad y de la fuerza de trabajo. Esta novedosa reconversión abarca a la explotación petrolífera,el carbón, la pesca y la fruticultura del Alto Valle, en la Patagonia; a la vitivinicultura en Cuyo, a segmentos del proceso cañero azucarero, al tabaco y la actividad petrogasífera en el Noroeste argentino, al algodón, arroz y la citricultura en el Noreste, tanto en la fase agrícola o extractiva como en los procesos respectivos de industrialización.

La exigente competitividad internacional impone este proceso de modernización productiva que es llevado adelante de modo parcial o total por agentes económicos que, en numerosos casos, no son los que históricamente poblaron y formaron la red agrícola familiar propia de cada región o condujeron la actividad extractiva minera, en particular las empresas estatales hoy privatizadas. Los nuevos protagonistas son grupos económicos nacionales o extranjeros de gran capacidad económica y recursos financieros, apoyados en algún caso, como en Cuyo y el NOA, a partir de la implementación del diferimiento impositivo. Cuando este respaldo no se verifica en forma explícita, funcionan otros mecanismos que, movidos por las mismas grandes firmas o facilitados por el estado, les permiten colocarse en una situación privilegiada con respecto al resto del espectro empresarial. Tales mecanismos tienen que ver con el acceso a fuentes crediticias a tasas de interés de nivel internacional, con la concesión de ventajas impositivas ofrecidas por los poderes locales y con la obtención de subsidios encubiertos, ya sea a través de tarifas preferenciales otorgadas por las empresas de servicios públicos o mediante la entrega de tierras fiscales con valores por debajo de los que rigen en el mercado.

Entretanto, la estructura tradicional agraria que tiene a la pequeña unidad familiar como modalidad de producción predominante, se encuentra estructuralmente incapacitada de acceder al necesario proceso de reconversión que le exige la internacionalización de los mercados.¿Cúales son los requerimientos imprescindibles a los que están sometidas las actividades productivas, más allá de su inserción en el mercado, para poder incorporarse a las nuevas corrientes del intercambio o hacer frente a la competencia externa? Este es un

problema ampliamente debatido en la literatura especializada, de la cual solamente se extraerán sintéticamente los aspectos clave que aparecen con mayor dificultad de resolución por parte de las unidades productivas más débiles del mercado:

1) Capacidad de gestión por parte de la firma a fin de incorporar, de modo eficiente, las diversas innovaciones que las empresas necesitan para reconvertirse.
2) Capacidad de financiamiento, que puede tener tanto un origen interno a la firma como externo a partir de fuentes financieras, a fin de adquirir capital de trabajo e inversión destinado a transformar el proceso de gestión y/o producción. En este aspecto, la regularización del sistema de tenencia de la tierra en numerosos predios dedicados a la producción familiar agrícola es una condición fundamental para que los respectivos agentes económicos aspiren a ingresar al mercado formal del crédito.
3) Estrategias de penetración en los nuevos mercados, utilizando a tal efecto herramientas que aseguren resultados satisfactorios, incluyendo el acceso a una adecuada información, políticas innovativas de comercialización y presencia activa en encuentros nacionales e internacionales para difundir sus productos.
4) Reconversión del nivel de conocimiento de los sectores de conduccion y de las aptitudes de los trabajadores de las empresas, acorde con los nuevos modelos de gestión y producción que son compatibles con los profundos cambios tecnológicos en marcha, a fin de reducir costos y aspirar a un marco de competitividad creciente;
5) Poder de negociación en el mercado para acceder a los niveles de decisión del sector público, a fin de lograr medidas estatales de apoyo. Además, dicho poder de negociación resulta indispensable al objetivo de replantear la presencia en el mercado de los segmentos productivos más débiles frente a grupos de gran influencia en la determinación de precios o condiciones de comercialización.

Estos cinco aspectos fundamentales son dificilmente alcanzables para los amplios sectores de la pequeña producción subordinada. En algunos casos, resultan de imposible concreción por parte de dicho segmento social, por lo que queda de manifiesto una situación estructuralmente diferenciada con respecto a otros sectores productivos que, por su inserción privilegiada en el mercado (tamaño, poder, acceso a beneficios estatales, información abundante y actualizada, etc.), son acreedores a disponer de ellos. En otros casos, es posible que dispongan parcial o totalmente de algunas de estas condiciones imprescindibles para subsistir en el mercado, pero les resultan insuficientes para asegurar una trayectoria favorable de largo plazo

Veamos las experiencias contemporáneas concretas que ilustran la hipótesis central. En algunas áreas los productores agrícolas subordinados son ocupantes precarios de la tierra, por lo que no pueden acceder al financiamiento formal. En otras circunstancias han ido perdiendo progresivamente la capacidad de acumulación y no pueden enfrentar las transformaciones necesarias para adaptarse al nuevo perfil productivo y tecnológico que les exige la salvaje apertura externa. Finalmente, en prácticamente todos los procesos descritos, no existe financiamiento bancario accesible ni apoyo estatal generalizado, ni aun información disponible para la toma de decisiones.

Este proceso de polarización económica y social, donde un segmento de grandes inversores se van progresivamente apropiando de tierras y oportunidades productivas futuras y un segmento mayoritario de pequeños productores se ven marginados y excluidos de esta

dinámica modernizadora, repercute desfavorablemente sobre la red urbana que sirve de soporte a la actividad agropecuaria y extractiva regional. En estos aglomerados, que incluyen a las capitales provinciales, la demanda se reduce ante la eliminación irreversible de miles de pequeños productores cercanamente localizados y las actividades intermedias y de servicios se ven seriamente afectadas. Los grandes propietarios ganadores en esta puja desigual no se vinculan con tales aglomeraciones, ni constituyen un nivel de demanda que pueda reemplazar lo que se agota con la desaparición de los productores familiares relegados. Se asiste, así, a un creciente proceso de transformación del sector primario, acompañado de actividades de industrialización y comercialización en un marco de incorporación de profundas innovaciones tecnológicas- con el consiguiente impacto negativo en la demanda laboral - en casi todas las economías regionales extrapampeanas. Dada la inexistencia de regulación estatal y de apoyo integral a quienes no pueden, con sus propias fuerzas, inncorporarse a este fenómeno de reestructuración impulsado por la apertura externa y el Mercosur, el segmento mayoritario de los productores familiares queda excluido. El ámbito urbano cercano acusa un fuerte impacto negativo en sus actividades básicas, por lo que el proceso del sector primario se potencia en el debilitamiento de las actividades secundarias y terciarias de las aglomeraciones cercanas. El siguiente apartado da cuenta de la evolución actual de este fenómeno singular.

Persistencia de la crisis estructural y expulsión sistemática de los pequeños productores.

El análisis previo considera la persistencia de los factores de tipo estructural que siempre identificaron el desarrollo desigual al interior de la estructura social de quienes residen en las regiones extrapampeanas (Manzanal y Rofman, 1989). Los problemas aún no resueltos de tenencia de la tierra en numerosas áreas del país, la presencia dominante del minifundio entre las unidades económicas del sector agrario, los sistemas de comercialización que castigan a quienes tienen menor poder de negociación en el mercado, la muy desigual capacidad de ser favorecidos por créditos a tasas y plazos accesibles según el tamaño e inserción en el sistema productivo de los agentes económicos, y la ausencia sistemática del estado para proteger a los actores más débiles de las estructuras de producción y/o comercialización, continúan constituyendo elementos determinantes de los niveles de atraso social y pobreza generalizada que predominan en el conjunto de las regiones extrapampeanas. Es por ello que el proceso de expulsión de las pequeñas unidades productivas que afrontan miles de agentes económicos de reducida dimensión operativa, deja al desnudo las acentuadas deficiencias de tipo estructural que los rodea desde décadas atrás y que ahora el plan económico oficial agrava como nunca antes. La expulsión adquiere contornos dramáticos, pues consiste en el abandono liso y llano de las fincas y en la migración hacia los centros urbanos cercanos e incluso más distantes, en busca de trabajo y amparo social. Este proceso se va agudizando con el tiempo y repercute sensiblemente en las periferias de las aglomeraciones urbanas más importantes del interior del país, con el consiguiente impacto social por el traslado de familias con situación laboral precaria, a otras de pobreza y exclusión social. Además, plantea una demanda insatisfecha de nuevas fuentes de trabajo en las áreas receptoras y la exigencia de equipamiento social adicional -vivienda, alimentación, salud- aspecto que los gobiernos locales pueden satisfacer cada vez menos.

Los casos más sobresalientes que vienen ocurriendo durante el último quinquenio se relacionan con procesos de concentración - expulsión por las razones ya mencionadas. Las siguientes áreas son los ejemplos más conocidos:

a) Minifundios algodoneros del NEA, especialmente en el Chaco pero que no excluye a Formosa y Corrientes, donde el proceso de mecanización de la cosecha desplazó a miles de braceros residentes en tales minifundios que completaban, con la actividad de la recolección manual, el ingreso necesario para su magra subsistencia. Esta emigración forzosa se da en el contexto de una producción muy elevada, con niveles previamente desconocidos para el ciclo 1996/1997 y con precios internacionales muy elevados hasta inicios de este año. Se reafirma, así, la paradoja de datos macro excelentes con situaciones micro que generan la más aguda situación de pobreza y exclusión de la mayoría de los pequeños agricultores algodoneros de las últimas décadas. Frente a este panorama, la inacción del gobierno nacional fue total.

Explicamos con más detalle este proceso para dar cuenta de sus características.
La tarea de recolección de los capullos de algodón fue, desde prácticamente el inicio de la implantación del cultivo, una actividad altamente intensiva en fuerza de trabajo y una tarea estacional que ocupaba contingentes de "braceros" o recolectores de la misma provincia, de zonas limítrofes e, incluso, de países vecinos. En la década de los años '80 era habitual que estos trabajadores temporarios, luego de recoger manualmente los capullos de algodón, prosiguieran su tarea en otras provincias como las cuyanas para la vid y se trasladaran al Valle del Río Negro para los frutales de pepita. Dado que el grueso de tales trabajadores eran productores minifundistas algodoneros de la misma provincia del Chaco o de Formosa, lograban completar sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo a productores medianos y grandes de la cuenca algodonera, que carecían de suficiente fuerza de trabajo permanente para realizar tal tarea. De este modo, el bracero obtenía el complemento de recursos para subvenir a las necesidades básicas de la correspondiente unidad familiar. La incorporación de la cosechadora mecánica, que se inicia a principios de la década de los años '90, supone romper con este esquema a la vez social y productivo. De los dos conjuntos de actores sociales comprometidos con la producción algodonera, uno de ellos -el de los recolectores manuales- tiende progresivamente a desaparecer. Entretanto el otro, el del minoritario segmento de medianos y grandes productores, obtiene crecientes beneficios, dadas la ventajas que en materia de costos de producción supone reemplazar fuerza de trabajo por una tarea mecanizada. En la más reciente cosecha, según testimonios de informantes locales, la recolección mecanizada ya cubre el 90% del volumen de producción.

Veamos algunos datos que corroboran estas afirmaciones. Según un reciente estudio técnico del INTA, con una adecuada preparación previa del predio a recoger mecánicamente no puede verificarse una pérdida mayor del 5% de la cosecha recolectada. Si éste es el supuesto inicial a partir de un manejo de la cosechadora y de la preparación del terreno en forma adecuada, la utilización de la opción mecanizada supone una reducción de costos de entre 13,2 y l5,8% sobre lo que se afronta por la recolección manual (Elena, 1994). ¿Cuál es el universo de los productores minifundistas que tradicionalmente engrosaban el contingente de braceros que obtenían, así, los indispensables ingresos monetarios para la subsistencia de su unidad familiar? El último relevamiento disponible es el que se efectuó en ocasión del otorgamiento de un subsidio estatal en 1993, para que los productores pudiesen afrontar el fuerte quebranto que les supuso la acentuada caída de precios del algodón en el mercado internacional. Ese estudio señala que, de los productores algodoneros censados, 11.032 explotaciones (70,5% del total) se realizan en predios de menos de 20 ha (Dadín, 1992,52). Este estrato es el que reúne, según los especialistas, al conjunto de fincas algodoneras que

pueden ser designadas como minifundios. Dos años después, cuando el incremento de la producción alentó, debido a la mejora en los precios internacionales, la introducción masiva de la cosechadora, el 50% de la cosecha se recolectó por este método.

Un comentario periodístico especializado estimó que los 50.000 trabajadores temporarios (agricultor minifundista y su familia) dedicados a la tarea citada fueron equivalentes al 50% de los que hubieran sido requeridos de no mediar la presencia del implemento mecánico (Diario Norte, mayo 22, 1995:25). La resultante, entonces, es la desocupación y el consiguiente proceso emigratorio para quienes quedan sin empleo temporario.

El intendente de una de las ciudades ubicadas en el corazón de la región algodonera chaqueña, Villa Berthet, expresó por esa época y cuando todavía el fenómeno no se había agudizado como en la actualidad, que "... hace muchos años se sabía que la mecanización de la recolección del algodón iba en constante incremento...", y responsabilizó a los últimos cuatro gobiernos provinciales de no prever esta situación. Luego alegó que la participación de la cosechadora ha provocado un descenso significativo en la cantidad de braceros necesarios para levantar la cosecha, lo que ha incrementado la desocupación en una provincia donde no hay industrias (Honcaruk, Diario Norte, febrero 17, 1993:11). El traslado de chaqueños a la capital provincial y a provincias limítrofes ha sido documentado en diversas referencias periodísticas, a partir de declaraciones de funcionarios de las áreas receptoras de la misma y de notas especializadas. En el primer aspecto, sobresalen las opiniones de Ricardo Olivera, secretario de Acción Social de la gobernación santafesina, quien en referencia a "... la exportación de pobres del Chaco...", como denomina el proceso emigratorio, afirma que "... lamentablemente la gente que llega, por ejemplo, a Santa Fe, se encuentra con una nueva frustración, porque aquí no hay trabajo. Por el contrario, tenemos uno de los índices de desocupación y subocupación más importantes del país" (Diario Norte, febrero 22, 1993). Y esta declaración es de 1993, cuando la crisis solamente despuntaba. Al interior de la provincia del Chaco, un documento periodístico de un año posterior a la afirmación previa, consigna que el traslado incesante de familias empobrecidas del campo a la segunda ciudad de la provincia, Presidencia Roque Sáenz Peña ha provocado "... el crecimiento del cinturón de miseria en Sáenz Peña". (Diario Norte, julio 28, 1994; 18).

b) Pequeños fruticultores del Alto Valle del Río Negro, incapacitados financiera y técnicamente para reconvertir sus chacras y adecuarlas a la necesaria elevación de la calidad y productividad de sus frutales, debido a las exigencias de la demanda internacional. En el Alto Valle se ha instalado una gran empresa multinacional -Expofrut S.A.- que ha implantado, por primera vez, una estructura de producción para la exportación basada sobre un predio de gran extensión, con mano de obra asalariada que reúne un contingente laboral menor al que supondría mantener el modelo de chacra familiar intensiva. Frente al forzoso proceso de abandono y emigración de numerosos pequeños productores descapitalizados, se alza esta nueva modalidad productiva que acentúa la polarización social regional y, otra vez, muestra el agudo contraste entre datos macro favorables y situaciones micro de ribetes sociales desconocidos en la región.

Una investigación reciente da cuenta de este proceso de agudo deterioro de la fuerza de trabajo rural y urbana, producto del proceso de transformación productiva. El documento hace referencia a la situación laboral del Alto Valle del Río Negro, donde se asienta 52% de la población provincial. En él se detalla cómo el fenómeno de cambio tecnológico en la

producción frutícola, debido a las crecientes demandas de competitividad, ha afectado el mercado laboral. Se pone énfasis, en el texto, en que "... la incorporación de tecnologías se hace selectiva y las innovaciones tecnológicas son sólo accesibles a las grandes empresas, especialmente las integradas. Se profundiza, así, la segmentación interna" (Coniglio, 1996;2). Por ende, se incrementa el trabajo transitorio (estacional y temporario) y decrece la presencia de los productores familiares. Este fenómeno, en nivel rural, se acentúa en el plano urbano con la adopción de tecnologías automatizadas en el proceso de empaque, lo que incide negativamente en la demanda laboral para clasificación y embalaje de fruta. Se produce, de este modo, un claro contraste en la dinámica de dicha demanda cotejando los datos de los años '80, con respecto a la actualidad. En aquella década, "... el incremento de la expansión física e integración de la actividad frutícola absorbía fuerza de trabajo; ahora aparece un interrogante amenazador: ¿dónde se puede insertar la fuerza de trabajo liberada? ¿dentro o fuera de la región? (Coniglio, 1996;3). El documento concluye afirmando que "La competitividad de la fruticultura destruyó puestos de trabajo en la cosecha, el empacado y la industria. Su creciente complejización en todas las etapas genera importantes procesos de segmentación interna...". "Las estrategias empresariales de aumento de productividad, de integración y de expansión hacia nuevas zonas, no permiten augurar un freno a la pérdida de puestos de trabajo" (Coniglio, 1996:19).

c) Los pequeños viñateros de San Juan, y en menor medida de Mendoza, no han podido reconvertir sus viñedos para reorientarlos desde una producción destinada al consumo interno de fruta y vino común de mesa, hacia otra de vino fino para segmentos de elevado nivel de ingresos y hacia la exportación, por falta de crédito y asistencia técnica. La medida oficial de apoyo a la impostergable reconversión, consistió en aprobar normas de diferimiento, por 10 años, de la exigencia de pagos de impuestos a quienes presenten programas de reconversión y/o implantación de vides aptas para la nueva etapa productiva. A este mecanismo sólo pueden acceder quienes tienen recursos financieros inmovilizables (el viñedo produce uva luego de 3 y hasta 5 años a partir de la plantación de la vid) y que no necesitan obtener ingresos para la subsistencia en el período citado.

El pequeño productor, como no posee tales recursos financieros y no dispone de ingresos adicionales, tiene sólo una opción abierta: buscar otra actividad, tratando en lo posible de conservar el predio o, finalmente, abandonarlo. Eso es lo que ha estado ocurriendo en los últimos años. El segmento que puede avanzar en la iniciativa reestructuradora está claramente liderado por tres grupos económicos concentrados, con base histórica en la industria vitivinícola y con intereses en otros sectores de la economía nacional (Peñaflor, Cartelloni y Catena) . Ellos son los ganadores en este proceso, frente a la perdedora presencia de miles de pequeños productores que no tienen una posibilidad cierta de encarar la reconversión o la puesta en valor de nuevas tierras, del mismo modo que la llevan adelante los citados núcleos de empresarios de gran dimensión.
Este proceso ha sido detalladamente estudiado por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de San Juan. De sus conclusiones, se aprecia que los grandes grupos económicos que han hecho inversiones significativas en cepas adecuadas, para producir vino de calidad competitivo internacionalmente, se han incorporado a los sistemas de promoción estatal articulados en torno del diferimiento de las cargas impositivas por lo menos en 10 años. Estos consisten "... en una forma encubierta de crédito o subsidio pero que impone la obligación de localizar o desarrollar una empresa agrícola en el territorio provincial" (Gago y de la Torre, Málaga, 1995:132). Al no establecerse ninguna limitación ni requisito específico

para la inversión correspondiente, los agentes económicos que intervienen son los de mayor dimensión económica - la mayoría de los cuales son extraprovinciales - que no solamente están en cadenas productivas altamente integradas, sino que tienen presencia en el eslabón de comercialización-distribución, lo que supone un factor estratégico de concentración económica (Gago y de la Torre, Málaga, op.cit.:132).

Las presentaciones efectuadas, según un informe fechado en 1995, preveían un sustancial incremento de la superficie dedicada a la actividad agrícola en San Juan, especialmente en el rubro vitivinícola. Los proyectos son necesariamente intensivos en capital, pues exigen cuantiosas inversiones y mejoras extraordinarias (desmonte, nivelación, riego) y ordinarias (alambrado, construcciones, plantaciones, perforaciones y equipos), además de la aplicación de tecnología de riego por goteo y microaspersión (Allub, 1994). Por supuesto que sin apoyo crediticio promocionado ni orientación derivada de la asistencia técnica, es lógico que la pequeña agricultura de riego, con un producto tradicional con dificultades de ingreso al mercado de consumo y sin las innovaciones técnológicas para reconvertirse, vaya perdiendo espacio y posibilidad de subsistencia.

Se verifican, así, procesos de emigración incontrolada, con el consecuente aumento de la marginalidad social en las aglomeraciones urbanas cercanas o el traspaso de los pequeños productores al rol de asalariados de los nuevos emprendimientos promocionados, que se emplean en la etapa de implantación de las nuevas actividades. Superado el período de incorporación de las nuevas actividades intensivas en capital, gran parte de quienes hoy se encuentran operando en ese proceso no tendrán lugar en la estructura empresarial, altamente tecnificada y poco demandante de fuerza de trabajo.

Coincide con esta afirmación la revista Novedades Económicas. En el documento respectivo se expresa que "... los diferimientos impositivos producirán la aceleración de un proceso, que igualmente estaba desarrollándose, orientado a la desaparición de los pequeños productores que tienen costos no sustentables ocasionados por problemas de escala y de permanencia de empresas rentables por su organización..." (Los Andes, noviembre 13, 1994:8).

e) El proceso de deterioro en la actividad azucarera tucumana reconoce una historia extensa, pero se ha agudizado en los más recientes años por la total ausencia de regulación interna, la incapacidad de los pequeños productores de modificar su perfil productivo sin apoyo financiero externo y el paulatino debilitamiento de la demanda nacional. La emigración desde las pequeñas fincas ha aumentado y no existen perspectivas ciertas de un proceso ordenado de transformación de la actividad agrícola basada sobre el minifundio cañero sin un plan articulado con los productores, del que hoy se carece por falta de presencia del estado en el proceso respectivo. Así lo atestiguan diversos estudios recientes, incluyendo el que realizamos en colaboración con Nora Marqués un par de años atrás. Allí se expresa que la configuración del sector cañero tucumano muestra una elevada concentración en la pequeña unidad campesina, que reúne no menos de 60% del total de los productores de caña (alrededor de 7.000 sobre 11.000 agentes económicos dedicados a este cultivo perenne).

Las características más relevantes de este conjunto social consisten en la producción a elevados costos en términos relativos, respecto de los obtenidos en fincas de mayor tamaño, bajos rendimientos, uso de tecnología atrasada, serias dificultades para acceder a precios remunerativos en las transacciones con los industriales y total imposibilidad de obtener

apoyo crediticio de fomento. El análisis efectuado apunta, además a que numerosos campesinos cañeros trabajan temporariamente fuera del predio (como los algodoneros), lo que les permite seguir produciendo caña. Por otra parte, "... los más pequeños ni siquiera se integran al sistema cooperativo, sino que continúan con prácticas históricas de vinculación directa con un ingenio; todo esto, sumado a su pequeño tamaño, esboza una configuración extremadamente compleja y dificulta el hallazgo de salidas viables..." (Marqués y Rofman, 1994:14). Este panorama lleva a procesos de expulsión que ya se estaban produciendo en el año consignado y a una perspectiva altamente desfavorable a futuro, dadas las exigencias de competitividad planteadas por la potencial competencia brasileña. Es por ello que en las conclusiones del trabajo planteábamos que, enfrentados los productores locales a la reestructuración de la actividad debido al desafío de la futura inserción en el Mercosur, se presenta un conjunto de interrogantes relativos a dicha reconversión. La respuesta revela que, si se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado , tal como postula el actual modelo de desregulación estatal, "... lo más probable es que se profundice la incipiente alternativa actual: la expulsión de los actores más débiles a la espera de que el achicamiento signifique que queden los actores más eficientes..." (Marqués y Rofman, op.cit.:17).

Si este es el panorama generalizado en la actividad azucarera tucumana, el proceso productivo en los grandes ingenios de Salta y Jujuy muestra un perfil diferente, aunque con similares consecuencias económicas y sociales. El caso paradigmático es el del Ingenio Ledesma, en el norte jujeño. Sus propietarios encararon, pocos años atrás, un profundo proceso reestructurador en su actividad productiva, que difiere de la tucumana en tanto se asienta sobre una economía de plantación con grandes extensiones propias de cañaverales y fuerza de trabajo asalariada. Esa reconversión liberó miles de trabajadores sin perspectivas laborales ciertas, pues todos ellos habitan la ciudad de Libertador Gral. San Martín, cercana al ingenio, que posee aproximadamente 60.000 pobladores totalmente dependientes del destino de dicha empresa. La acentuada desocupación allí reinante, la incesante renovación de los despidos por la ininterrumpida incorporación de procesos técnicos innovativos y la ausencia de planes de reinserción de la fuerza de trabajo desempleada generaron las conocidas protestas sociales, plenamente justificadas ante la total inacción estatal, la carencia de una red de protección social en forma de seguro de desempleo para los desocupados y el incierto futuro laboral.

f) La actividad citrícola de Entre Ríos y Corrientes exhibe un patrón similiar. La citricultura en dicha región ha experimentado modificaciones importantes en la tecnología utilizada y en su grado de integración internacional. Esta creciente integración impuso condiciones específicas para poder acceder al citado proceso de transformación. Ese acceso se fue tornando diferenciado por las exigencias que generaba. Entonces, los agentes sociales involucrados tuvieron y tienen, por lo mismo, suerte diversa en su intento de incorporarse a ese proceso. "Las restricciones para el cambio tecnológico se encuentran ligadas a la capacidad de acumulación de los agentes productivos, lo cual origina un proceso de exclusión de aquellos que no lograron adecuar su función de producción a los nuevos requerimientos de la demanda" (Miranda y Castillo, 1996:133).

Estas desigualdades estructurales entre quienes tienen potencial para innovar y quienes no logran hacerlo, se acentúa en otras etapas del circuito productivo, en particular en la fase de comercialización y en la obtención de financiamiento. Tal conjunto de fenómenos explica el creciente proceso de concentración económica.

Algunos signos de esta concentración en plena expansión surgen de datos acerca de cómo se distribuye entre los agentes económicos intervinientes en el proceso productivo el volumen de fruta recolectada. Así, 55% de los productores con bajo nivel de innovación técnica y tamaño reducido, sólo cubren 21% de la producción, mientras que en el otro extremo, 6% de los productores con alto y creciente nivel de innovación técnica dan cuenta de 30% del volumen total producido (Miranda y Castillo, 1996, pág. 93). Esta diferenciación en el conjunto de los agentes económicos involucrados en la fase agrícola se traslada al plano exportador, donde se verifica un acentuado proceso concentrador marcado por la presencia dominante y creciente de una empresa multinacional -Expofrut S.A. (la misma que opera en el Alto Valle del Río Negro)- y que en 1994 ya cubrió cerca de 18% del total comercializado hacia el exterior.

Estas seis experiencias demostrativas del fenómeno expulsivo, fruto de un modelo de ajuste que no incluye a los actores sociales mayoritarios de cada región, desemboca necesariamente en una expansión de la subutilización de la fuerza de trabajo en los centros urbanos que están vinculados funcionalmente con tales actividades de base rural. A ello se agregan las crisis sociales urbanas en aglomeraciones altamente dependientes de ex empresas estatales, que presentan la mayor proporción de oferta de puestos de trabajo en dichos núcleos y que han estado sometidas, por diversas razones, a transformaciones de magnitud, con la pérdida de un caudal mayoritario de fuerza de trabajo y sin mecanismos adecuados y rápidos de reinserción en la red productiva.

El impacto ocupacional regresivo en las áreas de extracción de combustibles sólidos y líquidos se advierte con más fuerza en aglomeraciones urbanas más pequeñas, dependientes de la explotación petrolera, como Caleta Olivia, en Santa Cruz. Un estudio reciente consigna, precisamente, que en 1989 y 1990 comienza una profunda reestructuración productiva en la empresa estatal YPF, antes de su privatización, con la consiguiente liberación de fuerza de trabajo. Así, este fenómeno reconversor produjo fuertes desequilibrios laborales y sociales en todo el complejo regional, asentado sobre el Golfo de San Jorge, en Chubut y Santa Cruz. Se verificó, entonces, una particular paradoja. Mientras que en el lapso 1985-1995 el petróleo extraído en esa cuenca creció un 35%, tuvieron lugar notorios incrementos en la subutilización de la fuerza de trabajo fruto de las modificaciones en la gestión y producción. Pese al incremento productivo, en Caleta Olivia el empleo petrolero pasó de 1.436 trabajadores en 1991 a 350 en 1994 y a 250 en 1995 (Olmedo y Salvia, 1996:14).

La modernización productiva de YPF S.A. fue de la mano con la descentralización de sectores de la actividad, reestructuración de la masa laboral, licitación - en favor de empresas privadas - de actividades que otrora llevaba adelante la petrolera estatal, incorporación de tecnología y modalidades flexibles de contratación de fuerza de trabajo y reducción sistemática de los planteles de personal. Los analistas se preguntan, finalmente, cuáles fueron los mecanismos que adoptaron los mismos afectados para aliviar la desocupación y la subocupación. Parte importante de ellos utilizaron la emigración, con sus respectivas familias, teniendo en cuenta que no eran, en su gran mayoría nativos locales y pretendían regresar a sus lugares de orígen. Otros entraron en la precariedad laboral o la informalidad. Ello provocó la caída del consumo y el cierre consiguiente de empresas comerciales y de servicios. La tasa combinada de desempleo y subempleo llegó, en 1995, a 27,8% en un marco laboral donde, diez años atrás, había plena ocupación (Olmedo y Salvia, 1996:20).

Al análisis previo, donde se da cuenta del impacto que las estrategias de reconversión agrarias y mineras producen sobre los centros urbanos contiguos, habría que agregar las emigraciones de mayor recorrido como las que vienen del Norte y recalan en Rosario y Santa Fe, agravando la delicada situación laboral en ambas áreas metropolitanas. Se estima, por ejemplo, que diariamente llegan cinco familias expulsadas del agro desde el norte del país hacia el Area Metropolitana de Rosario. Tal circunstancia queda registrada cuando se cotejan los datos de los censos de pobladores en asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, realizados por la Fundación Banco Municipal de la citada ciudad, en los años 1994 y 1996. Es en este último relevamiento donde se verifica que la población estimada en tales asentamientos creció, en dos años, en alrededor de 25.000 personas, sumando un total de cerca de 120.000 pobladores, lo que supone un 12% de los habitantes de la ciudad. En el mismo informe se consigna que en las "villas miseria" asentadas sobre la ciudad, 7 de cada 10 jefes de familia son originarios del Chaco, Corrientes, Entre Ríos y el norte de Santa Fe (Fundación Banco Municipal de Rosario, 1996). Una estimación contemporánea (Clarín, febrero 10, 1997:49) consigna que la mayor parte de los contingentes inmigratorios provienen de las zonas algodoneras del Chaco, con particular incidencia de la población aborigen (indios matacos, tobas y mocovíes). Si se atiende a las calidades educacionales de dicha población migrante y a su inserción laboral, el informe arriba citado da cuenta de que la mitad de los mayores de 14 años que viven en dichos asentamientos no completó el nivel primario o no asistió nunca a la escuela.

Finalmente alude a que tales porcentajes se corresponden con la creciente población de changarines y cirujas1- entre los hombres- y de personal de servicio doméstico -entre las mujeres- que desarrollan su actividad informal en la ciudad. (Fundación Banco Municipal de Rosario, op.cit.:1996).

2. El nuevo rol de los estados nacional y provincial, en su claro perfil de ausencia

En las consideraciones previas hemos puesto el acento dominante en las condiciones estructurales del modelo de desarrollo predominante en las llamadas "economías regionales". Sólo en forma incidental se ha hecho referencia a la presencia del estado como protagonista central en la justificación de las transformaciones ocurridas recientemente y en la persistencia de los desajustes acumulados históricamente. Sin embargo, es preciso dar cuenta en forma específica de las características que asume el desarrollo del estado, por cuanto su protagonismo -por presencia o por ausencia- y el perfil de las cambiantes modalidades que exhibió en fechas recientes, constituyen referencias ineludibles en la evaluación del comportamiento del sistema regional argentino y de sus eventuales cambios a futuro.

2.1. El modelo "clientelístico tradicional"

Este término, acuñado por Rubins y Cao en un texto aún inédito, da cuenta de una forma de funcionamiento decididamente peculiar de los estados provinciales en gran parte de las economías regionales extrapampeanas. En un documento anticipatorio de tal texto, los autores identifican al sistema clientelar como un modelo de dominación basado sobre alianzas internas y externas entre sectores del poder provincial y/o nacional, que se acentúa, en general, cuanto más atrasada o rezagada es la estructura económico-social de la provincia respectiva. ¿A qué apunta la persistencia de este modelo sobre el que la estructura política

provincial se respalda para su continuidad histórica, más allá de cambios contingentes en la representación política del gobierno respectivo? Tales autores lo resumen en el párrafo final de su texto, cuando expresan que el estado nacional potencia y respalda esta alianza local y extralocal formalizada en las provincias rezagadas, "... a través de la sobrerrepresentación de éstas en la esfera política y de las políticas redistributivas en lo económico, bajo la única condición de que no pusieran en juego el proyecto del centro de acumulación" (Cao y Rubins, 1994).

Esta alianza, entonces, apunta a solventar el modelo global de acumulación nacional a partir del apoyo brindado tanto por los diputados como por los senadores, fundamentalmente en el plano legislativo, para asegurar la continuidad del proyecto oficial. A cambio del respaldo respectivo - que se torna muy estratégico en la Cámara de Senadores -, el uso discrecional de fondos en materia de transferencias y la no exigencia del modo en que tales fondos efectivamente se utilizan (en la mayoría de las ocasiones están destinados a gastos específicos), constituyen la contraparte ofrecida por el Gobierno nacional para soldar esta alianza.

Al interior de las provincias rezagadas, el mecanismo clientelar se basa sobre la utilización del sector público como refugio laboral ante la imposibilidad de lograr otras fuentes de empleo posibles. Sea cual fuere el partido político que gobierne, este esquema de reclutamiento laboral no se agota en buscar una solución alternativa a la carencia de fuentes de empleo genuinas. Se transforma en un contrato de adhesión de quienes logran ingresar al empleo público provincial y, por ende, a la estructura política que está adueñada del aparato administrativo provincial. Cao y Rubins destacan la función de quien asume el rol central en esta estructura tradicional y es sobreviviente a los cambios del partido político gobernante o de los gobiernos de facto: "... en las provincias rezagadas es común encontrar la figura del 'caudillo', que concentra gran poder y maneja la provincia en forma vertical y paternalista. En los hechos, el poder se concentra en el caudillo porque es quien despacha los negocios del poder ejecutivo, coordinando la "mejor" manera de distribuir la corriente de fondos que llega desde el estado nacional. El mandato del 'caudillo' está legitimado por el único que está capacitado para negociar en mejores términos con la nación y las porciones de financiamiento que continúen haciendo viable su papel de redistribuidor de las transferencias nacionales, a la vez que puede disciplinar la puja en la provincia por el acceso a esos fondos" (Cao y Rubins, 1994). La persistencia en el tiempo de estas modalidades de organización, reclutamiento de adhesiones y alianzas con los grupos locales dominantes se refuerza, entonces, desde el poder central como un reaseguro para conseguir apoyo en circunstancias institucionales concretas. En el caso de la política instauradas por el actual gobierno nacional a partir de la ley de Convertibilidad, fueron notorias las adhesiones legislativas de los representantes electos por partidos provinciales en ambas cámaras para ratificar, mediante las leyes respectivas, la marcha sin tropiezos del citado plan.

Claro está que todo proceso económico, social y político no permanece inmutable en el tiempo. Si hasta ahora estas alianzas fueron plenamente funcionales al poder central, comienzan a agrietar tales acuerdos las emergentes condiciones estructurales derivadas de la dinámica de acumulación y de la limitación de recursos del poder central y, con ello, ponen en tela de juicio la perdurabilidad indefinida del sistema clientelar. El ajuste fiscal es el principal enemigo de la política de trueque de favores mutuos, que como munca antes caracterizó la gestión del gobierno actual. El histórico proceso de envío de remesas

extraordinarias a cada tropiezo del "caudillo" provincial, para proveer de oxígeno a su gestión y evitar conflictos sociales de magnitud, se vio seriamente limitado en los últimos años. Las exigencias de los organismos internacionales de financiamiento para la eliminación del déficit de los presupuestos provinciales trasladó, por primera vez y en forma descarnada, la estrategia del ajuste a las mismas provincias e impidió que se pudiese mantener la política clientelística tradicional en toda su magnitud. Por otra parte, el modelo de acumulación que se va consolidando progresivamente impone un fuerte quebranto a la producción regional que está destinada mayoritariamente al consumo interno, con el consiguiente acentuamiento de la crisis laboral del sector privado, frente a la cual la escasez de recursos estatales no permite operar con la generosidad de otrora. Por último, el proceso de modernización arriba descrito agrega un elemento adicional a la crisis en el mercado de trabajo, con el consecuente impacto negativo sobre la capacidad de respuesta de los estados provinciales cuyas economías están rezagadas: el ajuste estructural, al reclamar la privatización de organismos específicos de los estados provinciales -como la banca pública, las empresas de energía y las de provisión de agua potable- y al exigir la transferencia de las cajas de jubiliación de empleados provinciales, fue cercenando parte del espacio de maniobra más apetecible de los caudillos locales. Entonces, la restricción financiera discrecional y la reducción del tamaño de los estados provinciales impuso, en el último bienio, una estrategia de contención del gasto que tuvo expresiones concretas en baja de sueldos, en demoras de los pagos a trabajadores estatales y a proveedores y en la generalización de la creación de moneda espuria: los bonos públicos.

El estado clientelístico se ha defendido con todas sus fuerzas, aun en una situación de marcado deterioro en sus bases de sustentación. En declaraciones públicas, el vicegobernador justicialista de Salta, Walter Guayra, expresó: "Las cosas han mejorado. Desapareció el déficit de 10 millones de pesos por mes que teníamos y pagamos 100 millones de pesos de los 700 de deuda que nos dejó el gobierno anterior. Privatizamos el Banco provincial y la energía y transferimos la caja de previsión, que daba un déficit de 4 millones de pesos al mes; achicamos el estado rebajando sueldos y pasamos 2.000 agentes a un plan de reconversión". Agregó después: "Es inevitable tomar este tipo de medidas. La falta de trabajo es un problema acá y en todo el país, pero además, a esa gente no la despedimos, sólo le rebajamos el sueldo en 50%" (La Nación, diciembre 8, 1996). Aun a costa de una reducción brutal de las remuneraciones mensuales, el gobierno salteño cumple con el ajuste pero mantiene casi incólume su plantel laboral. De ese modo reafirma la función del estado provincial como un proveedor seguro de fuente de trabajo.

2. 2. La desregulación estatal en sectores productivos clave

Las experiencias históricas en materia de regulación de la producción regional no fue todo lo exitosa que sus disposiciones preveían. Sin embargo, los instrumentos disponibles en la legislación normativa eran aptos para alcanzar objetivos que son todavía patrimonio de las políticas de apoyo a los productores agrarios y agroindustriales en gran parte de los países del mundo. Incluimos en este listado tanto las políticas posibles dentro de los marcos reguladores tradicionales como las reformas o los ajustes que se deberían practicar para adecuarlas a las nuevas condiciones económicas nacionales e internacionales a saber:

a) fijación de umbrales mínimos en precios a ser abonados al productor, en especial pequeño y mediano, que carece de capacidad de negociación frente a compradores oligopsónicos o

monopsónicos, o a industrializadores de gran presencia y poder en el mercado. Este esquema intervencionista se usa hoy a plenitud en la Unión Europea, en el Brasil, en el Sudeste Asiático y en los Estados Unidos de América. En este último país, un caso paradigmático es el algodón, que tiene un precio de referencia mínimo frente al cual, si el mercado adquirente no paga la materia prima agrícola por arriba de dicho precio el estado lo compra, garantizando un ingreso mínimo al agricultor.
b) apoyo a la vigencia de canales de comercialización abiertos y transparentes, que posibiliten no sólo un precio justo sino también criterios de determinación de calidad del producto transaccionado, que no constituyan formas ocultas de reducción del valor de realización;
c) financiamiento en las operaciones comercializadoras, a fin de evitar apresuramientos de los pequeños productores a entrar en el mercado en condiciones desfavorables de precios, o de permitir que el ente regulador comercialice el producto en el momento que considere más apropiado. Esta estrategia incluye la instalación de entes reguladores no estatales, administrados por los mismos productores, con apoyo crediticio oficial, tal cual está hoy difundido en la mayor parte de las economías del primer mundo;
d) determinación de cupos de producción para la industrialización del producto agrícola y/o puesta en marcha de programas concertados entre el agricultor y el industrializador,para asegurar ingresos rentables al primero y prever la entrega pautada de la producción;
e) generalización de información para la toma de decisiones por parte de los productores, tanto en lo referido a los mercados internos como a los externos.
Estos cinco principios fundamentales, que deberían extenderse a políticas de transferencia de tecnología apropiada, control de calidad para el consumidor, impulso a políticas de promoción de nuevas variedades más aceptadas por la demanda, políticas referidas a la normalización de la tenencia de la tierra, mediante legalización de títulos sobre la propiedad y la consolidación en predios mayores de los actuales minifundios etc., constituyen la base operativa formal de la nueva estrategia de desarrollo regional, con inclusión social.

La puesta en marcha del Mercosur ha supuesto un factor de agravamiento de la situación de los pequeños productores, ampliamente mayoritarios en las actividades agrícolas y agroindustriales vinculadas con los mercados de los países miembro de la Unión Aduanera, pues muy poco se ha hecho para fortalecer a este segmento productivo, en sus diversas actividades, para hacer frente a la competencia externa. La producción interna, ahora desprotegida, carece en general de respaldos estatales que la habiliten para sobrevivir si debe competir con la producción subsidiada de terceros países, con un tipo de cambio más favorable y con costos internos sustancialmente inferiores. Los reclamos de quienes se sienten excluidos del nuevo esquema de relaciones económicas internacionales se han hecho oír a través de las organizaciones gremiales más representativas (ver Carballo, 1996).

2.3. La inexistencia de la planificación del desarrollo regional como estrategia tendiente a la reducción de las desigualdades interregionales

La inexistencia de programas de planificación indicativa y concertada, tendientes a reducir las desigualdades sociales de carácter estructural, implica dejar el futuro de las actividades productivas y el desarrollo de los agentes sociales de las regiones extrapampeanas a merced de quienes concentran poder decisional y pueden, de tal modo, tornar totalmente ilusoria la supuesta neutralidad del mercado. De este modo, se habilita a los agentes económicos citados a controlar el desarrollo del mercado en beneficio propio, excluyendo económica y

socialmente a la gran mayoría de los demás actores sociales, con reducida presencia y limitados recursos económicos, financieros y tecnológicos.

2 .4. La política del gobierno central de reducción de las cargas sociales, como estímulo a la creación de empleo.

Una de las excepciones a la vigencia absoluta de un mercado no interferido por el accionar estatal es la política, adoptada por el gobierno nacional, de reducción de los aportes patronales que deben abonar las empresas para financiar el sistema previsional y el Fondo Nacional del Empleo, bajo el argumento de estimular la creación de puestos de trabajo. La hipótesis explícita sobre la que se basa esta política afirma que cuando las empresas ven reducidas las cargas sociales sobre el plantel laboral que poseen, van a estar más dispuestas a contratar fuerza de trabajo, pues tal disminución del costo se convertirá en un aliciente. La estrategia oficial estableció un esquema de progresiva eliminación de los respectivos aportes patronales para favorecer más acentuadamente con tal política de aliento a las provincias más rezagadas. Lo que en verdad ocurrió es que la sociedad en su conjunto, por intermedio de los dineros públicos que administra el estado central, ha permitido a las empresas favorecidas incrementar sus beneficios en una muy elevada cifra (más de 3.000 millones de pesos en 1997), sin satisfacer el objetivo para el cual esta franquicia impositiva fue creada. En otras palabras, se ha pagado un fuerte subsidio a las empresas a cambio de un notorio incumplimiento de las premisas sobre las que se basó la aplicación de esta medida excepcional. Ella, a más de ser inoperante y altamente gravosa para el fisco nacional, es una evidente comprobación de que el intervencionismo estatal sigue en pie, siempre y cuando se utilice para favorecer al sector empresarial más concentrado y, por lo contrario, se reprueba con duros calificativos todo intento de imponer criterios de regulación en favor de los eslabones más débiles de la trama productiva.

2.5. La desaparición de la banca provincial y el debilitamiento de las PYME frente al crédito bancario

El Gobierno nacional impuso a las provincias la exigencia de privatizar la banca pública provincial. La historia de estos bancos fue muy contradictoria En primer lugar,debieron ser verdaderas instituciones de fomento a las actividades productivas locales, en especial para aquellas que no podían acceder a las estructuras financieras privadas habituadas a operar con empresas medianas y grandes.Pero no siempre cumplieron ese rol, pues actuaron como un mecanismo más en el proceso de apuntalamiento del estado clientelístico, favorecedor de intereses empresariales cercanos a las elites gobernantes de turno. En los años más recientes, dadas las extremas dificultades que afrontaron muchas empresas radicadas en provincias debido a la competencia externa, a las muy elevadas tasas de interés y a los requisitos exigidos por la banca privada, la empresa financiera que es o era de propiedad de los estados provinciales resultó una vía alternativa apetecible y muy utilizada, pero la persistencia de la situación crítica en las economías locales y la recesión del bienio 94-96 complicó la situación de las carteras crediticias, con altos índices de mora e incobrabilidad.

En segundo lugar, los bancos siempre manejaron los recursos financieros de los gobiernos provinciales. La crisis derivada del ajuste estructural, que afectó las finanzas de la gran

mayoría de las provincias, supuso que se utilizara la banca provincial estatal para que sirviese de oferente de recursos a los respectivos gobiernos como una estrategia de salvataje en la emergencia. La persistencia de esta política llevó a un creciente endeudamiento, no recuperable, de las haciendas provinciales con sus respectivos bancos públicos, afectando la disponibilidad de sus recursos para los fines que debieron haber cumplido. Finalmente, estas instituciones bancarias también jugaron el rol de receptores de nombramientos de personal por motivos de clientelismo y apoyo electoral, lo que significó un muy elevado nivel de los planteles laborales en muchos bancos provinciales, junto con un abultado costo operativo.

Las razones antedichas desmejoraron progresivamente el perfil de los bancos estatales provinciales y, al momento del compromiso nación-provincias para su generalizada privatización (con excepción de los bancos Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires), habían dejado de ser herramientas valiosas para el fomento del desarrollo económico local. En cambio, se convirtieron en gravosas cargas para el erario de cada provincia por los déficit que provocaban y la incapacidad operativa que los afectaba.

El paulatino pero irreversible proceso de privatización a que hoy están sometidos deja sin banca de fomento a las estructuras productivas provinciales más necesitadas, bajo el pretexto de que la permanencia de tales instituciones en la órbita estatal las hace inmanejables. Sin embargo, hasta ahora no se han propuesto soluciones opcionales para una necesidad imperiosa de las postergadas economías productivas de las provincias del interior y, sobre todo, para sostener la exigencia de reconversión de los sectores sociales de más débil inserción en el aparato productivo.

2.6. Las políticas promocionales de aliento a la producción

Esta es una cuestión de larga data, que comienza a poseer legislación normativa cuando se cierra la década de los años '50 y que tuvo importantes iniciativas en marcha, a la vez que fuertes cuestionamientos por su ineficiencia, ineficacia y alto costo para el conjunto de la sociedad. El análisis de las medidas promocionales que se pusieron en ejecución en los últimos cuarenta años, con experiencias que todavía están vigentes, nos permite alcanzar estas conclusiones generales:

a) El sistema de promoción regional nunca se basó sobre una estrategia de desarrollo de las regiones más rezagadas del país, articulada a un proyecto de desarrollo nacional que otorgara una garantía efectiva de beneficios hacia los sectores sociales de menor poder de negociación y capacidad de acumulación. Quizá una excepción a esta regla general, aunque de cumplimiento sólo parcial, fue el conjunto de beneficios impositivos, aduaneros y crediticios que acompañaron las iniciativas económicas encuadradas en el modelo "desarrollista", que marcaron el inicio de esta estrategia de apoyo a la radicación de actividades productivas en el interior y jalonaron una etapa de fuerte expansión de proyectos de envergadura en el área del desarrollo industrial de las ramas pesada y semipesada. Ello tuvo lugar entre 1958 y 1961, manifestándose en una serie de leyes, decretos y resoluciones que alentaban la radicación de ramas productivas previamente inexistentes en el escenario industrial argentino: industria automotriz, química, petroquímica, papel, metalmecánica, etc. Es decir, el intento desarrollista , que supuso alentar inversiones que pudiesen completar el ciclo industrial fronteras adentro, con elevadas barreras proteccionistas, se enmarcó en una propuesta de desarrollo económico y gozó del instrumental adecuado para que los eventuales inversores se

favoreciesen con tasas de ganancia muy atractivas, dadas las reducciones de costos y/o los beneficios adicionales obtenidos.
Posteriormente, las iniciativas orientadas a la promoción de las regiones extrapampeanas fueron aisladas, se establecieron fuera de todo contexto global de planificación del desarrollo y, en general, tuvieron beneficiarios específicos, fácilmente identificables con nombre y apellido, abarcando períodos limitados con frecuentes cambios de estrategia y contenido de las disposiciones instrumentadas. Estos beneficios , como la promoción fueguina o la amparada por los decretos referidos a las franquicias otorgadas a las cuatro provincias incluídas en las Actas de Reparación Histórica, fueron y son normas dirigidas a actores económicos concretos: grandes corporaciones multinacionales o grupos económicos locales. Los beneficios brindados no sirvieron más que para acrecentar la tasa de ganancia de tales conglomerados, sin formular ningún tipo de disposición o requisito para que los impactos de tales radicaciones tuvieran efectos o repercusiones sobre el resto del aparato productivo local o sobre el empleo estable.
b) Los costos sociales, o sea la transferencia de ingresos desde el estado hacia las empresas favorecidas, resultó muy elevado y para nada justificatorio del volumen e impacto de las inversiones realizadas. Estudios objetivos llevados adelante durante la década de los años '80 mostraron, con gran profusión de datos y análisis, el elevado costo social de estas políticas - en especial las instrumentadas desde fines de los años 70 -, que no hicieron otra cosa que incrementar las ganancias de poderosos grupos nacionales o multinacionales que, en muchos casos, interrumpieron luego su ciclo inversor o generaron una muy limitada capacidad de entrelazamientos o encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, actuando entonces como

Documento disponible en IADE.org.ar
http://www.iade.org.ar

La dirección de este documento es:
http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=285