

LA ARGENTINA DE LOS 90: TRANSFORMACIÓN MACROECONÓMICA Y EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y TERRITORIAL

Cintia Russo*

*No existe una base analítica
ni empírica sólida para
sostener la existencia de una
relación de causalidad entre
reformas liberalizantes y
crecimiento, por lo que la
vinculación que convencionalmente
se hace entre unas y otras
carece de sustento.
Fanelli, Frenkel, 1993*

Estabilidad y crecimiento son los dos desafíos con los que la Argentina entra en la década de los 90. Ingresamos en ella luego de las dos experiencias hiperinflacionarias de 1989 y 1990, y con los aprendizajes de los sucesivos planes de ajuste aplicados. Estabilización y reforma son los dos imperativos que impone el consenso vigente al comienzo de la administración Menem. La estabilidad es considerada entonces como condición necesaria para el mejor desempeño económico y la reestructuración neoliberal, como la "única" alternativa responsable frente al caos. Este proyecto se apoya en una democracia fragmentaria y excluyente.

Los retos que se enfrentan en los 90 son: 1. reducir los desequilibrios macroeconómicos y promover la estabilización, 2- remover ineficiencias estructurales de larga data por medio de la reestructuración del sector público 3- recomponer los niveles de ahorro e inversión que habían caído 4- restablecer la solvencia externa de la economía 5- revitalizar las fuentes de crecimiento económico a través de mayores niveles de productividad y empleo, incentivando la reasignación de recursos domésticos hacia los sectores de productos comerciables para sostener un sendero de crecimiento de largo plazo.

Las políticas aplicadas, inspiradas en el Consenso de Washington¹, se instrumentan en un contexto de crisis económica y de las instituciones. Esta situación se agrava luego de las hiperinflaciones y de la debilidad creciente de las organizaciones estatales, empresariales, sindicales y de los partidos políticos. Queremos destacar particularmente, el peso relevante que tienen las instituciones en este proceso. Las instituciones están ligadas a una construcción histórica de la sociedad civil y del estado como tal y en este sentido se puede identificar una relación de sinergia entre el desarrollo institucional y el grado de estabilidad del marco

* **Cargo:** Jefe de Trabajos Prácticos

Institución: Instituto de Geografía, FFYL, UBA.

Ciudad: Buenos Aires/**País:** Argentina

¹ Entre los elementos de este "consenso" se incluyen una amplia reforma del Estado (privatización de las empresas públicas, reforma fiscal severa contención del gasto público y eliminación de los subsidios al consumo y a los intereses productivos "ineficientes"; dejar que los precios alcancen su nivel correcto dando prioridad al mantenimiento del equilibrio macroeconómico; reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización del mercado laboral); y una reinserción competitiva en la economía mundial (liberalización del comercio, promoción de las inversiones extranjeras) (Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel, 1994).

jurídico y regulatorio lo que resulta a su vez determinante de la trayectoria de crecimiento de largo plazo de la economía (Fanelli, Frenkel, 1996).

El tramado institucional creado en los 90 refuerza el comportamiento de la elite económica² que sabe aprovechar las nuevas opciones de negocios que se abren basadas en el endeudamiento externo, las privatizaciones, la desregulación y la apertura económica.

La mayor exposición a la competencia externa, la reforma y subrogación del Estado, y la entrada de multinacionales provocan cambios en la cúpula de los conglomerados económicos tradicionales del poder económico. Algunos se afirman en la cúpula, otros apenas se mantienen y otros se achican al mínimo o son absorbidos³.

El desmantelamiento de los mecanismos regulatorios de las etapas anteriores debilita el poder del Estado. La apertura externa de la economía, el reconocimiento teórico de las fuerzas de mercado como asignadoras naturales de los recursos, la creciente desregulación del mercado de trabajo y la consiguiente pérdida de viejas conquistas laborales, son algunas de las transformaciones que han modificado la economía, la sociedad y en definitiva la configuración territorial argentina.

A partir de estas consideraciones nuestro trabajo gira en torno a dos argumentos centrales:

1- En los 90, después de una larga transición caracterizada por un régimen de alta inflación⁴ que abarcó 16 años, tiende a consolidarse un nuevo patrón de acumulación fundado en el carácter irreversible de los cambios que se derivan de las políticas públicas implementadas. Las transformaciones fundamentales que se instauran sólo tienen antecedentes parecidos en los acontecimientos de la década de 1930. En contraste con la Gran Depresión, la crisis de los 80 lleva a una dependencia cada vez mayor respecto de las instituciones financieras internacionales que deriva en la aplicación de criterios ortodoxos, limitando la relativa autonomía de los decisores de política y las alternativas aceptables para estabilizar la economía (Acuña, 1995).

Así, el programa de convertibilidad (entendido como programa de estabilización y reformas estructurales de mercado) tiende a consolidar un nuevo régimen económico. Se establecen entonces las bases de un proyecto a mediano y largo plazo sobre nuevas formas de estructuración de la economía, la sociedad y el territorio.

2- La economía argentina -y en general la latinoamericana- no han centrado su desarrollo en factores endógenos sino que han tenido un marcado comportamiento adaptativo a las oportunidades creadas por otras economías. Históricamente las diferentes fases de expansión no respondieron a impulsos endógenos generados por innovaciones propias o por proceso de competencia innovadora o imitación rápida, sino sólo un sendero de desarrollo adaptativo, de imitación tardía y pasivo a estímulos externos (Freeman, 1989).

Así, el nuevo modelo de expansión económica de los 90, basado en políticas de reformas estructurales y de convertibilidad de la moneda se afirma en el endeudamiento y las

² Por elite económica estamos considerando al conjunto de agentes económicos que a lo largo de la historia tuvo posiciones determinantes sobre el comportamiento del resto de los agentes económicos y una gran influencia sobre las instituciones que ellos mismos en muchos casos ayudaron a crear o concibieron. (Nochteff, 1996).

³ Pérez Companc y Techint consolidaron sus posiciones, y fueron reduciéndose o siendo absorbidos, Celulosa, Indupa, Terrabusi, Bagley, Federico Zorraoquín, y Astra. Otros como Bunge y Born trasladaron su centro de operaciones a Brasil.

⁴ Se consolida desde la explosión inflacionaria de 75 un régimen de alta inflación, un estado de cosas caracterizado no sólo por la persistencia de altas tasas de aumento en los precios sino, además, por el desarrollo de un conjunto de arreglos institucionales formales e informales destinados a adecuar la actividad del sector privado a un ambiente de alta incertidumbre e inestabilidad. (Fanelli, Frenkel, 1994).

privatizaciones y no en las ventajas comparativas construidas internamente. (Nochteff, 1994, 1996).

En el presente trabajo consideraremos por una parte, el programa de estabilización y las reformas estructurales, y por otro, lo que ocurrió en el período con el patrón de reestructuración productiva y con la configuración territorial.

El cambio estructural es un proceso complejo, con secuencias, tiempos y costos distintos a los del ajuste macroeconómico y afecta el desempeño sectorial y la dinámica territorial de manera diferente. Por ello se deben articular en el análisis fenómenos de diferente horizonte temporal: de corto plazo -que tradicionalmente trata la macroeconomía- y procesos que sólo se pueden interpretar en el largo plazo (la estructura productiva⁵ y la configuración territorial). Esta tensión influye en la forma en que las reformas estructurales plantean problemas de consistencia macroeconómica de corto plazo y condicionan la estructura económica y territorial en el largo plazo.

El trabajo se divide en tres apartados. En el primero, a manera de introducción, sólo se describen las reformas estructurales de los 90. En el segundo se analiza la tendencia que adquiere la reestructuración productiva y el consecuente patrón de especialización en este contexto de política macroeconómica. Y en el tercero se presentan algunas reflexiones sobre los impactos de estas políticas en la configuración territorial argentina.

I. Plan de Convertibilidad y reformas estructurales

Desde el punto de vista de la política macroeconómica el plan presenta dos aspectos sobresalientes: uno monetario fiscal y otro estructural. El primero puede resumirse en la ley de Convertibilidad de la moneda. El segundo, se llevó adelante mediante reformas que habían comenzado a instrumentarse ya con los anteriores programas de ajuste (Gerschunoff y Machinea, 1995). Estas reformas se centran fundamentalmente en tres ejes: 1. profundización del proceso de apertura externa para casi la totalidad de los mercados de bienes y servicios transables con el exterior y la consecuente transformación de las reglas de juego en los mercados; 2. reforma del sector público con aceleradas privatizaciones (en particular de servicios públicos); 3. creciente desregulación de los mercados.

Se trata así de una conjunción, hasta ahora, inédita de **desregulación, desestatización y apertura de la economía**.

La **apertura económica**, dada su celeridad, tiene efectos de shock ya que se suprimen las barreras paraarancelarias y se reducen los aranceles casi simultáneamente con la aplicación del Plan de Convertibilidad. La apertura comercial contribuiría en parte a parar la inflación incrementando la eficiencia económica y disciplinando a los productores de bienes comerciables (acostumbrados a la protección del mercado interno, formadores de precios en mercados oligopólicos). También estimula las actividades exportadoras de productos industriales intensivos en uso de recursos naturales. No hay diversificación de exportaciones y en cambio se incrementan las importaciones, generando déficits de cuenta corriente.

La crítica del exceso de intervención estatal constituye el consenso en los 80; en los 90 se abre un interrogante acerca del nuevo rol del Estado, del que se espera un riguroso programa de desregulación para consolidar las reformas y garantizar la senda de crecimiento. Este programa adquiere así un papel protagónico dentro de las políticas públicas de corto y largo

⁵ La estructura económica está compuesta por la base productiva (recursos, tecnología, capacidad de innovación) los agentes económicos, los mercados y las instituciones (Fanelli, Frenkel, 1996, p. 39).

plazo; paradójicamente, denota profundas asimetrías en torno a las áreas, temas y sectores involucrados.

La **desregulación** se da en buena parte de la actividad económica: eliminación del régimen de control de precios, supresión de regulaciones específicas para las inversiones extranjeras, liberalización del mercado de cambios y de los flujos internacionales de divisas, desregulación del mercado laboral, del mercado de petróleo, etc. Estas reformas no implican sólo un achicamiento del Estado y un funcionamiento más “eficiente” de los organismos estatales, sino “una reconfiguración fundamental de los límites entre la política y la economía, y entre lo público y lo privado” (Acuña y Smith, 1996).

La confianza en la capacidad autorregulatoria de los mercados es uno de los ejes de las políticas públicas que tienden a desplazar el poder regulatorio del estado. Se plantea la necesidad de reformar el Estado para que recupere su capacidad de arbitraje, de diseño y de implementación de políticas en múltiples áreas. El debilitamiento de esta capacidad se manifiesta claramente en la forma en que se distribuyen socialmente los costos del ajuste, lo cual genera resistencias sectoriales, sociales y regionales.

Por su parte, el proceso de **privatizaciones** de las empresas públicas también es muy amplio y acelerado. Ello provoca numerosas desprolijidades, muy costosas en términos de pérdida del patrimonio social. Este proceso tiene, como los demás ejes de la política aplicada, efectos colaterales: sobre la infraestructura básica, la eficiencia y los costos de los servicios y en consecuencia sobre la competitividad global de la economía. Sin analizar estos aspectos en detalle, debe empero recordarse simplemente que en muchos casos se consolidan situaciones oligopólicas.

En lo que respecta a la trama productiva, las privatizaciones tienen consecuencias sobre la formación de los costos directos e indirectos de producción, distribución y transporte de los bienes. En ese sentido, en términos del efecto agregado de las privatizaciones el más significativo es el que se relaciona con los precios de los insumos energéticos más importantes para la industria -gas natural y electricidad.

Los agentes privados adquieren posiciones oligopólicas o monopólicas, preservadas legalmente o naturalmente, bajo condiciones de reserva de mercado, transfiriéndose a estos agentes capacidad regulatoria.

Por otra parte, es importante señalar que las privatizaciones forman parte de una política macroeconómica de corto plazo tendiente a aliviar desequilibrios fiscales y de cuenta corriente además de crear mejores condiciones para mantener el tipo de cambio fijo. Estos objetivos desdibujan los argumentos de largo plazo que sustentan el discurso privatizador.

La política de estabilidad macroeconómica y de reformas estructurales proyecta, hasta ahora, **luces y sombras**, una combinación de desequilibrios, dudas y algunas certezas.

Por una parte mejora el contexto de toma de decisiones privadas empresariales y la eficiencia de las organizaciones, y fomenta la racionalización interna en el sector industrial (Kosacoff, 1996). Se ha logrado estabilidad, pero con precios relativos que discriminan a la producción industrial y agropecuaria; equilibrio fiscal, con base en impuestos regresivos y con un Estado aún incapaz de adaptarse y dirigir las transformaciones que exige su nuevo rol; se cierra la brecha fiscal pero se debilitan las fuentes de financiamiento del sector público, a pesar de las mejoras en el aparato recaudatorio; las desregulaciones en los sectores de bienes y servicios no comerciables no tuvieron el impacto esperado sobre los precios, pues éstos no se redujeron aún si en algunos casos bajaron los costos; las inversiones privadas han crecido pero no garantizan necesariamente una inserción competitiva en el mercado mundial; se verifican importantes aumentos de productividad pero con un mercado laboral con grandes desequilibrios que se traducen en altas tasas de desempleo y concentración de la riqueza; hay

bajas tasas de ahorro interno por lo que el endeudamiento externo se ha incrementado agregando un elemento de vulnerabilidad en el largo plazo (Gerschunoff, Machinea, 1995, Azpiazu, 1994).

II. Ajuste, reestructuración productiva

La Argentina ha seguido durante los últimos 20 años un sendero económico que tiende a una reestructuración regresiva en términos de competitividad presente y especialmente futura, regresión tanto más profunda en los factores e industrias que sustentan la competitividad de largo plazo. Por acción u omisión se castigan a las industrias intensivas en conocimiento, desalentando a las empresas dinámicas, y a las instituciones portadoras y difusoras del cambio técnico e institucional (Kosacoff, 1995, Nochteff, 1994). Estas industrias son las que tienen más dinamismo en el mundo y las que reciben los mayores incentivos de las políticas públicas en los países desarrollados y en los nuevos países industrializados.

Desde el quiebre definitivo del modelo sustitutivo a mediados de los 70, la industria pierde su condición de eje ordenador de las relaciones económicas y sociales dejando de ser el motor del crecimiento. Empieza un período de estancamiento e involución de la producción agregada. Se desplaza la hegemonía sectorial desde las industrias metalmeccánicas hacia los sectores productores de insumos intermedios de uso difundido (commodities), se desarticula el tejido industrial, se profundizan las heterogeneidades estructurales en los diversos ámbitos (tecnológico, organizacional, financiero, de orientación del mercado) y se acelera el proceso de concentración y centralización del capital con una creciente oligopolización de los mercados, así como la emergencia de nuevos enclaves productivos (Nochteff, 1991, 1994, Kosacoff, 1993). El proceso de reestructuración sectorial se caracteriza así por ser dinámico, discontinuo y heterogéneo.

No se opera con políticas generadoras de recursos para el incremento de la **competitividad** y su construcción institucional -políticas de educación, entrenamiento y capacitación de la mano de obra- sino por el contrario estas políticas son sustituidas por sistemas de promoción basados en exenciones tributarias, diferenciales de acceso al crédito y tasas de interés preferenciales, sistemas todos ellos costosos en términos fiscales (Gerschunoff y Machinea, 1995).

En los 90 la transición hacia un sistema económico más competitivo y en crecimiento se plantea casi exclusivamente como una cuestión de estabilización de las variables macroeconómicas. No se enfoca a la competitividad como una propiedad del sistema económico sino de algunos sectores que funcionarían casi como enclaves o bolsones de renta (Nochteff, 1991).

Las principales fuentes de ventajas desarrolladas en la Argentina tienen que ver con factores heredados: sus recursos naturales. Las ventajas dinámicas que se basan en el aprendizaje y la capacidad tecnológica no son generalmente apoyadas, de hecho, como factores de competitividad. Estas conclusiones no son novedosas y no pretendemos analizar la profundidad de sus causas, sino sólo describir sus rasgos principales.

En la medida en que las políticas públicas de los 90 se plantean en términos estratégicos la dinámica de largo plazo debe estar presente en el análisis que de ellas se haga. Obviamente, no es posible evaluar, hoy, sus resultados de largo plazo, pero se pueden deducir algunas tendencias de las formas de inserción económica argentina a nivel mundial y en definitiva del patrón productivo y de especialización.

2.1 Reformas y reestructuración

De acuerdo con la teoría neoclásica del comercio internacional, en condiciones de libre comercio la especialización productiva y comercial depende de la dotación relativa de factores, que determina las ventajas comparativas y explicita los flujos de comercio. Desde las corrientes menos ortodoxas -neoinstitucionalistas, neoschumpeterianas, nueva teoría del comercio internacional- se demuestra que las ventajas comparativas pueden cambiar modificando las productividades relativas de las distintas economías y consecuentemente los flujos de comercio (Nochteff, 1994). Este sin embargo, no parece ser el sendero de alternativas de especialización que sigue nuestro país.

¿Cuáles son los argumentos esgrimidos desde el discurso neoliberal en favor de la mayor apertura?

El enfoque básico es el que sostiene que la relación entre apertura y crecimiento es virtuosa y por lo tanto éste debe estar guiado por las exportaciones. Allí estarían las experiencias de los países del sudeste asiático para dar sostén empírico a esta formulación teórica.

En estos ejemplos, la apertura y el aumento de las exportaciones se convirtieron en un eficaz estímulo al crecimiento; éste se logra por la concurrencia de varias causas: de las externalidades positivas que el sector exportable genera sobre otros sectores vía transmisión de nuevas tecnologías, nuevas formas de gestión, etc.; de la reasignación de factores desde otros sectores de la economía hacia el exportable. En este caso se tendrá así un efecto agregado positivo sobre el producto en el caso que se detecten diferenciales de productividad a favor de los bienes exportables.

Las **privatizaciones** se transforman en un proceso de creación de “invernaderos” especialmente en los sectores de bienes no transables -nuevamente los menos expuestos a la competencia externa- e incrementa sensiblemente el grado de monopolio tanto de los transables como de los no transables. Los principales compradores de las empresas privatizadas son los conglomerados que constituyen el núcleo de la elite económica- Grupos económicos de capital local (GGEE) y los Conglomerados de las Empresas Transnacionales- a los que se agregan las empresas transnacionales que no tenían inversiones directas en la Argentina antes de 1990 y algunos bancos extranjeros.

En este marco de estabilización y de transformación del mapa regulatorio de la economía a partir de la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación, se evidencia una profundización del carácter dual del patrón de especialización productivo. Se observa por una parte, un proceso de primarización de la economía (incluyendo productos energéticos), y por otra, se incrementan las desventajas comparativas de las manufacturas de origen industrial (en adelante MOI) (Bekerman, Sirlin, 1996).

Este proceso va en detrimento de las industrias nuevas de media y alta tecnología, por lo que aumentan tanto las ventajas comparativas estáticas como las desventajas de los sectores industriales (Bekerman, Sirlin, 1996).

Si asumimos que, dada la liberalización del comercio, el sector transable de la economía puede considerarse en general abierto, el comercio exterior resultaría un indicador adecuado para identificar los cambios en la estructura productiva (Nochteff, 1996). Así, las MOI representaban en 1995 el 31% del comercio total y el grueso de sus desventajas se concentra en los sectores con alta intensidad en trabajo calificado. Los bienes intensivos en recursos, que en 1995 dan cuenta de más del 60% de las exportaciones argentinas, en el comercio mundial sólo explican el 15%; por el contrario, los productos especializados, que representan el 50% de las exportaciones mundiales, sólo participan del 11% del comercio exterior argentino (Bekerman y Sirlin, 1996, p. 153, Indec Informa, octubre 1996).

Entre los sectores de bienes transables no protegidos y los que tienen protección natural o regulada normativamente, se tiende a configurar una nueva fase de destrucción del tejido

industrial y a reestructurar regresivamente el sector en términos de redistribución e inequidad del ingreso.

2.2 Precios relativos y reestructuración

Uno de los mecanismos de transmisión más importante de los fenómenos macroeconómicos a la estructura productiva en una economía de mercado, es el que se da a través de la variación de los precios relativos tanto en la parte real de la economía como en la financiera (Fanelli y Frenkel, 1996). Este mecanismo de señales de precios tiene consecuencias de largo plazo en la base productiva y obviamente en los procesos de reestructuración económica. Los precios relativos surgidos del programa de convertibilidad y la baja tasa de ahorro nacional constituyen los dos factores limitantes para el crecimiento futuro y para el sostén de la estabilidad. Los precios relativos determinan en gran medida las rentabilidades sectoriales y orientan las inversiones hacia las actividades que brindan mayores oportunidades de beneficios; por su parte, la baja tasa de ahorro nacional obliga al financiamiento externo. Es decir que la economía argentina se endeuda con el exterior para invertir en bienes y servicios no comerciables.

La configuración de una estructura de precios desfavorable para los bienes transables, tiende a desalentar la formación de capital, en especial en las actividades manufactureras, sobre todo si se compara con las alternativas de rentabilidad que ofrecen, por ejemplo, las privatizaciones y los sectores no expuestos a la competencia del exterior de bienes y servicios, lo cual lleva a dudar acerca de su sustentabilidad de largo plazo. El desplazamiento de la inversión hacia bienes no transables/no importables, especialmente intenso en el periodo 1977-1981, volvió a agudizarse durante los primeros años de esta década. Efectivamente, la capacidad económica financiera de la elite económica -incluyendo la capacidad proveniente de una nueva fase de endeudamiento interno y externo acelerado y masivo- se orientó a la compra de activos existentes- el proceso de privatizaciones- antes que a la inversión en el aumento de la modernización del equipo de capital (Nochteff, 1994). Estos cambios en la estructura de precios relativos con incidencia sobre el desempeño manufacturero es otro de los aspectos sustantivos que se desprenden de las privatizaciones (Azpiazu, 1994), o en particular de la evolución de los precios de aquellos servicios transferidos al sector privado. Las rentabilidades más altas se obtuvieron en los bienes no transables y en los transables protegidos, y la participación de los comerciables en el PBI cayó de manera abrupta⁶. La apertura funciona así como reguladora de precios y determina el sendero evolutivo de la industria y de su propia inserción en el plano macroeconómico.

En síntesis, **los sectores que gozan los beneficios** de esta política son:

- 1- servicios públicos privatizados (combinan precios relativos favorables con regulaciones que los protegen),
- 2- servicios no comerciables en general (explotación de hidrocarburos, que tienen una renta superior a la media),
- 3- sectores transables que tienen una protección natural por la incidencia en el precio de los altos costos del transporte (alimentos y bebidas),

⁶ En 1992 la participación de los bienes comerciables en el PBI a precios corrientes era ya inferior al 30% (Kacef, 1992).

4- sectores protegidos por decisiones de política (ej. industria automotriz)(Gerschunoff, Machinea, 1995).

III. Política económica, reestructuración y configuración territorial

*La economía de una determinada área
será el complejo resultado de la
combinación de su sucesión
de roles dentro de circuitos
de una más amplia división
espacial del trabajo a nivel
nacional e internacional
Doreen Massey, 1979*

Existen factores estructurales e históricamente contruidos que están en la base de las heterogeneidades y desigualdades territoriales. La dimensión histórica de los procesos de producción y organización social del espacio en nuestro país se traduce en una estructuración dual con profundas asimetrías. La región pampeana y la extrapampeana, plantean así una jerarquización de los espacios definida por la diferencia entre la estructura geográfica de la generación y apropiación del excedente (Rofman, 1995).

En el largo período de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante ISI) se modeló una configuración espacial que no modificó las bases existentes entre fines del siglo XIX y los años 30, aunque la concentración y centralización del capital a nivel regional se manifestaron con características particulares. Las regiones extrapampeanas insertas en el sistema regional argentino abastecían fundamentalmente al mercado interno, mientras que en la zona pampeana se generaba no sólo la mayor parte del producto industrial sino también los saldos agropecuarios exportables con cuyas divisas se financiaba la ISI.

Bajo las nuevas condiciones que imponen las reformas estructurales, el Estado ya no articula verdaderas políticas territoriales. La desregulación y la apertura como ejes de la política económica dejan al mercado como única institución que regula y reasigna los recursos de la sociedad⁷. El imperio de las leyes de oferta y demanda tiende a profundizar el crecimiento desequilibrado, generando mayor diferenciación, fragmentación y desigualdades territoriales. Y a su vez, el carácter desarticulador y regresivo de la reestructuración económica tiene un impacto negativo sobre la configuración espacial.

Las políticas que asume el estado por acción u omisión son más bien sectoriales (económica o social) y culminan generando procesos de valorización y revalorización sólo de ciertas áreas con respecto a otras.

3.1 Condiciones de contexto de la configuración territorial argentina

* La reestructuración productiva, la globalización y regionalización son fuerzas integradoras al mercado internacional de algunos sectores y regiones y constituyen el marco inapelable para el desarrollo regional.

⁷ Acerca del análisis del mercado como institución social e histórica ver Karl Polangi, La Gran Transformación, FCE, México, 1992.

* Las **nuevas condiciones tecnológicas** han impulsado un proceso en el cual el capital industrial tiene mayor movilidad a partir de una homogeneización del espacio desde el punto de vista técnico. Esto permite distribuir regionalmente las distintas etapas de valorización de acuerdo a las condiciones de heterogeneidad territorial. Se puede observar así una tendencia hacia la desconcentración relativa de la localización industrial motivada inicialmente por los regímenes de promoción industrial.

* Los cambios macroeconómicos encarados desde comienzos de la década se traducen, a nivel regional, en fuertes ajustes estructurales que se expresan en la racionalización de los estados provinciales.

* Los servicios se transfieren a las jurisdicciones provinciales, de manera que parte de los costos del ajuste macroeconómico deberán ser enfrentados por las provincias.

* Por su parte, el Estado Nacional se abstiene de implementar políticas territoriales explícitas, ya que cede los instrumentos de acción política, por una parte, a las administraciones provinciales, y por otra, a los mecanismos del mercado (Gatto, 1994).

* El **crecimiento basado en las exportaciones** genera un desplazamiento del mercado interno por el internacional en el establecimiento de prioridades regionales, con lo que las economías extrapampeanas, históricamente abastecedoras del mercado interno, quedan situadas en condiciones de fragilidad frente a las exigencias del modelo.

3.2 Desigualdades estructurales y políticas de reforma

La **desregulación**, la **apertura** y las **privatizaciones**, desde la perspectiva del gobierno, constituyen las políticas adecuadas para estimular la competitividad de las regiones que deberán así adaptarse al nuevo contexto.

El Estado, como vimos en los apartados anteriores, ha **cambiado sustancialmente su rol histórico de regulador de la actividad económica** que caracterizó a los casi cincuenta años de ISI. Los organismos creados en este período regulaban, sostenían y protegían de la competencia externa a los sectores y regiones más vulnerables en su tejido económico y a las actividades con desventajas comparativas iniciales.

En los últimos años las economías regionales sufren no sólo la apertura y la consiguiente competencia externa sino que ven caer los subsidios a sus productores.

Bajo la ola desreguladora se deroga la legislación protectora de los mercados agrícolas de productos regionales agropecuarios tradicionales (azúcar, vino, yerba mate, etc.), y se provoca la disolución y privatización de las instalaciones de los organismos encargados de administrar las regulaciones suprimidas, buscando reformar a los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro (Rofman, 1995).⁸

⁸ Se suprime la ley de comercio nacional, 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 (creada en los 30), que garantizaba el pago a productores antes de la entrega a exportadores, se suprimen planes de canje que funcionaban como crédito barato al productor, se disuelve la Dirección Nacional de Azúcar, 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 vid desaparece la comisión reguladora, pese a la no disolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura (Mayo, 1996).

Se verifica así una ausencia de políticas públicas con vocación industrial y territorial. Desde 1989 el gobierno ha desplegado un instrumental muy pobre en términos de política territorial⁹ casi limitado al establecimiento de diferencias por región en los aportes patronales y a un muy moderado programa para atender las infraestructuras regionales.

Esta carencia de política territorial se percibe claramente en la falta de criterio de diferenciación geográfica en las tarifas de los servicios públicos, que ya no toma en cuenta la localización, dificultad de acceso o posibilidades económicas de una región; las tarifas se homogeneizan de manera tal que los productores económicamente vulnerables tienen serias dificultades para sostener la competitividad necesaria que les garantice la supervivencia en el mercado. Para los productores medianos y pequeños de las regiones extrapampeanas el acceso al crédito se hizo cada vez más difícil. Situación que se agravó por la desaparición de muchos bancos provinciales.

Durante la ISI, el Estado tenía el monopolio de financiación por la vía del déficit y la emisión. Con el ajuste, al ritmo de la restricción monetaria y presupuestaria se genera una situación de insolvencia en las administraciones provinciales lo que provoca recurrentes crisis regionales con altos niveles de desempleo estructural¹⁰.

3.3 La vía exportadora: PYMES y regiones

El agotamiento del estilo de desarrollo por sustitución de importaciones entra en crisis en un contexto de marcada internacionalización de la producción y las finanzas. Las desigualdades y dificultades regionales en la inserción nacional e internacional se profundizan. Las políticas de ajuste ortodoxo discriminan en contra del mercado interno, por lo que su impacto regional se manifiesta en el corto plazo, ya que la centralidad que adquiere en el actual modelo neoliberal la vía exportadora deja a muy pocos sectores y regiones con capacidad de adaptarse a la dinámica del mercado internacional.

Si en términos relativos la relación entre pequeñas y medianas empresas (en adelante pymes) y empresas grandes es mayor en las regiones extrapampeanas que en el eje Buenos Aires-Rosario, los problemas de las economías regionales afectan especialmente a las pymes.

La **apertura comercial** externa en un contexto de apreciación cambiaria, y la lucha contra la evasión no resultan neutrales en sus efectos regionales (Gerschunoff, Machinea, 1995). La política contra la evasión tributaria incrementa la presión impositiva sobre las pymes de las economías regionales. Y desde 1991 el acelerado proceso de apertura acentúa los desequilibrios interregionales, perjudicando aquellas regiones, productoras en general de bienes transables, cuyo eje de acumulación está en el mercado interno.

Por esta razón las pymes sufren particularmente la competencia de las importaciones sin los beneficios que la apertura debería traer a las regiones y sectores exportadores. El resultado para las zonas extrapampeanas con fuerte presencia de pymes, es que los obstáculos generados por el nuevo contexto de competencia de producción importada y falta de financiamiento para la reconversión se vuelven, en muchos casos, imposibles de superar.

El carácter desbalanceado de la configuración territorial argentina se manifiesta claramente en la participación regional en el comercio exterior. La región pampeana participó entre 1990 y 1994 con casi el 80% de las exportaciones totales; de las regiones extrapampeanas sólo la

⁹ En períodos anteriores los instrumentos de política territorial constituían un armazón más trabado, con incentivos localizados geográficamente, políticas con efectos a nivel productivo, como diferenciales de impuestos, radicación de industria, y en los propios movimientos migratorios.

¹⁰ La tasa de desocupación para el total de 25 aglomerados urbanos que considera la Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC, pasó del 6,3 en 1990 al 18,6 en mayo de 1995.

Patagonia incrementó su participación a más del 10% en este período, cifra que se explica por la exportación de petróleo (Mayo, 1996).

En **Cuyo**, el núcleo industrial extrapampeano más importante, las exportaciones cayeron entre 1990 y 1994 de casi 5% de las exportaciones totales a 4,2%; en el Noreste (NEA) y el Noroeste (NOA), los pequeños y medianos productores no pueden resistir la falta de medios suficientes para acceder a los insumos necesarios o para adquirir equipos, y se perjudican igualmente por la ausencia de créditos y precios sostenidos (Mayo, 1996).

Estas cifras señalan una caída en la participación del NEA y el NOA en las exportaciones totales: pasaron del 10% en 1990 a menos del 8% en 1994 (Mayo, 1996).

Los grupos más concentrados son los primeros y principales beneficiarios de este proceso, verificándose en la economía argentina una reversión asimétrica de la apertura económica (Gerschunoff, Machinea, 1995).

La concentración del poder económico puede presentarse con cierta desconcentración en términos de localización de la producción. Pero la magnitud de las transformaciones sufridas por la economía, la sociedad y el territorio argentino hacen casi imposible el retorno a un anterior estilo de crecimiento. Se vuelve imperativo, por lo tanto, la búsqueda de alternativas a nivel local y de posibilidades de inserción nacional e internacional.

IV. Reflexiones finales

A comienzos de la década de los 90, el discurso hegemónico exige abrir la economía, disminuir el nivel de intervención estatal y revalorizar los mecanismos de mercado. La confianza que se manifiesta acerca de que esas son las condiciones necesarias y suficientes para el crecimiento todavía puede ser puesta entre paréntesis.

Estas políticas tienen efectos desiguales sobre las distintas regiones y sectores productivos. El tipo de cambio real, la apreciación cambiaria pueden conducir así a un desplazamiento definitivo de las actividades exportadoras que contaban con menores ventajas competitivas.

¿Qué significa la reconversión y reestructuración productiva con estas políticas públicas y el nuevo rol que asume el Estado? Se trata de una reestructuración que tiende a sostener la adaptación de los grupos más concentrados de capital nacional y extranjero a las nuevas condiciones de internacionalización de los mercados financieros y a la creciente globalización de la producción.

La estabilidad es condición necesaria para desarrollar nuevas ventajas comparativas. ¿Es ésta la única condición? Creemos que no. Una transformación dinámica en el perfil de inserción internacional requiere la profundización de políticas de tipo horizontal orientadas a aumentar la productividad y a consolidar posiciones en mercados externos. Se plantea así la necesidad de coordinación de políticas micro y macroeconómicas. En los instrumentos de política utilizados, es evidente, la ausencia de puntos de sinergia entre políticas macro, industriales y tecnológicas, educativas y sociales y de impacto territorial. Estas políticas son las que conforman la compleja trama institucional de fomento de la competitividad a escala internacional. Nuestro país parece seguir un sendero opuesto al de la visión de competitividad sistémica predominante en las economías exitosas.

La primarización del patrón de especialización y la profundización de las desigualdades territoriales de la Argentina ¿son simplemente el sinceramiento de una estructura de competitividad relativa preexistente (disimulada por la protección) o es un proceso que se agudiza con la apertura?. Nos resulta claro que es el propio proceso de apertura el que consolida un patrón de especialización sostenido en ventajas comparativas estáticas.

Los aspectos negativos de este proceso, basado excesivamente en los recursos naturales, son la marginación de sectores económicos, de amplias capas sociales, y de regiones enteras de nuestro país. Aspectos estos que deberán estudiarse desde la perspectiva del crecimiento económico de largo plazo y sobre la capacidad de generación de empleo de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C.** (1995) La nueva matriz política argentina. Nueva visión, Bs. As.
- Acuña, C., Smith, W.** (1996). “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”. En Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales. N° 141. Vol. 36. Abril-junio, Bs. As.
- Ahumada, H. Sanguinetti, P.** (1994) Apertura económica, aumento de las exportaciones y crecimiento económico en el contexto argentino. Fundación Arcor, GEL. Bs. As.
- Azpiazu, D. Nochteff, H.** (1994) El desarrollo ausente. Flacso. Tesis Norma. Bs. As.
- Bekerman, M. Sirlin, P.** (1996) “Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa”. En Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. Numero especial, Vol. 36, Bs. As.
- Benko, G. Lipietz, A.** (1992). Les régions qui gagnent. Districts et réseaux paradigmes de la géographie économique. PUF, Paris.
- Bouzas, R.** (1993) “¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina en los 90”. en Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales. N° 127, Bs. As.
- Cao, H, Rubins, R.** (1996) “Economías regionales y crisis económica”. En Realidad Económica N° 141, IADE, Bs. As.
- Ciccollella, P.** (1993) Reestructuración industrial y transformaciones territoriales. En Territorio N° 4. Instituto de Geografía, FFYL. UBA. Bs. As.
- Fanelli, J. Frenkel, R.** (1993) “On gradualism, shock treatment and sequencing”, en International Monetary and Financial Issues for the 1990's, Naciones Unidas, vol.2, Nueva York.
- Fanelli, J. Frenkel, R.** (1996). “Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico”. En Katz, (ed.) Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Alianza ed. Bs. As.
- Freeman, Ch.** (1989) “New Technology and Catching Up”. en The European Journal of Development Research. Vol., 1 N°1.
- Gatto, F.** (1994). “Nuevos elementos para la discusión de la problemática regional en Argentina en los años 90: la transformación macroeconómica y el proceso subregional de integración económica”. En Albuquerque, F. Curbelo, J, de Mattos, C., Cuadrado, J. Territorios en transformación (Análisis y propuestas). FEDER/CSIC. Madrid.
- Gerber, M. Yanes, L.** (1990) “Algunas hipótesis en torno a la reestructuración internacional y sus implicancias regionales.” En Laurelli, E. Lindenboim, J. (comp.), Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales. De. Fundación F. Ebert y CEUR, Bs. As.
- Gerschunoff, P. Machinea, J.** (1995). “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”. En Más allá de la estabilidad. Fundación F. Ebert. Bs. As.
- Gershunoff, P. Torre, J.C.** (1996). “La política de liberalización económica en la administración Menem”. En Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. vol. 36, N° 143, Bs. As.
- Kacef, O.** (1992) “Participación de los sectores productivos de bienes comerciables en el PBI”, IDI, FUIA, Bs. As.

Kosacoff, B. (1993) El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación. Alianza de. Bs. As.

Kosacoff, B. (1996) “La industria argentina, de la sustitución a la convertibilidad”, en Katz, J. op. cit. Alianza de. Bs. As.

Manzanal, M.(1995).“Economías regionales, reestructuración y pobreza”, Realidad económica N°134, IADE, Bs. As.

Mayo, A. (1996) “Plan Cavallo y Economías regionales: el mito de la ‘salida exportadora’”. En Realidad Económica N°135, IADE, Bs. AS.

Nochteff, H. (1991) “Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes”. En Desarrollo Económico Revista de ciencias sociales N° 123. Vol. 31. Bs. As.

Nochteff, H.(1996). “La experiencia Argentina: Desarrollo o Burbuja”, En Revista de Cepal, Agosto.

Rofman, A. (1995). “Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural”. En op. cit. Fundación F. Ebert. Bs. As.

Yanes, L. Gerber, M. (1986) “Estado, regiones y contexto macroeconómico”. En Yanes, L. y Liberali, H. (comp.) Aportes para el estudio del espacio socioeconómico Coloquio. Bs. As.