

A través de los años, en el Consejo Federal de Inversiones se ha ido acumulando un importante caudal de información sobre los aspectos más diversos de las distintas realidades provinciales que conforman nuestro país.

Es así como en la biblioteca del CFI pueden encontrarse informes de investigación en relación a temas pertinentes a la infraestructura de las distintas regiones del país, diagnósticos sobre las administraciones provinciales, análisis sobre temas económicos, sociales, educativos y muchos otros que por razones obvias no pueden ser enumerados en esta oportunidad.

No obstante la calidad de dichos trabajos y la actualidad de la problemática analizada, la Secretaría General considera que los mismos no han tenido una difusión adecuada.

Esto último debe corregirse por distintas razones. Primer, porque el desconocimiento por parte del público interesado de los aportes realizados por nuestra institución significa inevitablemente que los mismos son sub-utilizados, con todo lo que ello implica. Segundo, debido a que una mayor difusión de los informes llevados a cabo redundará en una mejor producción por parte de nuestros técnicos, en la medida que facilite una relación más fluida entre los equipos de trabajo del CFI por un lado, y la comunidad académica, política y profesional por el otro.

Por lo tanto la Secretaría General ha decidido comenzar la publicación de esta serie periódica compuesta por trabajos monográficos, escritos por personal propio y técnicos provinciales y de otras instituciones, que permita la difusión de proyectos de investigación, ponencias presentadas en conferencias y seminarios, y artículos publicados en lengua extranjera cuyos contenidos los hagan particularmente interesantes para un mejor cumplimiento de nuestras tareas.

De este modo se aspira a contar con un medio ágil de comunicación, capaz de llegar a Universidades, entidades públicas y privadas del interior, Capital Federal y el extranjero. Además, como podrá observarse en números sucesivos, los **"Documentos de la Secretaría General"** cubrirán una gama de temas y problemas substantivamente muy amplia.

Juan José Ciáccera
Secretario General

Ingeniero Juan José Ciáccera

Nació en Santa Fe el 27 de mayo de 1939
Ingeniero químico egresado en 1966 de la
Universidad Nacional de Cuyo.

Realizó estudios sobre desarrollo industrial
en la Universidad de Georgia, EEUU y se
especializó en evaluación de proyectos de
desarrollo industrial en la misma universidad.
1970.

Responsable del sector industrias de base
agropecuaria en el Programa Internacional
para el Desarrollo de la Región Comahue.
Convenio CFI Naciones Unidas, 1968-70.

Responsable del sector industrial en el
programa Zonas Áridas, Convenio CFI -
BPA, Francia 1971-72.

Director de Cooperación Técnica del CFI
1973-76.

Coordinador de proyectos para la región
patagónica Convenio CFI Naciones
Unidas 1976-77.

Gerente General del CFI - SAC 1978 -
Presidente de la Organización en
Pre-inversión para América Latina y el
Caribe (OPALC)

Secretario General del CFI - 1984.

Autor de diversos proyectos industriales
de carácter nacional e internacional y
expositor especializado en el tema.

Autor de numerosos artículos sobre el
tema desarrollo económico y social.

1551

32519

DOCUMENTOS DE LA SECRETARIA GENERAL

**LOS NUEVOS DESAFIOS
DEL DESARROLLO REGIONAL**

ING. JUAN JOSE CIACERA

F 3113

BUENOS AIRES 1987

I – EL DESARROLLO REGIONAL DE VIEJO CUÑO



Los desequilibrios regionales reconocen como causa general los efectos de los diversos modelos históricos de desarrollo que ha adoptado el país, los que originaron procesos selectivos y excluyentes de aprovechamiento territorial. Las actividades económicas que a lo largo de nuestra historia fueron constituyendo el eje dinámico del desarrollo de cada una de las etapas reconocibles, tuvieron un soporte espacial decididamente restringido.

De ahí que podemos indentificar la cristalización de un sistema territorial con un centro (la Región Pampeana y sus principales aglomerados urbanos) de donde derivaron los impulsos más enérgicos para el desenvolvimiento del sistema global, mientras que se iba conformando un conjunto heterogéneo de realidades regionales con un resultado cautivo de la dinámica del centro al cual provefa, a partir de una definida división espacial del trabajo, de alimentos, insumos y diversos productos intermedios. Se podría afirmar que este esquema de integración subordinada, propia de las regiones del interior, impulsó a veces casos relativamente exitosos de crecimiento, en la medida en que pudieron acompañar ciertos ciclos expansivos del centro. Pero tarde o temprano se manifestarían los límites que impondría la falta de un desarrollo regional más auto-propulsado. Aún más, fuera de la configuración territorial referida, caracterizada por un centro y un sistema regional cautivo, quedaron amplios espacios marginados de cualquier proceso integrativo relevante, los cuales por diversos factores (aislamiento, recursos de difícil puesta en valor en el marco del esquema global de desarrollo, etc.), constituyeron ámbitos casi vacíos, o sólo pudieron retener población subsistiendo en condiciones de extrema pobreza.

Obviamente que este esquema general de desarrollo regional es un subproducto de una dinámica global que involucra estructuras y procesos que exceden notoriamente una explicación economicista y un encuadre que se agota en los propios límites del territorio nacional. El fenómeno regional remite a las condiciones de integración del país en el sistema internacional y a un conjunto complejo de dimensiones sociales, culturales, políticas e institucionales, a partir de las cuales podemos entender los actores sociales e institucionales, sus orientaciones de interés y las condiciones a partir de las cuales en cada momento histórico una línea de acción, con efectos territoriales específicos, se tornó dominante.

La dinámica regional nacional se fue expresando en definitiva, en una desigual distribución territorial de las fuerzas productivas. La lógica global de expansión territorial fue tal, que impulsó o alentó los máximos niveles de desarrollo relativo de los recursos productivos en las áreas centrales. La inserción del pro-

ducto de éstas áreas en los mercados mundiales, o el desarrollo de actividades de transformación y servicios que constituyeron los núcleos económicos más dinámicos, estimularon un proceso de capitalización más profundo y homogéneo en las áreas centrales. Por el contrario, la penetración de las formas productivas avanzadas se iba debilitando o tornándose irregular y heterogénea en las regiones no centrales.

La mayor heterogeneidad productiva que caracteriza a las regiones del interior, explica la convivencia de extensos sectores de muy baja productividad con otros altamente capitalizados, constituyéndose en causa evidente de una distribución más desigual del ingreso.

La división regional del trabajo, generada por los diversos estilos de desarrollo dominantes a escala nacional, circunscribió a las regiones no centrales a un rol productivo subordinado a la dinámica del centro. Sus respectivas conformaciones socioeconómicas están comprometidas, directa o indirectamente, con las posibilidades limitadas de expansión de un número reducido de bienes primarios, insertados por lo general en mercados de crecimiento vegetativo, cuando no francamente recesivos. Gran parte de estos mercados están conformados por la demanda del propio centro.

Los mecanismos prototípicos de desencadenamiento de las crisis regionales más "visibles", tienen su origen en la generación de sobreofertas que no pueden ser absorbidas. A partir de ello, operan fuertes dificultades en la recomposición de los niveles de precios, rentabilidades y múltiples tensiones que expresan los inevitables procesos de ajuste.

Las debilidades del proceso acumulativo regional y el sometimiento recurrente a procesos de crisis, derivaron en la conformación de mercados de trabajo incapaces de absorber el crecimiento de la población activa. Aún cuando se puede obviamente matizar esta proposición teniendo en cuenta las asincronías en las diversas fases de expansión y crisis de las distintas regiones, la tendencia general ha sido la perpetuación de una sobreoferta de mano de obra. Esta sobreoferta impulsó a tres fenómenos destacables. Una precarización del mercado de trabajo como consecuencia de la reproducción y ampliación del empleo de baja o nula productividad, una distribución sectorial del trabajo donde existen fuertes presiones sobre el empleo terciario y el público en particular y, por último, una fuerte tendencia a la emigración hacia áreas de mayor dinamismo relativo. Operan así factores expulsivos ligados al atraso y a la debilidad del mecanismo acumulativo. La emigración ha sido uno de los mecanismos de ajuste fundamentales con que han contado las regiones periféricas —hasta hace relativamente poco tiempo—, para equilibrar su balance demográfico.

Además de los débiles estímulos al crecimiento, las regiones no pampeanas soportan los efectos de múltiples "filtraciones" de las riquezas en ellas generadas. Si bien existen diversos procesos que debilitan la capacidad de retención y reciclaje intrarregional de esas riquezas, se destacan los efectos negativos del predominio de estructura de comercialización y transformación de los productos locales hegemonizados por sectores extrarregionales y aún locales con una gran capacidad de negociación. Esta asimetría se apoya en la heterogeneidad

de los actores económicos regionales y la predominancia entre los mismos de la pequeña producción con escaso o nulo poder negociador. Las condiciones generales de articulación intersectoriales crean óptimas posibilidades para que los grupos más concentrados tiendan a transferir los efectos de las crisis a los sectores locales.

Dadas las características globales del sistema territorial, el Estado Nacional ha jugado históricamente un papel decisivo en su dinámica. Su línea fundamental de acción ha sido la de reproducir las condiciones estructurales básicas de nuestra configuración territorial. Su acción más gravitante estuvo limitada a administrar las sucesivas crisis regionales, especialmente cuando ellas adquieren vastas proporciones. Si bien cada administración impuso su propia impronta a la definición de políticas orientadas expresamente hacia lo regional, los mayores esfuerzos giraron alrededor de la recomposición de las economías regionales en crisis a través de múltiples mecanismos e instrumentos, sin poder zafar por ello de las condiciones que perpetúan la reproducción crónica de esas crisis.

Para ello el Estado Nacional contaba con recursos fiscales y económicos relativamente suficientes como para cumplir el referido rol de administrador de las crisis regionales, dentro de límites más o menos soportables.

Movida por propósitos compensatorios, o por un sesgo "fiscalista", la Nación fue privilegiando las inversiones fijas en el interior, bajo el supuesto de que las mismas —per se— constituirían estímulos suficientes para el desarrollo. Existe, en tal sentido, una verdadera visión "agregativa" de los factores desencadenante del mismo. El problema se circunscribe a privilegiar el agregado de "aparatos físicos" (infraestructura de diversos tipos, represas, etc.) sin comprometer los procesos que ordenan las relaciones socio-económicas e institucionales que están en la base de la reproducción del subdesarrollo regional. Es más, muchas de las acciones "clásicas" de intervención regional del Estado Nacional constituyeron en realidad una verdadera captura de recursos regionales para las necesidades de desarrollo del centro. En tal sentido podemos inventariar las grandes represas, las grandes obras de interconexión física y aún la explotación de recursos por parte de empresas nacionales.

Nuestra configuración territorial tiene una estrecha y directa vinculación con el sistema jurídico-institucional que delimita y norma la acción de los sujetos y ámbitos públicos involucrados en dicha configuración. Reiteradamente y desde diversas perspectivas, se han señalado los efectos negativos de un sistema institucional extremadamente centralista, que no sólo contradice la reclamada vigencia de un genuino federalismo participativo sino que además ha operado como un factor de profundización de las desigualdades regionales. Obviamente que la cristalización de mecanismos recurrentemente centralistas en la toma de decisiones por parte de la administración central, como de las diversas empresas públicas de alto impacto espacial, expresan correlaciones de fuerzas y Relaciones de intereses complejos, la mayoría de los cuales se procesan en la propia sociedad civil...

Desde una evaluación más específica, se puede afirmar que la práctica centralista deriva en un sistema de decisiones que está más expuesto a una sobre-representación de los intereses de sectores instalados en las áreas centrales.

El "gigantismo" y la gran escala constituyeron un prototípico sesgo de las políticas centrales que, justamente por ello, reforzaron la necesidad de un diseño y una gestión centralizada. En muchas oportunidades los proyectos se impusieron sobre realidades locales incompatibles con esas escalas, desencadenándose procesos desintegrativos no previstos.

La alta concentración de recursos e instrumentos de políticas en manos del Estado Nacional, sin la correlativa mediación de mecanismos de federalización de las decisiones, restringió el papel de las provincias al control de un número limitado y secundario de instrumentos de políticas de desarrollo.

La gestión provincial más estratégica se afirmó sobre la base de la capacidad relativa de demanda sobre el Gobierno Federal, y con ello, la incentivación de la pugna interprovincial por el acceso a los recursos del Tesoro Nacional o a los respectivos planes de obras de las Empresas Nacionales.

Hoy estamos asistiendo a un verdadero punto de inflexión en las condiciones de nuestro desarrollo global, con efectos sobre la realidad regional, inusitados e insuficientemente codificados.

Tan importante es el impacto de estas condiciones, que es posible pensar en el problema territorial en términos de un verdadero antes y después de la acción de los nuevos parámetros internacionales y locales. Es por ello que podemos afirmar que nos hallamos en un nuevo escenario que nos suscita más perplejidad que respuestas efectivas.

La lectura de los nuevos problemas regionales suele hacerse desde la antigua cultura y en ese sentido, lo que normalmente aparece es el recrudescimiento lineal de los problemas y dificultades provenientes de la confirmación territorial "clásica". Por el contrario, es necesario identificar los "nuevos componentes" que caracterizan las actuales condiciones de desenvolvimiento regional, aún cuando el esfuerzo no pretenda más que dar testimonio de ciertas dimensiones y procesos básicos y generales, que deberán ser detalladamente indagados si es que pretendemos colocarnos en verdadera posición de servicio efectivo dada nuestra identidad institucional.

II. EL CARACTER UNIVERSAL DE LA CRISIS Y SUS MANIFESTACIONES NACIONALES

A mediados de la década de los setenta, nuevas tendencias cobraban particular significación en las características de la expansión económica y el desarrollo social y político del país. Independientemente de la forma social particular en que cobraban vigencia —golpe de Estado, autoritarismo, represión económica y política—, cierto es que ponían de manifiesto una modificación universal, no sólo local, de los patrones de acumulación, de la funcionalidad y operatoria del aparato estatal y de la misma estructura social y de poder. Esta modificación y trastocamiento de los anteriores modos organizativos de la producción y de la vida social, condicionarían notoriamente los procesos y conflictos desplegados en el interior de nuestro espacio nacional. Este era, sin duda, un primer dato esencial del período histórico que se abría en ese momento. El alto impacto de las políticas económicas implementadas en las economías centrales sobre las desarrolladas en los países periféricos, la progresiva mundialización y segmentación de los procesos productivos, el veloz encadenamiento de los ciclos de los negocios, el impacto de la constitución de nuevos centros intermedios de acumulación a escala mundial sobre las antiguas líneas de producción y comercio, la progresiva sensibilidad de los sistemas financieros locales al desorden monetario internacional y la profunda revolución operada en los sistemas de comunicación e información, se constituían en fuerzas impulsoras de un acelerado proceso de integración. En paralelo e íntimamente ligado a estos procesos, se asiste a una verdadera conmoción de credibilidad y eficacia de los paradigmas teóricos e ideológicos que fueron continente de anteriores estrategias y políticas de desarrollo. En muchas realidades regionales los nuevos vientos sólo pudieron penetrar a través del colapso del sistema institucional. La formación de sistemas fuertemente hegemónicos y el requerimiento de la clausura de la participación popular y democrática, constituyeron un prerrequisito para el despliegue de los nuevos patrones de desarrollo tal como fue en nuestro caso.

Observado el fenómeno desde hoy, resulta evidente que dicho proceso no era lineal, sino que aparecía como producto de tendencias y contratendencias que determinaron un crecimiento complejo y contradictorio.

No sólo entraba en crisis nuestro histórico modo de vinculación con el mundo, también nuestro Estado se transformaba al calor de políticas que tendieron a neutralizar su capacidad de gestión e intervención.

Independientemente de la existencia de una política deliberada de inutilizar porciones considerables del aparato estatal, la realidad indicaba que en otros países la funcionalidad y la operatoria de los sectores públicos tendía a revisarse. La crisis cuestionaba la centralidad estatal en el patrón de acumulación consolidado en la posguerra, ponía en evidencia rutinas burocráticas e inercias que dificultaban la adaptación de los viejos aparatos a los cambios que se operaban en el mundo y las economías locales. La ingobernabilidad de las grandes administraciones públicas se ponía de manifiesto y la descentralización, la acción gubernamental local, la regionalización de la operatoria de ministerios e instituciones del Estado Central, concentraba la atención de políticos y técnicos.

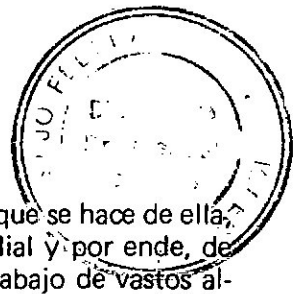
Lo singular de nuestra experiencia en este campo culminó en un aparato estatal fragmentado, vaciado en sus cuadros gerenciales, sin mayor capacidad operativa y envuelto en un conjunto de círculos perversos que inutilizan su acción. Pero sobre todo, se trata de un Estado sin recursos, de un aparato al cual se le restringió su operatoria tradicional al verse afectados sus ingresos y ampliados, muchas veces sin conciencia clara de a quién benefician, sus gastos. El descontrol terminó en agudización progresiva de su crisis fiscal, que como un complejo mecanismo de pinzas terminó por anular los modos de su antigua manera de gestionar, administrar y regular el proceso económico y social.

Por otro lado, ha sido en esta crisis, que la moneda, la tasa de interés y el reordenamiento de los sistemas financieros, han recuperado una importancia que no tenían en épocas precedentes. El descenso de la tasa de ganancia para el segmento no financiero (productivo), fenómeno asociado a la expansión económica de los sesenta (al menos para EE.UU. y Europa), determinó un flujo de fondos permanente hacia los circuitos financieros que, en una dinámica crecientemente autónoma, ampliaron circuitos especulativos caracterizados por el elevamiento de la tasa de interés y el cortoplacismo. Un capital dinerario sobrante que presionó hacia las reformas de los sistemas financieros locales, bregó por una creciente liberalización de los mecanismos e instituciones e impulsó una creciente diversificación de las operatorias. La sobreexpansión de las actividades bancarias y financieras generó circuitos supranacionales sin control estatal ninguno y culminó en el elevado endeudamiento que hoy caracteriza la situación de la economía mundial.

Se consolidó así una verdadera economía internacional de endeudamiento en donde la deuda externa de los países del Tercer Mundo es sólo una parte y no precisamente la más explosiva. Si algo caracteriza hoy a la crisis que nos acompaña y al proceso de transición y transformación que ella implica, es la pugna distributiva planteada entre el capital en su forma real-productiva y el capital dinerario flotante que, al estilo de los viejos usureros de la Edad Media, supervive en los intersticios del mundo real succionando recursos y reorientándolos hacia actividades rentísticas o directamente especulativas.

Nuestro país conoció, en versión local, el empuje de este proceso en la búsqueda de desreglamentaciones y libertades de mercado, a través de la Reforma Financiera de Junio de 1977 (Decreto - Ley 21.526/77). Independientemente del conjunto de impactos provocados en la propia estructura del sistema financiero local y en la estructura productiva en su conjunto, se torna evidente como conclusión que la tasa de interés se ha transformado en un parámetro esencial para la formulación de la política económica y para las prácticas productivas de los agentes sociales.

A diferencia de los regímenes financieros anteriores (nacionalización de depósitos y encaje fraccionario), el sistema de liberación plena ocasiona un impacto estructural, una modificación cualitativa en relación a la estructura económica global, ejerciendo un papel decisivo en la reestructuración y el reordenamiento implicados en la crisis.



Más allá del sentido propagandístico y el uso explícito que se hace de ella, los setenta recolocan en el escenario de la economía mundial y por ende, de las economías locales, una transformación del proceso de trabajo de vastos alcances. La revolución científico-tecnológica implica considerables impactos sobre los niveles de productividad promedio de la economía, acelera la heterogeneidad y el carácter dualista de las estructuras productivas, consolida rentas tecnológicas considerables y reformula, de raíz, el tema de las economías de escala y los patrones de división internacional y local del trabajo.

La relación producción en masa-consumo en masa, propia de la homogeneidad productiva, ha sido progresivamente sustituida por una diferenciación creciente de la producción y del consumo en donde la dispersión de ingresos (modificación del estatuto del trabajo asalariado) y la misma diferenciación del arco salarial cumplen un rol funcional en las nuevas tendencias.

El reordenamiento productivo —paralelo a la reestructuración inducida por la funcionalidad de la moneda en situación de crisis— implica destrucciones importantes de porciones de capital real que no satisfacen la tasa de corte de la inversión introducida por los nuevos niveles de la tasa de interés.

En síntesis, los temas que aquí hemos presentado, bien sea en su faceta universal como en algunos rasgos dominantes de su operatoria local, son temas clave introducidos desde la década de los setenta y que aún hoy concentran la necesidad de definiciones precisas. Así, el proceso de integración, las nuevas operatorias y funcionalidades de los aparatos de Estado, el reordenamiento del sistema financiero y de los sistemas productivos (perfil monetario y perfil industrial), observados en su dinámica, atravesaron los ochenta y serán testigos de la apertura de la nueva década. Todos ellos, igualmente, en la medida en que fueron colocados por una crisis de largo alcance, impactaron indudablemente también en el antiguo ordenamiento territorial del país.

III. LOS NUEVOS DATOS DETERMINANTES DE LO REGIONAL

El desorden de los setenta colocaba progresivamente al mercado mundial como referente esencial de las prácticas productivas de los agentes sociales. El propio proceso de ordenamiento territorial y los mecanismos tradicionales de constitución de los circuitos productivos y dinerarios entre regiones centrales y regiones periféricas en el contexto de la articulación del mercado interno, perdían paulatinamente su envergadura. Entiéndase bien, que no se modificaba el orden de las jerarquías regionales y, menos aún, se sustituía con la misma velocidad con que perdían vigencia sus datos esenciales. Simplemente se desestructuraban las bases materiales de su antigua operatoria. Por un lado, el impacto de las políticas de desindustrialización afectaba de manera notoria al viejo centro, mientras que otros espacios regionales vía regímenes de promoción modificaban abruptamente su perfil industrial. Al mismo tiempo, la política de subsidios de los países desarrollados, aunada a un objetivo proceso

de sobreproducción de productos primarios generaba impactos considerables sobre los principales productos de exportación provenientes de la Pampa Húmeda. Dos privilegios esenciales del antiguo centro aparecen puestos en cuestión. Primero, la concentración del "contacto" con el mercado mundial y el hecho de ser el principal productor de divisas. Segundo, la abrumadora concentración de actividad industrial manufacturera a través de la cual la división social del trabajo se calcaba sobre una división territorial del mismo entre agricultura e industria. La evidente erosión del protagonismo de nuestra región central, ha derivado en efectos impensables hasta hace relativamente pocos años. El mismo ha perdido notoriamente su papel de atractor de los excedentes demográficos del interior.

La parsimonia de su crecimiento, la crisis de reproducción de su economía y los insostenibles niveles de saturación de sus grandes centros urbanos, sin un paralelo incremento del gasto público en dichos centros, impulsó un generalizado proceso de metropolización de las capitales provinciales, sin que las mismas hayan podido articular respuestas efectivas frente al avance de la marginalidad y la desocupación urbanas. La actual coyuntura, cierra entonces, un largo ciclo de desprendimientos de los excedentes poblacionales de las economías regionales hacia el centro.

Desde el punto de vista de la constitución de los espacios económicos a nivel mundial, la formación de centros intermedios de acumulación en el sudeste Asiático y los efectos de los circuitos económicos entre Japón y EE.UU. (Costa Oeste primordialmente) determinaron que el Pacífico se constituyera, progresivamente, en el centro comercial, tecnológico y de servicios más importante en los últimos años. La ubicación Atlántica del viejo puerto se contraponen con el impulso hacia el Pacífico y la posibilidad de búsqueda de salidas directas por puertos no tradicionales.

La crisis fiscal estructural del Estado Argentino, bien sea que tomemos en consideración la disminución relativa de ingresos provocada por múltiples razones que excedan el marco de estas reflexiones, bien por la inflación de la deuda pública, es un hecho a todas luces evidente. Las magnitudes siempre son relativas y nos interesa destacar el rasgo cualitativo del fenómeno.

El costo de la reconversión productiva, los gastos derivados de la reestructuración de plazos y tasas en el sistema financiero, los gastos derivados del mantenimiento de infraestructuras urbanas con elevado nivel de obsolescencia, y el impacto de la deuda sobre el presupuesto público, se contraponen, en su magnitud, a ingresos alterados por indisciplina fiscal y filtraciones en la tarea recaudadora por parte del Estado. Contradictoriamente, cuando más necesaria es la presencia estatal en la dirección del proceso reestructurador, menos fortaleza y autonomía dispone en sus cuentas, menor capacidad, en consecuencia, para el despliegue de iniciativas y propuestas.

El impacto sobre lo regional de esta crisis fiscal estructural del Estado Argentino, modifica los diálogos, la concertación y la operatoria de los sujetos del mapa institucional de la República. Disminuye la capacidad subsidiadora del Estado Central y la antigua jerarquía entre él y los sectores públicos provincia-

les y municipales; desorganiza el antiguo recurso de subsidiar para postergar las situaciones de crisis y la debilidad del proceso acumulativo local. El diálogo, la concertación y la práctica de los sujetos institucionales adquieren progresivamente una dirección horizontal en la medida en que se debilita la solución "vertical" de última instancia.

Así como la crisis fiscal del Estado disuelve una condición importante del antiguo modo de configuración de lo territorial y de las problemáticas regionales, lo mismo sucede con la funcionalidad de la moneda en la situación de crisis. El conflicto entre lo real y lo dinerario, entre capital productivo y capital financiero, condiciona el conjunto de las disputas existentes en la sociedad. Se convierte en el nudo esencial hacia donde tiende a referirse el resto de problemas vinculados con el desarrollo económico e impacta de una manera particular en las regiones.

Se terminó por configurar, a través del sistema financiero, un modo general de transferencia de ingresos entre actores sociales y un mecanismo universal de concentración territorial de éstos. La antigua noción de traslado del excedente localmente producido, vía gasto productivo o improductivo de los agentes regionales en el centro, o vía sistema de precios relativos de los productos reales, dio paso a un sistema financiero que retraslada de manera automática fondos desde la periferia y desde ciertos actores sociales.

Se consolida así un sistema jerarquizado de captación de recursos financieros que, contrariamente a lo que vimos anteriormente, despliega direcciones diferentes a la desconcentración de la actividad manufacturera. Mientras la actividad real se desconcentra, o al menos existen tendencias en esa dirección, la actividad financiera efectúa un barrido sistemático de fondos, disminuyendo las porciones disponibles de dinero para el crédito local, profundizando una distribución desigual de la liquidez y ampliando considerablemente el arco de los niveles de las tasas de interés efectivamente pagadas por los productores locales. Lo anterior recoloca, al vínculo entre finanzas y región, en andariveles radicalmente diferentes a los convencionales. La existencia de una tasa de interés real negativa, característica de los períodos anteriores, no generaba determinaciones específicas de lo financiero sobre lo regional. Se trataba más bien de un subsidio vía costo del crédito que era utilizado junto a otros para postergar la situación crítica de las economías regionales. No solo dejó de ser un subsidio posible sino que además, por su mecánica y afectos sobre lo regional, se convierte ahora en un elemento decisivo a considerar.

IV. LAS OPCIONES DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE DESARROLLO COMO MARCO DE UNA REINserción REGIONAL

La cuestión regional está ineludiblemente inscripta y sometida a las características y condiciones de funcionamiento del sistema socio económico global. Aún cuando existen ciertos grados de libertad de acción desde la periferia territorial, es indudable que los condicionantes más poderosos provienen del mo-

delo de acumulación dominante a escala nacional y de las políticas globales y sectoriales.

Teniendo en cuenta esta proposición se abre un decisivo conjunto de señalamientos. Uno de ellos hace referencia a la naturaleza de los mecanismos decisionales a partir de los cuales se crean las opciones de políticas globales y sectoriales. Ello introduce en la cuestión de la naturaleza de la toma de decisiones fundamentales y del papel que juegan en las mismas los intereses de las distintas realidades regionales.

Pero lo que en este punto se pretende destacar, es que a partir del reconocimiento de la falta de neutralidad de las políticas globales de desarrollo respecto de la dinámica regional, es necesario comenzar a discutir la formulación de esas políticas globales en la perspectiva de los intereses regionales. Si bien no se trata de evaluar una estrategia global de desarrollo, sí es conveniente considerar ciertos prerequisites de diseño en esta perspectiva.

La realidad territorial argentina no se caracteriza por la existencia de regiones desarticuladas, con problemas de integración al sistema nacional. Las cuestiones más relevantes se ordenan alrededor de la naturaleza negativa de los esquemas de integración interregionales existentes, que operan en la dirección de reproducir fuertes disparidades de desarrollo regional. En definitiva, existe una lógica territorial a través de una verdadera división espacial del trabajo que explica esas desigualdades. Es por ello que si el modelo global de desarrollo no se diseña reflexionándolo desde lo territorial y proponiéndose modificar su actual dinámica, las acciones de impacto espacial tendrán un carácter inorgánico y errático. Difícilmente se podrá revertir o morigear esa dinámica de la disparidad, si no se evalúa qué estrategia general de desarrollo optimiza la utilización de los recursos regionales en un sentido amplio (naturales, humanos, de capital, de gestión y organización, etc.). La optimización de esos recursos supone en el mediano y largo plazo reconvertir la actual naturaleza de la integración interregional.

Pero en la medida en que es imposible pensar en una estrategia que involucre en igualdad de condiciones a todos y cada uno de los espacios territoriales, se abre un arduo campo de participación y negociación en la definición de prioridades, asignación de recursos y generación de estímulos, como también la creación de mecanismos compensatorios para las áreas no involucradas.

Por otro lado, se ha acumulado suficiente experiencia como para distinguir meros procesos de desconcentración y mantenimiento, y aún incremento de la centralización. Si bien existe consenso sobre los beneficios de la desconcentración, ésta debe estimular el protagonismo de los propios sectores regionales. Si en la estrategia global no hay claridad en este punto y acciones conducentes para tal fin, el resultado probado es el hegemonismo de los sectores centrales con su conocido patrón de asignación territorial de los excedentes.

La especificidad de los problemas regionales respecto de la necesidad de absorber productivamente un considerable nivel de subempleo y excedentes de fuerza de trabajo, plantea también el reconocimiento de la estrategia tecnoló-

gica compatible con la solución de estos problemas. La naturaleza de este tema no admite resoluciones puntuales; por el contrario, constituye un típico caso de incumbencia general para evitar que las opciones tecnológicas refuercen disparidades existentes.

En la medida en que se entienda que las políticas regionales tienen que ver no sólo con acciones regionales directas sino además con las macro-políticas, no sólo se reivindica una modificación de los estilos de diseño de esas macro-políticas, sino que también se señala la necesidad de crear mecanismos de control de las políticas globales por parte de los intereses regionales, ante eventuales cambios de rumbos. Si estas instancias no tienen un correlato institucional donde se expresen en forma representativa y orgánica los diversos sectores, la articulación de demandas regionales tendrá un carácter esporádico en el mejor de los casos, cuando no inexistente.

Pero tampoco se debe obviar el hecho de que en el contexto actual de desarrollo nacional, caracterizado por una perspectiva de fuertes restricciones de recursos, se replantea la problemática regional. Ello es así, entre otras cosas, porque dichas circunstancias propenden a privilegiar la formulación de macro-políticas que no tienden a la resolución de los problemas territoriales. Por lo tanto, no sólo es necesaria una reconsideración de las estrategias regionales en este nuevo contexto, sino que también se impone fortalecer la capacidad de organización y negociación de las propias regiones para insertarse en un juego de fuerzas complejo y adverso a sus intereses.

V. LOS NUEVOS CAMINOS: REFEDERALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Sin desconocer que este documento deja vacante temas nucleares que constituyen de por sí ámbitos sustantivos de reflexión, es necesario enfatizar ciertas problemáticas que consideramos estratégicas e ineludibles.

La fuerza de las actuales circunstancias y la crisis de las rutinas planificadoras de raíz centralista y tecnocrática, han impulsado la emergencia de nuevas prácticas y operatorias político-institucionales. Estas están colocando en el centro del debate la cuestión Federal y la identificación de los límites y naturaleza de un amplio proceso de descentralización. Es un proceso espontáneo, que surge al margen del aparato central del Estado Nacional; no con una finalidad contestataria, ni con el propósito de erosionar su imprescindible gravitación en tanto componente fundamental en la consolidación de nuestra identidad nacional, sino, por el contrario, para re debatir la naturaleza de las relaciones de los grandes sujetos que conforman el complejo escenario territorial.

Se verifican espontáneos movimientos desde las propias jurisdicciones (provincias y municipios) hacia una plena incorporación en los procesos políticos y administrativos. Estas orientaciones van más allá de una mera desconcentración territorial de aparatos y segmentos del Estado Nacional, sin una modifica-

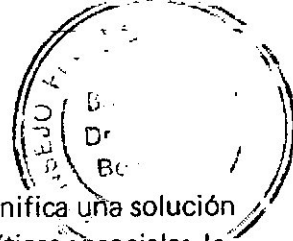
ción paralela de los mecanismos y la lógica decisional centralizada y extraña a la participación efectiva de los verdaderos sujetos de nuestra realidad regional. En estos casos no importa tanto la desconcentración física, sino la redefinición de incumbencias, responsabilidades, generación de mecanismos consensuales y la garantía de la existencia de un espacio orgánico para los actores regionales que serán inevitablemente involucrados por la operatoria del Estado Nacional.

Por otro lado, el CFI ha sido testigo y participe interesado de experiencias que están recorriendo nuevos e imaginativos caminos que pretenden potenciar el protagonismo y el aporte de las propias jurisdicciones provinciales para la resolución de sus graves problemas de desarrollo mediante acciones de cooperación interjurisdiccional. El Norte Grande Argentino, y otras manifestaciones todavía embrionarias como el TIECU* y la Patagonia, constituyen estimulantes ejemplos de ese proceso.

En esa dimensión de hechos, verificamos que la cooperación horizontal interjurisdiccional tiende a desestructurar al aislamiento de las provincias y modificar la dominancia de la tradicional cooperación jerárquica Nación-Provincia. Si antes señalábamos la necesidad de modificar la naturaleza de esta relación vertical, la cooperación interjurisdiccional e igualitaria abre un amplio camino al protagonismo, a la sensibilización y acción de los propios sectores que están sometidos a los problemas regionales, para lo cual disponen no sólo del conocimiento de esa realidad, sino que además son portadores de alternativas, que difícilmente puedan replicar las visiones centralizadas y burocráticas.

La cooperación horizontal interjurisdiccional abre un nuevo andarivel de debate y concertación. Promete, aún en su espontaneidad, fortalecer la consolidación democrática y ello por el sentido horizontal e igualitario de los sujetos participantes, en la medida en que lo que aparece en profunda situación de crisis es el viejo diálogo y la antigua manera de concertar entre Nación y Provincia. El nuevo ámbito de cooperación territorial potencia nuevas escalas de producción, puede permitir la disolución de disputas competitivas en la canalización de recursos financieros y económicos (coparticipación y promoción industrial, por ejemplo), permitirá una utilización más racional de la capacidad de compra de los Estados Provinciales, puede dar lugar a complementaciones adecuadas en los planes de inversión pública local y aún favorecer una respuesta local (política de productos) más agil y eficiente en torno de los problemas que plantea la integración continental y mundial (en particular los problemas derivados del comercio exterior y financieros). Constituye, en definitiva, una instancia racionalizadora del esfuerzo productivo de los sectores públicos y privados de las economías regionales. La cooperación interjurisdiccional se despliega en espacios sociales que no sólo tienen que ver con los sectores públicos provinciales, sino que, entendemos, involucra y moviliza a las organizaciones sociales, despliega nuevas energías en el mundo de los negocios, en la resolución de los problemas locales y despierta interés por los nuevos problemas del tiempo histórico.

* Tratado de integración económica Cuyano.



Téngase en cuenta que lo que venimos de afirmar no significa una solución inmediata de los problemas y dificultades económicas, políticas y sociales locales; mucho menos, oferta de un camino prometedor de armonías y carente de conflictos. Se trata de la constitución de un instrumento esencial de debate, concertación y formulación de políticas públicas y reglas de juego para el sector público y los sectores privados, que no estará exento de enfrentamientos y disputas de diversos tipos. Y ello será así en tanto está en juego la disolución de una cultura jerárquica, centralista, no igualitaria, que atraviesa por igual a los sectores sociales, organizaciones partidarias e instituciones públicas provinciales.

En un sentido más general, la descentralización es la profundización de la democracia, ampliación de su vigencia. Lo es en tanto favorece la visualización inmediata de los resultados de la acción gubernamental, desconcentra información, autonomiza redes de comunicación y acción comunitaria, controla mejor los efectos de las decisiones públicas, transfiere e individualiza responsabilidades. En todos los casos, vigoriza los resortes de la acción individual y social, consolidando la sociedad civil.

Descentralización también significa extensión de redes locales entre funcionarios con capacidad de gestión y ruptura de inercias burocráticas.

La descentralización no debe existir como "concesión" del Estado Central hacia los sectores públicos locales, como pura iniciativa desde el vértice de una pirámide cuyos sujetos institucionales intermedios quedan definidos como sujetos "receptores" pasivos. Mucho menos aún es posible concebir una descentralización de funciones y responsabilidades que no se acompañen de provisiones presupuestarias suficientes para mantener la calidad de servicio. La entendemos de manera distinta. Es construcción progresiva. Es desarrollo paulatino y consolidación de capacidades de gestión. Es fortalecimiento de las instancias locales de decisión, ampliación de iniciativas desde la base de la pirámide misma hacia su vértice. Supone, como proceso, capacitación de cuadros gerenciales, ejercicio concreto de las posibilidades, experimentación de alternativas probables, medición de la capacidad de respuesta en los agentes económicos y sociales.