

Las políticas macroeconómicas de ajuste estructural y su impacto territorial en la Argentina de los 90

Marcelo Sili

*Departamento de Geografía
Universidad Nacional del Sur
12 de Octubre y San Juan 8000
Bahía Blanca, Argentina*

RESUMEN

Las políticas de ajuste estructural de los años 70 y 80 no son independientes del territorio y la sociedad; es más, ellos son lo más afectados por dichas políticas, en forma directa o indirecta. En la Argentina de las últimas dos décadas, los cambios socio-económicos han sido notables, y el espacio como producto social se ha visto involucrado en dichos cambios, especialmente en los últimos cuatro años donde una serie de políticas económicas derivadas del gobierno nacional tiende sin proponérselo a modificar la organización del territorio, especialmente a través de la transferencia de bienes y servicios y la consiguiente re-estructuración laboral que ello ha producido. Los efectos de esta transformación económica comienzan a manifestarse, en especial un nuevo proceso de concentración territorial, el cual, de no mediar políticas territoriales explícitas y de carácter regional en el corto o mediano plazo, tenderán a acentuar las ya consolidadas desigualdades territoriales.

INTRODUCCION

Las políticas de ajuste estructural que se pusieron en práctica en América Latina durante las décadas del 70 y 80 han tenido y siguen teniendo grandes repercusiones territoriales. El territorio como instancia social ha sufrido dichas políticas y en muchos casos ha sido también un mecanismo de ajuste a través de políticas puntuales. En este artículo intentaremos mostrar globalmente la reestructuración económica que se produjo en las últimas dos décadas en Argentina y que han dado como resultado las políticas imperantes hoy día. Posteriormente políticas económicas sobre el territorio, tomando ejemplos concretos.

CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS DECADAS DEL 70 Y 80

La larga fase expansiva del capitalismo occidental de posguerra tiende a culminar a comienzos de los setenta. La explicitación de esta caída de la expansión económica estuvo dada por la disminución de la tasa de ganancia o la disminución de la rentabilidad en sectores productivos, lo cual hizo que el capital se refugiase en el sector financiero, donde las tasas de interés ofrecían una tasa de ganancia mayor que en la actividad productiva. Esta fase es crucial en la Argentina, especialmente en la etapa de la "patria financiera" que se generó en el país durante la dictadura militar y gran parte del primer gobierno democrático. Esta etapa llamada "patria financiera" se caracteriza por la alta rentabilidad del sector financiero, la cual fue mucho mayor que la del sector industrial y agropecuario.

Desde otro punto de vista, esta época y esta crisis económica ponen fin a los estados populistas en Argentina. La baja sustancial en la tasa de ganancia en la actividad productiva a nivel internacional fue acompañada necesariamente de una reestructuración laboral en las economías internacionales. Esta reestructuración laboral trajo aparejado dos procesos para los países centrales. Por un lado, una reducción [end p. 77] consiguientes conflictos sociales que desencadenó, o en otros casos el desplazamiento de la actividad productiva hacia la periferia donde se goza de un costo salarial sumamente menor. A ello hay que agregar la instauración de un nuevo modelo de regulación laboral propio del régimen de acumulación pos-fordista.

A la par de este proceso que vivían los países centrales (en donde las tasas de inversión eran históricamente bajas) otras naciones se vieron "beneficiadas" por dicha crisis productiva: se trata de aquellos países que se beneficiaron con el traslado de actividades productivas debido a su menor costo salarial.

En tanto, en otros países periféricos se aprovechó la oportunidad para captar los créditos--existía un exceso de liquidez monetaria a nivel internacional--- que la banca internacional no podía colocar en los países centrales por lo cual crecen de esta manera (y a ritmos logarítmicos) las deudas externas de los países periféricos.

Entrada la década de los ochenta la actividad productiva en los países centrales se recupera en forma notable obteniéndose tasas de rentabilidad por encima de las financieras. Esto se debió a la reconversión de la actividad productiva. Pasamos así a nuevos modelos productivos: el taylorismo--- también denominado fordismo---da lugar a la producción flexible, neofordismo o posfordismo. Se trata no sólo de nuevas formas de acumulación sino también de nuevas formas de regulación de la economía capitalista mundial. Se acentúan en esta nueva etapa la diversificación productiva, las nuevas formas de producción operadas bajo la robótica o sistemas sumamente complejos, y la generalización en la utilización de tecnologías de punta que vienen de la mano de la electrónica y la informática.

En esta nueva fase económica internacional, aquellos países que no se reconvierten, se cualifican y se tornan más competitivos, quedan fuera del mercado, y en un contexto de globalización económica capitalista esto significa no tener posibilidades de desarrollo económico.

En tanto, en la Argentina la historia tiene otros matices. La vida económica de las varias décadas de gobiernos constitucionales y dictatoriales a partir del año 1930, tuvo fases de un mayor a menor intervencionismo estatal, pero dichas políticas económicas nunca estuvieron desvinculadas de la división internacional del trabajo y de las relaciones internas del poder en torno al control del poder hegemónico dentro del país.

Históricamente, estos conflictos giraron alrededor del sector agropecuario oligárquico y de los exportadores vinculados al mismo. Ya en las décadas del cincuenta y sesenta empiezan a cobrar importancia los sectores industriales, los cuales muchas veces tenían relaciones directas con el sector agropecuario tradicional. Estos conflictos entre bloques productivos en gran parte eran mediados por los gobiernos dictatoriales o por gobiernos democráticos con un fuerte poder presidencial.

Es decir que en los casos en que estos conflictos internos (que emergen por la imposición de diferentes modelos de desarrollo nacional) fuesen muy graves solo los militares a los gobiernos presidencialistas muy rígidos eran capaces de arbitrarlos a través de medidas de control social más o menos rígidas. Estas décadas de gobiernos populistas si bien trajeron aparejada la generación de una estructura industrial incipiente y un ascenso rápido de los sectores obreros, también contribuyó a convalidar la puja entre bloques económicos y el status-quo empresarial contribuyendo de esta manera a enviciar además el aparato productivo que no tenía por sí mismo capacidad para competir internacionalmente, sino fuera por las ventajas comparativas de la producción agropecuaria y por los subsidios históricos que recibió la industria por parte de la agricultura.

Tal como lo señala Nogues (1988, 163) "La protección que brindó el estado a los sectores empresariales nacionales provocó una falta de competencia que dañó la economía nacional en diversos aspectos: aumentaron las estructuras oligopólicas del mercado, se redujeron los incentivos para mejorar su eficiencia y calidad y ampliaron la brecha tecnológica con los países centrales generando diferencias competitivas sustanciales entre dichos países y la Argentina."

Esta escasa capacidad de innovación, cualificación y aumento de la productividad --repetimos---se debe en parte al viciamiento que existía en algunas grandes empresas nacionales en conjunto con la escasa competencia generada por el carácter oligopólico de la misma. Esta estructura de **[end p. 78]** grandes empresas oligopólicas (o grandes bloques económicos) que basaban su ganancia en subsidios del estado o en contratos directos con él, sumado a la escasa capacidad de competir internacionalmente, trajo aparejado indirectamente (por las presiones que ejercieron sobre el estado) un proteccionismo que paulatinamente fue

desmantelado.

Es por ello que la estructura productiva se vió enfrentada a la reconversión, la cual era imprescindible si se pretendía jugar en el escenario económico mundial. Los primeros pasos en el ajuste económico y la reconversión están dados por el gobierno peronista de los años 1973-76. Pero no sólo se produjo un cambio en la política económica global, sino que ante todo como afirmamos anteriormente se produce la finalización del estado populista, ya que dicha forma estatal era incapaz de mantener y acrecentar las posibilidades de acumulación capitalista. De esta manera, como afirma Tarcus (1992, 43) "comienza a configurarse una nueva totalidad social y una nueva forma de dominación estatal a medida que se va desarticulando la anterior."

Dicho de otra manera el estado populista se vuelve muy costoso para las clases dominantes y no permite mantener regímenes de acumulación importantes. Este encarecimiento del estado populista más las necesidades de reestructuración para hacer frente a las nuevas fases del capitalismo internacional determinan su transformación, la cual se realiza paulatinamente hasta la actualidad. Se trata aquí de la adaptación a las nuevas formas de acumulación imperantes a nivel mundial.

Los problemas internos que se suscitaron en el interior del mismo partido político peronista y en los sectores externos por una mayor cuota de poder generó una violencia social que generó un gobierno militar que se había transformado en el árbitro de los sectores económicos argentinos. El próximo gobierno militar permanecería en el poder desde el golpe de estado del año 1976 hasta diciembre de 1983.

La política económica de este gobierno militar --tal como estaba establecido en su programa político--terminó con la industria orientada al sector interno; intento además concentrar la actividad manufacturera en sectores ya industrializados, y principalmente buscó reducir los salarios para crear nuevas posibilidades de acumulación. A la par, se intentaba generar nuevas oportunidades en el sector agropecuario tradicional para de tal manera obtener divisas a partir de las exportaciones.

Solo resistió la apertura el sector manufacturero capaz de insertarse en forma competitiva dentro del mercado mundial, es decir el sector agroindustrial, químico y de industrias básicas. Tal como lo señala Abalo (1991,5) "se estaban creando los fundamentos de un orden que trataría de reconvertir al sector industrial, pero de tal manera que pudiera coexistir con la antigua estructura agroexportadora. Por lo tanto coexistían dos grandes protagonistas: los industriales y los ruralistas."

La "patria financiera" de fines de los setenta y principios de los ochenta se establece en Argentina en una fase recesiva de la economía mundial. En ese entonces la tasa de ganancia de las actividades productivas cae a nivel mundial pero sube en la Argentina la tasa de interés financiera; las rentas generadas dentro de dicho circuito se asientan sobre el deficit fiscal y la baja generalizada de los salarios. Desde una perspectiva social esto se pudo lograr debido a la generación de un terrorismo de estado que permitió actuar a los grupos económicos y al estado propiamente dicho sin conflictos marcados debido al amplio control social existente. Superado el conflicto de las Islas Malvinas la Argentina entra en un nuevo periodo democrático en el cual el modelo ideológicamente dominante intenta asemejarse a las social-democracias europeas, especialmente Alemania y Francia.

En el campo económico se legitima la política de ajuste estructural, la deuda externa y las privatizaciones. La política de este ajuste repercute sobre los niveles salariales (ya que la deuda se paga con la reducción salarial y con el aumento de los tributos sobre el consumo). A diferencia con el anterior gobierno militar en este se realiza una política de subsidios y de apoyo económico al sector industrial en detrimento del sector agropecuario, anteriormente privilegiado.

Tal como lo señala Abalo (1991, 10) "la suma de subsidios del estado al sector privado y el pago parcial de la

deuda, más el continuo reciclaje de las acreencias precipitaron la quiebra del estado y la hiperinflación." Esta crisis que vivió el país con picos hiperinflacionarios implicó el fin del primer gobierno democrático y aceleró la toma del poder por un segundo gobierno. **[end p. 79]**

El Dr. C. Menem asume el poder en medio de una crisis inflacionaria. Para superarla el gobierno pasó por tres tipos de planes económicos; el último, actualmente en vigencia, es el que más nos importa para describir la situación nacional. Sin embargo, es necesario hacer referencia a las fuerzas que actuaron en la gestación de los otros dos anteriores para comprender la dinámica del poder en Argentina.

El primer plan, denominado BB, ¹ intentaba recomponer la estructura productiva sobre la base de un aumento exportador agroindustrial y petroquímico. Además intentaba fortalecer el papel del estado como regulador de la economía. Este plan no dio resultado debido a que no se priorizaba el pago de la deuda por lo cual la banca acreedora lo desestabilizó. Por otra parte, nuevamente las pugnas internas por el control del poder económico impidió el acompañamiento al plan económico del gobierno.

En la segunda etapa, que podemos considerar como de transición entre el plan BB y el plan de convertibilidad, se liberalizó aún más la economía, de manera que el gobierno pudiera absorber las divisas necesarias para poner en marcha el futuro plan de convertibilidad.

Este último tiene como eje central asegurar la estabilidad de los precios tomando como patrón de valores al dólar estadounidense dentro de un mercado libre: ello plantea la necesidad de asegurar la estabilidad macroeconómica fiscal, monetaria y externa. Una de las maneras más directas de asegurar dicha estabilidad es a partir del control del equilibrio del precio del dólar. Para ello el estado debe recurrir al mercado cambiario actuando en la compra y venta de dólares de manera tal de poder mantener dicha moneda estable en relación a la moneda nacional, el peso.

Esta estabilidad depende de dos grandes variables: el aumento de la productividad y el ingreso de divisas al país. Esto generó una caída en la tasa de interés financiero lo que permitió que los capitales se dirigieran al sector productivo generando así una mayor dinámica productiva.

Pero por otro lado muchos de los capitales internacionales fluyeron a la Argentina debido a que la tasa de interés era mayor en comparación con las del resto del mundo. La paradoja de este proceso es que la Argentina deja de ser una "patria financiera" nacional, para transformarse en una "patria financiera" internacional, donde capitales "golondrinas" realizan sustanciosas ganancias en pocos meses.

Para poder llevar a cabo dicha política de convertibilidad se necesita por lo tanto un sustancial aumento de productividad que no se puede lograr en una estructura productiva viciada históricamente y no competitiva. Es necesario aclarar que esto se produjo por el tipo de control y manejo de la economía que hicieron los diferentes gobiernos en conjunto con los grupos económicos dominantes agroindustriales, industriales y financieros. Para lograr esta competitividad y este disciplinamiento fiscal que permita obtener los recursos para el pago de la deuda, se establecen distintos tipos de relaciones entre sectores.

El sector agro-exportador, si bien se ve perjudicado por el dólar bajo (especialmente los pequeños productores agropecuarios) es beneficiado por una tributación comparativamente menor que otros sectores de la economía. Pero aparte de ello a partir de las privatizaciones controlara los sectores de transporte, de comercialización y portuario por lo que podrán operar en forma más independiente del estado, flexibilizando así su capacidad operatoria. Cuando hablamos de sector agro-exportador no nos referimos a los productores rurales, sino a aquellos que controlan la cadena, acopio, transporte y exportación. El productor agropecuario entra entonces en una grave crisis que reestructura el sector. ²

El sector industrial, que también sufre por la baja del dólar, lo acepta en la medida que se ponga en marcha la flexibilización laboral---aumento de horas de trabajo y reducción de salarios---- de manera tal de poder aumentar la rentabilidad via disminución salarial. Por otro lado la banca internacional obtiene posibilidades de ganancia a partir de su participación en las privatizaciones de los bienes y servicios del estado.

Si bien se ha elevado la productividad en algunos sectores económicos especialmente en aquellos ligados al sector exportador de bienes agroindustriales y petroquímicos y algunas ramas industriales, ello se hizo en forma corporativa, es decir dentro de la esfera de los grandes capitales nacionales e internacionales que participan en forma directa e indirecta en el plan de convertibilidad. Ello significa que este nuevo aumento en la productividad es logrado sin un aumento en el empleo; es más, el [end p. 80] número de desocupados tiende a disminuir progresivamente debido a las despidos masivos en las empresas y en el sector estatal en su conjunto.

Es decir que se va conformando tal como lo señala Tarcus (1992, 64) "una sociedad dual que busca dividir al sector obrero en dos grupos antagónicos: los que continúan insertos en el proceso productivo (con reducciones salariales y flexibilización laboral) y aquellos que están excluidos del proceso y que sobreviven en el trabajo informal a son directamente marginados y desocupados."

Esta desarticulación y confrontación social que conduce a caídas salariales (hay que tener en cuenta la nula capacidad del movimiento sindical) también está fomentada por la desarticulación y agravación de los sistemas de salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos. Todo ello contribuye no sólo a polarizar a la sociedad en pobres y ricos, sino también a las pobres entre sí para evitar perder las pocas posibilidades que el sistema les está ofreciendo a un sector de ellos. Esta desarticulación está atentando con lo más característico de los movimientos obreros: la solidaridad, lo cual implica la inutilidad de los sindicatos organizados dentro de un esquema de política económica como el vigente.

Toda esta política ha repercutido sin duda en la economía doméstica ya que se produjo una estabilización económica con una drástica reducción de la inflación después de más de veinte años de estampidas inflacionarias. Esto posibilitó la existencia del crédito (herramienta perdida después de muchos años por el habitante común) generó un mayor consumo en las capas medias y altas de la sociedad y permitió la expansión de algunos sectores industriales (especialmente el sector automotor y el de bienes suntuarios).

En síntesis, si bien esta política ha dado resultado en los aspectos señalados, lo ha hecho en función de una mayor retracción salarial y de un alto número de desempleados, de una dependencia de los sectores externos a su economía---es decir la banca internacional, y del aperturismo que la hace más dependiente de un mercado global cada vez más competitivo.

De este modo, manteniéndose una política de desarrollo económico de esta índole podemos afirmar que para obtener el resultado esperado ---generar un aumento de productividad y una reestructuración económica interna--- se deberá poner énfasis en las posibilidades de competitividad internacional y en el desarrollo científico-tecnológico que permitan a la economía argentina operar en nichos de mercado en los que pueden existir posibilidades de crecimiento a mediano y largo plazo.

Todo esto debe ser analizado en función de la cambiante economía mundial, en este nuevo e inacabado proceso de reconversión y de transformación de un modelo productivo fordista a un nuevo modelo productivo posfordista, y para el cual la Argentina no se encuentra todavía preparada.

MECANISMOS DE TRANSFORMACION TERRITORIAL DERIVADAS DE LA NUEVA POLITICA ECONOMICA ARGENTINA

El territorio como parte sustancial y constituyente de la sociedad humana se transforma en la medida que se

transforma su sociedad. Nadie duda que la sociedad argentina ha pasado en los últimos cuatro años, por cambios estructurales que tienen repercusiones territoriales de envergadura aunque en estos momentos sólo podamos observar algunos indicios.

Tal como lo señala Milton Santos (1982, 55):

[U]n espacio puede cambiar su sistema político económico e iniciar cambios sociales de envergadura, sin embargo el espacio puede permanecer respondiendo al antiguo sistema político-económico. Posteriormente ese espacio se va articulando con ese sistema político-económico hasta ser funcionales el uno con el otro, territorio con sistema político-económico y viceversa.

Es por ello que no se puede entender el cambio territorial en la Argentina si no se entienden los procesos globales de la economía y la sociedad y especialmente *los procesos puntuales que transfieren los mecanismos globales a los mecanismos territoriales que generan dichos cambios*.

Nuestra hipótesis de trabajo es que el estado nacional a través de una serie de herramientas y mecanismos político-económicos está generando una nueva e incipiente organización territorial nacional, pero lo está haciendo a partir de una política de transformación económica y no directamente a partir de intervenciones puntuales en el territorio. Existen por lo tanto evidencias de que estos mecanismos están generando nuevas concentraciones territoriales sobre la base de áreas ya históricamente concentradas (áreas metropolitana), en detrimento de áreas que **[end p. 81]** estaban históricamente apoyadas por el estado nacional.

La distribución de la densidad poblacional en la República Argentina tiende a concentrarse en la zona central y metropolitana donde se localiza más del 50 por ciento de la población del país, y de su fuerza productiva (Figura 1). En esta parte no nos vamos a detener en el análisis de las transformaciones territoriales en sí mismas (aunque existirían algunos elementos para poder anunciar nuevas concentraciones en el área de vieja industrialización, es decir el área metropolitana de Buenos Aires) sino que intentaremos definir los mecanismos de política económica que operan sobre los cambios territoriales. Los mecanismos que se detectan como fundamentales de la actual política económica que tienen incidencia sobre el territorio y la dinámica regional son los siguientes:

DENSIDAD DE POBLACION EN LA REPUBLICA
ARGENTINA EN EL AÑO 1991

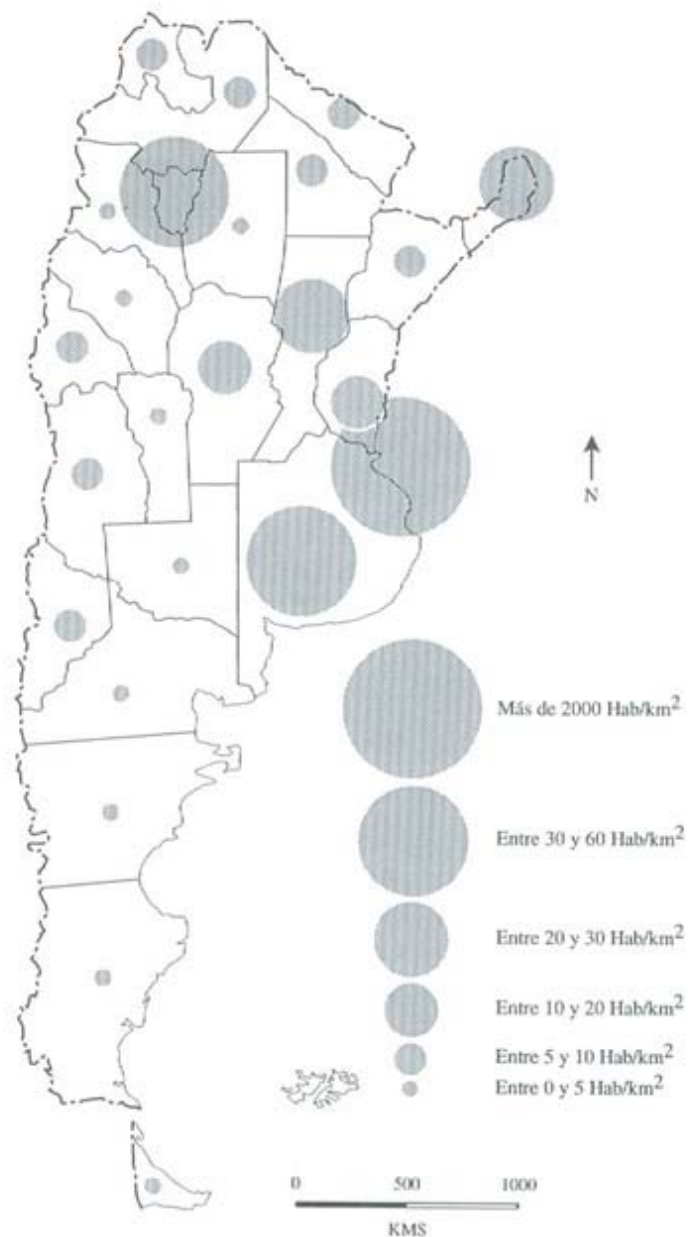


Figura 1. Fuente: INDEC, 1991

- El ajuste fiscal provincial y el ajuste de precios en bienes y servicios anteriormente subsidiados
- La descentralización de bienes y servicios nacionales hacia las provincias
- La privatización de bienes y servicios a cargo del estado
- La desregulación del mercado y de ciertos tipos de servicios

EL AJUSTE FISCAL PROVINCIAL Y EL AJUSTE DE PRECIOS EN BIENES Y SERVICIOS ANTERIORMENTE SUBSIDIADOS

Una de las herramientas que impactan de manera decisiva en el territorio nacional es el ajuste fiscal y de precios de las provincias (Gatto, 1992). La política de ajuste ha generado o intenta generar una drástica

reducción del gasto público nacional como provincial. Es por ello que con la nueva ley de convertibilidad se suspendieron en un principio todos los programas de desgravación impositiva y de apoyo a las áreas más retrasadas o con menores posibilidades de desarrollo del interior del país y los precios diferenciales de transporte y energía.

Es decir que las ventajas que antes tenían algunos sectores industriales en el interior del país por reducción impositiva o de precios relativos ha finalizado: el nuevo mapa impositivo nacional es ahora uniforme. Así a las empresas no les afecta impositivamente tal o cual porción del espacio nacional, sino que las decisiones de localización pasan a depender de otras variables económicas más relacionadas con el mercado de bienes y servicios, además de las posibilidades de mano de obra barata y acceso a información y mercados. Por otro lado se termina con los precios subsidiados de algunos bienes y servicios, por ejemplo el del combustible, el gas o la energía eléctrica, ya que ahora se trata de servicios privados sin discriminación tarifaria territorial. De esta manera se genera un sobre costo del nivel de vida en aquellas provincias donde las distancias son muy grandes (por ejemplo, región patagónica) y donde el precio de los bienes y servicios obedece al precio de mercado ---que termina siendo más elevado debido a los altos costos de flete. [end p. 82]

Desde otro punto de vista el estado nacional reduce drásticamente su financiamiento a las provincias para solventar sus déficits internos, ejerciendo a su vez presiones para disminuir los gastos públicos provinciales. Esta situación en las provincias genera un círculo vicioso de empobrecimiento. Con la desaparición de las desgravaciones impositivas, las empresas tenderían a irse de dichas provincias hacia áreas de menores costos relativos; a ello se suma por un lado, que el costo de vida es allí mucho más elevado que en las zonas centrales del país y por otro que el estado provincial tiene menos posibilidades de inversión y de generar políticas públicas de desarrollo. Así se produce el empobrecimiento progresivo de dichas regiones. Cabe entonces la pregunta sobre el destino del capital invertido en dichas áreas durante los años anteriores si no existen posibilidades reales de inversión y de generación productiva con capacidad competitiva.

LA DESCENTRALIZACION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES HACIA LAS PROVINCIAS

La política implementada por el gobierno nacional contempla el traspaso de bienes y servicios desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales, de manera tal de sanear y desligarse de servicios que requerían una estructura burocrática considerable y que no permitía brindar un servicio eficiente. El fundamento del gobierno nacional al respecto es que estando estos servicios en mano de las provincias se puede brindar un servicio mucho más eficiente y adecuado a las problemáticas provinciales en lugar de las imposiciones globales desde el gobierno nacional. Por otro lado muchas provincias critican esta descentralización pues alegan que esta transferencia es ante todo una transferencia del ajuste desde la nación a las provincias ya que las mismas suman a la crisis económica actual la obligación de hacerse cargo de servicios que demandan un gasto que muchas veces exceden las posibilidades reales de financiamiento provincial. Estas transferencias han sido fuente de conflictos entre las provincias y el gobierno central ya que si bien se han otorgado los bienes y servicios no se han transferido según las provincias la totalidad de los recursos para hacer frente a los mismos.

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS A TRANSFERIR A LAS PROVINCIAS

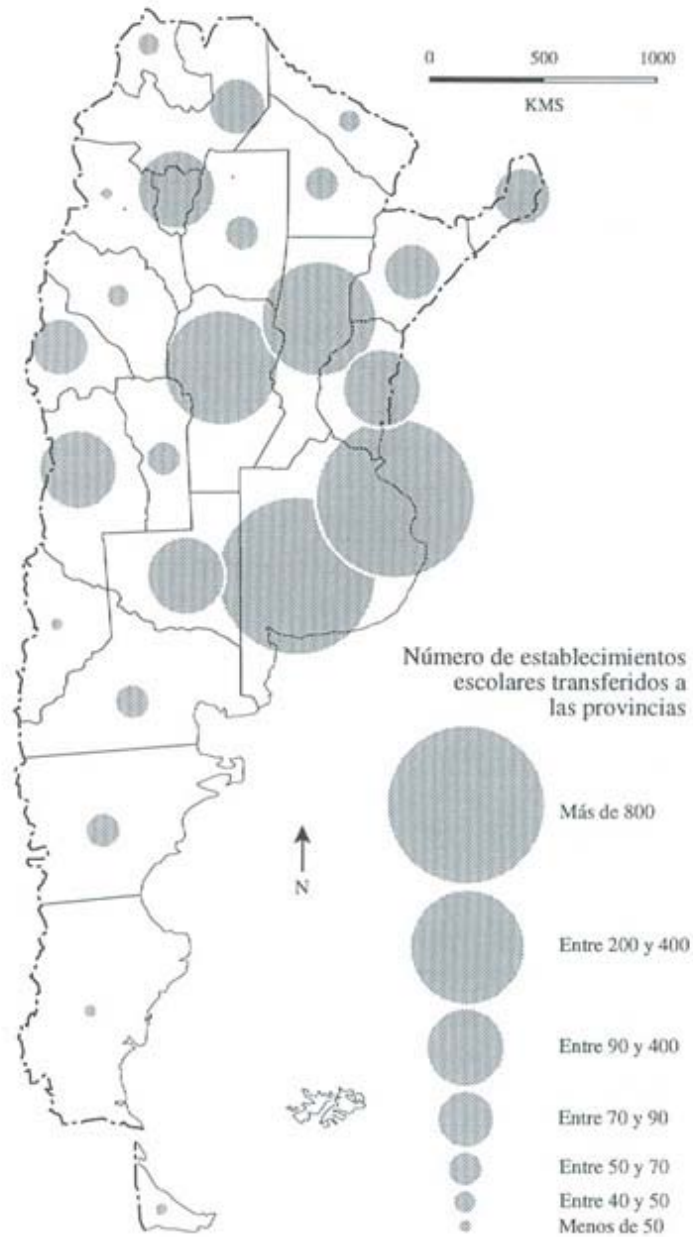


Figura 2. Fuente: Gatto y Quintar. 1991

A ello se añade la falta de conocimiento y experiencia técnica y de gestión en la prestación de muchos de los servicios transferidos por lo cual el proceso de aprendizaje es lento y requiere de un apoyo financiero extra al cual las provincias no tienen acceso.

El ejemplo más concreto de estos procesos de descentralización está dado por los servicios educativos que se han transferido a las provincias. En este caso se definen normas generales de funcionamiento para todo el sistema educativo ya que debe existir un mínimo de coordinación en el sistema educativo aunque su funcionamiento pase a [end p. 83] depender enteramente de las provincias. La mayor cantidad de escuelas

que han sido transferidas hacia las provincias y de las cuales los gobiernos provinciales se deben hacer cargo, se localizan en la zona central del país correspondiendo a la misma distribución que el mapa de densidad de población (Figura 2).

PRIVATIZACION DE BIENES Y SERVICIOS A LA PRODUCCION

Tal como lo manifestamos anteriormente en los últimos cuatro años se produjo una intensa política de privatizaciones que afectó a todas las empresas del estado. Dicha transferencia hacia el sector privado afecta los puertos, los ferrocarriles, las concesiones de rutas nacionales, las telecomunicaciones, las fábricas anteriormente pertenecientes al estado, etc. Dichas transferencias se han operado en todo el territorio nacional. Dicho proceso de privatización fue acelerado produciéndose en dos etapas y en forma gradual, la primera de ellas (1990-1991) afectó a las siguientes empresas y organismos del estado en forma diferente (*La Nueva Provincia*, 2 de noviembre de 1990):

- **Gas del estado:** Explotación y provisión de gas natural
- **SEGBA:** Producción y provisión de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires
- **OSN:** Obras Sanitarias de la Nación-provisión de agua potable
- **Puertos:** Organismo administrador de puertos
- **ELMA:** Empresa marítima argentina
- **ENCOTEL:** Empresa de correos y telégrafos
- **Subterráneos:** subterráneos de Buenos Aires
- **Junta Nacional de Granos:** Organismo contralor y administrador de exportaciones de cereales y oleaginosas
- **Casa de la Moneda** Organismo emisor de moneda
- **Ferrocarriles Argentinos:** Organismo emisor de moneda Ferrocarriles Argentinos: Ferrocarriles nacionales de Argentina
- **Caminos:** Peaje en las distintas rutas nacionales y provinciales
- **Venta de bienes publicos e inmuebles**

En la segunda etapa de privatizaciones (1992-) se procedió a la venta y consignación de las siguientes empresas y organismos estatales, finalizando o profundizando lo realizado en la primera etapa de privatización:

- **Vialidad Nacional:** organismo administrador y responsable de las rutas nacionales
- **Ferrocarriles Argentinos:** concesión integral de 10,000 kilómetros de líneas férreas
- **Puertos:** concesión de obras y servicios portuarios en distintos puertos del país
- **Gas del estado:** comercialización integral de la red de distribución y comercialización de gas
- **SEGBA (Servicios Electricos del Gran Buenos Aires):** concesión integral de la comercialización y distribución de energía eléctrica
- **OSN (Obras Sanitarias de la Nación):** concesión total de los servicios de obras sanitarias
- **ELMA (Empresa Líneas Marítimas Argentinas):** privatización total
- **YCF (Yacimientos Carboníferos Fiscales):** privatización parcial
- **ENCOTEL:** ampliación de la concesión
- **YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales):** nueva etapa de concesión de áreas petroleras y futura privatización total de la empresa
- **Complejo Petroquímico Bahía Blanca**
- **Petroquímica Río Tercero:** Situada en la localidad de Río Tercero, Provincia de Córdoba
- **Petroquímica General Mosconi:** Situada en el Gran Buenos Aires
- **Altos Hornos Zapla:** Situada en la localidad de Zapla, Provincia de Jujuy
- **SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina):** situada en la ciudad de San Nicolás a 250 kms. de Buenos Aires sobre el Río Paraná

- **AFNE** (Astilleros del estado argentino)
- **Agua y energía eléctrica:** Empresa de construcción, mantenimiento y provisión de energía eléctrica
- **Hidronor:** Empresa constructora, de mantenimiento y provisión de energía eléctrica proveniente de represas hidráulicas de la Argentina con jurisdicción en la Patagonia

Además de todas estas privatizaciones se afectaron a veintisiete empresas y organismos estatales que estaban bajo el control del ministerio de defensa y que son consideradas estratégicas en relación a la seguridad nacional. Esta política de privatizaciones fue llevada a cabo en función de alivianar la carga fiscal que pesaba sobre el estado, producto de la falta de eficiencia de las distintas empresas subvencionadas por el estado y por otro lado como medida tendiente a generar ingresos genuinos de manera tal de poder mantener un equilibrio entre recursos externos disponibles y base monetaria; además claro está de generar los superávit necesarios para hacer frente al pago de la deuda externa. [end p. 84]

De esta manera y producto de la política de privatización y del plan de convertibilidad se observa que la reducción de personal en diversos organismos y empresas en Argentina aumentó en forma vertiginosa (Cuadro 1).

CUADRO 1. REDUCCIÓN DE PERSONAL EN ORGANISMOS Y EMPRESAS (HASTA SEPTIEMBRE DE 1993)

| Gremios | Número de personal |
|---------------|--------------------|
| Estatales | 146,981 |
| Ferrovianos | 69,680 |
| Municipales | 28,882 |
| Bancarios | 20,090 |
| Petroleros | 16,135 |
| Metalúrgicos | 13,473 |
| Textiles | 4,350 |
| Aeronáuticos | 4,223 |
| Luz y Fuerza | 4,132 |
| Azucareros | 4,126 |
| Carne | 3,956 |
| Papeleros | 3,315 |
| No-docentes | 3,200 |
| Portuarios | 2,716 |
| Vialidad | 2,569 |
| Químicos | 2,477 |
| TOTAL: | 426,082 |

Fuente: Fundación Sindical, septiembre 1993, 13.

Es decir que en los primeros 29 meses del plan de convertibilidad 410 trabajadores por día quedaban sin su trabajo. En la mayor parte de los casos estos procesos de privatización han generado graves conflictos sociales derivados de la reestructuración que implicó despidos masivos. En algunos casos estos conflictos se han agravado ya que dichas empresas privatizadas eran estratégicas en la generación de empleo y en la consolidación de la estructura económica local/regional, tal es el caso de HIPASAM (Hierro Patagónico Sociedad Mixta) en Sierra Grande, o el de SOMISA en San Nicolás.

Desde otra perspectiva las distorsiones territoriales y los problemas sociales que dichos procesos de privatización pueden provocar son notables ya que existen gran cantidad de servicios privatizados en muchas

áreas que no son económicamente rentables para las empresas privadas pero que requieren indudablemente de dichos servicios ya que en muchos casos (por ejemplo el caso de los ferrocarriles) no existen otros servicios que los puedan suplantar. Como ejemplos de estas privatizaciones analizaremos la situación de ferrocarriles, la concesión de rutas nacionales y la producción de hierro y acero.

PRIVATIZACION DE FERROCARRILES ARGENTINOS

Los inicios de la privatización de los ferrocarriles argentinos se remonta al año 1991 con la venta del corredor Rosario-Bahía Blanca a la empresa multinacional TECHINT; esta privatización afectó 5,200 kilómetros de vías férreas en el corazón agrícola de la región pampeana, dedicándose dicha empresa exclusivamente al transporte de cargas. Posteriormente se licitaron las restantes líneas ferroviarias. Todas las privatizaciones que se hicieron sólo fueron para operar en el rubro transporte de mercaderías ya que es el sector de mayor rentabilidad. Este transporte aumentó su capacidad y eficiencia de carga de manera notable a partir de su privatización ---permitiendo una transferencia de la carga desde los camiones (utilizados más frecuentemente en los últimos veinte años) al tren, con la consecuente disminución de costos.

En lo que respecta al transporte de pasajeros en julio de 1992 el gobierno decidió cerrar las líneas que no se privatizaran, salvo que estuvieran tornados por las provincias. En muchos casos las provincias accedieron en mayor o menor medida a tomar algunas líneas (con déficit en sus balances de explotación) de manera tal de no perjudicar innumerables poblaciones que quedarían virtualmente incomunicadas.

Esta situación produjo un notable impacto en las poblaciones rurales en donde en muchos casos la dinámica del pueblo dependía del ferrocarril, al desaparecer el tren de pasajeros la necesidad de mano de obra descendía a los niveles mínimos de mantenimiento. En otras ocasiones en estaciones de menor tamaño las estaciones han sido directamente cerradas debido a que no se requiere personal para el control de los trenes de carga ya **[end p. 85]** que el mismo se hace en forma más flexible debido a las nuevas posibilidades tecnológicas. De esta manera muchos pueblos que subsistían pues existía movimiento alrededor de la estación de tren tienden a desaparecer.

Esta privatización de las líneas férreas afectó hasta el mes de septiembre de 1993 a 70,000 trabajadores que quedaron sin trabajo, los 25,000 restantes (ya que la cantidad total de empleados antes de su privatización era de 95,000 empleados!) fueron absorbidos por las distintas empresas privadas (*Fundación Sindical*, noviembre, 1993). La alta densidad en vías férreas en el área central del país obedece a la necesidad original de los primeros inversores ingleses de llegar a zonas agrícolas más ricas de manera de poder sacar rápidamente el cereal rumbo a los puertos de ultramar y de allí a Europa (Figura 3).

RED FERROVIARIA ARGENTINA
PRIVATIZADA Y EN DESUSO



Figura 3. Fuente: Cartas 1:500,00 IGM

PRIVATIZACION Y CONCESION DE LAS RUTAS VIALES

Aproximadamente 10,000 kilómetros de rutas viales han sido privatizadas en los últimos cuatro años, de manera tal que para circular por las mismas es necesario pagar un peaje. Dicha cifra no incluye a las rutas provinciales aunque muchas de ellas han sido concesionadas a través de acuerdos entre las provincias y los consignatarios.

El origen de las privatizaciones de la red vial se debe a la imposibilidad del gobierno central de realizar un correcto mantenimiento de las mismas a través de los correspondientes organismos (Vialidad Nacional, la cual también fue privatizada!). Los contratos de concesión fijan como responsabilidades el mantenimiento, la conservación y la mejora de las rutas concesionadas, así como su señalización e implementación de servicios anexos. Dicha privatización establece la obligación de inversión en la red vial de 1,200 millones de dólares durante 12 años, siendo el costo establecido de 0.015 dólares por kilómetro recorrido.

Esta privatización fue duramente criticada pues en todos los casos no existen vías alternativas razonables para la circulación por lo cual dichas empresas concesionarias poseen un monopolio sobre las posibilidades de movilidad en el territorio. Si a ello se agrega que los principales ejes viales confluyen en el área de Rosario y de Buenos Aires donde la intensidad del uso es el doble que en cualquier otra ruta del país se puede inferir que existen tasas de ganancias considerables.

Mientras que los niveles de tasas de ganancia que aparecen como más representativo son los que se ubican alrededor del 40% anual sobre capital propio invertido los valores extremos de tasa de ganancia, para los distintos corredores de Argentina, oscilan entre 300% y 2,400% superiores a los valores internacionales ... al mercado cautivo (monopolio de acuerdo a la inexistencia de vías alternativas) se le suma la baja inversión, brindando como resultado la seguridad de un negocio altamente rentable. (Rima, et al.)

Desde una perspectiva territorial esta situación puede traer aparejado cambios en los mapas industriales en las distintas zonas del país afectadas **[end p. 86]** por el peaje, ya que algunas localizaciones dejarán de ser rentables debido al exceso de costo del transporte, máxime teniendo en cuenta algunos productos de bajo valor unitario y de elevado peso y volumen (por ejemplo cereales y oleaginosas). De esta manera las unidades productivas o industrias que producen bienes de bajo valor unitario (cereales y oleaginosas) tenderían a localizarse en aquellas áreas de consumo (ciudades o puertos para la exportación) mientras que las posibilidades de localización de las unidades de producción de productos de alto valor unitario podría ser mucho más flexible. Es decir que la elasticidad del producto con respecto al costo de desplazamiento va a variar según el valor unitario del producto.

De un total de 40,000 kilómetros que posee la República Argentina, 10,000 kilómetros han sido privatizados (Figura 4). Si se compara esta Figura con la Figura 1, se puede observar la correlación que existe entre la red vial y la alta densidad de población, lo que corresponde a la zona central y metropolitana del país.

RUTAS EN CONCESION CON COBRO DE PEAJE



Figura 4. Fuente: Elaboracion propia en base a artículos periodísticos. 1993

PRIVATIZACION DE UNIDADES PRODUCTIVAS: EL CASO DE SOMISA E HIPASAM (HIERRO PATAGONICO SOCIEDAD MIXTA)

Entre las privatizaciones que se realizaron en los últimos años es interesante señalar el caso de SOMISA e HIPASAM, no solamente por ser empresas importantes sino porque demuestra la capacidad que tiene el plan de convertibilidad y las privatizaciones para lograr transformaciones sustanciales en el territorio aun sin existir

propuestas territoriales específicas.

La empresa SOMISA se encuentra ubicada en los márgenes del Río Parana en la ciudad de San Nicolás, a sólo 50 kilómetros de la ciudad de Rosario. SOMISA constituye la mayor fábrica de acero de la Argentina siendo su producción de arrabio, acero, palanquillas, rieles, perfiles, etc. La empresa perteneciente a la Dirección General de Fabricaciones Militares (99.98%) y a otras empresas particulares (Acindar, Bragado, etc. 0.02%), fue vendida en un 80% a la empresa Techint por 420 millones de dólares (*La Nación*).

El mayor impacto que tuvo esta privatización fue la drástica reducción del personal de 12,000 a aproximadamente 8,000 empleados lo cual impactó de manera notable en la localidad ya que aproximadamente 4,000 familias quedaron sin trabajo. Esta situación definió en un proceso de migración hacia otras áreas ya que la estructura productiva local no permitió absorber a la población cesante local. Por su parte la empresa HIPASAM se encuentra ubicada en la región patagónica, en la provincia de Río Negro en las costas del océano atlántico. Al igual que SOMISA, HIPASAM perteneció a la Dirección General de Fabricaciones Militares (73.14%) y a otras entidades tales como BANADE (26.67%), la Provincia de Río Negro (0.17%) y a Widmark y Platzer (0.003%) (*La [end p. 87] Nación*). La evolución de esta empresa está directamente ligada a la de SOMISA ya que produce pellets de hierro que se consumen en un horno de dicha empresa. Al apagarse el horno de SOMISA, lo cual sucede en medio del proceso de privatización de la misma, la empresa HIPASAM no tiene compradores que absorban todo su producción potencial.

La empresa contaba con 1000 empleados 10 que definía una población local de 7,000 habitantes, no existiendo otras actividades ajenas a dicha empresa, ya que anteriormente la localidad era simplemente un poblado dedicado a la cría extensiva del lanar y un parador en la ruta nacional hacia la Patagonia.

La crisis de SOMISA, más la deuda contraída por HIPASAM y la crisis financiera fueron los elementos que definieron su cierre y posterior despido del personal. Posteriormente la misma es traspasada a la provincia de Río Negro en vistas a un posible uso alternativo de las instalaciones. El mayor impacto que generó dicha situación fue la virtual desaparición de una localidad en la región patagónica que de acuerdo a las características naturales son importantes enclaves en el territorio y puntos vitales debido al extremo despoblamiento que existe en el área.

LA DESREGULACION DE LOS MERCADOS

Por decreto presidencial del 31 de octubre de 1991 el gobierno argentino desreguló la economía nacional. El presidente argentino afirmaba (*La Prensa*) "A partir de hoy rompemos la telaraña de un estado prebendario, asfixiante y arbitrario, que trabó la vida productiva nacional con un conjunto de innecesarias regulaciones." Esta desregulación afecta a muchos ámbitos de la vida económica nacional (*Clarín*), de la cual se pueden señalar algunos puntos :

- **Desregulación del comercio interior de bienes y servicios:** es posible la libre venta y compra de productos en todo el país, son anuladas las restricciones en dichas operaciones. Se desregulan los transportes de carga y automotores
- **Desregulación del comercio exterior:** se eliminan las cuotas y restricciones a la importación y exportación de bienes y servicios
- **Desregulación de los entes reguladores:** se disuelven aquellos organismos de orden regional y nacional que intervienen en la fijación y control de precios y producción, existe libertad de producir en cualquier parte del país y en las cantidades que los agentes privados lo dispongan. No habrá precios sostén para la producción regional.
- **Reforma fiscal:** se suprimen tasas e impuestos a la producción en diversos órdenes y jerarquías
- **Mercado de capitales:** los aranceles de las comisiones de agentes de bolsa serán fijados libremente

Nosotros vamos a hacer énfasis a dos ejemplos concretos: la desregulación de los organismos de regulación de la producción y el de líneas y rutas de transporte.

DESREGULACION DE ORGANISMOS O ENTES REGULADORES

En muchas regiones de nuestro país existían entes u organismos de regulación de precios que intentaban controlar y asegurar un precio mínimo a la producción regional ligada a un mercado oligopsónico.

El rol que tenían estos organismos era regular y asegurar un precio mínimo a la producción regional frente a un mercado oligopsónico. Esto permitía mantener un tejido productivo de pequeños productores campesinos, lo cual les aseguraba a los mismos una mínima ganancia. A partir de la desregulación y liquidación de dichos organismos los productores quedan frente a los mercados libres con una limitada capacidad de organización y gestión de su producción tanto individual como colectiva y en muchos casos frente a empresas compradoras que fijan sus precios arbitrariamente sin existir otros demandantes. Por otro lado y tal como lo afirma Gatto (1992):

[E]stas instituciones tampoco pudieron solucionar a lo largo de muchos años los problemas estructurales que afectaban la producción. En segundo lugar, la instrumentación de los subsidios vía precios finales al consumidor se desgrana en toda la cadena productiva, llegando sólo una parte de la transferencia de ingresos al supuesto beneficiario

El impacto que puede tener la desregulación de dichos mercados puede llegar a ser conflictiva en los estratos de productores más tradicionales y de menor capacidad financiera y de comercialización ya que no poseen ni los medios ni las posibilidades [end p. 88] de valorizar su producción. Si tenemos en cuenta que en estas áreas la mayor proporción de los productores son campesinos tradicionales de muy bajos recursos podemos inferir que se avecinan tiempos difíciles para las economías regionales y potencialmente grandes transformaciones en el espacio rural por el exodo de aquellos que no pueden competir en un mercado libre.

DES REGULACION DEL TRANSPORTE DE CARGAS Y TRANSPORTE

En el caso de los transportes de cargas la desregulación permitió a las empresas competir sobre algunos corredores de transporte (rutas) donde tenían el monopolio de servicios generando una mayor competencia y un mayor servicio en las mismas, en algunos casos con una disminución de precios en los servicios.

En el caso del transporte automotor este impacto fue mayor aún ya que existían por parte de las empresas mercados cautivos debido al total control y monopolio en ciertas rutas. Esto produjo una creciente competencia entre líneas de transporte de pasajeros, una amplia mejoría en la calidad de dichos servicios y por último una disminución de los precios muy importante. Asimismo esto favoreció la conectividad de algunas áreas que estaban controladas por empresas de carácter monopolístico.

CONCLUSIONES

No podemos pensar que las respuestas territoriales a este nuevo modelo económico serán lineales o de causa-efecto. Son muchos los elementos que entran en juego y aún más las posibilidades que existen a nivel local. Estos elementos son sólo algunos aspectos que creemos están generando un impacto directo sobre la estructura y organización del territorio nacional.

Una mayor libertad de los factores productivos en una estructura territorial históricamente distorsionada e hiperconcentrada como es la Argentina, donde más del 75 por ciento del capital productivo agrícola e industrial se encuentra en la región metropolitana y pampeana, y donde se concentra la mayor masa de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, nos permite aventurar un futuro de mayores concentraciones y de acentuación de las desigualdades territoriales.

Las políticas aplicadas en este ajuste estructural plantean nuevas posibilidades de desarrollo para el área central del país, ya que allí los costos de factores son sumamente menores que en el resto del territorio nacional: mano de obra abundante y barata (cualificada y no cualificada), energía, insumos industriales y agroindustriales, comunicaciones, bajo costo de transporte, y especialmente cercanía a los centros de consumo y de exportación. A esto se suman las nuevas imposibilidades de las regiones más alejadas, afectadas por el alto costo del transporte y por la escasez de oferta de bienes y servicios para la producción.

Pero por otro lado y teniendo en cuenta el nuevo tipo de política y la necesaria expansión del sector exportador como generador de divisas, podríamos afirmar que existirían ciertas posibilidades de desarrollo para algunos núcleos territoriales vinculados a los sectores exportadores. Es así que creemos que algunas áreas conectadas territorialmente con espacios de flujos de mercaderías, pueden verse positivamente afectados. Un ejemplo de ello serían las ciudades portuarias como Bahía Blanca, Necochea-Quequén, o las áreas fronterizas entre Brasil y Argentina que tendrían mayores posibilidades de desarrollo a partir de una mayor vinculación comercial y de la necesidad de reducir costos de fletes. Las áreas limítrofes con Chile, especialmente Mendoza y algunos valles del Noroeste Argentino, podrían verse eventualmente favorecidos.

Esta dialéctica territorial entre posibles macroconcentraciones y posibles bolsones de desarrollo marcará la dinámica territorial en los próximos años. Esta dependerá de la capacidad de los agentes provinciales y regionales y de la política macroeconómica global.

Por ello mismo creemos que la cuestión territorial en la Argentina es sumamente fecunda ya que permite explicar la dinámica de desarrollo capitalista que se plantea en ella. Es a su vez un inmenso laboratorio para el análisis de transformaciones territoriales dependientes y para el análisis de las reacciones y actitudes de otros agentes regionales.

Hoy más que nunca nuevas políticas de desarrollo local y regional son necesarias. Estas no pueden basarse en la existencia de un estado [end p. 89] asistencialista, sino en las capacidades regionales de generar una dinámica de captación de recursos productivos multiplicadores de empleo. Las provincias y regiones se encuentran solas en su tarea de desarrollarse. No es sólo un deber el generar posibilidades para sus habitantes sino un desafío que las enfrenta con los mercados nacionales y del mundo.

NOTAS

I. En alusión a las iniciales de los dirigentes de la transnacional argentina, Bunge y Born, autores de dicho plan.

2. Cabe señalar aquí que fue el mismo gobierno peronista el que generó todas las conquistas laborales del trabajador, y que ahora intenta cambiar.

REFERENCIAS

Abalo, C. 1991. "El plan Cavallo y las grandes líneas de la reconversión argentina," *Realidad económica*, no. 101: 5-14.

_____. 1992. "La reconversión argentina y el mercado capitalista," *Realidad Económica*, no. 105-106: 48-67.

Azpiazu, Daniel and Adolfo Vispo. 1994. "Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina," *Revista de la CEPAL*, no. 54: 129-147.

Basualdo, E., A. López and C. Lozano, 1990. "El caso argentino," *Realidad Económica*, no. 94: 7-21.

Basualdo, E. and M. Khavise. 1993. *El nuevo poder terrateniente*. (Buenos Aires).

Beaud, M. "1989. *L'économie mondiale dans les années 80. La découverte.* (Paris).

Clarín 11/1/1991

La Nación, 7/23/1990. *La Prensa*, 11/1 /1991.

La Nueva Provincia, 11/2/1990.

Fundación Sindical [Revista], Septiembre 1993.

Gatto, F. 1992. *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.* Mimeo.

Gatto, F. and A. Quintar. 1991. *Principales consecuencias territoriales del programa de transformación macroeconómica de segundo gobierno democrático.* Mimeo.

Leon, C. 1991. "El sector agropecuario durante la década de los' 80: de la euforia productivista a la crisis de la improvisación," *Realidad Económica*, No. 99: 137-144.

Nogues, I. 1988. "La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina," *Desarrollo Económico*, No. 110: 159-182.

Rima, J. C., L. Gerosi y L. Yanes, 1991. "El peaje en los caminos (o el camino hacia tasas de ganancias siderales)" *Realidad Económica*, No. 98: 118-140.

Rofman, A. s/f. *Notas sobre La crisis y el estado desde una política alternativa.* Mimeo.

Santos, Milton. 1982. *Pensando o espaço do homem.* (São Paulo).

Tarcus, H. 1992. "La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990," *Realidad Económica*, No. 107: 40-67.

Teubal, M. 1992, "Hambre, pobreza y regimenes de acumulacion: el caso argentino," *Realidad Económica*, no. III: 58-68.

Touraine, A. 1992. *Critique de la modernité.* (Paris)

ABSTRACT

Argentine society and territory have not been unaffected by the structural adjustment policies of the 1970s and 80s, indeed it may be argued that they were the most affected both in a direct and indirect manner. The last two decades have witnessed notable socio-economic changes, especially during the last four years when the economic policies of privatization of the national government unintentionally produced a modification of the national space economy, especially as a result of the transference of goods and services and the concomitant restructuring of labor that ensued. The effects of this economic transformation have begun to be noted in a new process of spatial concentration which, unless mediated by short and medium term regional policies, will accentuate preexisting territorial inequalities. [end p. 90]