

Cultura Económica

Revista Cultura Económica

Economías regionales

AÑO XXV - AGOSTO 2007

N° 69



El camino de las economías regionales
Los clusters en el desarrollo regional
El debate de la coparticipación
Localismo y globalización

CENTRO DE ESTUDIOS EN ECONOMÍA Y CULTURA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

Revista CULTURA ECONÓMICA

AGOSTO 2007 • AÑO XXV • N° 69

Contenido

Editorial

El camino de las economías regionales
The Road of Regional Economies

7

Un federalismo que todavía pugna por nacer
Juan J. Llach

10

El reconocido economista argentino Juan J. Llach se refiere, en este artículo, al siempre vigente tema del federalismo. El artículo desarrolla algunos aspectos actuales de las economías regionales y el problema de la responsabilidad fiscal. Aunque hoy se está dando un importante renacimiento de las economías locales, los distintos gobiernos nacionales siguen postergando de manera sistemática el establecimiento de un sistema fiscal de coparticipación federal que ceda las responsabilidades tributarias a los gobiernos provinciales. Llach ofrece su mirada sobre las razones de este retraso y sobre los factores que las sustentan, considerando el comportamiento de los gobiernos nacionales y provinciales. Por otro lado, señala también que sería un gran error desaprovechar el momento que el país está viviendo, en relación con la regularización de la recaudación.

Palabras clave: federalismo – coparticipación – intereses beneficiarios – potestad tributaria

The recognized Argentine economist Juan J. Llach dedicates this article to the current issue of federalism. The article describes some present aspects of the regional economies, and the problem of fiscal responsibility. Though today a very important rebirth of the regional economies is taking place, the different governments continue delaying the establishment of a fiscal system of federal co-participation that yields the tributary responsibilities to the provincial governments. Llach offers his view on the reasons for this delay, and on the factors that sustain them. On the other hand, he also indicates that it would be a great mistake to fail in taking advantage of the moment that the country is going through.

Key words: federalism – co-participation – beneficiary interests – power of taxation

Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales: una explicación del estancamiento 15
Marcelo Capello y Alberto Figueras

Los autores recurren a la hipótesis de la “enfermedad holandesa” para aproximar una explicación al tema de la falta de convergencia en el desarrollo entre las provincias pobres y ricas de nuestro país. La clave para entender esta brecha pasaría por el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, a partir del actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Según Capello y Figueras, las características de fuerte peso redistributivo del régimen pueden estar generando en las provincias pobres menos incentivos a la producción de manufacturas industriales.

Palabras clave: convergencia – enfermedad holandesa – coparticipación federal de impuestos – transferencias – manufacturas industriales

The authors resort to the hypothesis of the “Dutch disease” to bring an explanation to the lack of convergence in the development between poor and rich provinces of our country. The key to understand this gap would be the system of intergovernmental transfers from the national government towards the subnational governments, within the federal co-participation regime. According to Capello and Figueras, the characteristics of the redistributive regime could produce fewer incentives to the production of industrial manufactures in the poor provinces.

Key words: convergence – Dutch disease – fiscal co-participation – transfers – industrial manufactures

Políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales 25
Patricio Millán–Smitmans

Este artículo es una reflexión basada en el informe “Empleo y Desarrollo Social” publicado por el Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina, en cuya preparación participaron los investigadores Jorge Colina, Osvaldo Giordano y Marcelo Marzocchini. Mediante la aplicación del índice Gini en las distintas regiones del país, el autor señala la enorme diferencia en la distribución del ingreso entre las regiones Centro, Sur y Norte del territorio nacional. Tal diferencia tiene corolarios evidentes que no son considerados por las políticas públicas que el gobierno nacional mantiene con los gobiernos provinciales y con las regiones empobrecidas. El artículo propone una descentralización que permita el desarrollo de las potencialidades de cada región.

Palabras clave: índice de Gini – PBI – políticas públicas – “ayudas” descentralización

This article is a reflection based on the report “Employment and Social Development” produced by the researchers Jorge Colina, Osvaldo Giordano and Marcelo Marzocchini of the Department

of Economics of the Catholic University of Argentina. Using the Gini index for the different regions of the country, the author shows the enormous differences in the income distribution between the Central, South and North regions of Argentina. Such differences have evident consequences that are not currently considered by the national government's public policies in relation to provincial governments and impoverished regions. The article proposes decentralization as a means for the development of each region.

Key words: Gini index – GIP – public policies – “aids” – decentralization

La coparticipación federal de impuestos: una propuesta para salir del actual galimatías

32

Victor S. Groppa

Las dificultades para compatibilizar la organización política de un país con la actividad económica que en él se desarrolla se manifiestan especialmente en la formulación de su modelo tributario y en particular en los métodos de asignación de los recursos fiscales comunes. En nuestro país los criterios para resolver estos conflictos no se elaboraron a partir de análisis económicos optimizadores ni con un sentido superador de los desequilibrios regionales. Más bien consolidaron situaciones de hecho, respondiendo a disputas impulsadas por la emergencia. Por otra parte, se corre el riesgo de proponer soluciones de aparente simplicidad y corresponsabilidad, pero que encierran dificultades de instrumentación jurídica y de gestión que pueden generar nuevas asimetrías y conflictos. En este artículo, el autor propone la elaboración de modelos de asignación fiscal que armonicen la técnica jurídica con la realidad económica y procuren la equidad, la eficiencia y la corresponsabilidad de los protagonistas.

Palabras claves: Constitución nacional – modelo tributario – recaudación potencial y real – organismo fiscal federal

Difficulties to match the political organization of a country with its economic activity become evident in the formulation of its tributary model and particularly in the methods of allocation of its common fiscal resources. In Argentina, the criteria to solve these conflicts have not been the result of an optimizing economic analysis; nor have they been made aiming to overcome regional imbalances. Rather, they have consolidated the *status quo*, responding to emergency generated disputes. On the other side, there is the risk of proposing solutions of apparent simplicity and mutual responsibility which imply severe difficulties regarding legal and managing implementation that may generate new asymmetries and conflicts. In this article, the author proposes the elaboration of models of fiscal allocation which harmonize legal technique with economic reality and pursue fairness, efficiency and the responsibility of the actors involved.

Keywords: national constitution – taxation model – potential and real tax collection – federal fiscal organism

Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo 38

Antonio Vázquez-Barquero

El artículo presenta una interpretación de los factores que explican el surgimiento de los *clusters* y aglomeraciones de empresas, y de los mecanismos a través de los que se desarrollan y se transforman. La discusión se plantea desde la perspectiva del desarrollo económico. Se argumenta que la organización espacial de la producción es un fenómeno asociado con la dinámica económica de las ciudades y de las regiones y con las estrategias de organización y de localización de las empresas, y se sostiene que las fuerzas del desarrollo como la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano y el cambio institucional son factores que condicionan las decisiones estratégicas de la empresas, y por lo tanto, la organización espacial de la producción.

Palabras clave: clusters – milieus – redes – globalización – ciudades – desarrollo

The paper presents an interpretation of the factors that make the clusters and agglomerations of firms emerge, and the mechanisms through which they develop and change. This question is discussed from the perspective of economic development. The paper argues that the spatial organization of production is a phenomenon associated with the economic dynamic of cities and regions and with the organization and location strategies of firms. It maintains that the development forces (diffusion of innovation, urban development and institutional change) are factors that condition the firm's strategic decisions and so, the spatial organization of production.

Keywords: clusters – milieus – networks – globalization – cities – development

El Noroeste argentino como cultura regional 58

Gaspar Risco Fernández

El Noroeste argentino conforma una región del país que, con el paso de los años, no ha definido una identidad local. Su cultura es el resultado de la superposición y el movimiento de las distintas poblaciones que lo han habitado. El NOA, entonces, se presenta como un espacio definido por la diversidad. Gaspar Risco, reconocido intelectual tucumano, explica que las distintas culturas fueron ocupando el territorio por medio de la yuxtaposición y no a través del diálogo con la cultura precedente. El artículo también considera la interacción que, a lo largo de los años, ha tenido el NOA con el resto del país. Finalmente, el autor llama a una reconversión de esta región que se dirija a la conformación de un “nosotros” unificador, pero constituido por el diálogo intercultural.

Palabras clave: identidad étnico-cultural – proceso histórico – cultura – NOA

The northwest of Argentina (NOA) is a region of the country that, throughout the years, has not defined a local identity. Its culture is the result of the superposition and the movement of the different groups of inhabitants that have lived in the territory. Therefore, the NOA presents itself as a space defined by diversity. Gaspar Risco, a recognized intellectual from Tucumán, explains that the different cultures occupied the territory by means of juxtaposition and not through dialogue with the preceding culture. The article also considers the interaction that the NOA has had with the rest of the country. Finally, the author calls upon a transformation of this region, oriented to the conformation of a unifying “us”, as a result of intercultural dialogue.

Key words: ethnic-cultural identity – historical process – culture – NOA

Mendoza: idiosincrasia y hábitat
Abelardo Pithod

64

Abelardo Pithod describe en su artículo la interacción entre la cultura y el hábitat de Mendoza a partir de su experiencia vital como habitante de la misma. El autor explica las condiciones geográficas y climáticas que afectaron desde siempre el territorio mendocino. El espacio inhóspito y el clima hostil son la nota característica. Frente a estas condiciones, el importante desarrollo y toda la historia de Mendoza manifiestan la férrea voluntad de sus habitantes que han sido capaces de sobreponerse al malestar que el clima produce para dar forma a la región que hoy conocemos.

Palabras clave: personalidad – clima – “existencial” biológico – viento Zonda

Aberlardo Pithod describes in his article, as a native of the area, the interaction between culture and environment in the province of Mendoza. The author explains the geographical and climatic conditions that have always affected the territory of Mendoza. The unwelcoming space and the hostile weather are the defining characteristics. In this situation, the impressive development and the whole history of Mendoza show the strong will of its inhabitants, who have been able to overcome the difficulties of the weather, turning this territory into the prosperous region that we know today.

Key words: personality – weather – biologic “existential” – Zonda wind

Localismo y globalización: una mirada desde el Noroeste
Gregorio Caro Figueroa

68

La Argentina comenzó a notificarse de la idea de globalización cuando el concepto de región ya había sido archivado, o sobrevivía en declaraciones para justificar la creación de burocracias interprovinciales. Un momento en el que crujía el federalismo, se multiplicaban impulsos localistas y reverdecían sueños de autarquía. De esta forma, el desembarco de la globalización se superpuso al

fracaso de la regionalización y a la crisis del federalismo. Una vez más, la Argentina afronta los desafíos que plantean los cambios en el mundo y su inserción en él, sin haber resuelto sus problemas en la relación Nación-provincias, y los de éstas entre sí, en el marco de una agenda de convivencia nacional y de estabilidad institucional.

Palabras clave: localismo – “globalismo” – articulación – federalismo

Argentina started to notice the arrival of globalization, when the concept of region had been discarded, or survived only in declarations that justified the creation of interprovincial bureaucracies. A time in which federalism was in crisis, localist impulses were arising and autarchy dreams were reflowering. Therefore, in this country, the arrival of globalization, the failure of regionalism and the crisis of federalism were simultaneous phenomena. Once again, Argentina confronts the challenges of a changing world, without having solved its problems in the relation between the Nation and the provinces and the provinces among themselves, in the context of an agenda of national coexistence and institutional stability.

Key words: localism – “globalism” – articulation – federalism

Reseñas de libros

76

Books' Reviews

Ética, desarrollo y región. Hacia un regionalismo integral de Juan Carlos Scannone y Daniel García Delgado (compiladores)

76

Sergio De Piero

Hacia una historia local inteligible e inteligente de Sara Mata

77

Gregorio Caro Figueroa

El camino de las economías regionales

Si bien desde su constitución política en 1853 la Argentina se definió como un país federal, en la práctica su constitución *real* nunca logró reflejar ese ideal. Por el contrario, nuestro país sufre hasta ahora el síndrome de un federalismo frustrado.

Configurado desde el punto de vista físico de un modo mediterráneo, del centro hacia el norte con su primer puerto natural hacia el Atlántico en Buenos Aires (tal como lo describió con gran claridad en muchas de sus obras el pensador santiaguense Bernardo Canal Feijóo), ha sido, ante todo, el proceso de formación histórica de nuestro país el que lo ha llevado a la actual situación.

Constituido desde el Alto Perú (actual Bolivia) como zona de aprovisionamiento agrícola-ganadero de la gran ciudad minera del Potosí, el llamado “Tucumán” (que abarcaba no sólo a la actual provincia de Tucumán sino a todo el noroeste argentino, incluida Córdoba) fue –tal como lo señalan todos los historiadores pero especialmente y con gran elocuencia Daniel Larriqueta– la primera versión del proyecto “argentino.” Se trataba de un proyecto “alto-peruano”, venido de “tierra adentro,” pensado desde las regiones, con Buenos Aires apenas como punto de salida pero nunca como centro absorbente.

Esta primera “Argentina” fue reemplazada por el proyecto opuesto concebido a fines del siglo XVIII por la España reformista de los Borbones que dió una vuelta completa al mapa del futuro país. Buenos Aires y la región pampeana, con una riqueza más adaptada a las necesidades de la época y abierta a las nuevas rutas internacionales del Atlántico, se convertiría gradualmente en cabeza del país. Por otra parte, las demás regiones y ciudades fundadoras –en otro tiempo poblacional, política, económica y culturalmente muy superiores a la futura capital– fueron quedando como un “resto” que, a medida que se avanzaba hacia el norte, se iría volviendo cada vez más marginal y atrasado.

La era independiente no modificó esta situación sino que, por el contrario, la profundizó cada vez más. De hecho, tanto los unitarios, como Rosas, Mitre, Roca, Yrigoyen, Justo, Perón y los gobiernos

militares fueron montando progresivamente un sistema político y económico que hasta hoy rige la relación entre el poder central de Buenos Aires y las demás regiones y provincias. Partiendo de la base de un presidencialismo omnímodo pensado, incluso por Alberdi, teniendo como modelo de autoridad al caudillo, el poder ejecutivo situado en Buenos Aires ha tendido siempre no sólo a absorber a los otros dos poderes nacionales (judicial y legislativo), sino también a constituirse en el “gran elector” de las autoridades provinciales, el “gran recaudador” de impuestos y el “gran distribuidor” de recursos y subsidios para las provincias.

Si bien este modelo de presidencialismo porteño en alianza con las elites políticas o económicas provinciales tuvo un éxito importante durante la generación del ochenta e incluso más adelante –al menos para la económicamente exitosa región pampeana y para algunas pocas regiones norteafricanas que se fueron incorporando selectivamente al progreso (como, por ejemplo, Tucumán con su floreciente industria azucarera)– se trató de un esquema apto sólo para una sociedad poco sofisticada que aceptaba con facilidad este manejo “familiar” de la cosa pública y que además sufría sin protestas el costo de marginar a regiones enteras del país.

Incluso el proyecto peronista, que se presentó a sí mismo como una reivindicación de la Argentina “altoperuana”, no hizo más que continuar el sistema centralista creado por los conservadores, aunque ya no con el estilo disciplinado, austero y hasta cierto punto visionario de aquellos.

Como resultado de este proceso, la Argentina sufre hoy un sistema fuertemente distorsionado de gobierno económico del país, especialmente en las áreas fiscal y tributaria, que obstaculiza el desarrollo de las distintas economías regionales de acuerdo a sus auténticas posibilidades. Éstas últimas permanecen subordinadas al juego nacional del clientelismo político condicionado por las buenas o malas relaciones que cada autoridad provincial o municipal tenga con el presidente de turno residente en la capital.

Esta situación se agrava hoy aun más en un contexto de interdependencia global en el que las economías regionales han dejado de ser tan dependientes de las decisiones macroeconómicas de los gobiernos nacionales, para convertirse en unidades económico-culturales más flexibles, capaces de integrarse por sí mismas no sólo con el resto de las regiones de un mismo país, sino incluso con otras regiones del mundo complementarias comercial o culturalmente.

A partir de este planteo, en este número de *Cultura Económica* presentamos el análisis del problema de las economías regionales en la Argentina desde tres perspectivas principales. Por un lado, nos acercamos al tema desde la perspectiva económica argentina a través de las colaboraciones de Juan José Llach, Marcelo Capello y Alberto Figueras, Patricio Millán y Víctor Groppa. Estos autores

coinciden en la descripción de la actual situación de florecimiento de las economías regionales, señalan las graves distorsiones existentes, especialmente en el campo fiscal y tributario, y proponen soluciones diversas.

Por otro lado, el artículo de Antonio Vázquez-Barquero, importante representante de la teoría del crecimiento endógeno en España, nos muestra una versión actualizada de la relevancia de las economías regionales en la perspectiva de las teorías más modernas sobre el tema.

Finalmente, el número concluye con una mirada cultural de la cuestión, con el aporte del filósofo tucumano Gaspar Risco Fernández, el sociólogo mendocino Abelardo Pithod y el ensayista y periodista salteño Gregorio Caro Figueroa.

C.H.

Un federalismo que todavía pugna por nacer*

JUAN J. LLACH

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 10-14

Hay en la Argentina un nuevo federalismo que pugna por nacer, enfrentando en lucha desigual a un centralismo que se declama federal y que crece munido de una cuantía inédita de rentas fiscales expropiadas. Es sabido que nuestra organización federal no ha podido realizarse cabalmente desde el nacimiento mismo de la patria, pero la cuestión tiene sorprendente actualidad porque hoy sería posible lograrlo gracias al impulso de cambios de vasto alcance. La economía no lo es todo, pero es evidente que la valorización mundial de la mayor parte de nuestra producción ha abierto posibilidades inéditas al desarrollo del Interior. La imagen más elocuente para mostrarlas sería la de un mapa de la Argentina en el que una palanca eleva el nivel del país y, en mayor o menor medida, el de todas sus provincias, pero muy poco el del conurbano bonaerense. Nada menos que el revés del guante de la geografía económica y social, vigente desde hace muchas décadas. La palanca ha sido movida por dos fuerzas actuando de consuno, la suba de precios de nuestros productos y la devaluación, que han favorecido más al Interior que al conurbano y más al campo, a las ciudades medianas y a los pueblos que a las grandes concentraciones urbanas. Hay matices, porque la ciudad de Buenos Aires se ha beneficiado por las mismas razones con el turismo y la construcción, y Rosario se desarrolla notablemente al impulso del agro y la industria, como también de una buena administración.

Ambas fuerzas permiten también afianzar o revitalizar actividades tradicionales como la agricultura pampeana o la ganadería ovina y

dan lugar a nuevos desarrollos como la expansión de la frontera agropecuaria hacia el Norte, el Oeste y el Sur, la minería en el NOA, en Cuyo y en la Patagonia, el notable salto cualitativo de la industria avícola, la miel y variados emprendimientos frutícolas y hortícolas. Pero salvo en la minería, cuyas limitaciones surgen de querellas ambientales irresueltas, estos desarrollos están acotados por los impuestos y restricciones a las exportaciones que, sin que muestren entenderlo sus impulsores, perjudican mucho más a las regiones no pampeanas, las más pobres. El perjuicio a la exploración y explotación de petróleo y gas es evidente. La carne vacuna, los lácteos y la industria forestal son otros ejemplos elocuentes del perjuicio general, por ser actividades en las que la Argentina está a la vanguardia de la productividad mundial. Aquí le caben responsabilidades no sólo al gobierno sino también al sector privado, que todavía no ha mostrado propuestas superadoras, capaces de compatibilizar la exportación y el consumo interno y de impedir que lo único que le llegue de estas promisorias oportunidades al habitante de las grandes ciudades sean los alimentos encarecidos.

1. El renacer de lo local

El segundo cambio que abre la posibilidad hacia un federalismo más genuino es la tendencia al renacer de lo local que, como renovada vuelta de tuerca de la democratización, se observa en todo el mundo. Al amparo de la globalización y de

bloques económicos o políticos de alcance continental que posibilitan y acotan los poderes nacionales, las regiones, los estados subnacionales y las ciudades van ganando más y más autonomía, de hecho o de derecho. Los ejemplos proliferan por doquier, desde el Reino Unido hasta Bolivia y desde la ex Unión Soviética hasta Indonesia. Es esta tendencia la que acuna la llamada “territorialización” de la política, el auge de los políticos “dueños” de un territorio y al margen de los partidos nacionales, usada con y sin objetividad para interpretar las recientes elecciones argentinas. Ya hace tiempo la había intuido ese notable político norteamericano que fue Thomas “Tip” O’Neill al decir que “toda política es local”.

¿Hasta qué punto existen en la Argentina bases para desarrollos de provincias más genuinamente autónomas, más a tono con esta tendencia universal? Ellas requieren no sólo economías vibrantes, sino también sociedades civiles fuertes, bien repartidas en el territorio, amigadas con el mundo y con gobiernos capaces de recaudar y gastar sus propias rentas. Una de sus expresiones típicas son los desarrollos locales en racimo, en los que la producción de las materias primas interactúa con las instituciones de la sociedad del conocimiento y les agrega valor con mayor capital humano, nuevas tecnologías y buenos gobiernos locales, generando así estructuras sociales cualitativa y cuantitativamente más ricas e integradas. Todavía son escasas las realidades que puedan aspirar aquí a cumplir tales exigencias. Se las ve afianzarse en los casos canónicos de la industria aceitera, la vitivinicultura cuyana, la fruticultura del Alto Valle, Rafaela, la maquinaria agrícola o la tecnología de punta del Balseiro y el INVAP en Bariloche, y se insinúan en casos tan dispares como incipientes polos tecnológicos en varias provincias, incluyendo la experimentación con el hidrógeno combustible en Pico Truncado, o desarrollos recientes como la vitivinicultura austral en San Patricio del Chañar (Neuquén), por citar apenas algunos. Pero las posibles cunas de un federalismo renovado son incipientes y frágiles para poder fortalecer realmente la organización federal. Contra ello conspiran no sólo la represión productiva por las limitaciones a la exportación

y, por cierto, las resistencias de muchos gobiernos subnacionales a recaudar y administrar responsablemente lo suyo, sino también la apropiación de buena parte de la renta fiscal de las provincias y su concentración en manos de los *príncipes nacionales*.

2. La coparticipación, eterna postergada

Desde 1996 se incumple el mandato constitucional de contar con una ley de coparticipación federal, pero nunca como ahora ha existido en el país semejante expropiación proporcional de rentas fiscales ni el arbitrio de utilizarlas para la construcción de un poder con vocación hegemónica y que ahora no se limita a cooptar voluntades de provincias sino también de municipios, con la fuerza de un irresistible vendaval que arrasa con los sueños de construcciones autonómicas locales.

Si nos remontáramos en el tiempo podríamos afirmar también que hace muchas décadas que la Argentina no tiene una buena ley de coparticipación. En verdad, quizás nunca la ha tenido y, con seguridad, el sistema no ha cumplido su principal razón de ser que, más allá de los criterios devolutivos de rentas a las jurisdicciones generadoras de los impuestos, no es otro que reducir las desigualdades de niveles de vida entre las provincias argentinas. En otros aspectos la situación actual del federalismo fiscal en la Argentina tampoco es satisfactoria. El sistema vigente tiene efectos negativos sobre la competitividad y sobre la correspondencia fiscal¹. En el primer caso, porque el IVA es un impuesto que, en países con altas tasas de interés, tiene sesgos contrarios a la inversión, a las pymes y a las exportaciones. Y, además, ante la amputación de sus potestades tributarias, provincias y municipios viven creando todo tipo de gabelas contrarias a la inversión. En cuanto a la correspondencia fiscal, dado el desmesurado desequilibrio fiscal vertical², y al no tener las provincias y los municipios responsabilidades de recaudación en concordancia con sus gastos, el sistema fomenta la irresponsabilidad fiscal. Lo que es peor, se distorsiona de raíz el sano funcionamiento de la democracia representativa, que requiere que el

ciudadano contribuyente, el beneficiario del gasto público y el pagador de impuestos sea una y la misma persona.

Es más que oportuno entonces preguntarse cuáles son las razones de esta dificultad, que ha tomado la forma de una suerte de conservadorismo de la coparticipación. Los sucesivos arreglos, algunos plasmados en ley, otros no, no son sino empates resultantes de los paralelogramos de fuerzas nacionales y provinciales, tendientes, en última instancia, a mantener el *statu quo*. Para desentrañar estas razones repasaremos brevemente algunos indicios del comportamiento de las provincias, de la Nación y de sus gobernantes.

Las provincias(1): el mito de Eldorado. Cualquiera que recorra el Interior de nuestro país, de Sur a Norte y de Este a Oeste, podrá constatar que, como si viviéramos aún en las épocas de *Eldorado*, tiene fuerte vigencia la idea mítica de que una entidad llamada “la Nación” tiene a su alcance un tesoro inagotable al que puede y debe acceder para proveer de recursos a la provincias, injustamente marginadas de tal Tesoro. Aun después del *default* de la deuda pública, la fantasía continúa viva, como puede advertirse en las quizás insalvables dificultades para acordar una nueva ley de coparticipación. Dada la persistencia del mito cabe preguntarse si en verdad es tan sólo eso. Y resulta que no lo es. Desde hace más de 70 años, la Nación ha recurrido a impuestos no legislados o distorsivos, como la inflación y las retenciones a las exportaciones, mediante los que se ha apropiado de rentas que dudosamente le correspondían. Esto ha ocurrido especialmente en tiempos de crisis, pero no sólo en ellos. Y tal ha sido la “magia” del estado nacional que hasta pudo crear “de la nada” recursos genuinos para las provincias; como ocurrió durante la vigencia de la ley de convertibilidad, el único período en el que la Nación no generó renta para sí misma con impuestos distorsivos, sino renta para las provincias mediante impuestos legislados y coparticipados. En otro orden, la Nación también dio vida al mito porque, cada vez que fue necesario, procedió a salvatajes que impidieran al menos parcialmente la quiebra generalizada de provincias en dificultades.

Las provincias (2): la colusión entre gobernantes y contribuyentes. El mito aludido ha resultado ampliamente funcional para eximir a las provincias de la responsabilidad de recaudar. Para qué hacerlo si con el paso del tiempo aparecería la Nación generando recursos de algún modo. Y, sobre todo, por qué hacerlo, si esto implicaba tener que dar la cara recaudadora, no sólo ante la gran masa de los electores, sino quizás principalmente ante los empresarios y terratenientes locales financistas de campañas políticas. Así, ha resultado funcional al sostenimiento de las clases políticas provinciales, –en algunos casos, verdaderas oligarquías– echar sobre las espaldas de la Nación la responsabilidad de recaudar. Aún hoy, a ciento cincuenta años de la primera Constitución Nacional, son pocas las provincias que tienen los catastros y registros de contribuyentes dispuestos de forma tal que les sea posible recaudar correctamente. En fin, hasta tiempos muy recientes³, ninguna provincia y ninguno de sus gobernantes, ha propuesto seriamente reapropiarse de las bases impositivas que, en algunos casos, les fueron expropiadas por la Nación desde la malhadada teoría de la concurrencia de fuentes tributarias entre ambos niveles de gobierno, que cobró vida en la última década del siglo XIX.

La Nación (1): su mito. No sólo las provincias tienen un mito. La Nación también, y consiste en su relato de las crisis fiscales y de sus causas. Por un lado, todas las crisis tienden a explicarse en función de la irresponsabilidad fiscal de las provincias, inclusive la crisis de la convertibilidad, cuando es evidente que en ella influyeron, en gran medida, decisiones de la Nación. Por otro lado, dentro del mito nacional, son también las provincias las culpables de que nunca se haya podido acordar una buena ley de coparticipación. Estos mitos han sido muy fomentados por la profesión de los economistas y por los organismos internacionales, muchas veces actuando de consuno.

La Nación (2): sus príncipes. La realidad, sin embargo, es bien diferente al mito. Los príncipes nacionales, tanto en la Casa Rosada como en el Congreso, no se han mostrado hasta hoy demasiado molestos con la situación. La prueba más concreta es que

desde 1996 hasta la fecha ninguno de ellos ha formulado una propuesta de coparticipación federal políticamente viable y técnicamente correcta. Ha habido, sí, esbozos, pero aun ellos no fueron impulsados con el ahínco que las circunstancias impondrían si de verdad se deseara cambiar el estado de cosas. Menos aun hablar de una propuesta que implicara la cesión de responsabilidades tributarias a las provincias, el único hilo de Ariadna que conduce a la salida del laberinto. Es bien claro que el actual estado de cosas otorga considerable poder a los príncipes nacionales, obviamente en el Poder Ejecutivo, pero también en el Congreso. Porque el hacer crónica la crisis y los reclamos, da lugar al lamentable espectáculo, repetido varias veces al año, de los gobernadores desfilando por Buenos Aires para pedir favores, para negociar beneficios.

Intereses beneficiarios subyacentes. Además de los príncipes nacionales, ¿quiénes han sido beneficiarios de este empate conservador de la coparticipación federal? Sin ninguna duda, los evasores consuetudinarios están entre los principales. Como lo hemos mostrado en otro lugar, la evasión impositiva en la Argentina está fuertemente concentrada en los sectores medios y altos de la sociedad⁴. Contrariamente al mito popular, en los sectores más concentrados de la economía, la evasión es sustancialmente menor. En las actividades agropecuarias, la construcción, las pymes manufactureras, el comercio, los restaurantes y hoteles y los servicios profesionales –todos ellos con gran presencia de empresas medianas y de sectores sociales medios– se genera cerca del 70% de la evasión impositiva total. Se trata, ciertamente, de sectores de más difícil control y a los que sólo podría llegarse efectivamente con una devolución de potestades tributarias. Pero a ello se opone la colusión de intereses entre autoridades locales y contribuyentes antes aludida. Tampoco es casual, en fin, que haya una superposición significativa entre el sector social del que provienen la mayor parte de los funcionarios públicos de los tres poderes del estado y de los tres niveles de gobierno y, por otro lado, los sectores más evasores, es decir, las clases medias y altas. Mientras tanto, los pobres pagan sus impuestos y el sistema impositivo

argentino tiene un perfil claramente regresivo. Por cierto, a todo esto contribuye el típico círculo vicioso de la tributación, con elevadas alícuotas altas que colocan a muchas actividades y sectores sociales ante la alternativa de evadir o salir del mercado y no poder mantener un nivel de vida.

Acéptese o no el análisis anterior, es evidente que son realmente muy poderosas las fuerzas del paralelogramo que conduce al empate conservador de la coparticipación, ahora transformado en un centralismo fiscal casi sin precedentes. Una propuesta superadora no sólo debe ser técnicamente correcta, sino también atender a las razones de las provincias, de los municipios y de la Nación. Desde mi punto de vista, debe haber dos ejes centrales de la propuesta. El primero, generar un fondo de asignación específica para la formación de capital humano, clave para lograr el objetivo de equidad regional que está en el corazón de la coparticipación. El segundo debe ser la devolución de potestades tributarias a provincias y municipios. Estos se agregan a otros puntos más conocidos y sobre los que existe mayor consenso, tales como mecanismos de responsabilidad fiscal y ahorro público anticíclico y el organismo fiscal federal supervisor. Va siendo hora de que la Nación, las provincias y los municipios entiendan que el único Tesoro genuino que queda por descubrir es el de un sistema impositivo que permita combatir eficazmente la evasión mediante su aptitud para permitir el crecimiento y basarse en la responsabilidad fiscal y en una democracia más genuinamente representativa.

Entre tanto, muchas cosas podrán afirmarse de este centralismo disfrazado de federal del siglo XXI, menos su naturaleza progresista. Es, por definición, reaccionario, porque va a contramano de las tendencias universales y está desaprovechando la oportunidad, que se nos ofrece por vez primera, de construir al fin un país equitativo y federal, como lo manda su Constitución.

Referencias bibliográficas

Llach, Juan J.; Llach. Lucas (2000). *Qué hacer con el IVA: una reforma para crear y cre-*

cer. Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Sociedad Rural Argentina.

Llach, Juan J. (2001). "El caso argentino. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa en la Argentina". Asociación Argentina de Economía Política; Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas; e IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*, México: Editorial Porrúa (475-513), 2003.

Llach, Juan J.; Piffano, Horacio; Llach, Lucas; Harriague, M. Marcela; De Flood, Cristina V. (2001). *Un nuevo contrato fiscal federal*. Cámara de Exportadores de la República Argentina y Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria.

Llach, Juan J.; Harriague, M. Marcela; O'Connor, Ernesto (2002). *Inteligencia tributaria: estimaciones de la recaudación potencial de los impuestos nacionales y de las diferencias con la recaudación real y bases*

para poner en práctica un sistema inteligente de control de la evasión. Trabajo realizado para la AFIP.

* La primera parte de este artículo fue publicada en el diario *La Nación* el 18 de julio de este año.

¹ Juan J. Llach y Lucas Llach (2000); Juan J. Llach (2001); Juan J. Llach, Horacio Piffano, Lucas Llach, M. Marcela Harriague y Cristina V. de Flood (2001).

² La correspondencia fiscal tiene varias definiciones. Aquí la utilizamos para referirnos a aquella situación en la cual, dentro de un territorio definido, cada unidad de toma de decisiones (hogar, familia) es la sede de ciudadanos electores que son al mismo tiempo contribuyentes y beneficiarios del gasto público financiado con estas rentas. El desequilibrio fiscal vertical es, típicamente, la situación en la que los gobiernos subnacionales participan en menor medida en la recaudación impositiva que en los gastos con ella financiados.

³ En los últimos dos años, los gobernadores de las provincias de Salta y Neuquén han hecho distintas propuestas de recuperación de las bases impositivas.

⁴ Juan J. Llach, M. Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2002).

Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales: una explicación del estancamiento

MARCELO CAPELLO Y ALBERTO FIGUERAS

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 15-24

¿Cómo se explica que en Argentina, a pesar de la existencia de un sistema de transferencias fiscales redistributivo entre provincias, que ya lleva varias décadas, no se observa un proceso de convergencia económica entre las jurisdicciones pobres y ricas? Intentar hallar algunos elementos explicativos a esta pregunta constituye el principal objetivo de este trabajo¹.

Entendemos que la existencia de un sistema de transferencias fiscales fuertemente redistributivo, tal como funciona en Argentina, puede generar un fenómeno tipo *enfermedad holandesa* en los gobiernos subnacionales, que deteriora las posibilidades de crecimiento de la producción de manufacturas en las provincias más beneficiadas por el reparto de la renta fiscal nacional, y con ello sus posibilidades generales de progreso económico.

Para intentar responder estos interrogantes se plantea, primero, una breve revisión del fenómeno de la *enfermedad holandesa*. En la segunda sección se presentan las principales características de un modelo simplificado de comercio y transferencias fiscales entre provincias de un país, y los resultados de algunas simulaciones hipotéticas emanadas del mismo. Se intenta así captar los cambios producidos en las variables endógenas del modelo ante modificaciones en el grado de benevolencia de los gobiernos provinciales y/o en el grado de redistribución del sistema de transferencias fiscales existente. La tercera sección muestra hechos estilizados de las provincias argentinas que permiten inferir provisoriamente la presencia del fenómeno planteado como conjetura central

del trabajo. Posteriormente se efectúan comentarios adicionales acerca de las balanzas de pagos regionales y los ajustes en los mercados de factores locales, presentando luego las reflexiones finales del trabajo.

1. La *Enfermedad Holandesa*: enfoque general y el caso de las jurisdicciones subnacionales

Se suele definir como bienes transables a aquellos que participan del comercio internacional, y como no transables a los que no lo hacen². Dado que los últimos no se comercializan con otro país, su producción interna siempre debe coincidir con su demanda. No ocurre lo mismo con los transables, ya que podrían no coincidir exportaciones con importaciones, y existir una balanza comercial favorable o desfavorable para el país.

La relación de precios (o precio relativo) entre bienes transables y no transables (P_T/P_N) se puede definir en realidad como el tipo de cambio real en una economía con estos dos tipos de bienes³. Un aumento en dicha relación alienta la producción de bienes transables pero desalienta su consumo interno, y viceversa ante una caída en la misma.

Si por algún motivo inicialmente el ingreso y la demanda total en un país están deprimidos, resultará baja la demanda tanto de bienes transables como no transables. En este último caso, la producción también será baja (pues debe coincidir la demanda interna con la oferta interna), con lo que los

recursos se volcarán a la producción de los primeros⁴, con lo que esta superará a la demanda, y existirá superávit comercial.

Para niveles altos de ingresos y demanda ocurrirá la situación inversa: déficit comercial en bienes transables (elevada demanda, baja producción) y alta demanda y producción de no transables. Así, un aumento en la demanda interna significa un desplazamiento de la producción y los recursos productivos desde los bienes transables a los no transables, para poder satisfacer la demanda de los segundos, que sólo se pueden producir localmente. Ergo, existirá un nivel de ingreso intermedio entre los dos anteriores en que la balanza comercial resultará equilibrada (equilibrio interno y externo).

Cuando un país tiene déficit comercial se está endeudando para financiarlo, desequilibrio que de mantenerse mucho tiempo puede derivar en un posterior ajuste, como mecanismo para generar los superávit comerciales que permitan pagar el endeudamiento acumulado⁵.

Si por algún motivo exógeno declina la demanda total de consumo (tanto de bienes transables como de no transables), baja la producción de los segundos, y se liberan recursos para aumentar la producción de los primeros, que no se encuentran limitados por la demanda local (tienen acceso a los mercados internacionales). Así, se regenera el resultado comercial no sólo por una caída en el consumo de no transables, sino también por aumento en la producción de bienes transables.

En realidad, las vías por las cuales pueden lograrse tales ajustes en la práctica suelen ser, alternativamente, dos: 1) Devaluación de la moneda local, que mejora el precio relativo P_T/P_N , y así incentiva mayor producción y menor consumo de transables; 2) Deflación de los precios de los bienes no transables, lo cual requiere también flexibilidad en los precios de los factores productivos⁶.

Si en vez de un país (con un tipo de cambio pasible de devaluación o depreciación) se trata de “provincias” (o regiones, departamentos o partidos), que carecen de moneda propia, la primera alternativa mencionada queda descartada; y la segunda vía de ajuste resulta ser prácticamente la única

posible para las jurisdicciones subnacionales que presentan problemas de exceso de demanda y desbalance comercial. Aunque esta característica requiere de mercados de factores de la producción lo suficientemente flexibles, para dar lugar al proceso de ajuste.

En el caso de las provincias que conforman un país pueden existir casos en que se presenten puntos de alta demanda y déficit comercial, pero que no necesariamente requieran de un posterior ajuste con el objeto de revertir dicho desequilibrio. Ello suele ocurrir como consecuencia de la existencia de sistemas de redistribución fiscal regional, en que típicamente el gobierno de nivel superior⁷ reparte en forma no devolutiva los recursos impositivos que colectó previamente a partir de contribuyentes ubicados en todos los gobiernos subnacionales, ya sea a través de regímenes de coparticipación de impuestos o de transferencias presupuestarias intergubernamentales.

En dicha situación, dado que el desequilibrio comercial en las provincias subsidiadas no es causado por endeudamiento sino como resultado de los subsidios fiscales recibidos desde el nivel superior, el déficit comercial podría mantenerse indefinidamente en el tiempo, *sin necesidad de ajustes en los precios relativos*.

Sin embargo, tal situación podría causar un problema de otro tipo, lo que aquí constituye una adaptación de lo que originalmente se ha conocido como *enfermedad holandesa* (*Dutch Disease*)⁸.

En la literatura se ha prestado atención a casos en que se producen fuertes desplazamientos entre la producción de bienes transables y no transables. El caso usual es provocado por el aumento en el valor de los recursos naturales en posesión de los residentes de un país, ya sea por descubrimiento de nuevos recursos o por aumento en sus precios, que constituye el caso original del fenómeno de la *enfermedad holandesa*.

En tales circunstancias, si la economía de un país inicialmente se encontraba en equilibrio interno y externo, el incremento en la producción y exportación de recursos naturales transables podría conducir a un nuevo punto de equilibrio, en que aun con mayor consumo interno, se podría mantener el equilibrio externo⁹.

Se tiene, así, que tanto la producción de bienes transables como no transables se habría incrementado. No obstante, dentro del sector de transables podría haberse producido un comportamiento dispar: el aumento en la producción del recurso natural podría haber provocado una reducción en la producción del resto de los bienes que forman el grupo. La correa de transmisión de este fenómeno suele ser el tipo de cambio real: la mayor entrada de divisas tiende a disminuir el tipo de cambio nominal o a aumentar los precios internos, en cualquier caso reduciendo la paridad cambiaria en términos reales, y con ello bajando la rentabilidad en la producción de bienes transables tradicionales (típicamente las manufacturas).

Inicialmente, se entendió por *enfermedad holandesa*¹⁰ a situaciones en que el aumento en la producción o precio de los recursos naturales de un país conduce a una reducción en la producción de bienes transables tradicionales, a través del efecto que produce la apreciación cambiaria. Posteriormente se ha asociado tal fenómeno a otro tipo de sucesos; en general, cuando alguna fuerza exógena causa un fuerte desplazamiento en la demanda interna. Se ha aplicado no sólo al sector minero, si no también a casos en que se encarecen los precios de otros bienes primarios¹¹, pero con alta participación en las exportaciones de un país. Asimismo, puede observarse en países que reciben cuantiosas entradas de capitales desde el exterior¹² (especialmente financieros) o ayuda externa¹³.

En todos los casos, la consecuente apreciación cambiaria real que tiende a producirse por el exceso de demanda agregada¹⁴, puede terminar dañando a los sectores de la economía que suelen resultar claves para liderar procesos de crecimiento económico, como suele serlo la producción de bienes transables manufacturados. La importancia de este último sector puede deducirse a partir de lo ocurrido en muchos de los países que presentan altas tasas de crecimiento en las últimas dos o tres décadas, típicamente los del sudeste asiático.

2. Modelo de federalismo fiscal y simulaciones realizadas

En Capello y Figueras (2006)¹⁵ se presenta un modelo simplificado de un país conformado por dos provincias, en donde en cada una de ellas habita un consumidor representativo (con idénticas preferencias), existen dos firmas privadas (productoras de un bien transable y de un bien no transable entre provincias) y el respectivo gobierno provincial. El gobierno nacional sólo cumple la función de generar un sistema de transferencias interjurisdiccionales, que puede ser “devolutivo”¹⁶ o “redistributivo”. Se supone que el factor trabajo no se puede desplazar entre provincias, lo que permite diferencias salariales entre ellas. Dicho factor es más productivo en una de las provincias¹⁷, lo que puede justificar que el sistema de transferencias fiscales tenga carácter de nivelador o igualador entre jurisdicciones locales.

En el modelo, el consumidor decide cuánto tiempo trabajar y, luego de pagar los impuestos provincial y nacional sobre el consumo, decide cuánto consumir de cada bien, según sus precios. Por su parte, el gobierno provincial debe contratar mano de obra para producir el bien público. Lo financia mediante un impuesto al consumo provincial y con la transferencia recibida desde el gobierno nacional. Esta última se establece exógenamente como una proporción de lo que recauda el impuesto nacional en ambas provincias.

El gobierno *provincial* determina el nivel de gasto público observando cómo son las decisiones del consumidor. Puede comportarse de manera *benevolente* o *no benevolente*, o una mezcla de entre ambos comportamientos. En el primer caso, al decidir el nivel de gasto el objetivo del gobierno es maximizar el bienestar del individuo representativo que habita en su provincia. En el segundo caso, tiene objetivos propios, sesgando sus decisiones hacia un nivel excesivo de gasto público, principalmente la contratación de personal en el sector público¹⁸.

La actitud no benevolente del gobierno se puede manifestar en un impuesto local excesivo, que permite demandar más mano de obra y producir más gasto público. Esta

mayor demanda laboral compite con la que realiza el sector privado, tanto productor de bienes transables como no transables.

El modelo fue simulado para varios escenarios que interesan a los efectos del objetivo de este trabajo. Para ello se asignaron valores plausibles a los parámetros del modelo¹⁹, y, ante un cambio exógeno en alguno/s de ellos, se computó tanto el nivel inicial como el final de todas las variables endógenas, así como la transición hacia el nuevo equilibrio.

Inicialmente se simuló el modelo con consumidores representativos y sendos gobiernos provinciales benevolentes²⁰, en que el gobierno nacional juega el rol de repartir en forma devolutiva los recursos impositivos que colecta en ambas jurisdicciones.

A partir de tales condiciones iniciales, se

jurisdicción, si no también el aumento del gasto público, a través de la contratación de personal. En los hechos, ello podría resultar el reflejo de una política de generación de empleos a partir del Estado, para suplir las deficiencias que en ese sentido podrían existir en el sector privado, o también podría quizá ser explicado por motivos propios de la economía política.

Como resultado de esa particular función de bienestar del *policymaker*, en equilibrio aumenta el gasto público y baja la producción privada, tanto del bien transable como del no transable, en ambas provincias. Así, baja el consumo de los bienes privados y el bienestar del consumidor representativo en ambas provincias. El aumento en el gasto público se logra a través del incremento en las tasas impositivas locales. Por su parte,

Tabla 1. A
Ejercicios de Simulación
Distintos Casos

Ejercicio	Cambio en Transferencias	Cambio en Comportamiento del Gobierno
Caso 1	Permanecen devolutivas	Ambos se vuelven No Benevolentes
Caso 2	Redistribución a favor de pcia. 1	Permanecen Benevolentes
Caso 3	Redistribución a favor de pcia. 1	Gobierno pcia. 1 se vuelve No Benevolente

Tabla 1. B
Resultados Ejercicios de Simulación
(Según el Modelo Operado)

Casos	Provincia Pobre (provincia 1)						Provincia Rica (provincia 2)					
	Gs. Público	Presión Impos.	Producción Bs.Trans.	Producción Bs. No Trans.	Bienestar Consumidor	Utilidad Gobierno	Gs. Público	Presión Impos.	Producción Bs.Trans.	Producción Bs. No Trans.	Bienestar Consumidor	Utilidad Gobierno
1	+	+	(-)	(-)	(-)	+	+	+	(-)	(-)	(-)	+
2	=	(-)	(-)	+	+	+	=	+	+	(-)	(-)	(-)
3	+	+	(-)	(-)	(-)	+	=	+	+	(-)	(-)	(-)

realizaron los siguientes ejercicios de simulación (Tabla 1):

En el Caso 1 de los ejercicios de simulación se mantiene un sistema de transferencias devolutivo a provincias, pero ambos gobiernos provinciales se convierten en no benevolentes. Esto es, al *policymaker* le genera utilidad no sólo el aumento en el bienestar del individuo representativo de su

aumenta la participación del sector público local en el PBG y crece la utilidad del gobierno en las dos provincias.

En el Caso 2, se utilizan transferencias redistributivas en beneficio de la provincia pobre (provincia 1) pero en presencia de gobiernos benevolentes. Esta última característica del *policymaker* implica que, una vez en una situación de equilibrio inicial con un gasto público decidido óptimamente, ante una

mayor (menor) recepción de transferencias desde el nivel superior, decidirá bajar (subir) su presión tributaria provincial, y así mantener constante el nivel del gasto público. Así, la provincia pobre termina con igual gasto público y menor presión impositiva, mientras que la provincia rica con igual gasto y mayor presión impositiva.

En la provincia receptora de transferencias se produce un fenómeno tipo *enfermedad holandesa*, al bajar la producción local del bien transable, pero al existir un gobierno benevolente no aumenta el gasto público, sino la producción y consumo local del bien no transable²¹. En la provincia rica, “aportante” al fondo de transferencias se produce exactamente a la inversa: aumenta la producción del transable, y baja la del no transable. La utilidad del consumidor representativo y del gobierno sube en la provincia pobre (receptora), pero bajan ambas en la provincia rica (“aportante”).

En el Caso 3, se utilizan transferencias redistributivas, en beneficio de la provincia pobre (provincia 1), a la par que el gobierno de dicha provincia receptora se vuelve no benevolente. Estos supuestos podrían representar el hecho de que al recibir recursos desde el nivel central baja el nivel de *correspondencia fiscal*²² de la provincia pobre, con lo que su *policy maker* podría privilegiar intereses propios, y no sólo preocuparse por el bienestar del individuo representativo.

En este escenario sube el gasto público

en la provincia pobre, que presenta un gobierno no benevolente, a la par que cae la producción de bienes transables y también de no transables. En cambio, en la provincia rica (“aportante”) sube la producción de transables (para atender las mayores compras de la provincia 1), baja la de no transables (por caída en el poder adquisitivo del consumidor) y permanece igual el gasto público (por gobierno benevolente).

La presión fiscal local sube en ambas provincias, en la pobre por la no benevolencia del gobierno y en la rica por cuanto es un gobierno benevolente que, para mantener constante el nivel de gasto público²³, debe aumentar la tasa del impuesto local.

En ambas provincias baja la utilidad del individuo representativo, pero sube la del gobierno en la provincia receptora de transferencias, y baja en la aportante neta.

3. ¿Enfermedad holandesa en el federalismo fiscal argentino?

Se realiza una primera aproximación empírica a los pronósticos del modelo evaluando algunas características del período 1991-1998. Esto es, años en que rigió un tipo de cambio fijo, excluyéndose el período 1999-2001 por la turbulencia en los datos que supondría incluir un período de profunda recesión en la economía local. Privilegiar un período con tipo de cambio fijo supone

Tabla 2
Transferencias fiscales a provincias
Promedio del período 1991-1998²⁸
en \$ corrientes por habitante

AI - AD	Promedio	BI - AD	Promedio	AI - BD	Promedio	BI - BD	Promedio
Ciudad de Bs. As.	64	Chaco	700	Chubut	717	Catamarca	1,241
Buenos Aires	250	Corrientes	601	La Pampa	1,019	Formosa	1,073
Córdoba	380	Entre Ríos	606	Neuquén	665	La Rioja	1,852
Mendoza	370	Jujuy	771	Río Negro	655	Salta	560
Santa Fe	392	Misiones	552	Santa Cruz	1,594	San Juan	822
		Tucumán	524	San Luis	983	Sgo. del Estero	772
Prom. Grupo	291	Prom. Grupo	626	Tierra del Fuego	2,044	Prom. Grupo	1,053
				Prom. Grupo	1,097		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y proyecciones provinciales de población (INDEC) - Ministerio de Economía de la Nación.

la posibilidad de concentrarse mayormente en las consecuencias de alteraciones en precios relativos y de flujos económicos entre provincias, y no tanto en variaciones de precios relativos que afectan al conjunto de todas ellas *versus* el resto del mundo, como podrían producirse en un período que presente diferentes paridades cambiarias.

Las provincias argentinas que reciben mayores montos de transferencias fiscales por habitante son las que integran los grupos de Baja Densidad, ya sea de Altos Ingresos o Bajos Ingresos²⁴ (Tabla 2). Si bien el sistema de transferencias actual no estipula, por lo general, los criterios con que se reparten recursos en forma automática o no automática²⁵, lo cierto es que resultan ampliamente beneficiadas las provincias de baja densidad poblacional²⁶. Hasta cierto punto, ello se podría justificar en las deseconomías de escala que éstas suelen presentar, dado que disponen de un amplio territorio para servir por cada habitante²⁷.

Un punto planteado por el modelo teórico antes reseñado es si los gobiernos provinciales actúan o no en forma benevolente, cuando reciben transferencias desde el nivel superior. De acuerdo a lo observado en la práctica (según los datos 1991/1998, en promedios anuales, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación), en los gobiernos subnacionales prevalece una estrecha relación entre las transferencias per capita recibidas y el gasto en personal. Dado que, según datos de la fuente antes mencionada, no se visualiza igual relación entre transferencias y salarios públicos, no queda sino concluir que las remesas recibidas están muy ligadas a la cantidad de empleados públicos cada 100 habitantes. Esto es, las provincias estarían dirigiendo las mayores transferencias obtenidas a contratar factor trabajo, lo que daría indicios de estrategias no benevolentes, en los términos definidos en este trabajo.

Tabla 3
Crecimiento anual de manufacturas, agricultura, minería y bienes no transables, por grupo de provincias
Período 1991 – 1998

AI – AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Ciudad de Bs As	7.1%			8.9%
Buenos Aires	6.2%	6.0%	8.1%	8.4%
Córdoba	8.7%	5.6%	6.7%	8.5%
Mendoza	4.4%	6.1%	1.7%	9.0%
Santa Fe	6.4%	5.1%	7.4%	7.1%
Total Grupo	6.5%	5.8%	3.5%	8.5%
Prom. Grupo	6.6%	5.7%	6.0%	8.4%

BI - AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chaco	4.4%	4.7%	7.5%	5.7%
Corrientes	2.5%	4.4%	8.1%	5.3%
Entre Ríos	7.1%	9.5%	8.5%	9.3%
Jujuy	1.2%	4.2%	4.6%	5.7%
Misiones	6.2%	5.5%	9.2%	8.0%
Tucumán	7.3%	2.0%	5.0%	7.8%
Total Grupo	5.3%	5.7%	6.1%	7.4%
Prom. Grupo	4.8%	5.1%	7.1%	7.0%

AI – BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chubut	5.9%	5.5%	9.2%	8.6%
La Pampa	10.9%	11.6%	13.5%	5.4%
Neuquen	7.0%	4.8%	10.8%	7.6%
Río Negro	-2.9%	8.2%	2.3%	5.5%
Santa Cruz	23.3%	10.5%	9.2%	6.5%
San Luis	4.4%	5.3%	9.8%	7.7%
Tierra del Fuego	-21.9%	10.5%	-0.2%	2.6%
Total Grupo	3.7%	9.0%	8.3%	6.5%
Prom. Grupo	3.8%	8.0%	7.8%	6.3%

BI - BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Catamarca	4.3%	5.0%	84.4%	10.7%
Formosa	2.5%	6.0%	5.4%	7.1%
La Rioja	5.2%	8.5%	0.4%	8.8%
Salta	-0.1%	6.0%	9.4%	6.4%
San Juan	6.0%	5.4%	9.4%	8.4%
Sgo del Estero	5.3%	5.5%	8.6%	7.9%
Total Grupo	3.0%	5.8%	24.5%	8.0%
Prom. Grupo	3.9%	6.1%	19.6%	8.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias -Ministerio de Economía de la Nación- y de ProvInfo -Ministerio del Interior-.

Otra forma de abordar el mismo problema es analizando la relación existente entre transferencias recibidas y el nivel de la presión impositiva provincial. De acuerdo al modelo utilizado, con gobiernos benevolentes, tal relación debería ser negativa habida cuenta de que las autoridades provinciales decidirían bajar la presión impositiva (al consumidor representativo) ante la recepción de mayores transferencias fiscales. No es posible concluir que ése sea el comportamiento existente, de acuerdo a la evidencia empírica, al menos respecto a la presión impositiva legal, del impuesto a los Ingresos Brutos, que es el principal gravamen provincial,²⁹ (y siempre según la misma fuente de datos y para el mismo período de análisis).

Por el contrario, sí puede encontrarse una relación negativa entre transferencias recibidas y presión impositiva efectiva en las provincias argentinas³⁰. Nuestra hipótesis explicativa para esta conducta es que, si bien las provincias más favorecidas por el sistema de transferencias no presentan una menor presión impositiva legal, en los hechos se preocupan menos por recaudar los impuestos que se hallan legislados, lo cual concluye en una menor presión impositiva real. Esta situación puede explicarse con argumentos de economía política: siempre es políticamente más conveniente contar con impuestos altos que pagan pocos contribuyentes (“fáciles” de controlar), probablemente los más grandes y formales, que impuestos más bajos que deban pagar todos los contribuyentes (de más difícil seguimiento, dado su número).

Pasamos ahora a la otra columna de nuestra cadena causal: la llamada *enfermedad holandesa*. En busca de indicios de este fenómeno en las provincias argentinas recurrimos a la Tabla 3. Puede observarse allí que los dos grupos de provincias que recibieron más transferencias per capita (los de Baja Densidad, ya sean de Altos o Bajos Ingresos) en el período 1991-1998 son, a su vez, los que han mostrado menor crecimiento en sus sectores manufactureros en ese período. Ambos grupos fueron, además, los que mostraron mayor crecimiento en minería, de manera que podría estar presente, también, un efecto tipo *enfermedad holandesa* a partir del desarrollo de sus sectores extractivos.

4. Balanza de pagos provincial, estancamiento y enfermedad holandesa: algunas reflexiones.

En el largo plazo la Balanza de Pagos Provincial (BPP) debe estar equilibrada, por lo que en los casos en que las provincias atravesen por una situación de déficit crónico (que revela desequilibrios internos, con un bajo ahorro relativo regional), tal situación se cubre con capitales extraprovinciales (lo que permite calificar a las economías provinciales como “vulnerables”). Como es consenso, para reducir esa vulnerabilidad, las economías deben alcanzar un estadio de crecimiento autogenerado (es decir, financiado con su propio ahorro); y para ello deberá operar un “proceso de convergencia” respecto de las áreas más desarrolladas, automático o inducido, que permita un nivel suficiente de PBG (puesto que los niveles de absorción no son fáciles de disminuir en las regiones atrasadas, atento a causas sociales).

En la medida en que las diferencias en los niveles de ingreso (producto) per cápita son el resultado de distintas relaciones capital/trabajo, podemos esperar (siguiendo el esquema neoclásico tradicional) que el capital físico fluya desde las áreas más desarrolladas a las más estancadas (por diferenciales de retribución), conduciendo a la convergencia. La idea es que las regiones con mayor coeficiente capital-trabajo ofrecerán el mayor salario real (bajo determinados supuestos; por ejemplo, funciones de producción iguales para todas las regiones, sujetas a rendimientos de escala constantes) y la menor retribución al capital. Lo contrario “debe acontecer” en la región con menor dotación capital-trabajo. Según este esquema, el capital se desplazará de las regiones de salarios relativos elevados a las que poseen salarios relativos reducidos, mientras la corriente de mano de obra lo hará en dirección opuesta, operándose la convergencia. Sin embargo, estudios demuestran que no se observa un proceso de convergencia económica entre las distintas provincias argentinas [Utrera y Koroch (1998 y 2000), Garrido, Marina y Sotelsek (2002), Marina (2001), Figueras, Arrufat y de la Mata (2004) y Figueras, Arrufat y Regis (2003)].

Surge, entonces, la pregunta respecto al porqué no ha operado la convergencia económica entre las distintas regiones que equilibre económicamente el mapa espacial de nuestra economía.

Uno de los factores que explicarían esta falta de convergencia está vinculado al mercado laboral. Dada la imposibilidad que tienen las provincias menos productivas de ganar competitividad frente al resto de las provincias a través de una depreciación de la moneda, una alternativa de política podría ser dejar que el mercado reduzca los salarios reales; y llegar a un nuevo equilibrio a través de la movilidad de factores. Pero he aquí que históricamente, por “mímesis” salarial, las remuneraciones abandonan la pauta de productividad y se fijan por causales sociológicas. La presión sindical por homogeneizar salarios entre distintas regiones en pos de una mayor justicia laboral, así como la presencia de un empleo público en expansión (que considera a los asalariados de la región “Centro” como pauta de salario referencial para el empleado público en todo el ámbito nacional), finalizan integrando los mercados laborales de las diversas regiones. El salario resulta entonces establecido en buena medida en forma institucional, y no por pautas económicas.

Una segunda explicación alternativa se encuentra en las transferencias interjurisdiccionales, desde las provincias más ricas a las más pobres³¹. En Argentina esto ha ocurrido históricamente a través del régimen de coparticipación de impuestos y otras transferencias, el cual permite al gobierno nacional redistribuir recursos entre provincias. Esto no es sino una manera “centralizada” de forzar un flujo de “capital” hacia las áreas deficitarias. Pero lo paradójico es que éste podría revertir también en un factor de estancamiento, a través de la *enfermedad holandesa*, tal como el ejercicio de simulación y alguna evidencia empírica entre las analizadas lo sugieren.

En definitiva, y resumiendo, existen elementos que sugieren que históricamente ha existido la cadena siguiente:

- Se da la presencia de una carencia de competitividad (capacidad de ganar y de defender mercados) en las economías pro-

vinciales postergadas (equilibrio de “cuentas externas” para un bajo nivel de actividad, esto es una restricción externa regional). Lo cual implica que su BC, para un nivel socialmente aceptable de nivel de empleo (o de salario real provincial), resulta negativo.

- Las circunstancias sociales (desigualdades espaciales evidentes y alto nivel de concentración geográfica) exigen acciones compensatorias por el gobierno central (transferencias compensatorias).

- Paradójicamente, el modo en que asignan dichas transferencias conduce a agravar el problema (y no a salvarlo) al generar un fenómeno tipo *enfermedad holandesa* en las áreas postergadas.

5. Comentarios finales

De acuerdo a una primera aproximación empírica efectuada en este trabajo³², en las provincias argentinas pueden visualizarse ciertos rasgos que parecen denotar un comportamiento no benevolente en el uso de las transferencias por parte de los gobiernos provinciales, en el sentido de dirigir las excesivamente a la contratación de un factor productivo (trabajo). Esto acontece en contraposición a lo que postula el modelo tradicional de gobiernos benevolentes, que ante tal situación predice una baja en la presión impositiva legal en los gobiernos que reciben transferencias. En todo caso, en los gobiernos provinciales receptores parece existir una disminución en la presión impositiva efectiva de “facto”, posiblemente debida a los menores incentivos existentes para recaudar eficientemente sus impuestos locales.

Por otra parte, y en función de los resultados encontrados en trabajos de otros autores, en Argentina tampoco se ha visualizado un proceso de convergencia económica, en que las provincias más rezagadas hayan acortado sus diferencias económicas con las provincias más avanzadas, a pesar de la existencia de voluminosas transferencias fiscales redistributivas.

El anterior hecho estilizado probablemente se encuentre asociado a un fenómeno planteado en este trabajo, en el sentido que las provincias que recibieron más

transferencias por habitante en el período 1991-1998 son las que mostraron también, en promedio, un desempeño más deficiente en la producción de manufacturas industriales. Ello podría estar dando cuenta de un fenómeno de *enfermedad holandesa* en las provincias argentinas, originado en el sistema de transferencias y en el modo en que los gobiernos provinciales asignan la mayor parte de esos ingresos recibidos desde el gobierno central.

Así, el sistema de transferencias operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de las provincias subsidiadas, pero quizá produciendo por vía indirecta un desincentivo para la producción de manufacturas (con polea de transmisión en el mercado laboral), lo que en última instancia afectaría negativamente sus posibilidades de crecimiento regional.

Referencias bibliográficas

- Argañaraz, Capello, Dvorkin, Garzón y Poma (2004), “Residuo fiscal neto en provincias originado en el Gobierno Central: Una aplicación al caso argentino”, Anales de las XXXVII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE-UNC, Córdoba.
- Artana, D. A. y Moskovits, C. (1999), “Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución del Regional y Personal del Ingreso”, FIEL, Buenos Aires.
- Corden, Max (1984): “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, Oxford Economic Papers, Noviembre.
- Capello, M. y M. Roca (1999), “Desarrollo Económico y Social en Argentina: Bloques Homogéneos de Provincias”, Actualidad Económica, N° 46, IEF, FCE-UNC.
- Figueras, Arrufat y Regis (2003), *El fenómeno de convergencia regional: una contribución*, AAEP, Mendoza.
- Figueras, Arrufat, Salto y Rubio (2003), *Mercados Laborales Regionales: un nuevo estudio de oferta y demanda*, JFP, Córdoba.
- Figueras, Arrufat y De la Mata (2004), *Convergencia Regional: un estudio sobre indicadores de tendencia*, AAEP, Bs. As.
- Garrido, Marina y Sotelsek (2002), “Dinámica de la distribución del producto a través de las provincias argentinas (1970-1995)”, Anales XXXV Reunión AAEP.
- Llach, Juan (1987), *Reconstrucción o estancamiento*, Buenos Aires, Tesis
- Marina, A. (2001), *Convergencia económica en Argentina*, Mancha N. & Sotelsek.
- Moreno, R. y Vayá, E. (2002), *Econometría espacial: nuevas técnicas*, Investigaciones Regionales, Asociación Española: de Centros Regionales, U. De Alcalá; Número de Otoño.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1998), *Political determinants of Federal Grants, Evidence from Argentina*, UTDT.
- Ruarte Bazán y Moneta Pizarro (2006), *Balanza Fiscal Regional y Federalismo en Argentina*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNC, Córdoba. .
- Sachs, J. y F. Larrain (1994), *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall.
- Utrera & Koroch (1998), *Convergencia: evidencia para provincias argentinas*, XXXII Reunión AAEP
- Utrera, G. (1999), “El crecimiento económico en Latinoamérica”, Anales de la XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Utrera, G. y J. Koroch (2000), “Regional Convergente in Argentina: Empirical Evidence”, Anales de la XXXV. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Willington, Manuel (1998), “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina”, Estudios, IERAL, Año XXI, No.84, Enero-Marzo.
- Información accesible en: <http://www.carga-fiscal.com.ar>

¹ Se agradece la colaboración de Gustavo Diarte y Sebastián Bonetto, alumnos de la Licenciatura en Economía (FCE – UNC). Los posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores.

² Estos últimos podrían serlo por causas naturales (por ejemplo, elevados costos de transporte por unidad de producto) o artificiales (por ejemplo, por la existencia de aranceles a las importaciones excesivamente altos).

³ En definitiva, éste es el enfoque del tipo de cambio a la australiana, que surge de dividir el índice de pre-

cios mayoristas (mejor representante de los precios de los bienes transables) entre el índice de precios minoristas (mejor representante de los bienes no transables).

⁴ Los recursos excedentes en la producción de no transables se dirigirán a la de transables, que pueden colocarse en el exterior.

⁵ Implica mantener equilibrada la restricción presupuestaria intertemporal.

⁶ Esta solución puede ser la única accesible en situaciones de tipos de cambio inexorablemente fijos o en casos de países con problemas de competitividad y moneda común con otro grupo de países.

⁷ También puede tratarse de sistemas de redistribución fiscal entre provincias o estados, sin la participación del nivel central de gobierno.

⁸ Corden (1984).

⁹ Dado que las mayores exportaciones a causa del aumento en producción o precio de los recursos naturales compensan a las mayores importaciones que genera el ingreso más alto de la economía.

¹⁰ En realidad, como alguna vez señalara muy acertadamente Juan Llach, debería denominarse “enfermedad española”, ya que quien primero conoció los problemas del fenómeno fue la España del siglo XVI, en virtud del ingreso de metales desde sus posesiones en América.

¹¹ Por ejemplo, lo ocurrido con el precio del café en Colombia en la segunda mitad de los años 70 Sachs y Larraín (1994), pág. 670.

¹² Precisamente este fenómeno de “entrada de capitales” (“metales” para la época) originó la “enfermedad española” mencionada en una nota anterior.

¹³ Fue asociado al caso argentino de comienzos de los 80’s por J. Llach (1987).

¹⁴ Ya sea por caída de la tasa nominal de cambio y/o por aumento en los precios locales.

¹⁵ “¿Pueden las transferencias fiscales producir enfermedad holandesa en las provincias argentinas?”, *Anales de las XXXIX Jornadas de Finanzas Públicas*, FCE-UNC, Córdoba, setiembre/2006.

¹⁶ Estaremos frente a un sistema “devolutivo” si el gobierno nacional devuelve recursos a cada gobierno local en proporción directa a los recursos que aquél recolectó en cada gobierno local.

¹⁷ Podría estar representando también el hecho de que en la realidad existe una desigual distribución del capital y los recursos naturales entre provincias.

¹⁸ Este sesgo hacia la contratación de personal puede interpretarse como una respuesta gubernamental

(no óptima desde el punto de vista de Pareto) ante la demanda por empleo de la sociedad. La ineficiencia se agrava si se trata de la generación de puestos de trabajo de baja productividad

¹⁹ No se trata de la calibración del modelo a una economía en particular, sino de ejercicios de simulación aplicando métodos numéricos.

²⁰ Eligen la presión impositiva y gasto local con el objeto de maximizar la utilidad del individuo representativo de su jurisdicción.

²¹ Dado el mayor poder adquisitivo del que ahora goza el consumidor representativo de la provincia 1.

²² Relación entre los recursos propios y el gasto público total de la provincia.

²³ Enfrenta una caída en las transferencias desde el gobierno central.

²⁴ Se utiliza clasificación de provincias argentinas en cuatro bloques, separando por la mediana de la densidad poblacional y el PBG per cápita. Ver Capello y Roca (1999).

²⁵ Por ejemplo, la Ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos no explicita como se construyen los índices de distribución secundaria a provincias.

²⁶ De acuerdo a Porto y Sanguinetti (1998), dicha situación está correlacionada con la cantidad de legisladores nacionales por habitante que detentan las provincias.

²⁷ Aunque difícil pensar que tan amplias divergencias en las transferencias por habitante puedan justificarse teóricamente sólo por las diferencias en las economías de escala.

²⁸ Calculadas como la suma de: Ingresos Tributarios Corrientes de Origen Nacional, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital

²⁹ Ver www.cargafiscal.com.ar; sitio web en que se exponen estimaciones de carga fiscal legal provincial y municipal.

³⁰ Se obtiene la presión tributaria efectiva provincial como cociente entre los recursos tributarios propios y el PBG provincial.

³¹ Desde ya que ambas alternativas pueden coexistir en su presencia, potenciándose el fenómeno a explicar.

³² Que en un paso futuro serán profundizados con técnicas econométricas que permitan enfocar mejor el problema y controlar la influencia de ciertos fenómenos, tales como los regímenes de promoción económica regional o la desigual distribución entre provincias de los recursos naturales no renovables.

Políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales*

PATRICIO MILLÁN-SMITMANS

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 25-31

1. Las grandes disparidades regionales de la Argentina

En general, los análisis sobre los temas distributivos tienden a centrarse en los problemas de distribución personal del ingreso. Metodológicamente se considera al país como un todo y se analizan las brechas de ingresos existentes entre las personas y/o las familias. En este enfoque se pierde de vista la situación en las diferentes zonas del territorio y se pasa por alto el hecho de estar examinando disparidades regionales muy fuertes. La apertura de la información sobre ingresos por áreas geográficas permite enriquecer el análisis de la desigualdad, mejorar el entendimiento de los problemas socio-económicos del país y, más importante aún, puede hacer una contribución importante para aumentar la calidad de las políticas públicas, de manera que ellas apunten a un desarrollo social equilibrado, que tenga impacto en todas las regiones del país y especialmente en las zonas más pobres.

El INDEC releva información sobre ingresos de las personas y las familias en 32 centros urbanos de la Argentina. La población alcanzada por la muestra representa aproximadamente el 67% de la población total del país y el 70% de la población urbana total, por lo que la muestra es bastante significativa. Para estimar la distribución personal del ingreso se divide el ingreso total de cada familia por la cantidad de miembros. Según estos datos, en el cuarto trimestre del 2006 el ingreso per cápita promedio para todo el país era de aproximadamente

\$550 mensuales. Este promedio surge de consolidar situaciones muy diferentes: el ingreso per cápita familiar promedio del 10% más rico de la población alcanzaba los \$2.012, es decir, era 3,7 veces más alto que el ingreso promedio y 31 veces superior al ingreso per cápita familiar del 10% más pobre, que era de sólo \$64. La brecha de ingresos que existe entre las personas es enorme y debe ser disminuida mediante acciones redistributivas decididas.

Una medida más sofisticada y rigurosa de la dispersión del ingreso entre las personas se obtiene con el coeficiente de Gini. Este indicador puede ubicarse entre los valores extremos que van desde 0 hasta 1. El primer valor corresponde a una distribución plenamente igualitaria donde todos los individuos tienen idénticos ingresos, mientras que el valor 1 corresponde a una situación totalmente desigual en que un individuo acapara todo el ingreso. Los datos del INDEC indican que en el último trimestre del 2006 el coeficiente de Gini para la Argentina se ubicó en 0,485. Este valor representa una mejora de la situación existente durante la reciente crisis económica, cuando el coeficiente de Gini superó el valor de 0,52, pero es semejante al existente a mediados de la década de los 90. Esto nos permite concluir que en el mediano plazo no han existido avances significativos en mejorar las desigualdades de ingresos existentes en la Argentina.

Aunque las comparaciones lineales con otros países son complicadas por razones metodológicas y empíricas, el coeficiente de Gini de la Argentina tiene un valor

relativamente alto. Es comparable al nivel prevaleciente en el resto de Latinoamérica –la región con peor distribución del ingreso del mundo– y bastante más alto que el de los países desarrollados. El valor del coeficiente de Gini en España es 0,35, en Francia e Italia es 0,31, en Alemania 0,28, en Suecia 0,25 y en Estados Unidos 0,38. En América Latina el valor es de 0,43 en Uruguay, 0,49 en Méjico, 0,51 en Chile y 0,59 en Brasil¹.

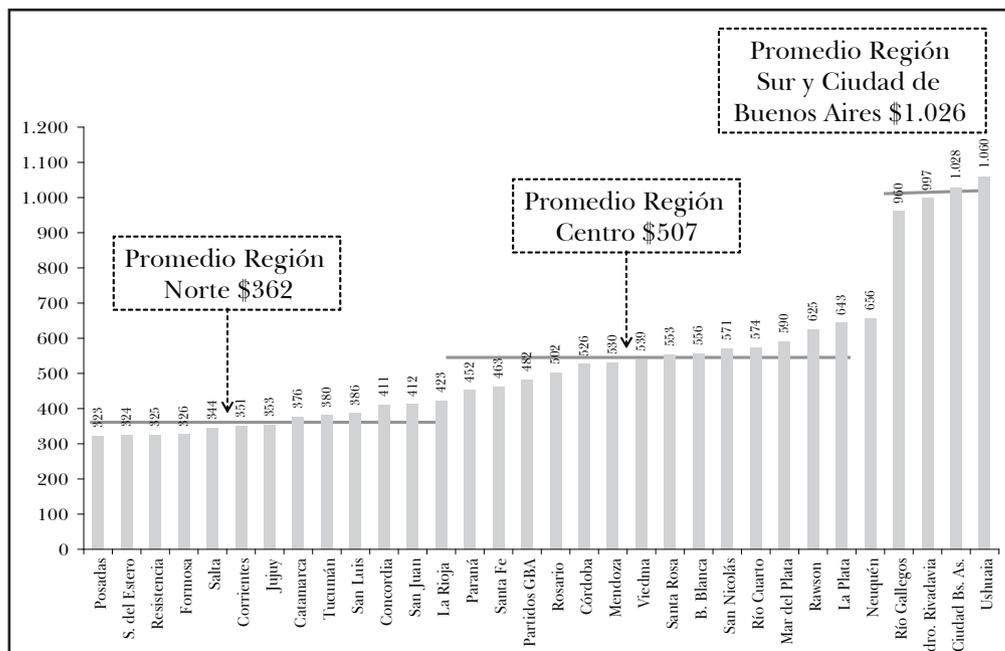
Cuando los cálculos se realizan usando la misma información pero para cada una de las ciudades de la Argentina aparecen diferencias demasiado grandes como para no ser tenidas en cuenta en las políticas públicas. El Gráfico 1 muestra los resultados. El ingreso promedio per capita nacional de \$550 comprende una amplia variedad de situaciones: en la Ciudad de Buenos Aires, que junto con Ushuaia tienen el ingreso promedio más alto del país, el ingreso medio es de \$1026, casi el doble del ingreso promedio y 3,2 veces más alto que los de Santiago del Estero y Posadas, las ciudades con el ingreso per capita familiar más bajo.

Al considerar los ingresos per cápita de

cada una de las 32 ciudades relevadas por el INDEC aparecen tres zonas bastante diferenciadas. Por un lado, un grupo muy compacto integrado por cuatro ciudades –la Ciudad de Buenos Aires y las tres ciudades más australes del país Ushuaia, Comodoro Rivadavia y Río Gallegos– con ingresos de alrededor de \$1000 mensuales, que casi duplican los \$550 mensuales de promedio del país. En una situación intermedia, prácticamente alrededor del promedio, están las ciudades geográficamente ubicadas en la zona central del país. Tienen una dispersión un poco mayor entre ellas, pero comprende a 15 de los 32 aglomerados presentados en el gráfico que se mueven en la banda de entre los \$450 y \$650 de ingreso per cápita promedio. Finalmente, está el grupo de las 13 ciudades ubicadas esencialmente en el norte del país, todas en la banda entre los \$320 y \$420 por mes, con ingreso per cápita promedio en el entorno de los \$360, es decir, un 35% inferior al promedio nacional y un 65% inferior al de la región sur y la Ciudad de Buenos Aires.

Un fenómeno paralelo que se detecta al interior de cada aglomerado es que en la

Gráfico 1
Ingresos per capita familiar según aglomerados
(en pesos mensuales – IV trimestre 2006)



Fuente: UCA – Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

zona Norte prevalecen también distribuciones del ingreso más polarizadas que en el resto del país y un mayor nivel de pobreza. El valor promedio del coeficiente de Gini de la zona Norte, ponderado por la cantidad de habitantes de cada ciudad, es de 0,468. Este valor es superior al promedio ponderado en cada una de las otras dos zonas (0,458 para el Sur y la Ciudad de Buenos Aires y 0,455 para la zona Central) y del total del país que se indicó anteriormente. Por otra parte, la pobreza en la Zona Norte afecta a un 40,1% de la población mientras que el promedio del país es de sólo un 26,9%, en la zona Central es de 26,8% y en el Sur y Ciudad de Buenos Aires es del 9,9%.

La Tabla 1 resume la información sobre las diferencias regiones.

La combinación de ingresos familiares per capita, distribución del ingreso e in-

- **Norte.** Aglutina al otro sexto de la población del país. Los problemas de los ingresos per capita más bajos del país se ven agravados por una distribución más inequitativa de los ingresos. Así es como la pobreza aqueja al 40% de la población, es decir, es cuatro veces superior a la de la zona más rica.

Para observar la dispersión al interior de cada una de estas regiones socioeconómicas se presenta el Gráfico 2 que combina el índice de Gini con el ingreso per capita familiar para cada centro urbano. Allí se observan tres círculos que simbolizan cada una de las zonas socioeconómicas mencionadas anteriormente. El gráfico ilustra la distancia que media entre la zona de Ciudad de Buenos Aires y el Sur con las otras dos, la ubicación alrededor de los promedios de la zona Centro y el rezago en los ingresos con

Tabla 1
Nivel de ingreso per capita, distribución y pobreza según zonas

Zona	Ingreso medio per capita familiar	Coefficiente de Gini	Incidencia de la pobreza (% población)
Sur y Ciudad de Bs. As	\$1.026	0,458	9,9
Central	\$507	0,455	26,8
Norte	\$362	0,468	40,1
Total	\$550	0,458	26,9

Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

cidencia de la pobreza en cada uno de los centros urbanos del país relevados permite describir la diferenciación económica y social que existe entre las siguientes tres regiones:

- **Ciudad de Buenos Aires y Extremo Sur.** Agrupa a aproximadamente un sexto de la población total del país. La distribución del ingreso es similar al promedio del país pero con ingresos per capita que duplican la media nacional, lo que se traduce en una situación social bastante más distendida. Debido a esto la pobreza afecta a menos del 10% de la población de la región.

- **Centro.** Agrupa a aproximadamente dos tercios de la población total y por ello influye decisivamente en el promedio nacional. El ingreso familiar per capita, el coeficiente de Gini y la incidencia de la pobreza son bastante similares a los niveles que se obtienen para el promedio nacional.

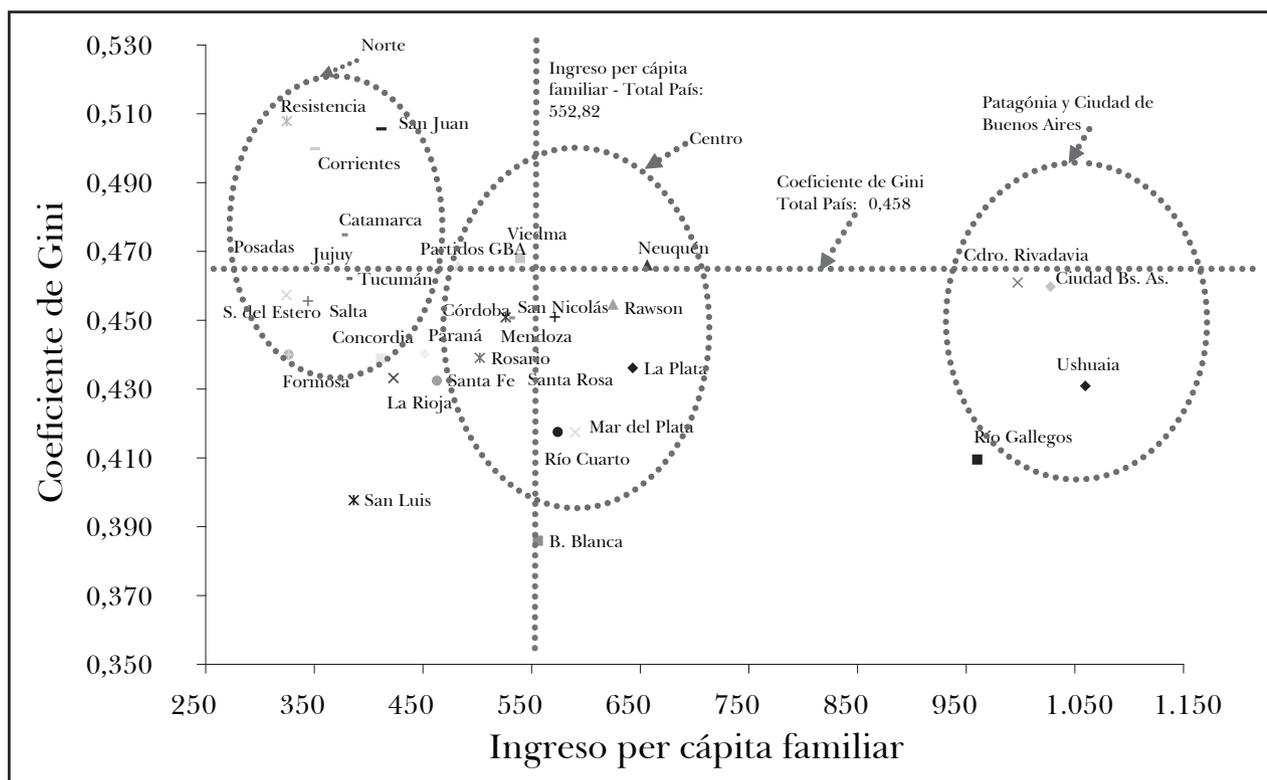
una mayor desigualdad de la zona Norte.

El gráfico también nos permite observar situaciones particulares que son de interés. Por ejemplo, el Gran Buenos Aires presenta los ingresos más bajos, peor distribuidos y con mayor incidencia de la pobreza dentro de la zona Centro. De hecho, está muy cerca de la frontera socioeconómica que representa el círculo de la zona Norte. Como tiene un peso poblacional muy alto (dado que representa el 60% del total de habitantes urbanos de la zona Centro), contribuye de manera decisiva a empeorar los indicadores sociales de esa zona. Otro aspecto a notar es que en tres ciudades de lo que se llama zona Norte –Resistencia, San Juan y Corrientes– el coeficiente de Gini llega o supera el valor de 0,5, mientras que San Luis tiene uno de los mejores valores del país.

Otro manera de ilustrar el fenómeno de las disparidades regionales es a través del

Gráfico 2

Nivel y distribución de los ingresos per capita familiar según aglomerado



Fuente: UCA-Departamento de Economía sobre la base de EPH del INDEC.

análisis de casos extremos. Río Gallegos, por ejemplo, con ingresos relativamente altos, relativamente baja regresividad en la distribución del ingreso y baja incidencia de la pobreza (6%), presenta una realidad radicalmente diferente a la de Resistencia, donde los ingresos están entre los más bajos del país, se tiene la peor distribución del ingreso y el 48% de la población vive en la pobreza. La magnitud de tamaña brecha se ve reflejada en que los ingresos promedios del 10% de la población más pobre de Río Gallegos son similares al ingreso de los deciles 5 y 6 de Resistencia. En otras palabras, la población más pobre de Río Gallegos tiene ingresos equivalentes a los segmentos medios de Resistencia y de otras ciudades de la zona Norte.

2. Las políticas públicas tradicionales tienen bajo impacto en las zonas más pobres

Un mapa socioeconómico territorial tan heterogéneo como el anteriormente presentado señala que difícilmente una misma decisión de política pública tomada a nivel central en Buenos Aires, tenga impactos similares en diferentes puntos del país. Es muy probable que la reacción de las zonas más dinámicas –con ingresos más altos y mayor índice de formalidad en el empleo– sea diferente a la que se produce en zonas más postergadas, con ingresos bajos y elevados niveles de informalidad laboral.

Por ejemplo, la elevación de los mínimos no imponibles del impuesto a las ganancias tiene una evidente racionalidad económica en un contexto de aumento de la inflación. Sin embargo, su impacto es fuertemente sentido en la población de las zonas de ingresos más altos (Ciudad de Buenos Aires y

Sur) mientras que pasa prácticamente desapercibido en las zonas más pobres (zona Norte) donde los que pagan impuestos a las ganancias son una proporción muy baja de la población regional.

En igual sentido, la elevación de los pisos remuneratorios (aumentos del salario mínimo y de los salarios básicos de convenio) tiene importante incidencia en las zonas más ricas, donde prevalecen mercados de trabajo más formales, pero su impacto es muy débil en las zonas pobres donde son muy bajos los niveles de trabajadores registrados, como ocurre en la zona Norte. Con la actualización del monto de las asignaciones familiares ocurre algo parecido. Como sólo la perciben los asalariados formales, sus impactos son potentes en la Ciudad de Buenos Aires y en el Sur, pero muy diluidos en las zonas más pobres del Norte donde prevalece la informalidad y, por lo tanto, la mayoría de los trabajadores no cobra asignaciones familiares. Aunque todos estos instrumentos de política laboral están conceptualmente orientados a una redistribución progresiva de los ingresos, en la práctica su eficacia social es relativa y hasta pueden resultar inequitativos, ya que mejoran la situación en las zonas ricas y medias del país y prácticamente no tienen impacto en las zonas pobres.

Planteado en otros términos, un país con profundas diferencias en la distribución territorial del ingreso como la Argentina requiere de la aplicación de políticas públicas sensibles a las diferencias regionales. No existirá un desarrollo territorial equilibrado si todo se hace desde la óptica de la realidad de Buenos Aires y de las zonas más desarrolladas del país. Las diferencias regionales no pueden pasarse por alto como si no existieran sino que es necesario enfrentarlas en forma decidida para no continuar con la desarticulación territorial que exhibe la realidad actual de la Argentina. Es necesario diseñar políticas públicas no tradicionales que tengan un fuerte impacto en las regiones más pobres del país. Por ejemplo, se requiere instrumentar una estrategia que conduzca a un masivo proceso de formalización del empleo, en la cual hay que tomar en consideración las características específicas del mercado laboral en la zona Norte del país.

Podría también ser necesaria la implementación de políticas especiales focalizadas en el desarrollo específico de las zonas más pobres del país, utilizando para ello las experiencias comparables de otros países². Los planes de desarrollo de la región Nordeste de Brasil tuvieron sus logros y fracasos pero han logrado constituir algunos importantes polos de desarrollo en esa zona (Salvador, Recife, Fortaleza). La Unión Europea estableció en 1986 una política explícita para disminuir las disparidades entre regiones y promover un desarrollo equilibrado en todo su territorio. El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y el Fondo para la Cohesión disponen de 308 mil millones de euros para invertir en el período 2007-2013 y constituyen el segundo mayor rubro en el presupuesto actual de la Unión Europea. Estos fondos se destinan a mejorar las condiciones de empleo y crecimiento en las zonas geográficas más atrasadas de Europa de acuerdo a sus realidades específicas y han tenido efectos importantes en Irlanda, el sur de España y otras regiones. Dadas las fuertes disparidades regionales de la Argentina que se han mencionado anteriormente, sería recomendable la implementación de un “Plan Estratégico para el Desarrollo y la Inclusión de la Zona Norte”.

3. Mayor descentralización y desarrollo del capital social local

En teoría, de acuerdo a la organización federal del país que establece la Constitución, los gobiernos provinciales tendrían una cuota muy importante de responsabilidad en el desarrollo de sus propias regiones. Sin embargo, en la práctica, la centralización de recursos en el nivel nacional ha implicado una fuerte transferencia del poder de decisión real hacia el nivel central y esto ha diluido las responsabilidades de los gobiernos locales y ha generado una perversa estructura de incentivos en la gestión de las administraciones locales, donde se premian más los contactos con el gobierno central que el esfuerzo propio y la responsabilidad local.

A través del sistema impositivo que existe actualmente, el gobierno central ha tendido a

acaparar una exagerada proporción de la recaudación tributaria y de los recursos públicos y se ha dedicado a “ayudar” a los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones a través de transferencias y de programas nacionales. Este esquema de “ayudas” diseñadas y administradas por gobierno central no resuelve los problemas locales y, en muchos casos, tiende a agravarlos. En primer lugar, las “ayudas” son claramente insuficientes. Especialmente en las zonas más postergadas las necesidades tienen dimensiones que no guardan relación con las transferencias que se reciben efectivamente del nivel central. En segundo lugar, está la discontinuidad y la arbitrariedad con la que se hacen las transferencias. Las “ayudas” no son diseñadas sobre la base de las necesidades de cada zona específica, sino que frecuentemente se instrumentan en el marco de las conveniencias políticas y los criterios del gobierno central. En tercer lugar, está la falta de pertinencia. Es muy frecuente que las decisiones a nivel central sean desacertadas respecto de las prioridades a nivel local. En este sentido, hay una larga lista de ejemplos como la construcción de hospitales y escuelas que no son prioritarias o para los cuales no se cuenta con recursos para un adecuado funcionamiento y mantenimiento, la distribución de computadoras que no se pueden conectar a la red en las condiciones locales, la entrega de medicamentos que no se necesitan o de bolsones de alimentos a gente que no es la más pobre y otros.

El punto más crítico y decisivo es el hecho de que muchas de las intervenciones del gobierno central deterioran la calidad institucional de los gobiernos provinciales ya que se impone la “cultura de la dependencia”. Esto se expande a toda la sociedad local y domina especialmente al sistema político. La lógica subyacente termina siendo que el progreso local no depende del talento y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para maximizar las “ayudas” que se reciben del gobierno central. Las propuestas políticas más valoradas no se relacionan con la capacidad de gestión y con los riesgos y desafíos que implica gestionar, sino con la habilidad para establecer relaciones políticas que permitan mantener y aumentar las “ayudas” que se recibirán desde el gobierno central.

Se premian electoralmente los buenos contactos con el gobierno nacional, en lugar de un plan de gobierno que haga eje en la administración eficiente de los recursos en el ámbito local. Esto es un factor que contribuye al subdesarrollo económico, social e institucional de muchas de las provincias.

El camino hacia un desarrollo territorial más armónico requiere diseñar un modelo institucional superador del esquema actual de distribución de “ayudas” gestionado desde el gobierno central. La clave es un nuevo modelo que asigne las responsabilidades y otorgue los recursos automáticamente a los gobiernos provinciales. Si no es posible reformar el sistema actual de coparticipación de impuestos y aumentar la responsabilidad y correspondencia fiscal del sistema impositivo actual, se pueden establecer otros mecanismos, como transferencias automáticas a las provincias en función de indicadores de pobreza.

Para que los gobiernos provinciales asuman las responsabilidades de disminuir la pobreza y mejorar la distribución de ingresos, es crucial que los recursos públicos que recauda el gobierno nacional sean distribuidos de manera automática y no bajo un esquema de “ayudas” o planes nacionales diseñados y administrados centralmente por el gobierno nacional. El compromiso del gobierno nacional con el desarrollo armónico de toda la geografía del país debiera materializarse garantizando un esquema de distribución de recursos públicos que opere como compensador de las asimetrías regionales y que funcione de manera transparente y automática.

Por otro lado, el gobierno central puede hacer un aporte muy importante ayudando a desarrollar el capital social en los niveles locales. Así como el esquema basado en “ayudas” ha promovido en el ámbito local la cultura de la dependencia, es posible inducir su sustitución por intervenciones que promuevan a nivel local la confianza y convicción de que con esfuerzo y talento es posible ser artífices del propio progreso. El gobierno central puede jugar un rol importante fomentando y facilitando la participación y el control social sobre el desempeño del sector público provincial. Particularmente importante es promover

una nueva institucionalidad en el ámbito provincial que estimule la transparencia del sector público, modernice las prácticas de gestión en la administración pública y establezca el monitoreo social de los programas y la evaluación de los resultados.

Estos dos elementos –descentralización con desarrollo del capital social– son consistentes con la noción de que no habrá un real desarrollo integrado, armónico e inclusivo sin una renovación institucional del sector público, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal. Una acción muy importante es que se establezca en todos los niveles un sistema de monitoreo y evaluación de resultados. En la medida que este sistema produzca información pública, confiable y completa sobre los programas locales, la sociedad civil de cada lugar podrá demandar y contribuir a encontrar soluciones. La producción y difusión de estos indicadores permitirían a la sociedad civil controlar el uso de los recursos, monitorear la gestión pública y promover la producción, por parte del sistema político, de alternativas para mejorar la situación social local.

Referencias bibliográficas

- Gasparini, Leonardo, “Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, January 20, 2005.
- Llach, Juan José, “Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia

fiscal, el federalismo y la democracia representativa”, documento presentado a la XXVI reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, noviembre de 2001.

Millán Smitmans, Patricio, “Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público”, Universidad Católica Argentina, Departamento de Economía, Documento de Trabajo No. 11, Octubre 2006.

Universidad Católica Argentina, Departamento de Economía, Informes “Empleo y Desarrollo Social”, Nos. 6 y 9, Marzo y Septiembre 2007.

Zapata, Juan Antonio, “Sistema de coparticipación federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal”, en World Bank, “Argentina: The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan”, Report No. 16996-AR, Washington DC., January 1998.

* Este artículo está basado en los informes “Empleo y Desarrollo Social”, que publica el Departamento de Economía de la Universidad Católica Argentina, en cuya preparación participan los investigadores Jorge Colina, Osvaldo Giordano y Marcelo Marzocchini.

¹ Datos del Banco Mundial en World Development Report 2006.

² En Argentina se utilizó para esto un sistema de promoción industrial con diferimientos impositivos para ciertas zonas, que tuvo poco impacto y generó conductas fraudulentas. No ha existido un plan estratégico integrado y comprehensivo.

La coparticipación federal de impuestos: una propuesta para salir del actual galimatías

VÍCTOR S. GROPPA

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 32-37

A lo largo de nuestra historia económica, la situación fiscal ha sido una variable determinante de las crisis recurrentes que ha sufrido nuestro país. La relación entre las provincias y el Estado Nacional, entre el afán federal y las reales restricciones económicas centralizadas, fueron motivo de una tensión constante nunca resuelta de modo cabal.

En virtud de esta situación, a menudo aparecen propuestas de solución que apuntan a favorecer el “federalismo fiscal”, entendiendo por ello avanzar hacia esquemas de organización tributaria descentralizados. Defiendo en este escrito una salida distinta, a partir del análisis de la situación fiscal actual y la estructura productiva argentina. Para ello, partiremos, en la primera parte, de lo que establece nuestra Constitución Nacional para la relación entre las provincias y la Nación; en segundo lugar, ofrezco un breve *racconto* de la evolución que tuvo la coparticipación federal de impuestos hasta el galimatías actual; en la tercera sección considero los condicionamientos reales que debe tener en cuenta toda propuesta de reforma y, por último, avanzo sobre la necesidad de la creación de un Organismo Fiscal Federal que el propio texto constitucional refiere, como alternativa viable para la solución del problema.

1. El Mandato Constitucional

La organización federal de nuestro país, en la que las provincias son preexistentes a la Nación, queda debidamente reflejada en

el artículo 121 de la Constitución Nacional (104 antes de la reforma de 1994) que expresa: “Las provincias tienen todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

A su vez, entre las atribuciones del Congreso Nacional enumeradas en el artículo 75, se establece:

1- Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

3- Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos.

4- La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado

equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Más adelante agrega: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en su composición.”

En primer lugar observamos que, como forma de ratificar la potestad tributaria originaria de las provincias, se reafirma que éstas comparten con la Nación la facultad de establecer impuestos indirectos y delegan en el gobierno central la legislación de tributos directos sujetos a la condición de que sean transitorios y fundados.

Sin embargo, la referencia a la clasificación de los gravámenes entre directos e indirectos se sostiene en antecedentes doctrinarios de escasa claridad conceptual, en razón de responder a definiciones jurídicas que ignoran los hechos económicos (Jarach 1978; Martín 1980). En efecto, para afirmar que un impuesto sea directo o no, no basta con una mera definición jurídica. En una economía de mercado, quien decide sobre quién caerá realmente el peso del gravamen es la estructura del mercado en cuestión. La pretensión de identidad entre el sujeto pasivo de la obligación tributaria y el finalmente incidido es una función del sistema de precios, pues depende de las posibilidades de traslación de dicho impuesto (Due y Friedlander 1978).

Por otra parte, las variadas formas de distribución secundaria, esto es, las que se realizan en segunda instancia entre las provincias, que se dieron en nuestra historia fiscal fueron sumamente conflictivas.

2. Génesis de la situación normativa actual y sus consecuencias

Los intereses regionales o políticos por un lado y también, en parte, la falta de rigor técnico, condujo a que la distribución de la recaudación de los impuestos nacionales entre el gobierno central y las provincias y entre éstas en particular, se constituyera en un problema de solución siempre transito-

ria.

Las leyes sancionadas a partir del año 1934 –leyes 12.139/34, 12.956/47 y 14.788/58– tuvieron el común denominador de consolidar las situaciones existentes de hecho en los distintos períodos. Pero en la llamada distribución primaria se fue disminuyendo la importancia relativa de la Nación frente a las provincias, y en la secundaria (por ejemplo la ley 14.788) no se contemplaron aspectos dinámicos que contribuyeran a modificar las condiciones diferenciales que impedían el armónico crecimiento de todas las regiones del país. Esta norma establecía que el monto a distribuir entre las provincias sería un 25% por partes iguales, y del 75% restante, un tercio en función a la población, otro tercio en relación a los ingresos que ya percibían y el tercio final tomaba en cuenta los gastos históricos de cada provincia.

La ley 20.221 introdujo una modificación importante: para el 65% de los fondos a distribuir se tomaba en cuenta la población de cada territorio; para el 35% restante se contempló un concepto de brecha de desarrollo inverso a la calidad de la vivienda, educación y automóviles por habitante hasta el 25%, y el otro 10% por menor densidad de población.

La realidad fue que desde el año 1950 varias provincias recibían por coparticipación cifras cercanas al 90 % del total de sus ingresos (Lascano y Groppa 1974). Algunas de ellas, como La Rioja, San Luis y Catamarca, incluso fueron beneficiadas posteriormente con exclusivos sistemas de promoción de inversiones, que se sumaron a las que para el sur del país habían establecido la ley 19.640 y otras normas complementarias¹.

Leyes posteriores como la 23.548/88 y todos los pactos sucesivos, contribuyeron a darle rigidez al sistema, por cuanto el esquema de distribución se estructuró sobre las participaciones históricas. Así, por ejemplo, el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, ratificado por la ley 24.130, dispuso que los gastos a ser financiados con recursos de coparticipación para el año 1993 serían un 10 % mayores a los de 1992. En este mismo acuerdo se incorporaron, a su vez, recomendaciones a los gobiernos

provinciales para mejorar sus gestiones de ingresos y gastos a efectos de obtener presupuestos equilibrados. Este convenio fue complementado por el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” del 12 de agosto de 1993 –Decreto N° 1807– en el que se avanzó –aunque sin un programa global– en el objetivo de lograr la armonización tributaria en materia de valuaciones, exenciones y alícuotas, en tanto a la par, se establecían recomendaciones sobre el control de tributos y su fiscalización.

Este proceso de integración quedó inconcluso y tampoco se logró que las provincias mejoraran su capacidad recaudadora autónoma. En ese mismo año algunas de ellas, como Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero, no superaron los \$9 mensuales por habitante por la recaudación de impuestos propios –incluido el que se aplica sobre los ingresos de las empresas–, profundizando la fuerte dependencia de los ingresos nacionales para atender sus erogaciones corrientes y –obviamente– las inversiones locales. Paralelamente, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, provincias que podría suponerse que contarán con una mejor gestión de recaudación, no superaron los \$29 por habitante y por mes (Groppa 1996).

No debe omitirse que en su casi totalidad, los ingresos fiscales provinciales responden a tributos empadronados con liquidación administrativa –radicación de vehículos e inmobiliario– y al que gravan las transacciones sobre los ingresos brutos, impuesto éste de sencilla determinación.

Este cuadro de situación financiera, que, lejos de resolverse, se fue agravando con el transcurso del tiempo, ha impulsado a muchos analistas políticos, económicos y tributarios a encontrar una explicación causal en la falta de corresponsabilidad entre la obligación de recaudar los impuestos y la facultad de gastar. Este razonamiento sencillo y aparentemente lógico encuentra también apoyo entre los defensores de un regreso a la organización federal más pura, que pretende disminuir el poder de la Nación y reforzar las autonomías provinciales no solamente por apego a nuestras tradiciones, sino porque se estima que son los gobiernos locales los que mejor conocen las

necesidades, exigencias y compromisos de sus habitantes, como así también sus distintas capacidades contributivas.

Estimo, empero, que la realidad es mucho más compleja y condicionante que la que podemos suponer a partir de nuestras propias experiencias históricas, principios válidos en algunos ámbitos pero que no admiten extrapolaciones directas a otros contextos. La urgencia que hoy se exige en la solución de este problema no debe soslayar la necesidad de encontrar la organización jurídica que mejor garantice la eficiencia, la equidad, el crecimiento armónico y la estabilidad normativa.

En la actualidad tenemos un sistema con una fuerte dependencia del poder central, agravado por el abuso en el manejo de los recursos por parte del Poder Ejecutivo y la incidencia de ingresos al comercio exterior y otros no coparticipables. Es evidente que, en estos casos, el federalismo no pasa de ser un mero enunciado. La tentación frente a esta situación de propender a esquemas de autonomía plena basados justamente en principios constitucionales originarios es muy grande. La cuestión a dilucidar es si esta solución es compatible con una Nación armoniosamente estructurada como objetivo plasmado en la reforma constitucional del año 1994.

Veamos, entonces, cuál es el marco actual de referencia provincial.

3. Restricciones económicas, sociales, jurídicas y administrativas

Varios son los condicionamientos que deben ser considerados:

- Perduran los desequilibrios provinciales y regionales, con crecimiento irregular y disímil.
- Los movimientos migratorios no cesan.
- La posibilidad de un despegue autónomo es casi nula para la mayoría de las provincias.
- Los sistemas de promoción regional originados por intereses políticos, aunque disminuidos, aún subsisten.
- La asignación de los recursos coparticipables carece de adecuaciones dinámicas y los gobiernos provinciales son presa de

la voluntad del poder central para obtener asistencia financiera para atender incluso sus gastos corrientes.

Este enunciado de condiciones nos revela la existencia de un país desarticulado que debe lidiar con el desafío de la globalización de las inversiones, los procesos productivos y de comercialización y los servicios financieros e informáticos. Nuestras históricas divisiones políticas resultan muchas veces anacrónicas para ubicarse en este nuevo contexto de relaciones mundiales. Bajo este marco de análisis es que debe plantearse la idea de la descentralización impositiva.

Otra cuestión a considerar es que la política tributaria es un componente muy importante de la política económica. Así por ejemplo se suele subestimar el efecto pernicioso que sobre el comercio exterior puede llegar a tener un modelo tributario inadecuado. La superposición impositiva sobre las mismas fuentes y el ejercicio de potestades tributarias múltiples nos terminan convirtiendo en “exportador” de impuestos, agravando el tipo de cambio e impulsando medidas devaluatorias que en un mundo integrado son de efímeros efectos.

Por otra parte, con el aumento de las demandas sociales insatisfechas, es mucho más importante asegurar el nivel de atención del gasto, que la pulcritud equitativa del impuesto. No existe espacio para soluciones que pongan en peligro el nivel de recaudación total del país.

Conjuntamente con el tema tributario hay que encarar el nivel de endeudamiento compatible con presupuestos provinciales financiables.

A su vez, los procesos de integración con países terceros muestran dificultades que tienen su origen en los distintos sistemas impositivos. Mal podríamos resolver estos temas si promovemos políticas de autonomía fiscal.

La misma definición de las fuentes tributarias resulta dificultosa cuando debe ajustarse a límites políticos a los que desborda la creación de valor. Problemas originados en la diferenciación existente entre las zonas de producción y las de consumo, nos plantean la cuestión de definir al beneficiario del derecho a la recaudación, seguramente con alto grado de conflictividad.

Los más importantes sujetos de la obligación tributaria, son organizaciones empresarias que distribuyen sus actividades no sólo entre varios países, sino también entre varias provincias del país. Sus rentas no pueden circunscribirse, ni determinarse, en función de límites políticos creados en épocas de organizaciones económicas mucho más simples.

Plasmar en normas jurídicas estas realidades es una tarea engorrosa y sujeta a imperfecciones que terminan resolviéndose mediante acuerdos forzados y por lo tanto inestables.

Ante modelos tributarios complejos y múltiples, las dificultades de la administración fiscal son mayores y por ende el desvío entre la recaudación potencial y la real. Además, la experiencia nos revela que los organismos provinciales de recaudación son todavía ineficientes, como lo evidencian los muy bajos ingresos propios, incluso respecto a gravámenes de liquidación administrativa como son los que gravan la propiedad registrable.

Finalmente, en cualquier actividad privada las proyecciones de gastos e inversiones deben responder a los ingresos previstos y a algún endeudamiento compatible. En la actividad pública esto no es necesariamente así. Por lo tanto el principio de responsabilizar a los gobiernos provinciales por la equivalencia entre erogaciones e ingresos podrá servir para castigar a algún funcionario, pero nunca para evitar las consecuencias de su accionar. Siempre será la Nación la que finalmente deberá acudir a resolver los problemas que se originen, porque las demandas sociales nunca más podrán circunscribirse al ámbito de acción provincial. Los intereses políticos ejercerán, finalmente, las presiones que comprometan al gobierno central.

4. La propuesta de un Organismo Fiscal Federal

Si a mi juicio no resulta prudente el ejercicio de autonomías fiscales plenas, la solución deberíamos buscarla por el lado de la armonización de intereses, los acuerdos y la programación fiscal. Posiblemente resulte

necesario plantear alternativas que contemplen integrar el federalismo a formas participativas con fuerte compromiso comunitario.

Como vía de solución, nuestra Constitución Nacional prevé la creación de un Organismo Fiscal Federal. Deberíamos preguntarnos si no sería útil que las provincias, representadas junto a la Nación en este instituto, lo conviertan en el núcleo central para la elaboración de un modelo tributario unificado, que debería atender las realidades productivas, la propiedad de las empresas, integración, el sesgo exportador; la promoción del empleo y política poblacional; en suma, el desarrollo y crecimiento sostenido.

El mismo artículo 75 nos obliga a adoptar criterios de asignación de los recursos que tengan en cuenta estos requerimientos. Esto no implica que las provincias deban renunciar a gravar aquellos bienes o actividades localmente establecidas que no se interpongan con el modelo unificado, o a participar de manera diferenciada en la recaudación general cuando por su eficiencia contribuyan al beneficio común.

Pero debe comprenderse definitivamente, que convertir el tema tributario en la expresión de voluntades localistas, agravará todas las debilidades que hoy tienen vigencia. Perturbará la política económica nacional, impulsará la imaginación creativa de impuestos con finalidad exclusivamente recaudatoria, sin consideración de sus efectos contraproducentes y generará competencias negativas entre las jurisdicciones. La abundancia normativa y los conflictos de compatibilidad complicarán también la actividad judicial y las administraciones tributarias serán más débiles. A su vez, los contribuyentes interjurisdiccionales se encontrarán frente a una maraña de leyes, decretos, resoluciones, dictámenes y otras disposiciones que comprenderá la acción de la Nación, provincias y municipios hasta niveles inimaginables. A pesar de todo ello, el gobierno nacional nunca podrá desentenderse de los problemas presupuestarios que se originen en las provincias.

Actualmente se observan preocupantes decisiones locales. Hay provincias que decidieron gravar con el impuesto sobre los ingresos brutos a las exportaciones de bienes

y servicios.² Y no solamente se aplica a exportadores de esa localidad, sino que alcanza a las que se efectúen desde cualquier otro lugar y en la medida de su participación en el Convenio Multilateral, que define el método en que se asigna la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos, cuando el contribuyente desarrolla actividades en más de una provincia. Si se extendiera esta política, en poco tiempo se estaría afectando el precio de nuestros productos de exportación. Otro tanto puede decirse respecto a la multiplicidad de tributos imaginativos de los municipios y también de algunas provincias, que, al incorporarse al costo, afectan a los precios domésticos pero también a los bienes y servicios transables. Con un tipo de cambio débil tentamos a los importadores del exterior; pero luego pretendemos transferirles nuestra carga impositiva. Una leve alteración en el tipo de cambio dejará al desnudo –una vez más– nuestra ineficiencia en materia tributaria.

Hablar de un modelo unificado, en cambio, implica resolver estos conflictos y coordinar la acción fiscal sin mengua de las responsabilidades que deban asumir los gobiernos provinciales.

Los modelos impositivos tradicionales se articulan sobre dos o tres impuestos de base general como son el I.V.A., Ganancias y los patrimoniales. Darle contenido local sería forzar la realidad económica, pero asociar a las provincias en la responsabilidad de su fiscalización puede ser un importante instrumento de participación en la recaudación.

En un modelo tributario unificado que apunte a los agentes productivos como su principal fuente y a los bienes e ingresos de las personas físicas en tanto sean plurijurisdiccionales, quedará para las provincias gravar a estas últimas por los bienes radicados en su territorio.

La recaudación impositiva estaría entonces compuesta por tributos coparticipables y por los ingresos propios de cada jurisdicción que recaigan sobre las familias. Pero además las provincias obtendrían ingresos por su participación en el éxito de la gestión recaudatoria de los impuestos nacionales.

En cuanto a las erogaciones, las que correspondan a gastos corrientes deberían ser

asignadas en función a estándares consensuados que partan de la racionalidad administrativa y de la eficiencia de gestión y que eviten decisiones arbitrarias, insólitos privilegios o prebendas sin rendición de cuentas.

Desde ya, siempre tendrán los gobiernos la posibilidad de actuar al margen del acuerdo general, pero deberán asumir la responsabilidad de proponerle a su comunidad los impuestos locales que requiera su financiamiento. Seguramente moderarán sus actitudes prebendarias o dispendiosas.

Para todos los gastos es posible instrumentar mecanismos de asignación que respondan a ciertos indicadores. El nivel de población, su distribución, las distancias entre zonas urbanas, el costo de vida, el estado sanitario de los habitantes, la estructura demográfica y otros indicadores podrán servir para definir la cantidad de empleados públicos, fuerzas de seguridad, atención de la salud, gastos en justicia y legislaturas, seguridad social y por ende las remuneraciones a ser atendidas mediante la asignación directa de los impuestos coparticipables. Estos indicadores podrían ser revisados, por ejemplo, en periodos quinquenales.

Pero, también, este Organismo Fiscal debería tener la obligación de elaborar anualmente un plan de inversiones sujeto a la aprobación del Congreso Nacional, que constituiría la base de las asignaciones de los recursos destinados a tal fin y que provengan del modelo unificado.

Pensar en un instituto federal de planificación de la inversión pública, implica mejorar la institucionalidad del país, disminuir la arbitrariedad del poder central, ejercer un mayor control de la obra pública y optimizar recursos siempre escasos. El Consejo Federal de Inversiones con funciones ampliadas podría servir de antecedente para tal propósito y cumplir de esta forma con un mandato constitucional.

En el presente contexto histórico, el federalismo debería ser entendido como una forma de participación en un todo complejo al que las partes se someten por vocación

democrática, más que como un conjunto de autonomías extremas que fueron válidas hace más de cien años, pero incongruentes con la organización actual de la república, la creciente interdependencia, el sentimiento del espacio común, las demandas sociales elevadas a la categoría de necesidades públicas y los objetivos de integración con los otros países de la región.

Finalmente, téngase en cuenta que estas ideas no implican renunciar a las raíces culturales de las diversas comunidades que componen nuestra nación, sino más bien a igualar sus derechos y obligaciones en la tarea común a desarrollar.

Estas ideas podrán parecer utópicas. Pero no por ello son irrealizables. En cualquier caso, la primera utopía sería la propia Constitución Nacional y, por ende, la pretensión de vivir en una comunidad organizada como Nación.

Referencias bibliográficas

- Constitución de la Nación Argentina, arts. 75 y 121.
- Jarach, Dino (1978), *Finanzas Públicas*, Editorial Cangallo, Bs.As.
- Martín, José María (1980), *Derecho Tributario Argentino*, Ediciones Cima, Bs.As.
- Due, John y Ann F. Friedlaender (1977). *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*. El Ateneo, Bs.As.
- Lascano Marcelo R. y Víctor S. Groppa (1974), *Boletín DGI N° 250*.
- Groppa, Víctor S. (1996). "El modelo tributario y su marco económico", *Cuarto Congreso Tributario*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Mendoza.

¹ Leyes 21.608, 22.021, 22.702 y Decreto N° 804/96.

² Provincia de Misiones. Ley N° 2860, modificada por Ley N° 4255/06.

Surgimiento y transformación de *clusters* y *milieus* en los procesos de desarrollo*

ANTONIO VÁZQUEZ-BARQUERO

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 38-57

I. Introducción

Durante las dos últimas décadas ha renacido el interés por la localización de la actividad productiva, y la literatura presenta y analiza una gran cantidad de casos de *clusters* y sistemas productivos locales en los que se producen todo tipo de actividades y que se localizan en regiones y países con diferentes niveles de desarrollo (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999; Rosenfeld, 1997; Staber, 1997; Porter, 1998). Electrónica en el Silicon Valley, Estados Unidos, y el Silicon Glen en Escocia, pero también en Guadalajara, México, y en Penang, Malasia; industria del automóvil en Detroit, Estados Unidos, y en Vigo, España, pero también en Tianjin, China, donde Toyota ha impulsado un *cluster*; azulejos y cerámica en Sassuolo, Italia y en Castellón, España, pero también en Criciúma, Santa Catarina en Brasil; Calzado en Brenta, Italia, y en Elche, España, pero también en León, Guanajuato, México, y en Marikina, Filipinas; textil y confección en Reutlingen, Alemania, pero también en Itají Valley, en Brasil y en las Islas Mauricio. Los servicios financieros en New York, en Londres y en Francfort, Alemania, pero también en Hong Kong y Shangai, en China.

Esta realidad múltiple y cambiante se ha tratado desde enfoques muy diferentes, sin duda debido a que sociólogos, geógrafos y economistas entendían que en el momento actual se asiste a una profunda transformación en la organización de la producción, en la que los modelos jerárquicos, característicos de la gran empresa fordista, reducen su

hegemonía y dan entrada a formas de organización más flexibles y descentralizadas. Ello ha dado lugar a múltiples interpretaciones, como la de los distritos industriales (Becattini, 1979), la especialización flexible (Piore y Sabel, 1984), los nuevos espacios industriales (Scott, 1988), los *clusters* industriales (Porter, 1990), la economía del conocimiento (Cooke, 2002), la nueva geografía económica (Krugman, 1990; Fujita *et al.*, 2000), la teoría de los entornos innovadores (Aydalot, 1986; Maillat, 1995), o la sociología económica (Granovetter, 1985).

No existe, por lo tanto, una interpretación única sobre cómo se organiza la producción en el territorio que permita explicar los factores que hacen surgir a las aglomeraciones y *clusters* de empresas, los mecanismos a través de los que se desarrollan, y las causas de su cambio y transformación. Es más, con frecuencia los planteamientos y análisis suelen ser ambiguos y poco formalizados, pueden tener excesivo contenido ideológico o dan una visión idílica de una realidad que cambia y se transforma, por lo que han sido objeto de críticas frecuentes, no siempre bien fundamentadas (Amin, 1989; Harrison, 1992; Martin y Sunley, 2003). Gordon y McCann (2000) concluyen que la diversidad de las aproximaciones analíticas ha conducido a una cierta confusión en los análisis y las interpretaciones.

Este trabajo se propone discutir la cuestión de la organización espacial de la producción desde la perspectiva del desarrollo económico. Sostiene que la organización de la producción se ha producido de forma espontánea a medida que los mercados y las

relaciones entre las ciudades y regiones se desarrollaban, el sistema de transportes y comunicaciones se consolidaba, las empresas mejoraban sus formas de organización, se introducía innovación y conocimiento en las empresas y en el sistema de transportes y comunicaciones y el sistema económico se integraba como consecuencia de la globalización. En realidad, dado que el desarrollo toma formas diferentes en cada momento histórico, también la organización espacial de la producción cambia y se transforma, y las estrategias territoriales de las empresas y las estrategias económicas de las ciudades y regiones condicionan estos cambios, y, por lo tanto, son también responsables del surgimiento y transformación de los *clusters* y *milieus*.

El trabajo se presenta de la forma siguiente. Después de plantear que el desarrollo económico es un proceso evolutivo de carácter territorial, se señalan los rasgos más sobresalientes de las diferentes formas que ha tomado la organización espacial de la producción en las principales etapas del proceso de desarrollo industrial y de integración de los mercados. Dado que las innovaciones son un elemento clave en la dinámica económica, la discusión se centra, a continuación, en el alcance y el significado que tienen las redes del conocimiento en el momento actual. Después, se aborda la cuestión de la diversidad y dinámica de los *clusters* industriales y se plantean los factores y fuerzas que favorecen su cambio y transformación. El trabajo finaliza con algunos comentarios sobre el papel de las estrategias de las empresas y de los actores locales en la configuración de los espacios de la producción.

1. Desarrollo económico y organización espacial de la producción

La conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, regiones y ciudades tienen que dar solución a nuevos problemas, a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones económicas y sociales. Pero no es hasta muy reciente-

mente que se considera la organización de la producción un mecanismo estratégico y determinante en los procesos de desarrollo económico.

Pueden considerarse tres grandes momentos en la evolución del sistema económico y en la interpretación de cuáles son los factores que condicionan la dinámica económica. Adam Smith y los clásicos, a partir del último tercio del siglo XVIII, en plena revolución industrial –y en el momento en que se produce la formación y expansión de los mercados nacionales–, prestaron gran importancia a los recursos naturales y destacaron la aparición de nuevas formas de organización de las empresas, formando sistemas de empresas. Schumpeter, a principios del siglo XX, en el momento de la revolución eléctrica –cuando las invenciones y las innovaciones transformaron la economía manufacturera dando lugar a una profunda reestructuración de la actividad productiva, y la integración económica se consolidaba con el aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos de capitales y la expansión de las empresas multinacionales– destaca el papel del empresario innovador, de las innovaciones de producto, proceso y de organización en los procesos de desarrollo. Marshall señala la importancia de las grandes empresas, un modelo de organización de la producción que permite obtener economías de escala, de la misma forma que lo hacían los sistemas de empresas locales.

En el último cuarto del siglo XX la cuestión emerge de nuevo, en una nueva fase del proceso de formación e integración de los mercados y la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, que dan lugar a la revolución informacional. En el centro de la reflexión teórica está, como en el pasado, la cuestión del aumento de la productividad y los mecanismos que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías. Pero, en la discusión aparece, con un peso específico, la cuestión de cómo la organización de la producción produce un efecto multiplicador sobre la productividad, genera rendimientos crecientes y condiciona, por lo tanto, el desarrollo económico.

Después de la segunda guerra mundial,

se fue creando un cuerpo de doctrina diferenciado del desarrollo económico, de la mano –entre otros– de Abramovitz (1952), Arrow (1962), Kuznets (1966), Lewis (1954) y Solow (1956). Esencialmente, esta conceptualización del desarrollo se refiere a procesos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida, y en concreto, se proponen el aumento del empleo y la disminución de la pobreza.

Para lograrlo se precisa aumentar la productividad en todos los sectores productivos, es decir, aumentar la producción en las actividades agrarias, industriales y de servicios, utilizando la misma o menor cantidad de trabajo. Esta mejora en los rendimientos de los factores productivos es la que permite diversificar la producción y satisfacer las nuevas demandas de productos manufacturados y de servicios. El aumento de la productividad depende de cómo se combinan el trabajo y los demás factores productivos en función de los bienes de equipo, la maquinaria y los métodos de producción que se utilizan en el proceso productivo, que son los mecanismos a través de los que se introduce el conocimiento y se aplica la energía. Es decir, el aumento a largo plazo de la producción (per cápita) es posible gracias a la acumulación de capital y a la aplicación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo.

El inicio de la nueva fase de integración económica, a partir de los años ochenta, plantea un nuevo escenario para el desarrollo, ya que se acepta la inoperancia de los modelos de crecimiento inspirados en el fundamentalismo del capital, no sólo porque la descomposición de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín pusieron en evidencia la superioridad de la economía de mercado sobre la economía planificada, sino también porque, como muestra Easterly (2003), las políticas que se ejecutaron en muchos de los países en desarrollo, apoyadas por los programas de ayuda internacional de los países desarrollados y de las organizaciones internacionales, fueron un gran fracaso.

A partir de los años ochenta reverdece el pensamiento de Schumpeter (1934 y 1939)

y de todos aquellos (Young, 1928; Rosenstein-Rodan, 1943; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958) que en los años de posguerra sentaron las bases para integrar las externalidades y los rendimientos crecientes en la conceptualización del desarrollo y contribuyeron a crear lo que Krugman ha denominado la Gran Teoría del Desarrollo. Entre los diferentes enfoques que han ido surgiendo durante los últimos veinte años ha tenido una gran importancia la revitalización del pensamiento de Solow, de la mano de la nueva generación de pensadores encabezados por Romer (1986) y Lucas (1988).

Paralelamente, desde inicios de los años ochenta surge un enfoque territorial que podemos denominar desarrollo endógeno, que considera el desarrollo como un proceso territorial (y no funcional), que se apoya metodológicamente en el estudio de casos (y no en el análisis *cross-section*) y que considera que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando las realizan los actores locales (y no las administraciones centrales). Esta interpretación argumenta que la organización espacial de la producción es una de las fuerzas determinantes de los procesos de desarrollo, como muestra la importancia creciente de las redes de empresas en las regiones y ciudades líderes de los procesos de transformación económica.

Giorgio Fua (1994), intelectualmente ligado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende, sin duda, de las fuentes inmediatas del crecimiento, como son la dimensión de la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de bienes de equipo y de capital social. Pero lo realmente decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores que Fua denomina estructurales, como la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.

Philippe Ayalot (1985), un seguidor de Perroux y Schumpeter, añade que los procesos de desarrollo tienen tres rasgos fundamentales. Uno, de carácter instrumental, que se refiere al hecho de que los actores del desarrollo sean organizaciones productivas flexibles, como ocurre con las pequeñas y medianas empresas, capaces de superar las

rigideces de las grandes organizaciones de tipo fordista. El segundo, de carácter más estratégico, defiende la diversidad en las técnicas, en los productos, en los gustos, en la cultura y en las políticas, lo que facilita la apertura de múltiples caminos de desarrollo para los diversos territorios, según las potencialidades de cada uno ellos. El último rasgo, de carácter más operativo, plantea que los procesos de desarrollo son la consecuencia de introducir innovaciones y conocimiento a través de las inversiones de los actores económicos, un proceso de carácter territorial que se produce como consecuencia de la interacción de los actores que integran lo que Aydalot denomina entorno innovador.

Este enfoque permite percibir que el desarrollo no tiene por qué estar concentrado en las grandes ciudades, sino que puede estar difuso en núcleos urbanos de distintas dimensiones, como argumenta Giacomo Becattini (1979), un estudioso de Marshall. El empresario (tanto individual como colectivo) juega un papel singular en los procesos de desarrollo que lo convierten en el principal motor del crecimiento y cambio estructural, debido a su capacidad creativa y su carácter innovador (Fua, 1983). Pero Fua y Becattini añaden que las empresas no son entidades aisladas que intercambian productos y servicios en mercados abstractos, sino que están localizadas en territorios concretos y forman parte de sistemas productivos firmemente integrados en la sociedad local. Es decir, la sociedad se autoorganiza con el fin de producir bienes y servicios de forma más eficiente y dando lugar a los distritos industriales, sistemas de pequeñas y medianas empresas que hacen aflorar las economías de red en el territorio, lo que contribuye al desarrollo de la economía.

John Friedmann y Walter Stöhr amplían esta visión y abordan el desarrollo y la dinámica de los sistemas productivos desde una óptica territorial, dando una gran importancia a las iniciativas de los actores locales a través de sus decisiones de inversión y de la participación en la formulación y ejecución de las políticas (Friedmann y Weaver, 1979). Asimismo, señalan que el progreso económico de un territorio sólo es posible cuando las empresas y los demás actores

del territorio interactúan entre sí, se organizan y realizan sus inversiones dirigidas a desarrollar la economía y la sociedad local. Siguiendo esta línea de razonamiento, abogan por estrategias de “desarrollo desde abajo”, que permitan movilizar y canalizar los recursos y las capacidades del territorio (Stöhr y Taylor, 1981).

Esta visión del desarrollo concede un papel central a las formas de organización de las empresas, y por lo tanto, a la organización espacial de la actividad manufacturera y de servicios. Según la teoría del crecimiento económico, una de las cuestiones centrales del desarrollo a largo plazo es, sin duda, encontrar cómo neutralizar el funcionamiento de la ley de rendimientos decrecientes que llevarían al sistema económico al estado estacionario. Como se argumenta en otro lugar (Vázquez-Barquero, 2002 y 2005), es el efecto combinado de las fuerzas del desarrollo (organización de la producción, desarrollo urbano y de las infraestructuras, innovación y conocimiento, desarrollo institucional) lo que favorece que se produzcan rendimientos de escala constantes o crecientes.

II. La dinámica de la organización de la producción, innovación y desarrollo

La organización espacial de la producción y la localización de las empresas son procesos que están asociados a la dinámica económica y a las estrategias de las empresas innovadoras. El aumento de la competencia en los mercados y la búsqueda de rentabilidad para las inversiones estimula a las empresas a adoptar innovaciones y aprovechar los recursos (incluyendo los intangibles) y los atractivos (los activos específicos) de las ciudades y de las regiones. Por ello, se puede decir que las transformaciones y cambios de la organización espacial de la producción se deben, en buena medida, a la introducción de innovaciones y conocimiento en los sistemas productivos, en los medios de transporte y de comunicaciones, y a los cambios y desarrollo de los mercados, como se advierte al analizar cada una de las etapas del desarrollo industrial (Hall y Preston, 1988).

1. Distritos industriales y revolución industrial

La revolución industrial, que comienza a mediados del siglo XVIII, supone una de las grandes transformaciones económicas, que cambia las formas de organización de la producción y da origen a la formación de los mercados nacionales (Landes, 1969). Se produce, entonces, un modo específico de localización y aglomeración de empresas, el distrito industrial, que teorizaron Adam Smith y Alfred Marshall.

La primera revolución industrial se caracteriza por la producción manufacturera de nuevos bienes (textiles, hierro) en pequeñas empresas y plantas en las que el trabajo se organizaba dividiendo cada una de las tareas en partes, con la ayuda de nueva maquinaria (la *spinning-jenny* en 1764; el motor a vapor en 1769; el telar mecánico a vapor en 1785), de nuevos materiales (el algodón) y de la energía a vapor. Se abandona el *putting out system* y las nuevas empresas se localizan en pequeñas ciudades provocando fuertes movimientos de población desde las áreas rurales a las ciudades. Con la mejora del transporte a través del uso de los canales (la actividad comercial de las barcazas a través de los canales alcanza su momento álgido en 1840), la iniciación del ferrocarril (en 1830) y la creación del telégrafo (en 1837) se produce una fuerte revolución de los transportes y las comunicaciones que permite la formación de los mercados nacionales en las economías más dinámicas de Europa y de América.

Alfred Marshall (1920), que fue testigo de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se apoyó en los escritos de Adam Smith (1937) sobre especialización del trabajo para interpretar el hecho de la concentración de empresas y actividades especializadas en localidades particulares. La explicación fundamental de la concentración de empresas en un distrito industrial consiste en que la proximidad geográfica propicia la creación de economías externas de escala, como consecuencia de la formación de un *pool* de fuerza de trabajo especializada, la circulación de ideas y conocimiento entre las diferentes empresas

y la especialización de las diferentes empresas en diferentes actividades productivas.

Becattini (1979 y 1990) interpretó el pensamiento de Marshall al tratar de explicar los buenos resultados, durante los años setenta y ochenta, de algunas regiones italianas (crecimiento en el número de empleados, producción, exportaciones, y renta per cápita) cuyo sistema productivo se organizaba alrededor de “concentraciones de muchos negocios pequeños de carácter similar en localidades particulares”¹ (Marshall, 1920). Estos territorios se beneficiaban de los crecientes niveles de productividad y de competitividad de las empresas, y por lo tanto, de su creciente presencia en los mercados, como consecuencia de que la forma de organización de la producción generaba economías externas de escala, economías de diversidad y la reducción de los costes de transacción.

Becattini añade, a los factores que propuso Marshall, nuevos rasgos que han ido adoptando los distritos industriales más desarrollados como consecuencia de los cambios organizativos introducidos progresivamente, entre los que destacan los siguientes: especialización de las diferentes empresas en las diferentes fases del proceso productivo; incorporación de la actividad productiva en la vida social de la ciudad, en la que la empresa se convertía en el *interface* entre la economía y la sociedad; relevancia de los factores sociales y culturales y en el desarrollo del sistema productivo y de la economía local. Así pues, Becattini entiende el distrito industrial como “un territorio, histórica y espacialmente delimitado, que se caracteriza por la presencia activa de la población y de las empresas locales” (1990, p. 39).

2. Complejos industriales y revolución eléctrica

Durante el período que se extiende entre 1870 y 1920 se produce una nueva revolución industrial, más intensa e importante que la anterior, caracterizada sobre todo por la introducción de la electricidad en la producción de bienes y servicios públicos y privados, que va a transformar de nuevo la forma de organizar la producción y va a dar

lugar a la consolidación de los mercados internacionales.

A partir del último tercio del siglo XIX aparece una multiplicidad de nuevos productos (como automóviles y productos químicos) que se fabrican en grandes empresas y complejos industriales, localizados en grandes ciudades (y en ciudades localizadas cercanas a los recursos minerales) gracias a la utilización de nuevos bienes de equipo (maquinaria eléctrica) y de la energía eléctrica (en la década de los setenta, del siglo XIX, Edison desarrolla una serie de generadores relacionados con el sistema de iluminación incandescente). Surge la gran empresa como una nueva forma de organización de la producción (con la invención de la cadena de montaje en 1905) que se localiza en grandes ciudades, en la que va a encontrar una amplia oferta de fuerza de trabajo barata y una elevada demanda con un número creciente de consumidores. El ferrocarril desarrolla gran parte de sus potencialidades (se produce un fuerte rebrote a partir de principios de los años 1870); el transporte naval introduce el motor a vapor (en los años 1890); surge el automóvil (1895) y la aviación (1905); el teléfono (una innovación de los 1870) y la radio (primer intento con éxito de transmisión a larga distancia de Marconi en 1901) se difunden, lo que lleva a la consolidación de los mercados nacionales y a las ampliación y fortalecimiento progresivo de los mercados internacionales de materias primas y productos transformados.

La organización de la producción se transforma como consecuencia de la aparición de la gran empresa y de los complejos industriales que se forman a su alrededor gracias al aumento de las relaciones comerciales entre proveedores y clientes. Marshall (1920) entiende que la gran empresa es una nueva forma de organización de la producción que supone la posibilidad de que las empresas obtengan economías internas de escala como consecuencia de la optimización en el uso de las materias primas, bienes intermedios y bienes de equipo. Pero es Weber (1929) quien por primera vez establece la relación entre producción y organización espacial de la industria, y determina la localización óptima de la empresa en función

de los costes de transporte, del precio de las materias primas y de la demanda de productos finales (Gordon y McCann, 2000).

Hoover (1937 y 1948) sintetiza, de forma singular, las ventajas de la aglomeración de empresas cuando los mercados están consolidados y los mercados internacionales muestran una gran potencialidad, ya que combina en su interpretación los efectos de las economías internas y externas de escala. Siguiendo a Marshall, señala que las economías internas de escala son el resultado de la eficiencia de la gran empresa en la gestión de los *inputs* para fabricar una creciente cantidad de bienes para un mercado amplio, y añade, además, que las economías externas de escala se producen como consecuencia de la 'colocalización' de las empresas de un sector en una localidad particular y de las economías de urbanización, asociadas con la aglomeración de una diversidad de industrias y de servicios en una ciudad.

Todo este aporte conceptual lleva a establecer un paradigma de desarrollo económico que ha tenido una gran difusión durante décadas, al identificarlo con los procesos de industrialización a través de las inversiones realizadas por las grandes empresas en grandes ciudades y por el Estado en las grandes infraestructuras. En esta proposición se recoge la idea de Jacobs (1960) de mezclar las diferentes formas de aglomeración que funcionan en las ciudades, para explicar la dinámica económica. Pero aunque se sostiene que el desarrollo se produce gracias al impulso de las inversiones realizadas por las empresas industriales, se olvida una de las grandes aportaciones de Schumpeter, como lo es que el desarrollo a largo plazo sólo se puede generar si se introducen innovaciones y conocimiento en los productos, procesos, materiales y formas de organización.

La idea de fomentar el cambio estructural de una economía a través de los procesos de industrialización tuvo una gran acogida en la Unión Soviética de los años veinte (Lenin era un gran admirador de las ideas de Ford), y los complejos industriales se han considerado durante décadas como un instrumento de desarrollo en las economías planificadas. En las economías de mercado, a su vez, las políticas de desarrollo industrial se apoyaron en

el concepto de polo de crecimiento, que es una versión de Perroux del desarrollo industrial, en cuya aplicación se obvió la importancia de la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el desarrollo.

3. Clusters industriales y revolución informacional

A partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado se producen fuertes transformaciones institucionales y aparece una nueva revolución tecnológica impulsada por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, que va a dar lugar a nuevas formas de organización de la producción y a la formación de los mercados globales.

Con la aparición del transistor (1947), la computadora electrónica (en 1958 se produce la segunda generación utilizando transistores) y el computador personal (1978), se produce una fuerte reestructuración de las actividades tradicionales y la aparición de las actividades más avanzadas de la industria (biotecnología, electrónica, farmacéutica) y de los servicios (financieros, de gestión, culturales, de ocio), lo que da lugar a una fuerte transformación del sistema productivo. Esta transformación la lideran empresas de dimensiones muy diferentes, localizadas en grandes y pequeñas ciudades de países con diferentes niveles de desarrollo. La organización de la producción se hace cada vez más flexible, debido tanto a los cambios en la organización de las grandes empresas como a la formación de redes de empresas y a los acuerdos entre empresas. Los medios de transportes y comunicaciones se hacen más eficientes y las tecnologías de la información y los transportes aceleran la integración económica (gracias a la apertura de los mercados y a profundos cambios institucionales, como la caída del muro de Berlín, la apertura comercial de China y el cambio de las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina, India y algunos países africanos), dando lugar a mercados financieros, comerciales y de servicio a escala global (Dunning, 1998 y 1999).

En un mundo de creciente competencia, la organización espacial de la producción

toma nuevas formas, se reestructuran los centros industriales de los países de vieja industrialización y aparecen otros nuevos centros en los países en desarrollo. Porter (1990 y 1998) incluye el concepto de *cluster* en su teoría dinámica de la competencia, que reconoce la globalización de los mercados de los productos y de los factores, y en el que se producen mejoras continuas e innovaciones de producto, de proceso, de factores y de organización, pero en la que el posicionamiento estratégico de las empresas es clave.

Porter entiende que para competir en las mejores condiciones las empresas y las instituciones tienden a concentrarse geográficamente, vinculándose las unas a las otras y creando así un sistema de relaciones que estimula las estrategias competitivas de las empresas y, por lo tanto, del propio *cluster*. Los *clusters* incluyen, por un lado, a proveedores de *inputs* especializados (componentes, maquinarias, servicio, infraestructuras especializadas); se extienden frecuentemente a clientes, empresas de productos complementarios, y a empresas de otras industrias con las que comparten *inputs*, tecnologías y cualificación de la mano de obra; algunos incluso incluyen instituciones gubernamentales y privadas, que proporcionan formación especializada, información, investigación y apoyo técnico.

Martin y Sunley (2003) consideran que la interpretación de los *clusters* que hace Porter es, cuando menos, ambigua. Carece de una demarcación industrial y geográfica precisa y bien definida; concede un papel importante a la proximidad geográfica, que no llega a definir con precisión; utiliza el término de una manera genérica tanto para referirse a grupos nacionales de industrias y empresas relacionadas entre sí pero dispersas entre varias localizaciones de un país, como para referirse a grupos de empresas similares concentradas en una localidad particular, o a grupos regionales de empresas. Además, la interpretación de Porter es muy genérica y, por lo tanto, se queda corta al proponer una teoría general sobre los *clusters*, ya que no es capaz de identificar los mecanismos de los procesos socioeconómicos e institucionales que comportan su formación y desarrollo.

III. Las redes del conocimiento

Como acabamos de ver, la innovación y los cambios en la organización de las empresas y del territorio son fenómenos que concurren en el tiempo con la dinámica económica de los países, las regiones y las ciudades. Si uno sigue a Schumpeter (1939), es la innovación el factor causal de la organización espacial de la producción y del desarrollo económico, ya que, según él argumenta, la innovación es la que impulsa el surgimiento de nuevos productos, de nuevos procesos y de nuevas formas de organización de las empresas. Además, desde la perspectiva del funcionamiento de los mecanismos de acumulación de capital, la ampliación y la profundidad de los mercados depende, entre otros factores, de la introducción de innovaciones en los sistemas de transporte y comunicaciones, lo que a su vez incide sobre la organización espacial de la producción.

Dunning (2001) sostiene que en los tres últimos siglos, la principal fuente de riqueza “ha cambiado desde los recursos naturales [...] a través de los activos creados de carácter tangible (como las construcciones, la maquinaria y los bienes de equipo y el sistema financiero), a los activos creados de carácter intangible (como el conocimiento y la información de todo tipo), que llevan incorporado los seres humanos, las organizaciones y los activos físicos” (p. 186). Argumenta que es precisamente el aumento de la contribución de los servicios al producto interior bruto lo que en la mayor parte de los casos está generando que los “activos intangibles están remplazando, como la principal fuente de riqueza, a los activos naturales y a los activos tangibles”, principalmente en el caso de las economías desarrolladas. Por ello, las transformaciones y los cambios introducidos por los elementos clave de la economía del conocimiento (el *microchip* y el *computer*) estarían haciendo cada vez menos significativa la diferencia entre industrias de alta tecnología e industrias de baja tecnología. El conocimiento se habría convertido en una mercancía heterogénea de múltiples usos, que está transformando la realidad económica y social.

Con todo, la innovación ha estado siem-

pre en el núcleo duro del desarrollo en cada uno de los momentos clave de la dinámica económica. Y la innovación no es otra cosa que la aplicación de conocimiento a la producción de bienes y servicios que son relevantes comercialmente; es decir, la innovación necesariamente envuelve la aplicación de nueva tecnología en bienes y servicios que se venden en los mercados nacionales e internacionales. Por lo tanto, la explicación de la distribución actual de la actividad económica y la interpretación de la organización espacial de la producción necesariamente llevan a considerar a la innovación y al conocimiento como las fuerzas de la aglomeración de las empresas y de la formación de *clusters*.

Marshall, al referirse a los distritos industriales, señala la importancia del conocimiento compartido entre las empresas de un distrito a través de la expresión *industrial atmosphere*. Por su parte, Perroux (1955) interpretaba los complejos industriales a través de la noción de polo de crecimiento y argumentaba que la actividad productiva estaba liderada por empresas innovadoras localizadas en un centro productor, capaces de difundir la innovación y el conocimiento a través de la red de empresas auxiliares que se reúnen a su alrededor. Porter (1998), a su vez, indica que los *clusters* juegan un papel clave en la capacidad de innovación de las empresas y en la difusión del conocimiento, ya que la interacción con otras empresas del *cluster* les permite aprender y conocer las necesidades tecnológicas, por un lado, y por otro, la presión competitiva y la comparación constante con los demás empresas estimula las capacidades y las ventajas del *cluster* para la innovación.

Todo ello conduce a que progresivamente se haya ido formando la idea de asociar el *cluster* con la economía del conocimiento (Cooke, 2002; Maskel, 2001). Los *clusters* existirían debido a las ventajas que aporta la generación de conocimiento que proporcionan las empresas que operan en un entorno innovador. Una vez que una empresa logra que un nuevo producto, fruto de la generación de nuevo conocimiento, tenga éxito en el mercado, surgiría un grupo cada vez mayor de imitadores interesados en producirlo también, lo que daría lugar

al surgimiento del *cluster*. La formación del *cluster* produce una fuerte atracción sobre los nuevos entrantes, que a su vez fortalecen más el *cluster* y expanden su base de conocimiento (Tallman *et al.*, 2004).

Hudson (1999) señala que hay un creciente reconocimiento de que el conocimiento es el recurso más estratégico en la forma actual de organización de la producción, por lo que el aprendizaje se ha convertido en el proceso más importante, ya que a través de él se genera y transforma el conocimiento. Lawson y Lorenz (1999) señalan que el proceso de generación de conocimiento se basa en tres ideas básicas: por un lado, el conocimiento, que es en gran medida tácito, está incorporado en las rutinas y procedimientos organizativos de las empresas; por otro lado, la generación de nuevo conocimiento en las organizaciones depende de la combinación de diversos conocimientos; y por último, las empresas suelen encontrar dificultad para adoptar innovaciones y nuevos conocimientos debido a la resistencia al cambio de las rutinas y de los procedimientos organizativos en los que el conocimiento está incorporado.

Así pues, el aprendizaje es *path dependent* en el sentido de que la creación de conocimiento supone la existencia de conocimiento adquirido. Pero el aprendizaje es en gran medida interactivo (Lundvall, 1992), por lo que es necesario que las empresas entre las que circulan las ideas compartan un lenguaje y una cultura. Como señala Camagni (1991), el aprendizaje no es simplemente la adquisición de información, sino que es un proceso a través del cual la información se transforma en conocimiento, para lo cual las empresas necesitan desarrollar funciones decodificadoras que les permitan incorporar la información externa. Por lo tanto, para que el proceso de aprendizaje se produzca es necesario que las empresas compartan un lenguaje colectivo; es decir, que aprendizaje y lenguaje tengan los mismos códigos.

Aunque hay que reconocer, como sostiene Hudson (1999), que el contexto nacional del sistema de innovación y aprendizaje juega un papel importante, el sistema local de aprendizaje y conocimiento es quizás de mayor significación (Maskel *et al.*, 1998).

Gilly y Torre (2000) señalan que la proximidad –física y organizativa– facilita los intercambios de bienes, servicios, recursos y de informaciones entre las empresas y los demás actores de una localidad y estimula la interacción entre ellos, así como la creación y difusión del conocimiento (sin duda del conocimiento tácito). Pero además, en los procesos de aprendizaje se requiere que las empresas y actores compartan un conjunto de normas y reglas tácitas y expresas, que permitan la cooperación y difusión de las innovaciones y del conocimiento a través de un proceso de aprendizaje colectivo.

La noción de entorno local (*milieu*), permite plantear directamente que el territorio juega un papel estratégico en la creación y difusión de las ideas y de las innovaciones (Crevoisier *et al.* 1990; Perrin, 1990). Como explica Maillat (1995), las innovaciones y el cambio tecnológico surgen en un territorio concreto y están asociados con el saber hacer local, la cualificación de los recursos humanos, las instituciones de conocimiento que realizan investigación y desarrollo. La creación y difusión de las innovaciones es un fenómeno que se basa en las relaciones y la interacción de las empresas con el entorno. La problemática de las empresas, de la economía y de la sociedad, la capacidad innovadora de las empresas y la cultura creativa y productiva del entorno, la historia económica y tecnológica del lugar, son factores que condicionan los procesos de aprendizaje y la respuesta de las empresas y organizaciones a los desafíos de la competitividad, en un momento histórico determinado.

En un mundo cada vez más competitivo y globalizado, la producción de conocimiento y el aprendizaje son elementos necesarios para producir bienes y servicios de calidad y posicionarse competitivamente en los mercados. La proximidad geográfica e institucional facilita la interacción y la difusión del conocimiento, lo que permite reducir los costes de transacción y negociación, y favorece que las empresas mejoren la rentabilidad de sus inversiones. De ahí que se utilice la expresión *learning region* para referirse a economías más dinámicas que lideran los procesos de innovación y desarrollo a nivel global (Florida, 1995; Maskel *et al.*, 1998).

Pero como sostiene Hudson (1999), quizás existe una excesiva obsesión en asociar el éxito de una ciudad o un territorio únicamente con su capacidad de aprendizaje y conocimiento. Como se ha indicado anteriormente, los conceptos de *learning firm* y de *learning region* no son ideas nuevas, ya que el proceso de desarrollo económico se ha articulado siempre a través de empresas y territorios innovadores. Pero existen además otras fuerzas que juntamente con la difusión de las innovaciones y el conocimiento y la organización de la producción, son determinantes en la dinámica económica, como el desarrollo urbano del territorio y el cambio y adaptación de las instituciones; es precisamente la interacción entre estas fuerzas lo que en definitiva estimula los procesos de desarrollo (Vázquez-Barquero, 2002 y 2005). Finalmente, aunque el aprendizaje y la difusión del conocimiento sean necesarios para obtener el desarrollo económico de las regiones y ciudades, ello no garantiza el éxito económico, ya que otras ciudades y regiones compiten con ellas por los mismos mercados; es decir, siempre hay regiones y ciudades que ganan, y regiones y ciudades que pierden.

IV. Diversidad y dinámica de los clusters y sistemas productivos locales

Las sucesivas olas de innovaciones, la integración de los mercados y los progresivos cambios en la organización de la producción, han creado gran variedad de *clusters* y de sistemas productivos locales. La diversidad de formas de los *clusters* y la diversidad de sus trayectorias refleja la capacidad de aprendizaje de las empresas. En contra de lo que algunos autores (como Martin y Sunley) mantienen, la yuxtaposición de las diferentes formas de organización espacial de la producción en el momento actual descubre asimismo la diversidad de los niveles de desarrollo de los territorios, pero también la vitalidad de los procesos de desarrollo en todo tipo de economías.

Cuando se analizan los espacios industriales y de servicios en función de la organización del sistema productivo (según esté articulado alrededor de grandes empresas

con organización jerárquica, o de redes de empresas con organización flexible, y del grado de integración de las empresas en el sistema de producción del territorio en donde están localizadas), se pueden identificar múltiples modelos de desarrollo con sendas de crecimiento muy diversas (Garofoli, 1994; Markusen, 1996; Maillat y Grosjean, 1999; Dunning, 2001). Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Sistemas productivos locales formados por redes de empresas y cuyas actividades productivas están integradas en la cadena de producción de la ciudad o región donde se localizan. El sistema productivo tiene un mercado de trabajo, que funciona siguiendo reglas que le son propias, y las innovaciones y el conocimiento técnico surgen y se difunden con facilidad dentro del *cluster*; la interacción entre las empresas, a su vez, crea externalidades que articulan el sistema productivo local al territorio y cuyos efectos sobre los costes y beneficios de las empresas no se reflejan en los precios de mercado. Se trataría, por lo tanto, de entornos innovadores como el Jura suizo o el Silicon Valley en California, que han propiciado que sus empresas tengan una elevada capacidad competitiva en los mercados (Maillat *et al.*, 1997; Saxenian, 1994).

- Sistemas productivos locales, cuyas empresas realizan actividades que se vinculan a cadenas de producción de otras ciudades o regiones, debido a que algunas de las fases estratégicas de la cadena de producción (como la investigación y desarrollo o los servicios a las empresas de carácter estratégico) se realizan fuera del territorio en el que se localizan las empresas. Un buen ejemplo son aquellos distritos industriales, como el de Montebelluna en Italia, reconocido por su producción de calzado de montaña y botas de esquí de plástico (Camagni y Rabellotti, 1997). La adopción de innovaciones tecnológicas ha inducido cambios en la organización de la producción y la descentralización de algunas fases de la producción a los países del sudeste de Asia. La entrada de capitales y empresas de fuera del distrito ha impulsado la localización de los centros de decisión económica del área en otras regiones y ciudades,

por lo que aunque el sistema productivo local mantiene su supremacía, ha perdido su independencia. Podrían incluirse en este tipo de sistema productivo local los *clusters* y agrupaciones de empresas satélites localizados en los países en desarrollo que trabajan para empresas externas, como sucede en el caso de los productores de prendas de vestir en los países de industrialización reciente del Este de Asia (Gereffi, 1996).

- Sistemas productivos locales formados alrededor de grandes empresas que realizan todas las funciones (o las más importantes) en la localidad en que se localizan, y cuyas actividades están integradas en la cadena de producción local. La empresa o las empresas líderes compran a proveedores locales y externos y venden, sobre todo, a mercados externos. El mercado de trabajo del sistema productivo y la difusión del conocimiento técnico lo controla la gran empresa y las grandes decisiones de inversión se toman en función de los resultados de las plantas locales. Este sería el caso de los complejos industriales clásicos, de los que son buenos ejemplos la Fiat de Turín, el complejo industrial de Toyota cerca de Tokio, el de Pescanova en Vigo –una empresa especializada en productos alimenticios– o la industria farmacéutica en Basilea. En este tipo de *clusters* las empresas multinacionales pueden jugar un papel importante como promotoras de *clusters* en países en desarrollo. Un buen ejemplo es el de Nokia, localizada en el Xingwang Park de la Zona de Desarrollo Económico de Beijing, que se está convirtiendo en el *cluster* electrónico de las comunicaciones más importante de Asia, ya que allí se fabrica cerca de la mitad de la producción mundial, incluyendo los teléfonos móviles (Wang, 2005).

- Sistemas productivos locales articulados alrededor de empresas, que forman parte de cadenas de producción externas y carecen de vinculaciones productivas locales significativas. El sistema productivo está dominado por grandes empresas que utilizan el espacio en el que se radican como un enclave que les permite realizar la producción y mantener un sistema de relaciones que soportan las relaciones económicas y socia-

les. Se trataría de empresas independientes o de plantas subsidiarias que producen para una empresa externa multinacional. Las relaciones con las empresas locales son mínimas, y el mercado de trabajo lo controla la gran empresa, así como la difusión de las innovaciones y el conocimiento. Podría ser también el caso de las *export processing zones* y de las *free trade zones*, que en 1997 la UNTAD estimaba en ochocientas en todo el mundo, de las que al menos el 15% estaban localizadas en China (Douglas, 2001).

Pero también son cada vez más importantes las aglomeraciones de empresas que surgen como consecuencia del aumento de los servicios y de la concentración de la actividad en las grandes ciudades. Las ciudades globales y las regiones urbanas ejercen una fuerte atracción para las empresas de servicios financieros y de servicios a las empresas (como acontece con New York, donde la actividad financiera se concentra en Wall Street y la de publicidad en Madison Avenue). Las funciones más dinámicas del terciario avanzado (como *marketing*, diseño, asistencia técnica, I+D, información) han adquirido un gran impulso ante la necesidad de satisfacer la demanda creciente de servicios empresariales, y como señalan Simmie y Sennett (1999), tienden a concentrarse en las ciudades globales (como el área urbana de Londres o de París y otros nodos comerciales importantes), formando *multiclusters* innovadores en conjunción con actividades industriales de alta tecnología. Finalmente, la integración de los mercados mundiales ha contribuido al desarrollo de los *clusters* de servicios en algunas ciudades internacionales como São Paulo, Buenos Aires, Ciudad de México, Santiago, Beijing, Kuala Lumpur, Singapur y Shangai.

Uno de los rasgos más característicos de los sistemas productivos locales es que las agrupaciones espaciales de empresas (llámense distritos, complejos, *clusters* o *milieus*) están siempre en proceso de transformación y cambio, asociado con los procesos de creación y difusión de las innovaciones y el conocimiento, así como de los cambios y la recomposición de los mercados. Por lo tanto, igual que las empresas, los *clusters* y los sistemas productivos locales, en general, nacen,

evolucionan y se transforman (Pouder y St. John, 1996; Porter, 1998; Vázquez-Barquero, 1988); es decir, su evolución puede resumirse en tres grandes fases: el surgimiento, desarrollo y transformación.

Los sistemas productivos locales emergen como consecuencia de procesos muy concretos y específicos, como sucede cuando los recursos naturales son la principal causa del desarrollo. En ocasiones, se trata de la valoración en los mercados de las producciones en las cuales la economía local tiene una ventaja comparativa debido, por ejemplo, a que dispone de recursos naturales específicos, como ocurrió con la industria del mármol en Olula-Macael, España, a principios del siglo XX. Otras veces consiste en la reacción de la comunidad local ante la crisis del sistema productivo o la pérdida de los mercados tradicionales de los productos agrarios, que impulsa nuevas iniciativas empresariales en mercados en expansión, como sucedió en el Valle del Vinalopó, España, cuando en el siglo XIX la filoxera destruyó una parte importante de la actividad agraria y surgió la industria del calzado en poblaciones como Elda y Petrel, lo que acabó convirtiéndose con el tiempo en un *cluster* importante. Lo mismo ocurriría en aquellos casos en que la actividad productiva pierde sus mercados y es reemplazada por otra actividad relacionada o no con la actividad anterior.

Como sostiene Krugman (1990), la aparición de empresas y la formación de un sistema productivo local se pueden producir, también, como consecuencia del azar, como sucedió en Dalton, Georgia, que se convirtió en el centro manufacturero de la producción de alfombras de Estados Unidos de forma accidental. Por su parte, Josep María Bernabé (1983) sugiere que el surgimiento de empresas y la formación de sistemas productivos locales obedecen a mecanismos de imitación de experiencias de industrialización en áreas contiguas o cercanas, que impulsan a los emprendedores de una economía local a imitarlas utilizando los recursos existentes en el territorio.

En los casos estudiados de industrialización endógena (Vázquez-Barquero, 1988) se ha observado que el impulso que inicia el cambio estructural llega a convertirse en

un proceso de desarrollo e industrialización gracias a la disponibilidad de una cierta capacidad empresarial, a la dotación de mano de obra abundante y barata, a la existencia de una estructura social desarrollada, al conocimiento local de «nuevos» productos y mercados a partir de actividades comerciales previas y a la disponibilidad de ahorro procedente de la actividad agraria y/o comercial.

Los *clusters* aparecen también como consecuencia de que empresas innovadoras estimulen el surgimiento y desarrollo de muchas otras o porque empresas multinacionales hayan decidido localizarse en un lugar específico (Dunning, 2001). En estos casos, las estrategias de las empresas externas condicionan la aparición del *cluster*, pero son los factores de atracción del territorio los que son determinantes. Los factores de localización que generan la decisión de inversión de las empresas dependen de sus estrategias (y pueden ser la existencia de mercados en expansión o el coste de los factores), pero en el caso de las empresas innovadoras es la disponibilidad de recursos y activos específicos que tienen que ver con las infraestructuras de valor estratégico, recursos humanos especializados y cualificados, conocimiento tecnológico y empresarial acumulado en el territorio, así como el sentido de la identidad e imagen de la ciudad o región. Cooke (2002), al hablar de la economía del conocimiento, destaca la aparición del *cluster* de los servicios de ocio en el Soho de Londres, en donde se concentra toda la cadena de producción: producción y postproducción de películas, distribuidoras de *films* y agentes de ventas, diseño, fotografía, música y publicidad.

El surgimiento de los *clusters* asociados con la economía del conocimiento se puede producir, también, gracias al estímulo que ejerce la financiación pública, como sucede con el Telecom Corridor en Richardson, Texas (Estados Unidos), y el *cluster* de biotecnología en Cambridge (Inglaterra). Pero quizás resulte más llamativa la transformación de Austin en uno de los *clusters* de la economía del conocimiento líder en Estados Unidos, que se ha producido como consecuencia de la interacción de las empresas, el gobierno y la universidad, lo que se ha

venido en llamar la “triple hélice”. El resultado ha sido la formación de un *cluster* de alta tecnología, basado en la atracción de proyectos como el consorcio de investigación en semiconductores entre Sematech y MCC, y de empresas como 3M, Dell, IBM y Motorola, que se concretó en la creación de doscientas empresas de alta tecnología cada año durante la década de los años noventa, lo que suponía treinta mil nuevos empleos anuales y una tasa de crecimiento anual por encima del 9% (Etkowitz y Leydesdorff, 1997).

Una vez que el sistema de empresas locales comienza a formarse, se genera una red local de intercambios de recursos, bienes y servicios entre las empresas y las organizaciones e instituciones (Pouder y St. John, 1996; Porter, 1998). El éxito de las empresas en los mercados provoca una profundización en las relaciones dentro del sistema, en la que se favorece el aumento de la especialización y se integran servicios públicos adecuados a las necesidades de las empresas locales. El surgimiento de nuevas empresas locales y la atracción de empresas de otros espacios y territorios fortalecen el sistema productivo local.

En la fase de desarrollo de los *clusters* se realizan las potencialidades que facilitan la aglomeración:

- La proximidad favorece la interacción entre las empresas, lo que facilita la transmisión de información, y eventualmente, la difusión de la innovación y el conocimiento.

- La reducción de los costes de transacción y las economías de aglomeración favorecen el crecimiento de las empresas locales, y sus ventajas competitivas fortalecen su presencia en los mercados.

- La capacidad empresarial se potencia y se crea en el territorio una cultura de innovación y cambio que propicia la aparición de nuevas formas de capital social, que ocasionalmente a su vez propicia la combinación de cooperación entre empresas y la integración del distrito en el territorio.

Pero los *clusters* y los sistemas productivos locales crecen, se saturan y disminuyen sus ventajas competitivas, por lo que cambian y se transforman. Entre los factores que pueden provocarlo figuran la pérdida de posi-

cionamiento en los mercados de las empresas más dinámicas, como consecuencia del cambio de las necesidades y demandas de sus clientes que las empresas no han sabido anticipar; la reducción de la capacidad de innovación, como consecuencia de que las empresas locales pierden el contacto con el proceso de creación de nuevas ideas y conocimiento; el surgimiento de nuevos grupos y *clusters* competidores, que se anticipan en los mercados emergentes y utilizan más eficientemente las innovaciones y nuevas ideas dando lugar a la relocalización y cierre de empresas; y por último, el debilitamiento del ritmo de cambio institucional y del capital social reducen la cooperación entre las empresas y resquebrajan el compromiso social de la colectividad, lo que debilita los resultados de la economía.

V. La transformación de los *clusters* y las fuerzas del desarrollo

Los *clusters* y los sistemas productivos locales, en general, son concentraciones de empresas que facilitan los procesos de desarrollo debido a que la proximidad geográfica y la relación entre empresas generan economías de escala y reducen los costes de producción. Constituyen, por lo tanto, formas de organización espacial de la producción que han ido surgiendo de forma espontánea, como resultado de las estrategias de las empresas para dar respuestas a los cambios en el comportamiento en los mercados.

Los sistemas productivos locales perduran en el tiempo, algunos –como el distrito industrial de Prato, en Italia– durante cientos de años, introduciendo conocimiento y nuevas ideas en sus empresas, adoptando nuevos procesos de producción, mejorando la organización interna del distrito y ampliando el *stock* de capital social (Becattini, 2005). Pero también se transforman dando lugar a nuevas actividades industriales, como señala Rosenfeld (1997). Así, la industria de semiconductores del Silicon Valley dio lugar a la industria de equipamiento y ordenadores personales; en la cuenca del valle del Rhur, en Alemania, por otro lado, surgió un nuevo *cluster* especializado en el uso de

las tecnologías medioambientales, precisamente porque durante años se había generado conocimiento especializado en temas medioambientales, como consecuencia de la polución tradicional de la industria del acero.

Podría argumentarse, como sugiere Cooke (2002), que a los *clusters* les sucede como a las empresas innovadoras que cambian continuamente de actividad productiva, como consecuencia del aumento de la competencia en los mercados. Nokia, por ejemplo, surgió como una empresa forestal y después se especializó en la producción de papel y de maquinaria de transformación, para después especializarse en cableado, ordenadores y servicios de datos y convertirse en la actualidad en el productor de teléfonos móviles más importante del mundo. Sin duda, la transformación de los *clusters* es un fenómeno más complejo, ya que requiere transformaciones en la organización de la fabricación, desarrollo de las innovaciones y ajuste de las instituciones.

Las transformaciones de los sistemas productivos locales pueden seguir senderos muy diferentes, como se puede observar al analizar el comportamiento de los tipos y modelos señalados en el apartado anterior (entornos innovadores, distritos industriales, complejos industriales y enclaves económicos). En el caso de las redes de empresas, las situaciones pueden ser diferentes en función de la capacidad de respuesta de los sistemas de empresas. Saxenian (1994) argumenta que la globalización de la producción y de los mercados fortalece la creación de sistemas de empresas innovadoras y mejora la posición de los sistemas productivos basados en redes de empresas. Por lo tanto, en este caso los procesos de desarrollo endógeno de las ciudades y regiones donde están ancladas, tienden a continuar y son compatibles con la dinámica de los procesos de globalización.

Sin embargo, Markusen argumenta que el aumento de la competencia y la introducción de innovaciones de proceso y de organización pueden transformar la organización interna del sistema productivo. Como muestra el caso de Detroit, que a principios de siglo XX era un distrito industrial como puede serlo ahora el Silicon Valley, la for-

mación del oligopolio de la industria del automóvil y la huida de los otros sectores productivos de la ciudad ha hecho el sistema productivo más jerárquico, lo que ha impedido la diversificación y causa graves problemas en el ajuste productivo.

En el caso de sistemas locales de empresas integrados parcialmente en hileras de producción de otras regiones, la evolución adopta formas diferentes de un caso a otro. Por un lado, las debilidades de su relación con las cadenas de valor local (falta de segmentos de investigación y desarrollo o de actividades de servicios a la producción) pueden generar dinámicas alejadas de los procesos de desarrollo endógeno, como consecuencia del impacto de la globalización. El aumento de la competencia puede conducir a la desaparición del distrito y a la vinculación de las empresas que permanecen con segmentos de la hilera de producción de otras regiones, como ha ocurrido en el caso del distrito del calzado de Vald' Uxo (Vázquez Barquero y Sáez Cala, 1997).

Pero sus fortalezas (asociadas con la existencia de un sistema de empresas especializadas, de mecanismos firmes de interacción empresarial e institucional y de capacidad local de aprendizaje) pueden resultar atractivas para la localización de empresas externas que buscan entornos con economías externas no suficientemente utilizadas. En Montebelluna, la reestructuración productiva ha generado la descentralización de la producción a los países del sudeste de Asia, y la entrada de actores económicos externos ha externalizado los centros de decisión del área.

En el caso de sistemas productivos liderados por grandes empresas cuya actividad productiva está integrada en la hilera de producción local, pueden darse diversos escenarios. Markusen, al analizar la dinámica económica de Seattle, argumenta que la formación de polos tecnológicos alrededor de empresas líderes e innovadoras es una respuesta estratégica suficiente para enfrentar los desafíos de la competitividad en un mundo cada vez más globalizado. Las características específicas de la Boeing, en Seattle, han contribuido a la diversificación productiva de la región con la expansión de los sectores punta como la informática, la

biotecnología o las actividades portuarias, dando lugar a una forma específica de desarrollo endógeno.

Por último, en el caso de sistemas productivos formados por empresas sin raíces locales y que están integradas en hileras de producción externas –es decir, cuando se trata de enclaves de empresas externas–, su permanencia en un territorio no es predecible. Todo depende de que sigan produciéndose las condiciones de coste/precio y el valor de los recursos, pero depende, sobre todo, del dinamismo tecnológico del *cluster*, como ha ocurrido con la producción de computadores personales en Taiwán (Kishimoto, 2004). En los últimos veinte años Taiwán se ha convertido en el tercer país (después de Estados Unidos y Japón) en la producción de ordenadores del mundo, debido sin duda a la fabricación de productos con marcas de empresas extranjeras productoras de computadoras. Pero los factores más importantes del éxito del *cluster* de ordenadores (situado al norte de Taipei, y donde se concentran alrededor de mil doscientas empresas) son, por un lado, que las empresas locales han mejorado sus capacidades para el diseño de productos (mejora del conocimiento) y la logística, a lo que hay que añadir los cambios en la organización de la producción, con una creciente externalización (*offshore production*) en la parte continental de China.

Así pues, las formas espaciales de organización de la producción atraviesan procesos de transformación continua, buscando las formas más eficientes de producción, de tal manera que las nuevas formas se añaden a las anteriores formando múltiples espacios de desarrollo. En este proceso de cambio tiene una importancia decisiva el comportamiento de las otras fuerzas que determinan los procesos de desarrollo. La difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano y los cambios de las instituciones contribuyen a que la organización de los sistemas productivos sea más eficiente y responda a las necesidades de las empresas y demás organizaciones.

Las innovaciones condicionan la organización interna de las empresas y la organización espacial de la producción. La introducción de nuevos productos y nuevos métodos

de producción requiere nuevas formas de organización interna de las empresas que las hagan más eficientes, como ha ocurrido con la industria del automóvil desde los tiempos en que Ford introdujo la cadena de montaje a principios del siglo XX, hasta la subcontratación y externalización de partes del proceso productivo a proveedores reunidos en parques industriales. Por otro lado, la aplicación de nuevas tecnologías permite la división del proceso productivo en partes, la especialización productiva de las empresas y la reingeniería de los sistemas de fabricación de los productos finales, tanto si se trata de distritos industriales como si se trata de las redes de empresas que se forman alrededor de las grandes empresas. Algunas innovaciones (o si se prefiere, grupos de innovaciones que forman nuevos sistemas de innovación) tienen, asimismo, la capacidad de crear nuevos complejos industriales, y por lo tanto, aglomeraciones de empresas que transforman la organización espacial de la producción (Hall y Preston, 1988). La búsqueda de la eficiencia de la producción, en definitiva, estimula aquellas estrategias de localización que favorezcan la interacción de las empresas entre sí y con las empresas innovadoras, en particular.

El desarrollo urbano del territorio condiciona, a su vez, la propia organización de la producción, ya que las ciudades son el espacio físico de las empresas, de los *clusters* y de los sistemas productivos locales, a los que les proporcionan los recursos, bienes y servicios que necesitan para su funcionamiento. La ciudad es el espacio en el que se realizan las inversiones industriales y de servicios, en el que se establecen las redes de empresas y en el que se localizan los puntos de encuentro de la red de empresas, por lo que su dimensión, los recursos específicos y las características urbanísticas, así como su posición en el sistema de ciudades, condiciona la configuración de la red de empresas locales.

La ciudad es el lugar en el que se producen las innovaciones² y donde se difunde el conocimiento técnico, por lo que las empresas que comparten una misma base científica tienden a agruparse en ciudades concretas. La atracción de los activos intangibles de las ciudades fomenta la formación

y desarrollo de los *clusters* de empresas y la especialización de éstas en las actividades industriales y de servicios particulares. Desde esta óptica, el sistema de ciudades se convierte así en la cara territorial de la organización espacial de la producción. En las ciudades, por lo tanto, es donde se produce el surgimiento de las economías de localización y de urbanización y la reducción de costes de las empresas, como señaló Jacobs (1960).

Finalmente, el desarrollo institucional del territorio en el que las empresas realizan su actividad, y en el que los *clusters* están anclados, condiciona la forma de organización de la producción del sistema productivo (Putman, 1993). Las ciudades y regiones en las que han surgido las nuevas formas de organización de la producción, y en las que se han ido implantando progresivamente, son territorios en los que la confianza y la reciprocidad entre los individuos y las organizaciones estimulan la cooperación y los intercambios económicos. La actividad económica, y por lo tanto, las formas de organización de la producción, están inmersas en un conjunto de estructuras sociales, culturales y políticas que pueden favorecer o entorpecer la dinámica económica. Las reglas de juego, es decir, las instituciones formales e informales, se transforman a medida que la sociedad, las empresas y los ciudadanos plantean demandas que les permitan mejorar su bienestar.

Cuando se han ido generando fuertes vínculos entre la población y las empresas se produce confianza entre las organizaciones, lo que favorece el intercambio de productos e información y difunde el conocimiento entre las plantas y empresas locales, lo que reduce los costes de transacción y activa la capacidad creadora y difusora del conocimiento técnico. Cuando se producen acuerdos estratégicos entre las empresas surgen los mecanismos que conducen a economías de escala en la producción y comercialización de bienes y servicios, a economías de alcance a través de la diferenciación de la producción, y por último, a la reducción de los costes de producción a través de la ampliación de la capacidad de innovación. En un sistema productivo cada vez más globalizado, en el que los *clusters* forman parte de

cadena globales de valor, la aparición de nuevas reglas de juego facilita las vinculaciones entre las empresas y entre los *clusters*, como muestra la proliferación de estándares internacionales y códigos de conducta (medioambientales, mantenimiento de calidad, capacidad técnica, condiciones laborales, normas éticas y sociales), que han ido surgiendo espontáneamente a medida que las redes y *clusters* se autoorganizan a nivel global (Humphrey y Schmitz, 2004). Pero aunque la globalización condiciona los cambios en las instituciones, las características específicas del territorio siguen siendo determinantes, ya que son las que mantienen y regulan los mecanismos de organización de la producción (Messner, 2004).

VI. Comentarios finales

Una de las características de la dinámica económica actual es la configuración de espacios productivos muy diferenciados, localizados en un grupo singular de ciudades y regiones de los países desarrollados y de los países en desarrollo. El desarrollo de las fuerzas económicas está impulsando la diversidad productiva y la aparición de múltiples formas de organización de la producción: distritos industriales, complejos industriales, *clusters*, entornos innovadores y redes de empresas.

La organización espacial de la producción no es un fenómeno nuevo, sino que más bien es un fenómeno antiguo, cuyos orígenes se remontan al menos a los tiempos de la revolución industrial en el siglo XVIII. La introducción de innovaciones en el sistema productivo, la integración de los mercados y la búsqueda, por parte de las empresas, de rentabilidad para sus inversiones, explicaría el cambio de las estrategias de las empresas, de sus modelos de organización y de sus decisiones de inversión y de localización.

Por ello, en cada una de las más importantes revoluciones tecnológicas de los siglos pasados (la revolución industrial, la revolución eléctrica y la revolución informacional) surgieron formas nuevas de organización espacial de la producción. Sus transformaciones continuas, espoleadas por las fuerzas del desarrollo económico, han dado lugar a

la variedad de modelos que se observan en la actualidad. Se puede, por lo tanto, decir que la organización espacial de la producción es un fenómeno asociado con el desarrollo económico de las ciudades y de las regiones y con las estrategias de organización y localización de las empresas. Tiene, por lo tanto, una lógica económica.

Los *clusters* y las aglomeraciones de empresas han surgido espontáneamente, como consecuencia de la búsqueda de las empresas de mayores niveles de eficiencia económica. Las empresas innovadoras definen sus estrategias espaciales como una respuesta a los desafíos que se encuentran en los mercados, y, por ello, introducen las estrategias de organización y de localización que les permiten dar respuesta a los cambios en la demanda y a los aumentos de la competencia en los mercados. Los modelos actuales de organización espacial de la producción garantizan a las empresas la consecución de economías de escala internas y externas y la reducción de los costes de producción y de negociación, y, por lo tanto, favorecen la rentabilidad de sus inversiones.

Pero las decisiones de los demás actores que forman parte de los *clusters* de empresas también son importantes en la organización espacial de la producción. Las organizaciones dedicadas al desarrollo de las innovaciones y el conocimiento, los responsables de las administraciones públicas y demás organizaciones públicas y privadas –así como los líderes de opinión–, en general, de las ciudades y regiones, contribuyen directa o indirectamente con sus iniciativas a las decisiones de inversión, pública y privada, lo que propicia la mejora de los recursos y del atractivo de las ciudades y regiones.

Precisamente, las iniciativas locales inciden sobre las fuerzas del desarrollo (difusión de las innovaciones, desarrollo urbano y cambio institucional), que, como se ha señalado, condicionan las decisiones de inversión y de localización de las empresas. Pero la diversidad de las formas de organización espacial de la producción y la dinámica de cada una de ellas, demandan políticas y acciones específicas para cada localidad. La promoción de *clusters* y de redes de empresas, la atracción de proyectos singulares, el fomento de institutos tecnológicos y parques

científicos, el estímulo de iniciativas para el desarrollo urbano sostenible, el diseño y ejecución de planes estratégicos y acciones participativas, son algunas de las respuestas de las comunidades locales a los desafíos de la globalización.

La nueva generación de políticas de desarrollo se propone lograr que las ciudades y regiones se conviertan en territorios cada vez más competitivos y que resulten más atractivos para las inversiones y localizaciones de las empresas. Por ello, las estrategias y políticas económicas de las ciudades y regiones tienden a converger con las estrategias y las políticas de las empresas. El efecto combinado de las acciones de las empresas y de los territorios estimula los procesos de desarrollo económico y transforma la geografía económica.

Referencias bibliográficas

- Abramovitz, M. (1952). "Economics of growth". Haley, B.F. (ed.), *A Survey of contemporary economics*. Homewood, Il: Richard D. Irwin.
- Altenburg, T. y J. Meyer-Stamer (1999). "How to promote clusters: Policy experiences from Latin America". *World Development*, 27: 1693-1713.
- Amin, A. (1989). "Flexible specialisation and small firms in Italy: Myths and realities". *Antipode*, 21:13-34.
- Arrow, K.J. (1962). "The economic implications of learning by doing". *Review of Economic Studies*, 29: 155-173.
- Aydalot, P. (1985). *Economie régionale et urbaine*. Paris: Economica. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: Gremi.
- Becattini, G. (1979). "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1: 7-21. (1990). "The Marshallian Industrial District as a socio-economic notion". Pyke, F., G.
- Becattini y W. Sengerberger (eds.), *Industrial district and inter-firm cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Becattini, G. (2005). *La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de*

- los distritos industriales*. Prato: Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- Bernabé, J.M. (1983). *Industrialización difusa en la provincia de Alicante*. Valencia: Facultad de Geografía de la Universidad de Valencia.
- Camagni, R. (1991). "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space" en *Innovation networks: Spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- Camagni, R. (ed.), *Innovation networks: Spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- Camagni, R. y R. Rabelotti (1997). "Footwear production system in Italy". Ratti, R., A. Bramanti y R. Gordon (eds.), *The dynamics of innovation regions*. Aldershot: Ashgate.
- Cooke, P. (2002). *Knowledge economies. Clusters, learning and cooperative advantage*. London-New York: Routledge.
- Crevoisier, O., D. Maillat y J. Vasserot (1990). *L'apport du milieu dans le processus d'innovation: le cas del l' Arc Jurassien*. Neuchâtel: IRER/EDES.
- Douglas, M. (2001). "Intercity competition and the question of economic resilience: Globalization and crisis in Asia". Scott, A.J. (ed.), *Global city-regions. Trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunning, J.H. (1998). "Location and the multinational enterprise: A neglected factor?" *Journal of International Business Studies*, 29: 45-66.
- (1999). "Globalization and the theory of MNE Activity". Hood, N. y S. Young (eds.), *The globalization of multinational enterprise activity and economic development*. London: Macmillan.
- (2001). *Global capitalism at bay?* London-New York: Routledge.
- Easterly, W. (2003). *En busca del crecimiento. Andanzas tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Etkowitz, H. y L. Leydesdorff (1997). *Universities and the global knowledge economy*. London: Pinter.
- Feldman, M. y D. Audretsch (1999). "Innovation in cities: Science based diversity, specialization and localized competition". *European Economic Review*, 43: 409-429.
- Florida, R. (1995). "Towards the learning region". *Futures*, 27: 527-536.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979). *Territory and function*. London: Edward Arnold.
- Fua, G. (1983). "L'industrializzazione nel nord est en el centro". Fuá, G. y C. Zanchia (eds.), *Industrializzazione senza fratture*. Bologna: Il Mulino.
- (1994). *Economic growth: a discussion on figures*. Ancona: Istao.
- Fujita, M., P. Krugman, y A. Venables (2000). *The spatial economy: Cities, regions and international trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Garofoli, G. (1994). "Economic development, organization of production and territory". Garofoli, G. y A. Vázquez-Barquero (eds.), *Organization of production and territory: Local models of development*. Pavia: Gianni Iuculano.
- Gereffi, G. (1996). "Commodity chains and regional division of labor in East Asia". *Journal of Asian Business*, 12: 75-112.
- Gilly, J.P. y A. Torre (2000). "Introduction generale". Gilly, J.P. y A. Torre (eds.), *Dynamiques de proximité*. Paris: L'Harmattan.
- Gordon, I.R. y P. McCann (2000). "Industrial clusters: Complexes, agglomeration and/or social networks?" *Urban Studies*, 37: 513-532.
- Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.
- Hall, P. y P. Preston (1988). *The carrier wave*. London: Unwin Hyman.
- Harrison, B. (1992). "Industrial districts: old wine in new bottles?" *Regional Studies*, 26: 469-483.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hoover, E.M. (1937). *Location theory and the shoe and leather industries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (1948). *The location of economic activity*. New York: McGraw Hill.
- Hudson, R. (1999). "The learning economy, the learning firm and the learning region. A sympathetic critique of the limits of learning". *European Urban and Regional Studies*, 6: 59-72.

- Humphrey, J. y H. Schmitz (2004). "Governance in global value chains". Schmitz, H. (ed.), *Local enterprises in the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacobs, J. (1960). *The economy of cities*. New York: Random House.
- Kishimoto, C. (2004). "Clustering and upgrading in global value chains: the Taiwanese personal computer industry". Schmitz, H. (ed.), *Local enterprises in the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Krugman, P. (1990). *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kuznets, S. (1966). *Modern economic growth*. New Haven: Yale University Press.
- Landes, D.S. (1969). *The unbound Prometheus*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawson, C. y E. Lorenz (1999). "Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity". *Regional Studies*, 33: 305-317.
- Lewis, A. (1954). "Economic development with unlimited supplies of labour". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22: 139-191.
- Lucas, R.E. (1988). "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22: 129-144.
- Lundvall, B.A. (ed.) (1992). *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Frances Pinter.
- Maillat, D. (1995). "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy". *Entrepreneurship and Regional Development*, 7: 157-165.
- Maillat, D., G. Lechot, B. Lecoq y M. Pfister (1997). "Comparative analysis of the structural development of milieus: The watch industry in the Swiss and French Jura Arc". Ratti, R., A. Bramanti y R. Gordon (eds.), *The dynamics of innovation regions*. Aldershot: Ashgate.
- Maillat, D. y N. Grojean (1999). "Globalization and territorial production systems". Fisher, M., L. Suárez-Villa y M. Steiner (eds.), *Innovation, networks and localities*. Berlin: Springer-Verlag.
- Markusen, A. (1996). "Sticky places in slippery spaces: A typology of industrial districts". *Economic Geography*, 72: 293-313.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics*. London: McMillan.
- Martin, R. y P. Sunley (2003). "Deconstruction clusters: Chaotic concept or policy panacea?" *Journal of Economic Geography*, 3: 5-35.
- Maskel, P. (2001). "Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster". *Industrial and Corporate Change*, 10: 921-943.
- Maskel, P., H. Eskelinen, I. Hannibalsson, A. Malberg y E. Vatne (1998). *Competitiveness, localised learning and regional development*. London: Routledge.
- Messner, D. (2004). "Regions in the 'world economic triangle'". Schmitz, H. (ed), *Local enterprises in the global economy*. Cheltenham: Edward Elgar
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-development regions*. London: Duckworth.
- Perrin, J.C. (1990). "Organization industrielle: la composante territoriale". *Notes de Recherche du CER*, 112.
- Perroux, F. (1955). "Note sur la notion de pôle décroissance". *Economie appliquée*, 7: 307-320. Piore, M.J. y Sabel, C.F. (1984). *The second industrial divide: Possibilities and prosperities*. New York: Basic Books.
- Porter, M.E. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- (1998). "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*, November-December, 77-90.
- Pouder, R. y C.H. St. John (1996). "Hot spots and blind spots: Geographic clusters of firms and innovation". *The Academy of Management Review*, 21: 1192-1225.
- Putman, R. (1993). *Making democracy work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Romer, M.P. (1986). "Increasing returns and long run growth". *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Rosenfeld, S.A. (1997). "Bringing business clusters into the mainstream of economic development". *European Planning Studies*, 5: 3-21.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943). "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal*, 53: 202-211.
- Saxenian, A. (1994). *Regional advance, culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Schumpeter, J.A. (1934). *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University Press. (1939). *Business cycles*. New York: McGraw-Hill.
- Scott, A.J. (1988). *New industrial spaces: Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- Simmie, J. y J. Sennett (1999). "Innovative clusters: Global or local linkages?" *National Institute Economic Review*, 170, October: 87-98.
- Smith, A. (1937). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York: Modern Library.
- Staber, U. (1997). "Specialization in a declining industrial district". *Growth and Change*, 28: 475-495.
- Solow, R. (1956). "A contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 78: 65-94.
- Stöhr, W.B. y D.R.F. Taylor (eds.) (1981). *Development from above or below?* Chichester: J. Wiley and Sons.
- Tallman, S., M. Jenkins, N. Henry y S. Pinch (2004). "Knowledge, clusters and competitive advantage". *Academy of Management Review*, 29: 258-271.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). "Small-scale industry in rural areas: The Spanish experience since the beginning of this century". Arrow, K.J. (ed.), *The balance between industry and agriculture in economic development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). *Endogenous development*. London-New York: Routledge
- (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Vázquez-Barquero, A. y A. Sáez-Cala (1997). "The dynamics of local firm systems". Ratti, R., A. Bramanti y R. Gordon (eds.), *The dynamics of innovation regions*. Aldershot: Ashgate.
- Wang, J.C. (2005). "Proximity and agglomeration in Chinese economy". Discussion Paper for Bellagio Workshop, *The regional question in economic development*. 30 de agosto-5 septiembre.
- Weber, A. (1929). *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press.
- Young, A. (1928). "Increasing returns and economic progress". *Economic Journal*, 38: 527-542.

* Este artículo fue publicado originalmente en la revista *Eure* Vol. XXXII, N° 95, mayo de 2006, pp. 75-92.

¹ "Concentrations of many small business of a similar character in particular localities" (trad. del E.).

² Feldman y Audresch (1999) señalan que en Estados Unidos el 96% de las innovaciones se hicieron en las áreas urbanas con sólo el 30% de la población del país.

El Noroeste argentino como cultura regional

GASPAR RISCO FERNÁNDEZ

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 58-63

La identidad étnico-cultural de lo que ha venido a ser hoy el Noroeste argentino surgió del choque y fusión, de las alianzas, treguas y conflictos entre tres anclajes existenciales de muy diferente signo: el mito amerindio, la utopía hispánica y el logos científico-técnico de la modernidad. Fue forjándose en el transcurso de su pre-historia, proto-historia y proceso histórico propiamente dicho a la manera de superposiciones sucesivas. Inevitablemente esquemática, tal cual aquí se presenta, esta secuencia de horizontes superpuestos no ha de reducirse a comportamientos estancos.

Sólo si se está dispuesto a comprenderla simpatéticamente en términos de identidad escindida. Sólo involucrándose en ella a título de un “nosotros” agónico e invertebrado que la comporta sin prisa pero sin pausa. Sólo entonces podrá avizorarse hasta qué punto, a pesar de todo, asciende desde sus napas más profundas buscando articularse creativamente en una *ecuméne*. Allí donde nada de lo que atañe a su consanguinidad con lo real-maravilloso del mundo pueda serle arrebatado, a la vez que nada de lo humano y su misterio deba serle extraño.

1. NOA indígena

Si bien se alcanzó el más alto nivel de desarrollo dentro de lo que es el actual cuadrante NOA, ello aconteció a instancias de intermitentes aculturaciones panandinas que culminaron, *manu militari*, con su

anexión táctico-estratégica al área centro-meridional dependiente del Imperio incaico del regadío. Sin embargo, por debajo de esa superestructura adventicia, su religación más entrañable con la Madre de la tierra, Pachamama, fue el verdadero eje vertebrador, el *mana* irrigador de su macro-organismo cósmico, el anclaje nutricional y terminal en la ondulación proficua de sus cerros, valles y quebradas.

Sólo gracias a ella se habrían constituido aquellas culturas agroalfareras en una especie de proto-federación autónoma, a modo de entidad socio-política regional fundada sobre lo que hoy llamamos pactos interprovinciales, en caso de que la irrupción incaica no hubiese interferido su espontáneo proceso de diferenciación y convergencia. Tan sólo respondiendo a su llamado, debieron nuclearse con bravura de divinidad *ctónica* las distintas parcialidades étnicas, al conjuro de los “almazamientos diaguita-calchaquíes” en defensa del patrimonio común, para oponerle resistencia durante más de un siglo antes de doblegarse al conquistador español.

Indicios ciertos, entre muchos otros, de que también hubieran podido emprender por su propia cuenta procesos de aceleración autopropulsiva a la altura de sus fuentes. E incluso más allá de éstas, sobre todo si se comparan sus logros con los alcanzados por la cultura Draconiana o de La Aguada en el barroco polimorfismo geométrico-figurativo de sus ceramios y en la metalurgia del bronce.

2. NOA hispano-indígena

Se pasó, acto seguido, por vía de miscigenación, al alumbramiento de una nueva entidad étnico-cultural bajo régimen de cristiandad dependiente. De suerte que en ese fundirse prematuro sin llegar a consumarse del todo el mutuo trasbasamiento de dos mundos, cada uno con su carga de íntimas tensiones no resueltas, quedó plasmada su doble identidad contrapolar. Los cuatro términos de la ecuación resultante, dialécticamente articulados por sendas mediaciones, guardaron entre sí flagrantes asimetrías muy precisas.

Por una parte: (A) la mediación existente en el interior de su flanco indígena, como la del NOA, a medio camino entre: (a) los Pueblos Testimonio con neto predominio prehispánico, como los del área panandina, y (b) los Pueblos Nuevos profundamente depauperados en su magro núcleo autóctono –el inculturado– y en la débil intensidad de su impacto –el inculturador–, como los de la Pampa Húmeda y el Puerto. Y por otra parte: (B) la mediación planteada por la Escuela de Salamanca con la moderna autocrítica de la razón colonizadora *ad intra* de su flanco hispánico en pugna consigo mismo, entre (a) la cristiandad medieval-barroca de los Austrias, unificadora y concéntrica, y (b) el proyecto borbónico de la modernidad secular, pluralista y ex-céntrico.

Mientras se mantuvo en pie la cristiandad dependiente de la España concéntrica, el NOA profundizó su religación fundacional de madre de nuestras primeras ciudades mediterráneas con el polo altoperanopeninsular. En cambio, cuando se impuso el proyecto modernizador de la España ex-céntrica y abierta a los cuatro vientos, el NOA tuvo que resignar su condición de anclaje terminal de los flujos panandino-altoperuanos, para convertirse en mero lugar de tránsito entre ambos polos de atracción: el del Pacífico, antes reservado a la Corona, y el rioplatense abierto al Atlántico, por donde España acababa de encontrar la vía directa de retorno, no tanto hispánica cuanto europea, al punto de partida de su inconmensurable hazaña.

3. NOA militante de la gesta emancipadora, aunque “no dicho” todavía en la unidad abstracta de la Nación jurídico-formal

Con el giro europeizante de los Borbones, reinterpretado y asumido por los criollos “ilustrados”, era lógico que emergieran al primer plano los Pueblos Nuevos silenciosamente germinados durante el ciclo fundacional del NOA. Era esperable, en consecuencia, que éste se convirtiera, por su mediadora pertenencia, a la doble categoría de los Pueblos Testimonio-Pueblos Nuevos, en un laboratorio viviente de “tierra adentro” capaz de apropiarse y recrear las innovaciones arribadas al Puerto, tal como había venido haciéndolo con los flujos panandinos desde Ciénaga-Condorhuasi, Sanagasta-Belén-Santa María y Córdoba del Tucumán. Ahora bien, de hecho sucedió todo lo contrario. El Puerto creció de espaldas a la proto-historia y a la enjundia de las tradiciones regionales que lo sustentaban desde el Interior, soñando sin embargo de cara a otras etnias, culturas y utopías advenientes...

Ya disueltas las virreinales Intendencias de Córdoba y de Salta del Tucumán, el NOA entró en un proceso de desintegración acelerada que culminó con su definitiva atomización, al declararse autónomas las ciudades cabeceras y zonas respectivas de influencia. Pero gozó aún de cierta relevancia mientras se erigió en uno de los baluartes decisivos contra los avances de las tropas realistas. Dos proyectos de liberación nacional polarizaron la estrategia conjunta de unitarios y federales. Por un lado, el proyecto del patriciado urbano (comerciantes y funcionarios de las ciudades-puertos) que aspiraba a retener la representación unitaria del todo, incluido el control del comercio exterior y de la aduana gracias al cual se había enriquecido hasta entonces. Por otro, el proyecto de las oligarquías terratenientes provinciales, federativo y partidario de una descentralización que propugnaba la enérgica defensa de las economías del Interior y de sus industrias artesanales contra el libre-cambismo impuesto por los comerciantes.

Si bien la resolución de la alternativa se formalizó mediante una transacción entre ambos sectores contendientes, las amenazas

posteriores de que fueron objeto contribuyeron a que finalmente cristalizara, consolidándose el monopolio de la tierra en manos de los caudillos del Interior y recayendo la hegemonía del Puerto y de la política exterior en Buenos Aires. Así fue como, a pesar de las viscerales incompatibilidades que los separaban, los federales del Interior terminaron entregándoles a los unitarios del Puerto la conducción de nuestra unidad abstracta en términos de Nación jurídico-formal. La alianza-tregua concertada de nada valió, una vez lograda la independencia, salvo para ahondar la otra brecha, mucho más profunda todavía, entre patriciado portuario-oligarquía agraria y grandes sectores populares.

4. NOA marginado, cuando no excluido, en aras de la gesta aluvial

Transmutada de los Pueblos Nuevos rioplatenses, del Litoral y de la Pampa Húmeda en Pueblos Nuevos pero con perfil más o menos analogable al de los Pueblos Trasplantados según la tonada de origen, la gesta aluvial sólo podía resultar de un ingente esfuerzo de modernización refleja, en cuanto inscrito en la órbita de los intereses internacionales decretados por los centros hegemónicos. Tal acople se produjo en ajustada coincidencia entre la Europa exportadora de mano de obra excedente de su más temprana industrialización y la oferta de nuestra élite gobernante que le brindaba mayor rentabilidad bajo el incentivo de múltiples empréstitos y concesiones.

En pocos años, nuestros desiertos se tornaron rentables y surcados por redes ferroviarias, a la par que operables nuestros puertos para el comercio internacional. Fábricas, centrales eléctricas y frigoríficos, por doquier. Alambradas las estancias y mecanizado el agro. La fe, puesta en el liberalismo europeo; la voluntad política, en el modelo republicano francés y norteamericano; la confianza toda, en el pragmatismo eficiente y disciplinado de las razas anglosajona y nórdica.

Los gauchos, paisanos y mestizos no tuvieron cabida dentro de esos planes. No les restará más que aferrarse a su condición

funcional de combatientes. Sobrevivirán en disponibilidad como leva de montoneras, fortines fronterizos y conflictos armados, condenados a desaparecer después de la Campaña del desierto por vía de simple y llana “sustitución ecológica”, otra forma más sutil de dominación, quizá menos explícita pero no menos alienante.

Los Pueblos Testimonio-Pueblos Nuevos del NOA permanecieron prácticamente al margen, cuando no excluidos, de esa deliberada sustitución por inmigración masiva de contingentes foráneos. No experimentaron una transmutación de tamaño magnitud como la de los Pueblos Nuevos con perfil de trasplantados. Inmersos como estaban en su insularización intra-regional, pasaron compulsivamente a desempeñar dentro del país, respecto de aquéllos, las mismas funciones reflejas de dependencia estructural bajo las que éstos quedaron anexados a su vez, como complemento periférico, a los lejanos centros europeos y angloamericanos.

5. NOA rescatado del olvido por la “generación del Centenario”

En un primer intento de *anamnesis* nacional desde la perspectiva del NOA, la denominada “generación del Centenario” concibió y lideró la puesta en obra de un proyecto alternativo, superador de la contrapolaridad adoptada por Córdoba frente a Buenos Aires. Su ambición perseguía una síntesis mediadora entre tradición humanística y modernidad científico-tecnológica a través de la sugestiva articulación de dos grandes complejos operativos: el azucarero-artesanal, transmutado en primera industria pesada del interior del país, y el universitario, de jurisdicción provincial pero de cobertura regional, destinado a la formación de profesionales científicos y técnicos e igualmente dotado de Institutos de Investigación sobre el Folklore, la Etnomusicología, la Arqueología y Antropología del NOA.

A partir de ese momento, los vigías más lúcidos de la región, estimulados por los nuevos movimientos de ideas surgidas en la devastada Europa de las dos guerras mundiales y transmitidas por sus referentes en gira o expatriados, se abocaron a una auténtica

y cabal exploración de su *ethos* cultural en interacción con el ecosistema global. Tal es la conclusión que se infiere de la riquísima masa crítica acumulada en la posteriormente nacionalizada Universidad de Tucumán durante los rectorados de Juan B. Terán, Julio Prebisch y Horacio Descole, más allá de las distintas tendencias ideológicas, supuestos epistémicos y hermenéuticos, opciones políticas o religiosas puestos en juego. Sobre todo si se tiene el debido cuidado de confrontarlas, hacerlas dialogar entre sí e integrarlas sineidéticamente.

Lo más notable fue que, sin renunciar al rigor metodológico, documentación protocolar mediante, hundieron la mirada en los interiores provinciales y descubrieron un NOA secreto. Los pueblos silenciados de “tierra adentro” todavía no habían sido reabsorbidos por las cenizas de sus muertos. Conformaban una constelación de reservas hispano-indígenas en perfecto equilibrio dentro de sus limbos ecológicos, a los que se les habrían de superponer diacrónicamente otras formas del inhumano, no ya como “estar” sino como “ser en el mundo”. En efecto, a muy corto plazo serían alcanzados por las ondas expansivas de una secularidad que ya había atraído a buena parte de la población rural hacia las “villas miseria” de los conglomerados urbanos o capitales provinciales más próximos.

El fuerte contraste que arrojaron los balances de décadas posteriores pusieron al descubierto dos líneas de productos netamente diferenciadas: la superioridad estético-moral de las culturas campesinas del NOA frente al irreductible conflicto de las múltiples interpretaciones ideológico-sociales en el ámbito de la docencia-investigación universitaria y el dualismo irreversible del desarrollo-subdesarrollo en el área económico-social de la tecnocracia azucarera. No por casualidad, tanto las cíclicas crisis empresario-sindicales del azúcar, como los enfrentamientos docente-estudiantiles-gerenciales hacia dentro y hacia fuera de la Casa de altos estudios habían terminado siendo funcionales al centralismo del Estado para que el NOA se convirtiera en periferia interna dependiente por control a distancia desde la cúspide.

6. El NOA en el marco de la identidad nacional, la Patria Grande y la globalización

Nuestro desafío ha de consistir, antes que nada, en “re-constituarnos” como un “nosotros” capaz de albergar en sí a “todo el hombre y todos los hombres de buena voluntad” que quieran acogerse bajo la impronta de nuestra identidad, todavía inconclusa y en trance de configurar su propio proyecto de Nación, para realizarlo realizándose en una misma comunidad de destino intransferible. Las únicas reservas de sentido con que contamos han de surgir de lo mejor que puedan aportarnos de sí mismos los inconexos *ethos* culturales recién ahora discernibles en su debida luz por la bancarrota de una democracia formal que los había mantenido traumáticamente superpuestos en distintos estratos de dominación-dependencia al servicio del centro hegemónico de turno.

Ello requerirá, por de pronto, un arduo proceso de reconversiones al que ninguno de esos estratos escindidos habrá de considerarse ajeno. Reconversión, como tarea previa: desde la univocidad constitucional abstracta operada por la puesta entre paréntesis de nuestras diferencias regionales, hacia la plurivocidad de un “nosotros” constituyente y constituido a la vez por el diálogo intercultural de dichas diferencias sin discriminación ni exclusión alguna. Y reconversión, en forma permanente: desde el libre crecimiento de cada región en sí bajo la supuesta armonía preestablecida por una “mano invisible”, hacia el crecimiento de unas y de otras como mutua integración participativa en el seno de un “bien común” libremente abierto a la *ecuméne* siempre mayor.

Sólo un cambio de escenario en tales términos pondrá en marcha el giro copernicano que reclama la auténtica institucionalización-legitimación-instrumentación de los poderes y órganos del Estado junto con sus mecanismos de articulación-gestión-control en todos los ámbitos de nuestra praxis social intramundana. Muy en particular, me refiero a la exigencia de un viraje en redondo, nunca emprendido: desde las estrategias de aculturación enquistadas en la trama de nuestras asimetrías estructurales, hacia estrategias de “revitalización” autopopul-

siva para la equiparación de los *ethos* más postergados que no han tenido aún la oportunidad de decir su palabra. Sin perder de vista, ya desde el comienzo, la democrática convergencia que habrá de producirse desde todos los estratos y niveles culturales involucrados bajo nuestra voluntad unánime de ser Nación hacia un diálogo de igual a igual, solidario, interfecundante y forjador tanto de su integración hacia dentro como de su concertación hacia fuera.

La prueba de que ese diálogo de culturas hacia adentro puede convertirse en realidad de carne y hueso está en que ya ha venido anticipándose en medio de las circunstancias más adversas desde nuestro trasfondo colonial hasta irrumpir en el epicentro de esta crisis como una necesidad incontenible de catalizar todos los intentos diferidos. Llámense protofederación de las altas culturas agroalfareras, mestizaje étnico-cultural hispanoamerindio, democracia instintiva de las montoneras, federalismo de los pactos preexistentes, miscigenación inmigratoria, conquista del sufragio universal, hora de los pueblos, revolución de las expectativas crecientes, tercer mundo, movimientos de liberación y por los derechos humanos...

Las simientes del diálogo no fructificarán sino soterradas y dispuestas a morir dando vida. Si lograron subsistir en sus nichos ecológicos a espaldas de las élites ilustradas y a contracorriente de la dirigencia política, ¿qué podrá resultar de un encuentro cara a cara entre las reservas sapienciales de nuestros “desconocidos de siempre” y los auténticos valores de la democracia política monopolizada por el liberalismo, del espíritu genuino de la democracia social canalizada por los distintos tipos de socialismo y de la defensa de una justa soberanía nacional exaltada por los revisionismos nacionalistas?

Situados como estamos en el cruce epocal de este doble movimiento dialógico de culturas, el singularizante de nuestra identidad irrepitable y el totalizador de la actual globalización, tarde o temprano hemos de encontrarnos con la formidable propuesta de aquel “Derecho de Gentes” que quedó arrumbado en algún repliegue de nuestra memoria. No podemos pasar por alto la exhumación de ese paradigma de moder-

nidad alternativa que, proféticamente avizorado por la Escuela de Salamanca, fue cobrando formas concretas de realización en los claustros de nuestras universidades indianas al calor de las experiencias más osadas de la “evangelización constituyente”, evangelizadora pero también evangelizada por la pregnancia de su misma inculturación. El hecho de que nuestras élites criollas lo descartaran de plano para anexarnos al paradigma entonces triunfante de la modernidad que hoy se declara en quiebra es un grave trauma que impide el libre vuelo de nuestra imaginación creadora.

¿Por qué llamar utopía a aquello en lo que todavía no hemos probado nuestras fuerzas? ¿No consistirá nuestro “inédito viable” en la repriminación de este otro paradigma de modernidad que también nos pertenece desde entonces y que ahora puede servirnos de pista de lanzamiento hacia: (a) la completitud de nuestra identidad nacional por la incorporación reestructuradora de los mestizajes más recientes a nuestro mestizaje de base no terminado de fraguar; (b) la libre articulación del macrocuerpo social de nuestra Patria Grande latinoamericana por el interjuego fraterno de las particularidades regionales que trascienden sus eventuales circunscripciones político-administrativas; (c) la inserción crítica de este “nosotros” integral e integrado a escalas sucesivas en lo que el actual proceso globalizador tiene de aprovechable para la edificación de una *ecuméne* planetaria más humana, justa y solidaria? Retomar la gesta inconclusa del NOA en busca de una Nación de carne y hueso donde decir su palabra. ¿Tendrá la generación del Bicentenario el coraje de poner de nuevo proa a “esa razón de nuestra esperanza”?

Referencias Bibliográficas

- Auat, Alejandro (2005), *Soberanía y comunicación. El poder en el pensamiento de Francisco de Vitoria* (Tesis doctoral. Universidad Católica de Santa Fe) Santa Fe
- Auat, Alejandro (2006) “La región: mediación necesaria para una globalización no excluyente”, en *Teoría*. Revista del Departamento de Filosofía. Número Ex-

- traordinario (UNT) pp.348-354.
- Bazan, Armando Raúl (1992); *El Noroeste y la Argentina Contemporánea* (Plus Ultra) Bs. As.
- Bazan, Armando Raúl (1996) *Historia del Noroeste Argentino* (Plus Ultra) Bs. As.
- AA VV (2000); *La cultura del Noroeste Argentino* (Plus Ultra) Bs. As.
- Canal Feijo, Bernardo (1951); *Teoría de la ciudad argentina. Idealismo y realismo en el proceso constitucional* (Sudamericana) Bs. As.
- Canal Feijo, Bernardo (1981); *En torno al problema de la cultura argentina* (Proyecto CINAIE/ Centro de Investigación y Acción Educativa) Col: Perspectiva, N°6 Bs. As.
- Conferencia Episcopal Argentina (1981); XIII Asamblea Plenaria: *Iglesia y Comunidad Nacional* (Ed. Claretiana) Bs. As.
- Cosci, Lucas Daniel (1993); *Región y opción conceptual. Análisis de la categoría Región en el pensamiento de Gaspar Risco Fernández*. Monografía del Seminario de Filosofía Argentina bajo la dirección del Lic. Luis Alejandro Auat (Carrera de la Licenciatura en Filosofía, Facultad de Humanidades, UNSE) Santiago del Estero.
- González, Alberto R. y Pérez, José A (1972); *Argentina Indígena. Vísperas de la Conquista*. Colección "Historia Argentina" Vol. I (Ed. Paidós) Bs. As.
- Ribeiro, Darcy (1972); *Las Américas y la civilización. Proceso de formación y causas del desarrollo desigual de los pueblos americanos* (Centro Editor de América Latina) Buenos Aires, 2ª edición revisada y ampliada.
- Risco Fernández, Gaspar (1991); "De topónimos y hazañas" en *Cultura y Región* (Centro de Estudios Regionales/Instituto Internacional "Jacques Maritain") Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1991); "Región y macro-cuerpo" en *Cultura y Región* (Centro de Estudios Regionales/Instituto Internacional "Jacques Maritain") Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1991); "El NOA: superposiciones culturales e identidad regional" en *Cultura y Región* (Centro de Estudios Regionales/Instituto Internacional "Jacques Maritain") Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1991); "La región como teoría y como praxis en el NOA" en *Cultura y Región* (Centro de Estudios Regionales/Instituto Internacional "Jacques Maritain") Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1990); "El NOA como desafío y las tareas del filosofar" en *Primeras Jornadas de Filosofía del NOA* (Facultad de Filosofía y Letras UNT) Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1994); "Gerónima Sequeira: canto, trabajo y conciencia crítica" en *Los otros testigos* (Dirección General de Cultura) Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (1994); "Benjamín Aybar: el adistencialismo ontológico" en *Los otros testigos* (Dirección General de Cultura) Tucumán.
- Risco Fernández, Gaspar (2002); "De la reforma política a la integración nacional por el diálogo de culturas" en *Jornadas de Ética en la vida social* (Comisión de Pastoral Social, Arquidiócesis de Tucumán) Tucumán.
- Rougués, Alberto (1938), *Educación y tradición* (Comisión Argentina de Publicaciones e Intercambio) Bs. As.
- Rovetta, Luis Fernando (2003), *El "personalismo comunicativo" como modelo iberoamericano de derechos humanos a partir de Francisco de Vitoria*. (Tesis doctoral, UNED) Madrid. Versión resumida: "Personalismo comunicativo y bien común" en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana (Santiago de Chile) N° 12, 2005. Disponible también en Internet: www.revistapolis.cl
- Rovetta, Luis Fernando (2006); "Un liberalismo de la alteridad: alterliberalismo es posible", en *Teoría*. Revista del Departamento de Filosofía. Número Extraordinario (UNT) Tucumán.
- Vitoria, Francisco de (1960); "*De indis recenter inventis, relectivo prior*" y "*De temperancia*" en *Reelecciones teológicas*, BAC, Madrid.

Mendoza: idiosincrasia y hábitat

ABELARDO PITHOD

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 64-67

No sin ciertas dudas enviamos a *Cultura Económica* esta breve nota sin mayores pretensiones relativa a Mendoza, una experiencia largamente vivida.

Mendoza limita al Oeste con el macizo andino y, en las cimas, donde se dividen las aguas, con Chile. Al Este, un inmenso llano no la une sino que la separa de la pampa húmeda y, más allá, al término de mil ciento veinte (1.120) kilómetros, es decir, bien lejos, con Buenos Aires. Es decir, el macizo andino por un lado y la árida planicie por el otro. Estos parámetros constituyen no solo el encuadre geográfico e histórico de Mendoza, sino presencias reales de índole psicosocial ancestral. No se las puede soslayar porque están instaladas en el subconsciente colectivo, y constituyen partes relevantes del imaginario social. No es una forma poética o retórica de decirlo; es una comprobación que se impone al observador en cuanto va más allá de las apariencias y estereotipos.

Estas presencias influyen de múltiples maneras, incluso marcando rasgos de personalidad y comportamiento. La contundente inmediatez de la Cordillera de Los Andes (y tras ella de Chile), así como la árida lejanía respecto del mundo rioplatense son elementos que entran en la definición objetiva de Mendoza pero también en su autoimagen subjetiva, sus símbolos y mitos, sus afectos y rechazos. Aquí resulta interesante notar las diferencias con la imagen que se forman a menudo los forasteros, permanentes o visitantes, según hemos sido testigos. Muchos de ellos imaginan a los mendocinos sencillamente como gente de la montaña, siguiendo los estereotipos

que suele tener esa calificación. Esto es verdad sólo a medias. En realidad los mendocinos van a la montaña quizá menos que los turistas, y van por razones de paseo o deportivas, algunos pocos de trabajo, pero la inmensa mayoría no vive en ella ni la vive a ella. No obstante, como existe una persistente impresión respecto del carácter algo huraño, o poco dado, que suele atribuirse a los mendocinos, se supone que son así porque son habitantes de la montaña, es decir, cerriles. Nos parece que esta conexión no es del todo válida. Son habitantes del llano, de los oasis de la planicie, no de la montaña.

1. Clima y ser-en el-mundo

Esos rasgos de carácter, si de verdad existen y se pueden generalizar, se deben con alta probabilidad a otro influjo mucho más decisivo y el más fuerte que el entorno puede ejercer sobre la gente, el *clima*. Este sí ejerce un condicionamiento cierto, sobre todo si se trata de un clima fuerte y extremo, como es el caso. En cuanto al presunto carácter cerril debemos confesar que las quejas de los forasteros afincados en Mendoza deben tener cierta base real, pues las hemos escuchado no pocas veces. Se refieren a que no es fácil penetrar ese retraimiento social y que lleva tiempo vencerlo. No pocos aclaran que después de vencido, los locales abren sus casas y resultan amigables. Si así fuera, quizá estemos frente a un fenómeno más parecido a la timidez que, propiamente, a la antipatía o la xenofobia.

Nuestro interés en esta breve nota es relacionar estos datos con la determinante ambiental del clima¹.

Todo clima se impone como un “existencial” biológico o, mejor, biopsíquico, a los que viven en su égida. Los existencialistas llamaron *existenciales* o *existenciaris* a ciertos ingredientes del existir humano que lo acompañan siempre, por ejemplo el ser-en-el-mundo. Un constitutivo de nuestro ser es justamente ser en el mundo y por lo tanto del mundo biológico, tal el habitat (vital) y de éste el clima. Pues bien, los andinos nos movemos en un clima que por ciertos rasgos peculiares se nos impone como un existencial muy particular, seamos conscientes o no de él. No aludimos sólo a ese ingrediente con el que debemos convivir, al que no todos se acostumbran y que es tan nuestro: la sequedad de la atmósfera. Ella nos hace envidiar los “buenos aires” rioplatenses.

2. Yodo e hipotiroidismo

De lo que no se tiene una experiencia directa, y es más importante que la humedad ambiente, es de la escasez en este clima de un elemento esencial para la vida: el yodo. Este déficit ha marcado a los habitantes de la zona, que lo han sufrido desde siempre a causa del hipotiroidismo endémico que causa y contra el que se debe combatir aún hoy.

Esta falencia la atestiguaban en otros tiempos no muy lejanos la frecuencia y el tamaño ostensible de los bocios (“cotos”) de algunas víctimas del hipotiroidismo, así como la lentitud mental y psicomotriz que conlleva. Era lo que contribuía decisivamente a la existencia del “opa”, un personaje *sui generis*, que podía presentar una discapacidad mental leve, no invalidante para cumplir funciones sencillas en el ámbito de la familia tradicional. Al usar esta expresión no nos referimos a las familias de abolengo, aunque tampoco las excluimos. Aún gente humilde podía tener una persona de estas características en su casa, perteneciente o no a la familia, quizá en forma de “entenado”² el que, a cambio de comida, techo, alguna ropa vieja y otras retribuciones menores, prestaba distintos servicios.

Por cierto, el “opita” era protagonista de anécdotas y bromas transmitidas oralmente de generación en generación. Las nuevas generaciones no tienen, obviamente, noticia de estas cosas. Personalmente fui testigo de ellas ya en sus fases terminales, aunque no tan lejanas como para impedirme haber visto algún que otro bocio enorme, que a veces caía hasta la mitad del pecho.

3. Yodo, Zonda y rasgos ancestrales

La falta de yodo y su compañero inseparable, el viento Zonda, fueron y son, aunque hoy de manera paliada, circunstancias características e insoslayables del hábitat mendocino. Quién sabe si el sedentarismo y la poca belicosidad del indígena originario, no tuvieron algo que ver con esas condiciones ambientales. Se dice que nuestros aborígenes, los *huarpes*, recibieron bien la llegada de los españoles, para defenderse de vecinos indios más agresivos. Por cierto también se aliaron con el conquistador para ir configurando lo que sería un rasgo que ha llegado hasta hoy, la inclinación por el comercio. Quizá sea un antecedente de cierta fama de los mendocinos de ser algo fenicios. Sin embargo, y esta es una paradoja muy mendocina, esos indios, mansos y tranquilos, no lo eran por falta de energía, pues eran al mismo tiempo laboriosos. Aun soportando un hábitat relativamente hostil, fueron cultivadores de la tierra yerma, constructores de viviendas bastante estables—cuya calidad era superior a la de otras zonas—, alfareros y tejedores, cultivadores de maíz, zapallo, poroto, fabricantes de patay que obtenían de la vaina del algarrobo, etc. Su modo de cazar pareciera haber estado en armonía con la idiosincracia del habitante de estas tierras: perseguían al trotecito (a pie, ciertamente), con admirable paciencia, a los guanacos, hasta cansarlos debilitándolos por el hambre y la sed. Después se aprovechaban de su pelo para sus hilados. También pescaban de una manera singular, sumergiéndose en el agua con una cáscara de zapallo en la cabeza para mejor sorprender a la presa, porque, singularmente, estos antepasados comían pescado fresco proveniente de las lagunas de Huanacaché, cosa que no pueden permitirse los actuales habitantes que generalmente deben resignarse

a comerlos congelados.

El afincamiento sedentario había llevado a esos indios a construir canales y acequias para surtirse del agua de los ríos, con lo que se adelantaron varios siglos a la Mendoza de los grandes oasis que hoy hacen su grandeza.

Con todo esto queremos mostrar que si bien algunos de los modos mendocinos les han hecho fama de pachorientos y siesteros, paradójicamente, repetimos, han sido y son laboriosos, sino esta Provincia no sería lo que es. Quizá la tesis de Toynbee sobre la dinámica histórica *de incitación y respuesta*, uno cree verla confirmada en estos parajes. Las dificultades del clima, ciertamente bastante mayores que en la pampa húmeda, constituyeron la incitación que produjo esa respuesta. En Mendoza lo que se produce no es gratis. Un amigo chileno, hablando de la pampa húmeda argentina nos decía, no sin cierta admiración y un dejo de envidia: “allí tiras una piedra a la noche y al día siguiente ha crecido una planta”. En Chile no es así y en Mendoza mucho menos. La pampa húmeda no requiere tanta laboriosidad.

Permítasenos una ampliación sobre las condiciones climáticas de esta tierra. Los aires yodados del Océano Pacífico son detenidos al llegar a la Cordillera andina y los del Océano Atlántico poco llegan por la distancia. En cuanto al viento Zonda la explicación corriente es que las masas de aire húmedo del Pacífico, descargan esa humedad al chocar con la Cordillera y se precipitan luego desde las alturas de manera tan rápida que se calientan. El viento Zonda es un aire muy seco y caliente, que se abate a menudo sobre la Pre-Cordillera y menos frecuentemente baja al llano de Mendoza. La frecuencia de esas bajadas es mucho menor que la situación de zonda en altura. Éste es mucho más frecuente que los descensos en forma de viento. El ambiente puede estar “zondeado”, sin que haya un viento declarado, lo cual no quiere decir que no se sientan sus efectos. Eso sí, cuando baja, puede alcanzar ribetes de viento huracanado, con fuertes ráfagas en ocasiones peligrosas. Por otra parte es tal la sequedad del Zonda que la humedad de la atmósfera queda prácticamente anulada y la temperatura sube al

mismo tiempo de manera muy brusca. Hipotéticamente, si en el llano se está dado una temperatura de diez o quince grados, llegado el Zonda ésta puede subir a treinta y hasta cuarenta grados en muy pocas horas, aproximándose la humedad a cero. Es un fenómeno perjudicial para la salud, no sólo para las vías respiratorias o los ojos, por lo seco y cargado de polvo, sino porque perturba la coordinación motriz, la atención, incide en la presión arterial y puede provocar nerviosismo o apatía, por lo que se aconseja evitar las salidas y conducir vehículos. Alguna vez se tienen que suspender ciertas actividades, como las escolares. El viento o la situación de zonda puede durar horas o días.

4. Ansia de verde en el páramo

Hay otro factor ambiental que debe leerse como paradójico. Muy poco verde encontrará el visitante en esta zona que no haya sido producido y sostenido por el hombre. Pese al clima (incluida la falta de yodo, que provoca desgano), los mendocinos se han preocupado desde antaño en cultivar lo que la naturaleza les ha negado. Un visitante japonés, al ver la ciudad desde un alto mirador, la calificó como “la ciudad en el bosque”. Ese bosque existe por el amor a lo “verde” de los que en ella habitan, que han sumado a sus tradiciones vernáculas el impulso agricultor de los inmigrantes europeos. Además de su “ciudad en el bosque”, hace más de un siglo que el conglomerado urbano se embelleció con un parque de generosas dimensiones, el Parque General San Martín, que poco o nada le debe a la fecundidad natural. Es obra de este mismo hombre con aspecto pachorriento, parco en palabras, que optó por seducirla, laborándola y dándole agua mediante ese distintivo de mendocinidad que es el sistema de acequias y canales. Es decir, que invirtió dinero y tiempo para cambiarle el rostro a la aridez, cambiar su monótono color grisáceo por “mil distintos tonos de verde” y dotarla de la policromía de las flores, en fin, para protegerse con árboles de un sol que cae

inclemente, plantándolos a la orilla de las acequias, es decir para cambiar el antiguo desierto por los grandes oasis. Se ha debido pagar caro esta pasión vegetal, ya que en las épocas de floración, con un clima seco y de escasas precipitaciones plúveas que lo purifiquen, abundan las reacciones alérgicas.

Otro distintivo de Mendoza fue la pulcritud de su ciudad capital. La sobre-urbanización, la migración del campo a la ciudad y, al fondo, la pobreza, han arruinado esa emblemática pulcritud. Las acequias poco se parecen hoy a aquellas a las que no faltaba el rumor refrescante del agua. Actualmente se parecen más a desagradables sumideros de desperdicios y envases plásticos. Las otrora relucientes veredas están hoy manchadas y rotas. El deterioro generalizado de las ciudades del Tercer Mundo, países emergentes o como se las llame por eufemismo (son sencillamente pobres o empobrecidas), ha alcanzado también a la Mendoza de la que se ufanaban sus ciudadanos.

5. Una disculpa para concluir

El bosquejo que hemos hecho tiene más de experiencia que de ciencia. La disculpa es que no hay ciencia sin experiencia, y en este caso concreto sin experiencia vivida, lo que suele llamarse vivencia. Ésta es una experiencia interna de una experiencia externa, para usar el distinguo del memorable filósofo y teólogo canadiense Charles de Koninck. La experiencia externa e interna de la tierra en que se ha vivido.

¹ La importancia del clima en el nacimiento y desarrollo de las culturas se ha enfatizado desde Montesquieu. El estudioso del desarrollo económico P. T. Bauer (*Dissent of Development*), sostiene que de todas las variables que inciden en él hay solo una que puede ser decisivamente negativa, el clima.

² En las zonas rurales cuyanas solía emplearse el término en el sentido de niño “arrimado” a la casa de otro sin ser pariente.

Localismo y globalización: una mirada desde el Noroeste

GREGORIO A. CARO FIGUEROA

Revista Cultura Económica
Año XXV • Nº 69 • Agosto 2007: 68-74

*“Todo el mundo es una
casa, las provincias son aposentos”*
Francisco de Quevedo (1637)

1. Introducción

Más que remitir a un concepto, el término *globalización* se convirtió, además de auxiliar retórico y de fatigante lugar común, en una palabra comodín sobrecargada de sentido peyorativo o de connotaciones positivas, según sean las ideas o los intereses de quienes la emplean. Ella sirve más para definir posiciones ideológicas, de rechazo o adhesión, que para aludir a una realidad, para describirla y, rara vez, para explicarla. La palabra *globalización* ha terminado por ocultar un proceso objetivo que encierra fenómenos diversos y complejos los que, con ese término, se quieren designar.

La mera visión, la simplificación y la reducción economicista e ideológica facilitan la tarea de trasladar a este terreno muchos de los términos de la antigua querrela capitalismo-anticapitalismo, imperialismo-anti imperialismo y la de sus derivadas de la segunda mitad del siglo XX: colonialismo-primer mundo, opuesto a anticolonialismo-tercer mundo, incluyendo residuos de las teorías conspirativas, una alta carga emotiva y la condena moral, como uno de sus componentes. Cierta rechazo a la *globalización* se presenta como mera repetición de la teoría de la dependencia, sin proponerse revisarla a la luz de la intensificación de las interdependencias.

Esta simplificación de un fenómeno complejo, contradictorio y de gran dinamismo permite equiparar la *globalización* con un doble proceso de hegemonía y de homogeneización a escala planetaria, frente a la que el sometimiento, la aceptación pasiva y no

crítica, las actitudes precavidas y defensivas, o el rechazo en bloque son caminos únicos y de una sola mano que, fatal e inexorablemente, tienen como opción lo local. Este fenómeno implica la redefinición de los espacios territoriales, de los actores, de las reglas de juego y de los modos de ver la realidad y del entrecruzamiento de miradas, antes que la supresión de la diversidad de ellas.

De la misma manera que reforzar las capas impermeables o las actitudes de rechazo de todas las manifestaciones del proceso de *globalización* puede privar a una comunidad local de ideas, técnicas y herramientas que le permitan cambios positivos, la incorporación de sus innovaciones a lo local sin adaptación ni actitud reflexiva y crítica, puede dar por resultado implantes artificiales que, lejos de ser expresiones de modernidad, suelen terminar reproduciendo y reforzando estructuras de atraso. El problema no radica, pues, en la aceptación o el rechazo a libro cerrado, con el argumento de la bondad o maldad intrínseca, o por ser foráneos, de tales aportes, sino en incorporarlos, adaptándolos, al entramado social local.

2. Local y global

Esta oposición *globalización/antiglobalización* tiene más coincidencias de las que están dispuestos a admitir sus respectivos defensores. Si para los primeros, la palabra *globalización* y algunos hechos a ella añadidos actúan como una varita mágica haciendo desaparecer las murallas de las realidades,

para los segundos, esto también es así. La diferencia está en que los apologistas de la globalización a ultranza se congratulan de que así sea, mientras que los cruzados en contra de ella la denuncian como destructora de lo particular, lo diverso y, en suma, de lo local.

Para la fantasía de algunos, lo global es un fenómeno irresistible, envolvente. Es un lugar remoto, que está situado arriba y adelante y al que se puede acceder. Es un futuro que se parece a un paraíso o a una promesa de alcanzarlo. Quedar fuera de él es permanecer condenado a sobrevivir en el atraso y a la intemperie. Para visiones simplistas opuestas, lo global ocupa el sitio de lo externo y lo extraño. Y lo hace de un modo concentrado, potenciando amenazantes tendencias de hegemonía.

Unos no sólo minimizan su impacto negativo sobre lo local: están convencidos de que ese impacto es sólo positivo y alcanza a beneficiar a todos con cierto grado de equidad. En la globalización sólo ven buenas oportunidades de negocios y de ensanchar el consumo ostentoso de algunos. Los otros dramatizan los costos de un impacto que sólo reforzará el atraso y profundizará las brechas económicas, sociales, culturales y tecnológicas. En la percepción de éstos, sólo aparecen amenazas, riesgos y catástrofes. Ella “tiene efectos desestructurantes y dualizadores”, anota Sergio Boisier (1992). La economía de mercado, añaden, deja fuera de ella enormes espacios territoriales. Vastos conglomerados sociales son expulsados de la actividad económica formal, permanecen en la precariedad del sector informal.

En no pocas ocasiones, el rechazo a lo global no supone una defensa de lo local sino sólo sus aspectos más negativos: cerrazón cultural, autoritarismo y *caciquismo* político, ineficacia, irracionalidad, antimodernidad, anomia y arbitrariedad. En otras tantas, la adhesión imitativa y puramente economicista implica la defensa de esos mismos *desvalores*, aunque con un signo ideológico inverso.

Estas simétricas visiones simplistas de rechazo o idealización presentan lo global no sólo como contrapuesto a lo local, sino en abierto antagonismo y como amenaza a

los espacios nacionales y, más aun, a los más aislados espacios locales. Lo local y lo global serían mutuamente incompatibles. No se podría aspirar a mantener rasgos particulares y, simultáneamente, incorporar otros universales. Lo global no sólo desdibujaría lo local, sino que lo pulverizaría. La contraposición comunidad-tradición y sociedad-modernidad, se traslada, de cierto modo, a la tensión cerrazón-apertura; localismo-globalización.

Esta tensión no se resuelve automáticamente en favor de la globalización, en desmedro de lo local, sino que parece encaminarse hacia un reconocimiento, valoración y fortalecimiento de las identidades particulares, de lo peculiar, lo comunitario y local dentro de la creciente tendencia globalizadora.

Pero lo local y lo global están interpenetrados. Recordemos que “el funcionamiento en red había nacido a gran escala como redes de área local, y las regionales conectaron entre sí y comenzaron a extenderse”. Milton Santos recuerda que Braudel señaló que podemos descubrir “el movimiento global por los movimientos particulares”. Del mismo modo, podemos comprender mejor nuestras particularidades si las colocamos dentro de una trama más extensa y también más densa. Una historia puramente local está condenada a ser una crónica colorida o un relato incomprensible.

Jordi Borja y Manuel Castells afirman que “Lo local y lo global son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV-XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centros de innovación y de comercio a escala mundial” (1997). Lo local se globaliza y lo global se localiza, añaden.

Es un error ver ambas tendencias como separadas y opuestas: las líneas divisorias entre ambas no sólo se tocan, también suelen confundirse. Si conviene, lo arcaico puede cubrirse con la máscara de la modernidad, y lo neo oligárquico con la del populismo. En estos casos puede hablarse de la convivencia y mutua alimentación entre globalismos y localismos selectivos. Es frecuente encontrar casos de un “globalismo”

de elites locales depredadoras y codiciosas a las que les conviene parapetarse en un “localismo” de fueros especiales, desdeñosos del Estado de derecho y de los valores occidentales.

Esos grupos locales tienen una visión unilateral de la globalización: la reducen a la ampliación de sus beneficios económicos y la separan de aquellos valores. De este modo, no sólo recortan o niegan la inclusión de otros sectores a esos beneficios materiales, sino también les niegan el derecho a reflexionar sobre las consecuencias de la globalización.

Pero además de defender y ejercer ese derecho, la comunidad local tiene la obligación de reflexionar y comprender, promoviendo un activo intercambio de reflexiones a través del diálogo personal y de la comunicación social. La falta de diálogo y de comunicación hacia el interior de nuestra sociedad local y con otras sociedades próximas, nuestro mutuo desconocimiento, los prejuicios y enconos personales o de grupo que a veces rayan en el canibalismo, no parecen la plataforma más adecuada para que argentinos provincianos y porteños, sin ignorar las actuales dificultades pero trascendiéndolas, podamos pensar el futuro.

Previa o simultáneamente tenemos que superar nuestra propensión a suplantar lo racional por lo mágico y emocional, la complejidad por esquemas e interpretaciones simplistas, la reflexión y la crítica por certezas y dogmas, y las ideas por consignas y retóricas de barricada. Si se nos admite esto como esquematismo, podemos decir que hay un tipo de localismo que empobrece a los pobres y enriquece a los ricos.

Cuándo, en nombre de lo local, se condena la cultura universal o se rechazan las nuevas tecnologías de la información, ¿acaso no se está realimentando la brecha entre ricos y pobres? ¿Acaso no se está insinuando que los hijos de éstos deben seguir atados a la pizarra, y los de aquéllos educarse en el bilingüismo y con computadoras?

Cuando se sugiere que nuestras culturas regionales más antiguas deben ser refractarias a las innovaciones para preservar intacto lo tradicional, mientras que otras deben abrirse incondicionalmente a lo global, ¿no se está reforzando la desigualdad entre re-

giones argentinas, en riesgo de disgregación? Imaginar que una cultura local se fraguó, se desarrolló en el aislamiento y que se puede fortalecer acentuando esa cerrazón, es dictar su condena a muerte.

3. Federalismo y regionalismo

Dos de los problemas no resueltos en la Argentina, sobre los que se comenzó a reflexionar en el siglo XIX, son los referidos a la articulación del todo nacional con sus partes constitutivas, y el de nuestra vinculación con el resto del mundo. Es obvio que esta vinculación no sólo debe tener en cuenta la arquitectura del nuevo orden mundial: también deberá hacerlo con los cambios que están construyendo un nuevo tipo de sociedad.

Muchas veces, los argentinos pasamos del entusiasmo ingenuo por diseñar o demandar modelos o proyectos de ingeniería social y de país, al pesimismo malhumorado y al desinterés por todo aquello que no tenga que ver con el corto plazo, lo inmediato y lo sectorial. Pasamos del combate ideológico más encarnizado, no sólo a la indiferencia sino también, a veces, a un rechazo casi visceral respecto a las ideas y al debate de ideas.

Como parte de eso, durante el siglo XIX y gran parte del XX, la Argentina trató de enfrentar los problemas que plantean la relación, la articulación, las tensiones y el equilibrio entre Nación y provincias apelando al federalismo consagrado como forma de gobierno por la Constitución. A comienzos del siglo XX, Rodolfo Rivarola (1908) recusó ese “federalismo teórico” que sirvió para encubrir un centralismo real y para legitimar el dominio personal y absoluto de gobernadores que eran proclives a suprimir las libertades públicas en nombre de la defensa de la autonomía local. Bajo el nombre de federación, añadió Rivarola, se estableció “un pacto de conservación de capitanejos”.

A mediados del siglo XX, sobre el mapa político de las provincias y a instancias de la planificación regional que despuntó en la Europa de posguerra, reapareció la propuesta regionalista esbozada por intelectuales como Bernardo Canal Feijóo, quien actualizó ideas

expuestas por Ricardo Rojas a principios de siglo e impulsadas por gobernadores del Noroeste en la década de 1920.

Imperfectos e inacabados en su realización, y por momentos superpuestos en el tiempo, federalismo y regionalismo no alcanzaron una adecuada implementación institucional. Tampoco fueron asumidos socialmente, ni percibidos como ámbito de participación democrática a escala local. Cierta regionalismo se agotaba en el diseño de planes económicos carentes de conexión con la participación social democrática.

En los últimos años, sin haber ajustado aún cuentas ni con lo federal ni con lo regional, comenzó a despuntar lo global como realidad que condiciona la relación de la Argentina con el resto del mundo, imponiendo la necesidad de replantear la articulación entre provincias y Nación hacia el interior de nuestras fronteras.

4. Federal, regional, global: tres esferas

Lo federal, lo regional y lo global, términos cargados de enorme fuerza sugestiva, se nos aparecen, en ese orden, como representaciones de nuestro pasado, de nuestro presente y de nuestro futuro. Mas no se trata de etapas sucesivas ni de instancias ascendentes, donde una supera y anula a la anterior. Lo federal, lo regional y lo global coexisten conflictivamente, se entrecruzan y entretejen ante nuestra mirada perpleja y, a veces, temerosa. Ninguno de ellos puede abordarse desvinculado de los otros.

Antes que estar ante una puesta al día del federalismo y del regionalismo a la luz de los cambios a escala mundial, en la Argentina parece afirmarse hoy la tendencia a utilizar ambos como anacrónicas armas arrojadas al servicio de las confrontaciones políticas.

A través de esas confrontaciones se dirimen pugnas y regateos por la distribución de recursos. Desde comienzos de los años '90, en virtud de ese mecanismo, el gasto público provincial registró un notable incremento. Gran parte de esos recursos, antes que estimular el desarrollo económico, fue objeto de dilapidación y fue usado para lubricar aparatos prebendarios y clien-

telares.

Para Manuel Castells, los gobiernos locales afrontan hoy dos dificultades. Por un lado, "su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos". Por otro, el riesgo de derivar hacia el localismo político "y el tribalismo cultural, si la defensa de la identidad se convierte en fundamentalismo" (1997).

Hoy nuestro federalismo amenaza con transformarse en una engañosa cobertura de intereses políticos locales dominados por un caudillismo esclerosado, devenido en corporación sustituta de aquellas otras que dominaron la escena durante casi todo el siglo XX. Que el 75 por ciento de los cargos electivos en provincias permanezca en las mismas manos a lo largo de los últimos quince años, da cuenta acabada de tal esclerosis.

Desde el inicio de la transición democrática, hace casi un cuarto de siglo, esa tendencia se manifestó como deliberado retorno a los equívocos y la confusión en los conceptos –y en la práctica– entre la naturaleza jurídico-política de un Estado confederal (o una confederación de Estados) y los de un Estado federal.

Se confunde federalismo con confederacionismo, insinuando que las relaciones entre estados provinciales y Nación deben establecerse y vertebrarse mediante acuerdos o pactos entre ésta y una liga de Estados cuasi independientes, dotados de moneda propia, donde se insertaría el principio de la soberanía compartida y en donde se produciría un manejo también compartido de las relaciones exteriores.

Según esta concepción, el federalismo no sería un sistema mediador entre Nación y provincias y, por ende, una de las formas que, en el plano local, asume la participación democrática de los ciudadanos, sino un instrumento de ese localismo puesto al servicio de intereses patrimonialistas.

No puede hablarse de federalismo genuino si detrás de su fachada se oculta un manejo patrimonialista del poder acompañado del ejercicio de un poder alérgico a la competencia democrática, refractario a la ética pública, poco tolerante, cuando no hostil, a la crítica opositora, dotado de fuertes celos hacia la justicia independiente y escasamente sujeto a controles y contrape-

tos institucionales.

El replanteo federalista no debe confundirse con la mayor concentración del poder en las jurisdicciones locales, acentuando las tendencias a la disgregación nacional. Por el contrario, debería abrir el camino hacia una mayor distribución del poder local y un mayor equilibrio nacional. No debería servir para consolidar desigualdades sociales internas: por el contrario, es necesario que contribuya a reducirlas gradualmente.

El federalismo debe ser entendido como la ampliación de la democracia en el ámbito territorial y como su profundización en el campo social, teniendo como punto de partida la iniciativa de la sociedad civil capaz de influir en la extensión de las libertades y en la conquista de crecientes grados de autonomía personal.

De lo que se trata es no sólo de imbuir de contenido federalista a la democracia, sino de democratizar el federalismo, sustrayéndolo de las manipulaciones de los personalismos localistas. Al federalismo meramente defensivo o de confrontación hay que oponerle el de cooperación; al que tiende a la disgregación, uno integrador; al meramente caudillista, un federalismo social; al que se limita a formular reclamos al poder central transfiriéndole responsabilidades propias, hay que exigirle responsabilidad y coherencia. El federalismo será una de las manifestaciones del ejercicio efectivo y pleno de los derechos y de las libertades democráticas de los ciudadanos desde las instancias locales más próximas, o no será.

5. El espacio regional

De igual modo, el regionalismo está siendo distorsionado al ser reducido a una suma aritmética de provincias más o menos afines y contiguas, esporádicamente reunidas en efímeras ligas de gobernadores que, de forma indistinta y periódica, convierten esos ámbitos en instrumentos de presión frente al poder central, siempre que éste no coincide con el signo político que predomina en lo local.

El concepto de región y la cuestión regional están demandando un profundo re-

planteo. ¿Acaso es la región la única manera de dividir, de representar y de pensar el espacio, como plantea Yves Lacoste? Al proceder de este modo ¿no corremos el riesgo de dejar ignorar el núcleo de los fenómenos económicos, políticos y sociales?, advierte Yves Lacoste (1977).

En los años sesenta, los gobiernos militares, los nacionalismos populistas y los de izquierda compartían una visión fuertemente estatista, planificadora y centralizadora. Lo regional era lo nacional a escala. Era, además, un banco de pruebas para diseñar planes de desarrollo económico o para trazar políticas de promoción social. A los especialistas nada los dejaba satisfechos “si no era la creación de un gran espacio nacional homogéneo configurado por numerosos espacios regionales también homogéneos”, señala Boisier (1992).

Hoy la antigua percepción del espacio y las viejas nociones en torno a él se hacen añicos. “Los espacios se fragmentan. Los territorios se difuminan, los lugares debilitan”, añade Yves Lacoste (1977). No conviene seguir pensando el espacio nacional o local con cartografías antiguas. El concepto de espacio de las sociedades tradicionales está siendo sometido a profundas modificaciones.

La región está dejando de ser “el más pequeño espacio geométrico en el que los hombres reconocen entre sí una relación diferente (o más allá) a la consanguínea”, como definió Philippe Ariès (1996). El espacio se encoge, el tiempo se comprime. “El espacio se emancipó de las restricciones naturales del cuerpo humano”, dice Bauman (1999).

“El espacio es ahora creado por la ingeniería humana en lugar de la providencia divina; artificial en lugar de natural; mediado por la herramienta en lugar de inmediato al cuerpo; racionalizado en lugar de comunal; nacional en lugar de local”, explica Timothy Luke, citado por Bauman. El espacio “es hoy un sistema de objetos cada vez más artificiales”. Está formado “por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones”, refuerza Milton Santos (2000).

6. Algunas conclusiones

Frente a este fenómeno, carece de sentido seguir pensando en la región en términos territoriales rígidos. Los límites de una región son ahora flexibles, digitales, virtuales. Las redes de información están redefiniendo anacrónicos conceptos en torno a la región.

¿Es posible saltar, sin mediaciones, desde el localismo más estrecho a lo global, más abarcador? ¿Se puede implantar una modernidad que sea algo más que su apariencia, sobre el atraso económico, la inequidad social y el *caciquismo* político? ¿Se pueden ignorar las migraciones, las redes de información, las nuevas tecnologías, las interdependencias, las mutuas influencias y seducciones culturales, la multiplicación de intercambios de todo tipo?

Los encandilados por la globalización creen que hay que tirar por la borda o caricaturizar la memoria y la cultura locales. Creen que la modernización debe escribirse sobre una tabla rasa o sobre una tradición falsificada. ¿Se puede concebir lo global sin un punto de referencia en lo local? ¿Es bueno que lo global se instale sobre los escombros de la cultura particular y local? O, como pregunta Paul Ricoeur, “¿Hay que arrojar por la borda el viejo pasado cultural que ha sido la razón de ser de un pueblo?” (1986).

Por su parte, los que recelan y rechazan su avance proponen un encierro desconfiado, pasivo y defensivo. El claustro, la autarquía mental, se proponen como respuesta a estos desafíos. La inmovilidad se convierte en un *re-aseguro* contra los riesgos que entraña el cambio. Hay un tradicionalismo que se nutre de un simulacro de tradición, de una tradición débil, volátil y hecha más de gestos que de raíces.

La simplificación del concepto de globalización cierra el camino para ver matices y para intentar explorar las relaciones entre localismo y globalización. De esas visiones contrapuestas se desprende que la única relación que puede haber entre ambos es de antagonismo, de subordinación, o de negación recíproca. La globalización se hace a expensas de lo local, afirman. Ella se fortalecería devorando particularismos. Éstos sólo podrán sobrevivir resistiendo para no

ser presas del insaciable monstruo devorador.

El regionalista común, escribió T. S. Eliot, “se preocupa solamente por los intereses de su propia región, y, por tanto, sugiere a su vecino allende la frontera, que lo que es de provecho para uno debe ser desventajoso para el otro” (1949). No se trata, añadió, de condenar el sano regionalismo ni de restaurar culturas desaparecidas “sino de hacer florecer, de las viejas raíces, una cultura contemporánea”. No se trata de contraponer culturas vecinas o remotas ni de renunciar a la propia, sino de armonizar las diferencias con otras culturas para enriquecer la propia. Tampoco se trata de amputar la memoria local, sino de incluirla en una memoria más densa, más extensa y con mayor capacidad de acumulación y de conexiones, nutriéndola y también nutriéndose de ella. Aunque la inmigración de la segunda mitad del siglo XIX hubiera tenido menos peso en la formación de la Argentina moderna, en nombre de la pureza de identidad, ¿podríamos acaso recortar la memoria de la Argentina tradicional, mezcla de pobladores originarios, españoles, negros y criollos?

En 1945, Eliot advirtió que la supervivencia de las culturas locales tiene gran valor para las llamadas culturas centrales o fuertes. No sólo valor material, se entiende. La contestación localista a la globalización, lejos de fortalecer la causa que dice defender, al situarla en un viejo terreno ideológico, la empobrece y la debilita. El enojo no es buen guía para intentar comprender esta cambiante realidad.

Más que repetir lugares comunes laudatorios o cavar abismos de enemistad entre lo local y lo global, tendríamos que poner empeño en comprender la naturaleza de las nuevas relaciones que se están tejiendo entre ambos. No sólo en lo económico, no sólo en lo tecnológico, no sólo en lo político. También, y casi sobre todo, en lo cultural, o sea, en lo humano.

Referencias bibliográficas

Ariès, Phillipe (1996) *Ensayos de la memoria. 1943-1983*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

- Bauman, Zygmunt (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Biagini, Hugo E. (2000), *Entre la identidad y la globalización*. Colección El hilo de Adriadna, Leviatán; Buenos Aires.
- Boisier, Sergio (1992) *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos)*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. Cusco –Perú.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Colección Pensamiento, Taurus; Madrid.
- Canal-Feijóo, Bernardo (1948), *De la estructura mediterránea argentina*. Imprenta López, Buenos Aires.
- Caro Figueroa, Gregorio y Ashur Eduardo M. (1974), *El Noroeste argentino como región*. Centro de Estudiantes de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta (Mimeo), Salta.
- Eliot, T. S. (1949), *Notas para la definición de la cultura*. Grandes Ensayistas, Emecé; Buenos Aires.
- Lacoste, Yves (1977) *La geografía: un arma para la guerra*. Editorial Anagrama. Barcelona.
- Morin, Edgard y Kern, Anne Brigitte (1993), *Tierra Patria*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- Quevedo y Villegas, Francisco de (1637) “De los remedios de cualquier fortuna” *Obras Inmortales*. Edaf, Madrid, 1970.
- Ricoeur, Paul (1986) *Civilización universal y cultura nacional*. Editorial Docencia, Buenos Aires.
- Rivarola, Rodolfo (1908) *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina*. Talleres de la Casa Jacobo Peuser; Buenos Aires.
- Santos, Milton (2000), *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, Barcelona.



UCA

CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

CARRERAS DE GRADO

- Licenciatura en Administración de Empresas
- Contador Público
- Licenciatura en Economía

CARRERA DE PREGRADO

- Graduado en Organización Bancaria

Informes: Tel: 4349.0290/1/2 - diepu@uca.edu.ar

POSGRADOS

• Administración

Carreras

- Doctorado en Administración de Empresas
Acreditado por CONEAU, Res. N° 669/04

- Maestría en Administración de Empresas

Res. M.E.C. y T. N° 1313/98 Acreditada por CONEAU, Res. N° 166/01
Acreditación Internacional AMBA - The Association for the MBA's
Miembro de CLADEA



Informes: Tel: 4349.0443 · belen_ferraris@uca.edu.ar

• Escuela de Negocios

Cursos de Posgrado

- Marketing
- Finanzas
- Negociación
- Desarrollo Gerencial
- Conducción de Recursos Humanos
- Negocios Internacionales

Extensión

- Programa de Dirección de Pymes
- Curso de Dirección de Empresas
- Programa de Empresas Familiares
- Programas de Capacitación a Empresas

Informes: Tel: 4338.0809 · lorena_papagno@uca.edu.ar

• Economía

Carreras

- Doctorado en Economía
Acreditado por CONEAU, Res. N° 886/05

- Maestría en Economía Aplicada

Acreditada por CONEAU, Res. N° 167/04

Cursos de Posgrado

- Política Económica, Comercio y Desarrollo
- Políticas Públicas y Regulación
- Métodos Cuantitativos

Informes: Tel: 4338.0769 · marcia_veneziani@uca.edu.ar

• Sociología

Carreras

- Doctorado en Sociología

Acreditado por CONEAU, Res. N° 653/05

- Maestría en Sociología

Acreditada por CONEAU, Res. N° 446/01

Una visión sociológica de las organizaciones.

Informes: Tel: 4338.0744 · lucia_feced@uca.edu.ar

Edificio Santo Tomás Moro, Av. Alicia M. de Justo 1400
4° piso | Campus Universitario de Puerto Madero | www.uca.edu.ar

Reseñas de libros

ÉTICA, DESARROLLO Y REGIÓN.

HACIA UN REGIONALISMO INTEGRAL

JUAN CARLOS SCANNONE; DANIEL GARCÍA
DELGADO (compiladores)

Ediciones Ciccus Buenos Aires, 2006,
407 pp.

ISBN: 9879355261

Esta cuarta publicación el Grupo Farell, extiende la mirada de análisis que en trabajos anteriores había sido centralmente regional, para enfocar en la integración regional y, más específicamente, en la conformación del MERCOSUR.

Al tratarse de un grupo multidisciplinario, el libro nos ofrece miradas diversas sobre un mismo proceso que justamente se compone de dimensiones distintas, que nos obligan a lo que podríamos llamar una mirada poliédrica. En efecto, el proceso de integración es presentado, la mayor parte de las veces, como un proceso a favor de un incremento del intercambio económico, descuidando el resto de las dimensiones. El libro nos presenta cómo un proceso de integración debe necesariamente pensarse de manera integral, de forma tal que el mismo no se restrinja al diálogo entre los agentes económicos (que, por otra parte, suelen ser los más poderosos), sino que implique al conjunto de la sociedad. Los autores presentan esto como una condición necesaria para lograr que la creación del bloque no sea el resultado solamente de conveniencias económicas, sino también de una estrategia múltiple en una época de debilitamiento de los estados nacionales y en un contexto globalizado que profundiza las asimetrías.

Para abarcar esta perspectiva, el libro presenta en su título algunos de estos elementos. Nos interesa señalar el concepto de integración que plantea, de carácter 'integral'. Al recorrer los artículos, el lector percibirá que la referencia se dirige al esfuerzo por escapar del 'economicismo' en que la integración parece encerrarse. Integral, en este sentido, no se refiere a una única perspectiva para pensar la integración, sino a que hacia ella conduce un complejo entramado de procesos políticos, sociales, históricos, culturales, económicos y tantos más. Si estos procesos no integran las políticas de construcción del bloque, éste no atravesará la barrera del intercambio mercantil como se señaló. Finalmente, la noción de lo integral así definida, sin escindir lo cultural y lo social de lo económico, implica colisiones con la perspectiva del ALCA o con los acuerdos desiguales con la Unión Europea.

En segundo lugar el libro menciona la ética y el desarrollo como las otras dos claves. Una ética no limitada a los procedimientos, a las 'reglas del juego', sino que plantee y defina objetivos y fines que la integración deba perseguir. Entre los planteados sobresale la propuesta del regionalismo como un proceso democrático, es decir como una dinámica no delegada a las autoridades políticas y a los tecnócratas, sino abierta a las múltiples expresiones de la sociedad civil y de la ciudadanía. Por otra parte, la construcción del bloque debe implicar una lucha conjunta contra la exclusión. Esta tarea significa la igualación de derechos sociales en los países miembros, la generación de

políticas sociales a escala regional y la voluntad y decisión de los socios más grandes (Brasil y Argentina) para compensar las asimetrías industriales y de aparato productivo en general, respecto a socios como Uruguay, Paraguay, en un futuro Bolivia y, en algún sentido, Venezuela. En esa línea van las propuestas políticas a mediano plazo, a favor de un desarrollo productivo. Este último no puede, a su vez, desentenderse de las cuestiones de sustentabilidad ambiental, para las cuales el MERCOSUR, como lo demuestra el caso de la papelería Botnia, no tiene capacidad de contención y solución.

Y así desembocamos en la invitación a retomar el concepto de desarrollo, en lugar del de crecimiento, tan utilizado en los últimos años para referirse al aumento del PBI de las economías, pero que nada nos dice sobre la distribución del ingreso, la desigualdad territorial y otras dimensiones. La advertencia está hecha. No puede pensarse el desarrollo en el sentido industrial fondista, tal como fuera concebido en la posguerra. Ya se hizo mención a la prudencia que el texto plantea respecto del impacto ambiental; a ello se suma el fin de la era industrial y la apertura de la economía a escala mundial, con el ingreso notable de Asia, con China a la cabeza. Desarrollo sigue significando evitar el acotamiento a la 'primarización' de la economía, pero también significa favorecer la integración espacial, generar mecanismos de financiamiento para no depender de las condiciones de los Organismos Multilaterales de Crédito y poseer un proyecto educativo que alcance a toda la población; no solamente vinculado con las necesidades del mercado, sino también con un énfasis especial en el acompañamiento de los jóvenes.

Desde luego, el MERCOSUR necesita de la consolidación de muchos procesos, algunos de cada país, como la estabilidad de los sistemas políticos que sufren hoy fuertes crisis o la incorporación de los nuevos movimientos sociales como actores claves. Pero, en el ámbito regional, es necesaria la creación de una institucionalidad estable que genere un horizonte más predecible para los actores que intervienen en el proceso y

en los conflictos. Se necesita también la relectura de las prácticas de la cultura popular, que también se ha transformado en las últimas décadas y es, sin duda, uno de los espacios que ha quedado más marginado en los procesos de regionalización.

El debate sobre el regionalismo no termina de instalarse de manera abierta en la sociedad, pues parece estar sujeto a hechos puntuales. Este libro, intenta ayudar a que la discusión y las propuestas no estén ligadas sólo a determinadas coyunturas, casi siempre críticas, sino a construir un horizonte de desarrollo con inclusión.

Sergio De Piero

**TIERRA Y PODER EN SALTA.
EL NOROESTE ARGENTINO
EN VÍSPERAS DE LA INDEPENDENCIA.**
SARA MATA DE LÓPEZ. PRÓLOGO DE CARLOS
MAYO.
Diputación de Sevilla, 2000. 367 páginas.
Segunda edición. CEPHIA-Universidad
Nacional de Salta, 2006,
367 pp.
ISBN: 8477981698

Tierra y poder en Salta, de Sara Mata de López, marca una ruptura con cierta historiografía local excesivamente ensimismada y propensa a diluirse en acontecimientos deshilvanados. Más dada al meritorio inventario de datos que al esfuerzo comprensivo, con más interés en producir biografías laudatorias que en abrir interrogantes usando herramientas críticas, las expresiones más recientes de esa historiografía parecen parodias del original.

No sólo rupturas. También continuidad con otra tradición: la que aportó una visión espacialmente más abarcadora, temáticamente más

amplia y mentalmente más extrovertida. De ella bebieron, y a ella nutrieron, Bernardo Frías y Atilio Cornejo, a quienes Mata reconoce como precursores de la historia de los complejos procesos sociales en el ámbito rural salteño.

Fruto del cambio y el proceso de maduración en los estudios históricos locales es este libro de Sara Mata, investigadora, directora del Centro Promocional de las Investigaciones en Historia y Antropología (CEPHIA) de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta y de la revista *Andes*.

En los últimos años, uno de los cambios más visibles se dio en el área de la historia andina, una de las “más activas de producción historiográfica”. Dentro de esa corriente se sitúa este libro, sólidamente documentado y estructurado, además de escrito con sobriedad. En los últimos treinta años, desde México al Perú, “la investigación histórica puso de manifiesto la complejidad del mundo rural americano”, señala Mata. Aunque no exclusiva, la pertenencia y vinculación de Salta con el mundo andino, delimita un espacio y define un enfoque que permite avanzar en la construcción de una historia inteligible e inteligente.

No es éste el único párrafo donde alude a la complejidad. Son las “complejas relaciones” sociales, económicas y políticas las que contribuyen a modelar y a definir los rasgos peculiares de la sociedad que estudia. También lo es nuestro espacio rural, que no se agota en enormes e inmóviles latifundios que unos pocos señores manejaban con un puño, dejando crecer un conjunto de medianos y pequeños propietarios al calor de un incipiente mercado donde la tierra podía comprarse y venderse.

Era compleja la actividad mercantil que, aunque tenía su centro en él, trascendía el comercio de mulas. Había también comerciantes que invertían su capital en la adquisición de tierras o hacendados que extendían sus negocios a la actividad comercial. O estancieros que tomaban préstamos a comerciantes. Compleja era esa sociedad estamental, cuya cerrazón no impedía que

se abrieran intersticios para el ascenso de algunos individuos. Pese a los prejuicios respecto al color de piel y a las barreras formales, la multiplicación de mestizos demuestra que las severas diferencias étnicas también eran eludidas.

Como otras, los caracteres específicos de la sociedad salteña se fueron gestando en el tiempo, a través del peculiar modo en que se combinaron condiciones físicas, ubicación espacial, capacidad de conexión (nexo entre el relieve andino y la llanura), vastedad y heterogeneidad territorial, diversidad de recursos naturales y el contraste de ambos con el escaso número de habitantes. Esos rasgos no son resultado de un ensamble mecánico sino de una “combinación química”.

La autora no se propone observar esa realidad a través de un enfoque general. El suyo es “un estudio micro analítico restringido a la economía y a la sociedad agraria en la jurisdicción de Salta”. Su campo de observación está limitado en el tiempo: las dos últimas décadas del siglo XVIII y la primera del XIX. Está acotado en el espacio: Valle de Lerma, Valle Calchaquí y la Frontera.

Cada uno de estos ámbitos presenta diferentes condiciones ecológicas, distintos procesos de ocupación y vías de acceso a la propiedad de la tierra. Primero en ser ocupado y poblado, el Valle de Lerma tiene población y recursos naturales más variados, junto a mayores posibilidades de riego de sus tierras repartidas mediante mercedes reales pero luego parceladas por la inexistencia de mayorazgos “y por las leyes de herencia” que condujeron a su fragmentación. Aquí predominaron las chacras, propiedades que podían tener de una a 300 hectáreas; en ellas crecían los pastos donde engordaban las mulas o en las que sus dueños y peones conchabados cultivaban, para la subsistencia y un pequeño mercado de frutas y verduras. En sólo una década (1776-1786), y como producto de la inmigración de alto-peruanos, la población indígena del Valle de Lerma creció un 63 por ciento.

En contraste, el Valle Calchaquí tiene suelo fragmentado, árido y clima seco. Escasean agua y pasturas. Su ocupación, iniciada en 1630 y concluida en 1670, demandó ingentes esfuerzos y se selló con el extrañamiento de parte de su población indígena. Pese a ello, en la segunda mitad del siglo XVIII, la mayoría de sus habitantes eran indígenas, la mitad en encomiendas. Condiciones naturales, aislamiento y tipo de conquista influyeron en la modalidad latifundista que asumió la tenencia de la tierra.

La Frontera oriental: espacio de más reciente, lenta y ardua ocupación, iniciada con mayor decisión en 1750 con las entradas al Chaco. Esta línea dibujada por fortines actuó como barrera protectora de la ciudad de Salta y fue escenario de una “intensa interacción social”, donde convivían gentes sin tierra, españoles pobres, gauchos mestizos, indios, esclavos. Aquí “la propiedad de la tierra adquirió un papel decisivo en el control de los indígenas” y ofreció mayores oportunidades de acceso a ella no sólo a “beneméritos” sino a individuos de “dudoso origen étnico”. Una parte de este suelo, la serranía montuosa, es apta para pastoreo de ganado. En otra, el terreno se ofrece a una actividad agrícola a la que los pobladores siguen siendo reacios. Aquí todo es más laxo y precario: reglas de juego, leyes, relaciones personales, diferencias sociales, obligaciones, ausencia de escrituras, mensuras y catastros.

De la diversidad de esos territorios y espacios económicos derivarán diferencias en los procesos de ocupación, formas de apropiación y de acceso a la tierra, de unidades de producción, sistemas de trabajo y retribución. A lo que se añaden diferencias étnicas y de vínculos entre diferentes estamentos.

Este propósito incluye el impacto que ese crecimiento, estimulado por la demanda de los centros mineros del Alto Perú, tuvo en la demografía local y en la transformación de la sociedad; en la ocupación efectiva, la valorización y la tendencia a la parcelación de la tierra; en la consolidación de Salta como “ciudad mercantil”; en la producción de alimentos y en conflictos y alianzas entre antiguos hacendados y nuevos comercian-

tes por el reparto, no sólo de la riqueza, el prestigio y el poder, sino también de símbolos y honores.

Aunque los grandes propietarios de tierras mantuvieron gran parte de su poder, la consolidación de los comerciantes recién llegados, y por eso no “beneméritos de Salta”, como grupo hegemónico, “conlleva la preeminencia de la riqueza sobre el linaje y la construcción de un nuevo orden social vinculado a la modernidad”, dice Mata. Que esa modernidad resultara tan tenue como ambigua, parece probarlo el hecho que tanto el linaje familiar como la posesión de tierras continuaran “siendo parámetros importantes para el reclutamiento de los miembros de la élite (...)”.

Habría que recoger interrogantes que, al presentar este libro, planteó Daniel Santamaría respecto a la importancia, organización y cohesión del núcleo de familias “principales” comparado con las debilidades, no ya de un Estado, sino de un aparato administrativo que actuaba por delegación. Ese aparato no aparece dotado de demasiada capacidad como para imponer esos estrictos “controles sociales”, que algunos creen descubrir en nuestro pasado.

Muchos de esos datos permiten conjeturar que ese núcleo de familias, dentro del cual matrimonio y propiedad anudaron fuertes lazos, era el que decidía sobre el poder político y no a la inversa. Hasta comienzos del siglo XX, el veto de algunas familias, poseía más fuerza que los pronunciamientos de una débil, poco crítica y escasamente ilustrada opinión pública.

De ello no se debería derivar otra conclusión también errónea, según la cual esa elite estaba dotada de la fortaleza de la que carecía el endeble aparato administrativo. Podría suscribirse la afirmación de Jacques Heers que, pensada y aplicada a otra realidad y otra época, define la cuestión: “La fuerza social del grupo compensa la debilidad del Estado”. En nuestro caso también es válido decir que, a partir del siglo XIX, el aparato administrativo compensó la precariedad económica del segmento empobrecido del grupo principal mediante el reparto

de cargos y el otorgamiento de beneficios. En un medio en el cual la debilidad y la fragilidad lo impregnaban todo, ese grupo de familias propietarias tenía suficiente poder para mostrarse fuerte frente a los débiles del medio local, pero sólo podía comportarse como débil frente a los fuertes de afuera.

Se puede ir más lejos: entre esa elite y la “plebe” no sólo hubo distancia: también había proximidad. Las relaciones entre ambas no estuvieron regidas sólo por la prepotencia del señor, sino también por el paternalismo clientelar y, en algunos casos, afectivo.

En Salta, afirma Sara Mata, “perviven aún prácticas sociales y formas de producción que sólo pueden comprenderse desde el pasado colonial”. Quizá de la ignorancia, la idealización o la reconstrucción arbitraria y para uso político de ese pasado, se derive esa clamorosa incompreensión del presente que hoy exhibe, sin pudor, nuestra cada vez más pueblerina, ciega y ensoberbecida dirigencia.

Gregorio A. Caro Figueroa