UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

A QUESTÃO REGIONAL NA ARGENTINA:

ORIGENS, REVISÃO CRÍTICA DO PAPEL DO ESTADO NO TRATAMENTO DO PROBLEMA E DILEMAS PARA O FUTURO

Maria Victoria Reyes

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Jose Graziano da Silva

1996

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIDADE BC
N.º CHAMADA:
1/UNICAMP
R 33 q
V. Ex.
TOMBO BC/27982
PROC. 667/96
C [ ] D [x]
PREÇO R$ 11,00
DATA 05/07/96
N.º CPD

CM-00085466-2

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Reyes, María Victoria

R33q A questão regional na Argentina: origens, revisão crítica do papel do estado no tratamento do problema e dilemas para o futuro / María Victoria Reyes. -- Campinas,SP : [s.n.], 1996.

Orientador : José Francisco Graziano da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Economia regional - Argentina. 2. Desenvolvimento regional. 3. Disparidades economicas regionais. I. Silva, José Francisco Graziano da. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

A Enrique Neuhauser,
siempre presente en la ausencia,
por haberme traído todo aquello que la
vida tiene de mejor.

A papá e mamá,
com inmenso cariño y gratitud,
por haberme enseñado a pensar y a amar o nuestro
país más allá de las fronteras de lo inmediato

AGRADECIMENTOS

A todas aquelas pessoas que, de diversas formas, ajudaram-me a transitar esta etapa de crescimento pessoal e intelectual.

Especialmente, ao meu orientador, Prof. Jose Graziano da Silva, por ter-me guiado com lucidez e rigor ao longo do trabalho e por ter-me dado o melhor das suas qualidades profissionais e humanas.

Aos Professores Jorge Tapia e Mariano Laplane, que leram cuidadosamente uma versão anterior do trabalho e realizaram valiosas contribuições para a conclusão do mesmo.

Aos meus professores e colegas de curso, com os quais compartilhei dois anos de vivências inesqueciveis e dos quais tanto aprendi sobre os caminhos intricados da teoria econômica e da realidade brasileira.

Um particular reconhecimento ao Prof. João Manuel Cardoso de Mello, que cultiva grandiosamente a lucidez e a intuição, e de quem me ficam para sempre tantos bons ensinamentos sobre este querido país.

Ao Prof. Antônio Barros de Castro, por ter-me estimulado a estudar nessa casa de estudos e ter recomendado minha inscrição como aluna no curso de Mestrado em Economia.

Aos Professores Mário Possas e Paulo Baltar, que deram sua invaluável colaboração nos esforçados dias da minha chegada em Campinas.

À CAPES, por ter provido o financiamento para a realização do curso.

Ao Prof. Ottaviano Canuto, Coordenador da Pós-Graduação, assim como à Márcia, ao Alberto e à Cida, pela colaboração prestada na Secretaria de Pós-Graduação.

Aos pesquisadores e professores argentinos que me facilitaram informação e discutiram comigo aspectos diversos deste trabalho: Dres. Aldo Ferrer, Alejandro Rofman, Raúl Fiorentino, Alberto Barbeito, Mario Lattuada, Humberto Pereira, Patricia Areco, Gustavo Alvarez, A. Cáceres Cano, Manuel Figueroa, Emilio Tenti, Daniel Artana, Cintya Moskovits, Marcela Cristini, Miguel Teubal, Edith de Obtschatko e Patricio Etchegaray. As bibliotecárias do Ministério de Economia, Sras. Araceli e Stella, por ter facilitado minhas extensas consultas bibliográficas.

A Rosângela Morello, por ter realizado o trabalho de tradução ao português com especial dedicação.

Aos meus amigos Isabel, Fidel, Lucy, David, Paola e Jaime por ter-me brindado seu afeto e hospitalidade durante minha estadia em São Paulo, assim como à Mónica, Sammy, Moniquita, Loli e Jorge, que - de diversas maneiras - me ajudaram durante os dias em Santiago, com especial carinho e gratidão.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I
O problema das disparidades regionais em Argentina. Quadro de situação atual das províncias argentinas de acordo com as principais variáveis demográficas, econômicas e sociais. 10

CAPÍTULO II
As causas das disparidades regionais em Argentina. 20

A diferença na dotação de recursos naturais. A localização estratégica para o comércio exterior. O modelo de acumulação, o padrão de ocupação territorial e a localização das atividades produtivas.

1. A etapa da economia primária exportadora (1860-1930).

2. A etapa da industrialização por substituição de importações (1930-1976).

3. A etapa abertura contemporânea (1976-).

CAPÍTULO III
O papel do Estado e as políticas públicas dirigidas á promoção econômica regional em retrospectiva. 87

1. A formação do Estado argentino e o papel dos agentes sociais.

2. As políticas públicas dirigidas à promoção econômica regional em retrospectiva.

a. A política promocional em Argentina.

a1. Promoção industrial.

a2. Traços das políticas de promoção e impactos na esfera regional.

a3. Promoção agrícola regional.

CAPÍTULO IV
O problema regional na atualidade. 118

1. A política econômica do Governo Menem: o Plano de Convertibilidade Abertura econômica, integração comercial e ajuste estrutural: os condicionantes do desenvolvimento regional na atualidade.

2. A política econômica do atual governo e seus desdobramentos à nível regional.

a. A reforma do Estado à nível provincial: natureza, conteúdos e implicações para a situação econômica e social das províncias.

b. As possibilidades de inserção econômica das regiões extra-pampeanas no atual modelo econômico.

c. Conseqüências e custos sociais do ajuste na perspectiva regional.

d. A desorganização do pacto federativo em seus aspectos compensatórios, o abandono de um projeto nacional que inclua as regiões extra-pampeanas e sua (in)viabilidade política.

CAPÍTULO V
Resumo e Conclusões. 160

ANEXOS 167

BIBLIOGRAFIA .....

INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação aborda o problema da regionalização argentina em retrospectiva histórica - enquanto esta perspectiva permite estabelecer causalidades e entender a natureza do mesmo - e na atualidade, em que o problema tem-se agravado no contexto das reformas implementadas pelo governo Menem, colocando novos desafios ao federalismo argentino.

A questão regional tem sido considerada na literatura especializada como uma problemática de disparidades econômicas e sociais entre regiões de um país, fato que não é restrito à Argentina. A grande maioria dos países - em diferentes graus - apresentam diferenças de renda e níveis de vida entre regiões ricas, de crescimento dinâmico, e regiões pobres, marginalizadas dos processos dinamizadores da economia nacional.

Nos países europeus que hoje constituem a União Européia, por exemplo, a problemática regional também tem estado presente, constituindo um tema vastamente abordado tanto no ponto de vista acadêmico como no da execução de políticas específicas. [1] São característicos os casos do "Mezzogiorno" italiano, da região do Länder alemão e vários outros. Entretanto, com os rápidos avanços no processo de integração regional que levaram à constituição da União Européia, o que deverá ainda ser aprofundado, a questão regional apresenta uma nova faceta: a das diferenças entre países de nível sócio-econômico muito diferente no seio da União, surgida a partir do ingresso de Irlanda nos anos setenta e da Grécia, Portugal e Espanha nos anos oitenta. Assim, as políticas regionais que já eram implementadas pelos países, passam a ser coordenadas e complementadas, em inícios dos

[1] Um desenvolvimento completo da experiência européia pode ser visto em Begg, Gudgin & Morris. The Assessment: Regional Policy in the European Union. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, No. 2, Summer 1995.

anos noventa, por uma Política Regional Comunitária que estabelece prioridades para a alocação de recursos e seleciona instrumentos de política ao nível supra-nacional. A ênfase da política regional muda e se dirige à canalização de recursos para os quatro países mais pobres da União - Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha - sob a nova modalidade de uma política comum. Esta política se propõe a reduzir as diferenças inter-regionais dado que elas constituem uma ameaça séria à coesão política e social indispensável para a consolidação da integração européia. Daí, a alta sensibilidade do tema no plano político e a prioridade dada a ele na atualidade.

A análise do caso europeu torna-se interessante para este trabalho, que será integralmente dedicado ao estudo do problema na Argentina, porque propicia algumas lições em matéria regional, as quais mostram que:

a) A questão regional é de natureza complexa e requer que se leve em conta uma multiplicidade de fatores causais em interação, o que dificulta o enfrentamento do problema através de iniciativas de política.

b) Mesmo nos países em que têm havido políticas regionais ativas, estas têm tido um impacto limitado em termos de redução das disparidades regionais e, por isso, muitos países têm deixado o problema nas mãos do mercado (o caso do Reino Unido é o mais notável).

c) O problema transcende o plano econômico e requer soluções ao nivel político, de modo a viabilizar transferências de renda sob a forma de políticas compensatórias para os países e regiões em condições menos favorecidas, mais vulneráveis à dinâmica que desencadeia o processo de integração.

Deste modo, a experiência européia ilustra a dificuldade de se enfrentar os problemas regionais e deixa formulados dilemas para o futuro: há evidências de que deixar o problema

regional sujeito às leis do mercado não leva a soluções - dado que o próprio mercado o criou - e, por sua vez, as experiências de políticas ativas, que têm absorvido volumes consideráveis de recursos na Europa, tampouco parecem ter promovido resultados particularmente alentadores. Estas considerações nos permitem colocar o problema na perspectiva internacional, o que será útil ao nosso estudo do caso argentino.

Tal como ocorre em muitos países, persiste na Argentina uma significativa heterogeneidade social que, embora tenha como base a desigualdade na distribuição da renda e nas condições e níveis de vida, tem forte expressão no nível espacial. Deste modo, enquanto a população que vive na Capital, Buenos Aires, e na região que a circunda, a região pampeana (em especial a Pampa Úmida, integrada pelas províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé) goza de níveis de vida similares aos de alguns países industrializados, aqueles que moram nas regiões mais atrasadas do país (tais como o Noroeste e o Nordeste) possuem padrões de vida similares aos dos países mais pobres da América Latina. Em suma, o país pode caracterizar-se pela existência de duas macro-regiões: uma avançada, que concentra a maior parte da atividade econômica, a região pampeana, e outra grande área de menor desenvolvimento relativo, chamada de região extra-pampeana.

Essa polarização do território foi sendo construída ao longo do processo de formação econômica do país. A inserção da Argentina na economia mundial em fins do século XIX, realizada na base da exportação de grãos, lãs e carnes ao mercado europeu - em especial britânico - confere um extraordinário dinamismo à região em que essas produções se assentam (região pampeana) que se erige, então, em centro gravitacional do desenvolvimento do país. Assim, a consolidação do Estado nacional e a conformação do mercado interno unificado se realizam com base na posição hegemônica da região pampeana

e a conseqüente subordinação das economias regionais, situação que prevalece ao longo de todo o processo de industrialização do país. Buenos Aires e a região pampeana constituem o pólo dinâmico do processo de acumulação, através do qual, embora haja relações de subordinação de tipo centro-periferia, se consolida uma divisão regional do trabalho que possibilita um horizonte de expansão às economias regionais extra-pampeanas, a partir do abastecimento do mercado interno de alguns produtos em que as regiões vão crescentemente se especializando.

Nesse mercado interno único, estabelecem-se relações e criam-se mecanismos que, como veremos, tendem a reproduzir de maneira dinâmica essa relação de assimetria. O papel desempenhado pelo Estado sanciona esse conjunto de relações e apesar de ter colocado em marcha políticas compensatórias em determinados momentos, não chega a reverter as tendências concentradoras. Apesar disso, enquanto o papel regulador do Estado foi exercido, o país pôde estabelecer relações solidárias baseada em um sistema de transferências do excedente econômico que permitiram estruturar, mesmo com limitações quanto a seus alcances distributivos, um projeto nacional.

Segundo analistas da realidade contemporânea do país, esta tendência sofre uma quebra em 1989-90 (início do governo Menem), momento em que o país empreende uma nova etapa a partir do realinhamento das políticas nacionais orientado de forma quase exclusiva a favorecer a transferência de excedentes aos credores externos. Este modelo propõe reinserir o país na economia mundial e no processo de reestruturação produtiva em escala internacional, inovando em matéria do papel desempenhado pelo Estado. À retirada do Estado da produção de bens e serviços, e em geral, da promoção de atividades, regiões e atores sociais e da provisão de economias externas ao capital privado, soma-se a

desregulamentação da economia e, em grande medida, o retrocesso das ações estatais na distribuição do excedente econômico. Esta mudança do padrão de acumulação prevalecente resulta em implicações delicadas no universo regional, em termos de: a) uma mudança estrutural na relação Nação-províncias, que reaviva as tensões inter-provinciais e põe em crise o pacto federativo; b) uma situação de incerteza em relação à própria viabilidade econômica de muitas províncias, em especial das mais pobres, agora deixadas a sua sorte em vista do colapso do Estado enquanto realocador do excedente econômico e provedor de um sistema de proteção social de efeitos compensatórios diante de uma dinâmica econômica que sempre resultou insuficiente; c) necessidade de reformulação de um pacto político que permita voltar a um estado de solidariedade nacional com base em um projeto que articule e forneça uma inserção definida às economias regionais.

A hipótese central deste trabalho é que a mudança no padrão de acumulação desencadeada pelo governo Menem desestrutura o sistema de relações que tornaram possível a organização do território nacional ao longo da sua história e não fornece uma inserção econômica clara às regiões. Isto, somado à mudança no papel regulador do Estado, pode acarretar conseqüências políticas, econômicas e sociais sérias para o amplo universo regional argentino, das quais já existem manifestações concretas, e coloca uma situação incompatível com o processo de aprofundamento democrático que se pretende estar impulsionando ao nível nacional. Deste modo, põe-se em xeque o regime federal e o país não consegue articular um modelo assentado na solidariedade entre províncias pobres e ricas, o que, em última instância, deixa ver o abandono de um projeto nacional.

Portanto, o trabalho se propõe a articular duas linhas centrais de argumentação:

a) Uma primeira linha, baseada no aspecto histórico-genético da produção do território nacional, inclui, por um lado, o papel exercido pelo Estado em termos de políticas dirigidas a reduzir as notórias disparidades regionais no passado e, por outro, o papel dos agentes sociais na constituição do Estado e na gestão dessas políticas.

b) Uma segunda linha centrada na análise da política econômica em vigência, da mudança no papel do Estado e das implicações econômicas e políticas da desestruturação do universo regional argentino na atualidade.

Desta maneira, **a finalidade última do trabalho se dirige essencialmente a formular perguntas chaves que permitam mostrar a relevância da questão regional para o debate político e econômico na Argentina dos nossos dias, questão que tem sido escassamente abordada.**

Para tais fins, esta dissertação foi organizada em uma introdução e cinco capítulos.

O Capítulo I apresenta um quadro de situação atual das disparidades sócio-econômicas entre as regiões argentinas, de acordo com as principais variáveis demográficas, econômicas e sociais isoladas ao nível provincial.

O Capítulo II estuda as causas das disparidades inter-regionais centrando a questão no aspecto histórico-genético, mostrando como as relações centro-periferia surgiram, se consolidaram e se reproduziram ao longo da história econômica do país, desde o período colonial até a época contemporânea.

O Capítulo III aborda o papel desempenhado pelo Estado em matéria de políticas ativas dirigidas ao enfrentamento do problema das disparidades regionais. Para isso, são analisadas as principais intervenções em matéria de desenvolvimento regional visando basicamente a promover, no caso argentino, a descentralização da indústria e o desenvolvimento agrícola ao nível regional. A análise dessas políticas conduz à idéia de que, apesar de haver evidências de algum nível de descentralização econômica, em especial depois da segunda metade da década de 70, a ação estatal teve escasso impacto na reversão das tendências centralizadoras da atividade econômica. Isto se deve, em grande medida, a que em muitos dos casos a intenção do Estado não se acompanhou de ações concretas. Este fato tem sido atribuído, por alguns analistas, à elevada instabilidade política que marcou o período histórico analisado, motivo que pode ter comprometido o ganho de uma maior eficácia na descentralização econômica para as regiões. Mesmo que esmiuçar a questão política não seja objeto deste trabalho, tenta-se buscar as causas desta falta de impacto das políticas na natureza débil e fragmentada do Estado argentino e nas particulares correlações de forças sociais que avançaram sobre o Estado, influenciando seja na concepção e gestão dessas políticas, seja na omissão da ação estatal, bastante freqüente. Assim, tenta-se explicar por que estas políticas não conseguiram reverter a tendência centralizadora prevalecente. O tema - na perspectiva regional - tem sido praticamente omitido pelos cientistas políticos argentinos.

O Capítulo IV dedica-se à análise da política econômica do governo Menem, instaurado em 1989, e à abordagem das profundas implicações da mudança estrutural que o mesmo promove, com especial ênfase nos seus desdobramentos na esfera provincial. Esses desdobramentos geram um movimento de desestruturação dessas economias, estando na

base do processo de crise que elas atravessam na atualidade, e se somam à situação de atraso econômico que sempre tem sido característico das regiões extra-pampeanas.

Analisam-se quatro aspectos da política regional atual.

a) A reforma do Estado ao nível provincial.

b) As possibilidades de inserção econômica das províncias no atual modelo econômico.

c) Conseqüências e custos sociais da política de ajuste na perspectiva regional.

d) A desorganização do pacto federativo em seus aspectos compensatórios, o abandono de um projeto nacional que inclua as regiões e sua (in)viabilidade política.

Da análise destas duas facetas da política atual surgem duas perguntas relevantes a serem discutidas:

1) Quais são as possibilidades de uma inserção econômica viável para as regiões extra-pampeanas no quadro de política formulado?

2) Diante de uma hipotética inviabilidade econômica de algumas províncias ou regiões, é possível articular um pacto político que permita um retorno à formulação e à execução de políticas compensatórias dirigidas a essas regiões?

Para terminar, o Capítulo V procura enfatizar o problema da exclusão social expressa em nível regional e o papel que caberia ao Estado nesse contexto, na qualidade de único mediador possível nesta conflituosa encruzilhada da história do país, para a qual a única saída parece ser a promoção de um pacto político que, sob a modalidade de políticas compensatórias, permita veicular transferências de renda para as províncias marginalizadas por esta nova dinâmica da economia. Essas políticas constituem a única esperança de alívio

para a problemática regional, se, por acaso, as forças sociais conseguirem dar forma a um projeto de país que permita o desenvolvimento "incluinte" das regiões e atores sociais mais débeis do espectro nacional.

A temática regional tem sido pouco trabalhada na Argentina, tanto no âmbito da produção acadêmica como no das intervenções de política pública. A escassa bibliografia sobre o tema, especialmente na perspectiva atual, sem dúvida dificultou significativamente a realização deste trabalho. Apesar disso, pensamos que se este conseguir convencer o leitor sobre a relevância da questão regional na Argentina atual e se realizar uma contribuição ao debate político e econômico nacional, haverá cumprido amplamente seu propósito.

CAPÍTULO I

O problema das disparidades regionais na Argentina. Quadro da situação atual das economias regionais argentinas de acordo com as principais variáveis demográficas, econômicas e sociais.

A Argentina, segundo maior país de América do Sul (depois do Brasil), tem uma superficie de 2.797.000 quilômetros quadrados. Em 1991, o número de habitantes era de 32.615.528 e a taxa de crescimento anual da população nos últimos anos tem sido de aproximadamente 1.8%. Em 1991, aproximadamente 87% da população morava em zonas urbanas, ou seja, em cidades de 2.000 habitantes ou mais. O mesmo dado para 1980 era de 83%, o que mostra o crescimento da proporção da população urbana no país entre 1980 e 1991 e a continuidade do processo de urbanização na última década.

A terra mais fértil e produtiva de Argentina encontra-se dentro do raio de 500 km de Buenos Aires, a capital. Esta região, conhecida como "pampas" ou região pampeana, é responsável por mais de 50% da produção agrícola do país e pela maior parte dos seus três produtos principais: cereais, oleaginosas e gado. Com uma população de 33 milhões de habitantes e um PIB anual de US$ 280 bilhões (1994), a Argentina pode ser considerada uma economia de tamanho médio.

Desde os inícios de sua conformação como nação, a Argentina tem sido um país com severas disparidades econômicas, sociais, político-institucionais e culturais entre as diversas regiões que o constituem, de maneira que os níveis e qualidades de vida dos argentinos varia significativamente de acordo com sua localização. Enquanto a população que se assenta na capital, Buenos Aires, e na região pampeana goza de níveis de vida próximos aos dos países

desenvolvidos, aqueles que moram nas regiões do Noroeste e Nordeste do país (para citar as regiões mais atrasadas) possuem padrões de vida próximos aos dos países mais pobres da América Latina. Como é sabido, o problema das disparidades regionais não é exclusivo da Argentina. Ao contrário, a experiência internacional apresenta inúmeros exemplos que não se restringem ao mundo subdesenvolvido mas também aos países altamente industrializados. Dentre eles, resulta de especial interesse o caso da União Européia, em que a problemática das severas diferenças de níveis de renda e qualidade de vida se agravou com a incorporação de países de menor desenvolvimento relativo como Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda à Comunidade.

É preciso que se apresente, inicialmente, a regionalização adotada neste trabalho. Trata-se da utilizada pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) em seu último censo de população (1991):

- REGIÃO PAMPEANA: inclui a Capital Federal e as províncias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba e Entre Rios. (Ver mapas I e II)

- REGIÃO NOROESTE ARGENTINO (NOA): inclui as províncias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja e Catamarca.

- REGIÃO NORDESTE ARGENTINO (NEA): Formosa, Chaco, Misiones e Corrientes.

- REGIÃO CUYO: Mendoza, San Juan e San Luis.

- REGIÃO PATAGÔNIA: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz e Tierra del Fuego.[2]

[2] É comum encontrar na literatura especializada a referência a uma região pampeana e outra denominada "extra-pampeana" que abarca todas as regiões restantes; da mesma forma, na literatura econômica, estas são denominadas, com freqüência, "economias regionais".

A posição preponderante de Buenos Aires e da região pampeana em relação às economias regionais extra-pampeanas é o produto do próprio processo de formação econômica da Argentina. Este processo será analisado no Capítulo II.

Esta situação faz com que o país se caracterize por um dualismo básico: um pólo dinâmico constituído pela Capital Federal e Região pampeana, por um lado, e uma ampla e heterogênea região, que tem sido chamada de "extra-pampeana".

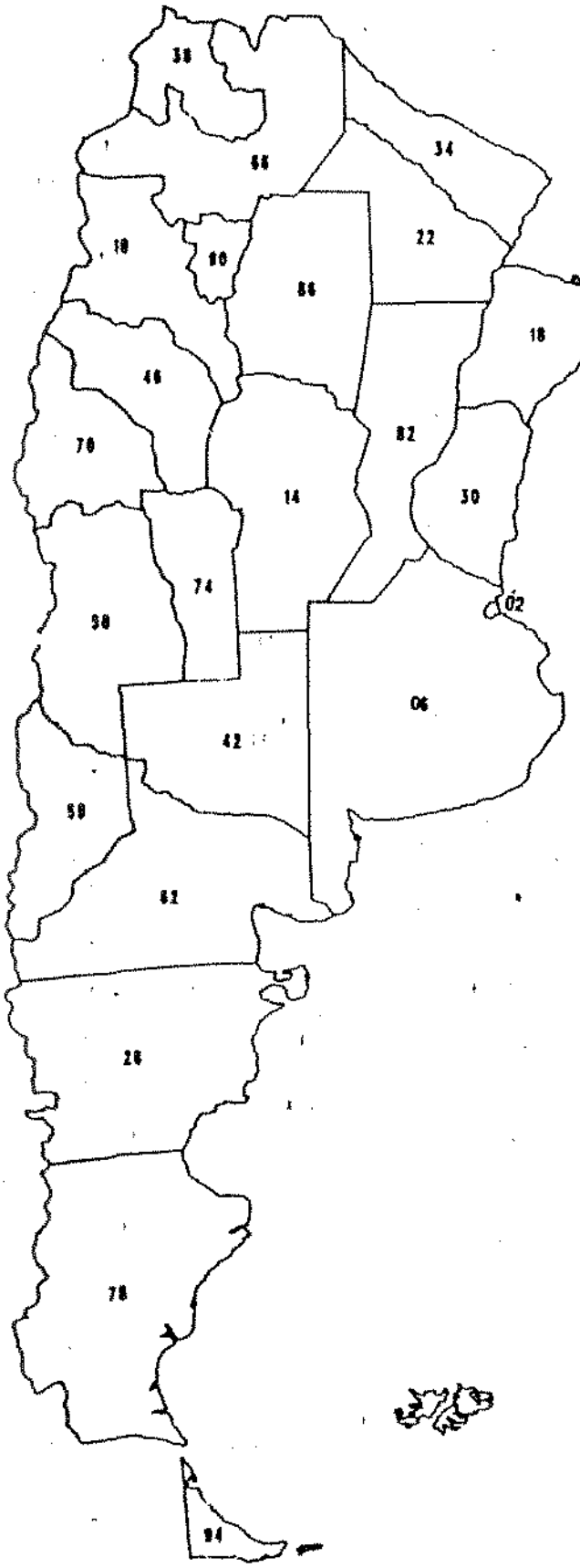
Esse dualismo se inicia em fins do século XIX, como veremos mais adiante, e permanece até os nossos dias. Ele constitui um dos traços característicos da Argentina. Neste primeiro capítulo, propomo-nos apresentar uma série de estatísticas demográficas, econômicas e sociais básicas que permitam mostrar esta situação de polaridade regional, tanto na distribuição da população, quanto nos níveis de renda e emprego e nas diferentes qualidades de vida nas distintas regiões do país.

A distribuição da população, segundo o Censo de População de 1991, reflete claramente as tendências assinaladas. Sobre uma população total de 32.615.528 habitantes, a região metropolitana (que compreende a Capital Federal e os 19 partidos do Conurbano Bonaerense) reúne um terço da população do país (34%).

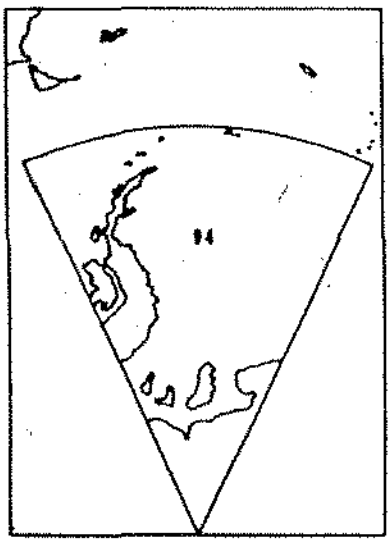
Segue, em ordem de importância, a região pampeana que reúne 35% da população nacional, a região NOA (11%), a região NEA (9%) e, por último, a região patagônica, a menos povoada do país, que reúne 5% da população total. Vale dizer que dois terços da população argentina se situam na região pampeana, incluindo a Capital Federal. (Quadro 1 do ANEXO I).

O bloco da região pampeana constitui a área de maior desenvolvimento sócio-econômico relativo. O produto bruto geográfico (PBG) per capita da região pampeana se

REPUBLICA ARGENTINA
DIVISION POLITICO TERRITORIAL

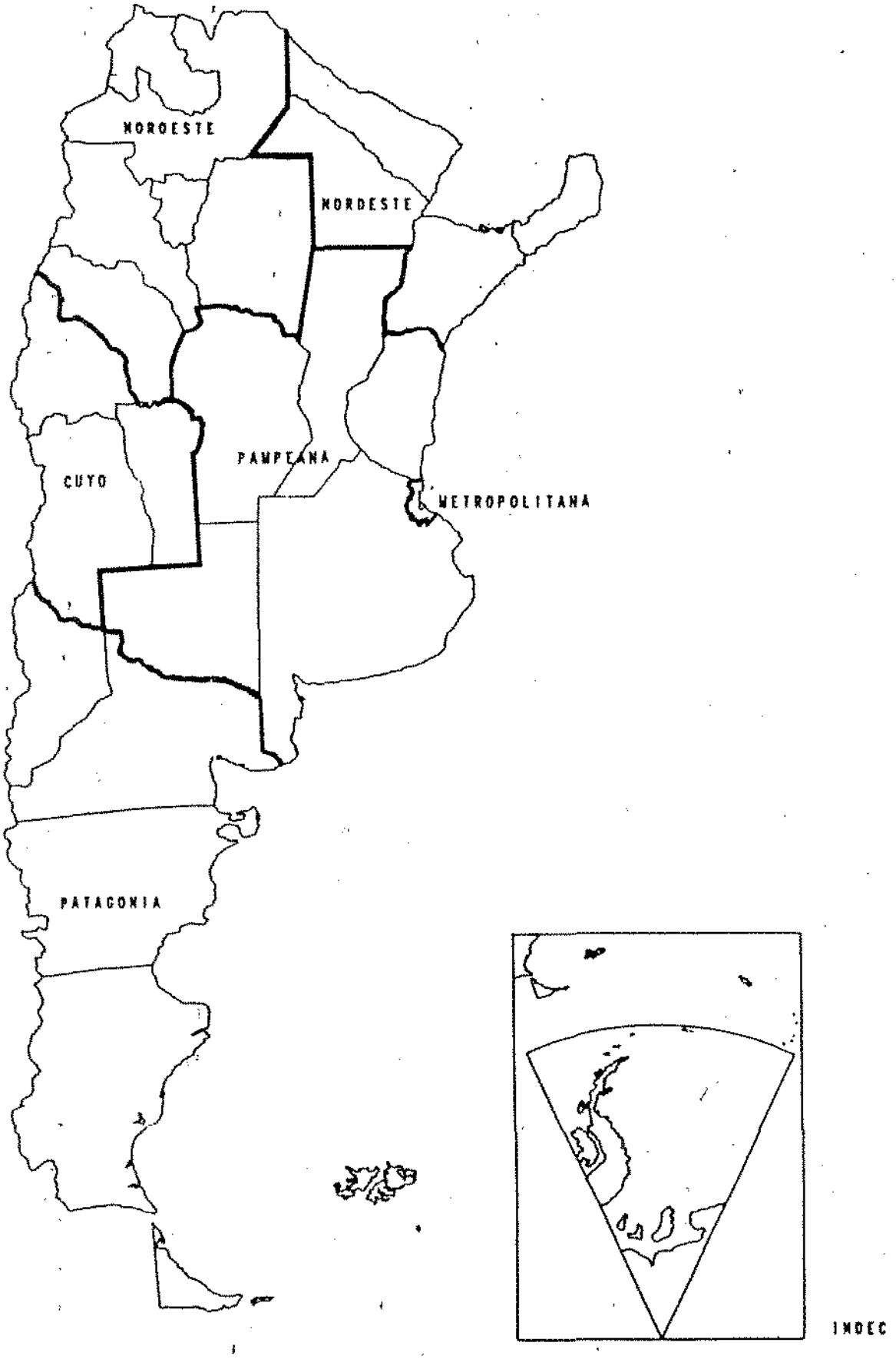


02 CAPITAL FEDERAL
06 BUENOS AIRES
10 CATAMARCA
14 CORDOBA
18 CORRIENTES
22 DEL CHACO
26 DEL CHUBUT
30 ENTRE RIOS
34 FORMOSA
38 JUJUY
42 LA PAMPA
46 LA RIOJA
50 MENDOZA
54 MISIONES
58 DEL NEUQUEN
62 RIO NEGRO
66 SALTA
70 SAN JUAN
74 SAN LUIS
78 SANTA CRUZ
82 SANTA FE
86 SANTIAGO DEL ESTERO
90 TUCUMAN
94 TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR



INDEC

REPUBLICA ARGENTINA
DIVISION POLITICO TERRITORIAL



situa em 1936 dólares.[3] A Capital Federal possui o produto per capita mais alto do país, situado em 5030 dólares.[4]

Os produtos per capita das províncias do Noroeste (NOA) e do Nordeste (NEA) evidenciam diferenças significativas, com médias que ascendem a 1273 dólares e 970 dólares, respectivamente.

O produto bruto da Capital Federal (próximo aos níveis de alguns países europeus como Bélgica e Luxemburgo) resulta seis vezes superior ao da província de Formosa (situado em níveis próximos aos de países latino-americanos pobres como Peru ou Paraguai e de alguns países africanos como Túnez).

As províncias patagônicas evidenciam níveis elevados de PBG per capita, que oscilam em torno a uma média de 3119 dólares, atribuíveis, em grande medida, à riqueza em recursos naturais e ao relativo despovoamento da região patagônica, que possui valores por habitante mais altos.

No que se refere à situação de pobreza ao nível nacional[5], é evidente que ela é mais aguda nas províncias do NOA e NEA (Ver Quadro Resumo do ANEXO I). Medindo a pobreza pelo método de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), observa-se que em províncias como Salta, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero e Chaco, há o dobro do número de lares pobres relativamente ao país, em seu conjunto (Quadro 14 e Gráfico 1 do ANEXO I).

---

[3] Ver Quadro Resumo dos indicadores à nível regional. (Tabela 1do ANEXO I)

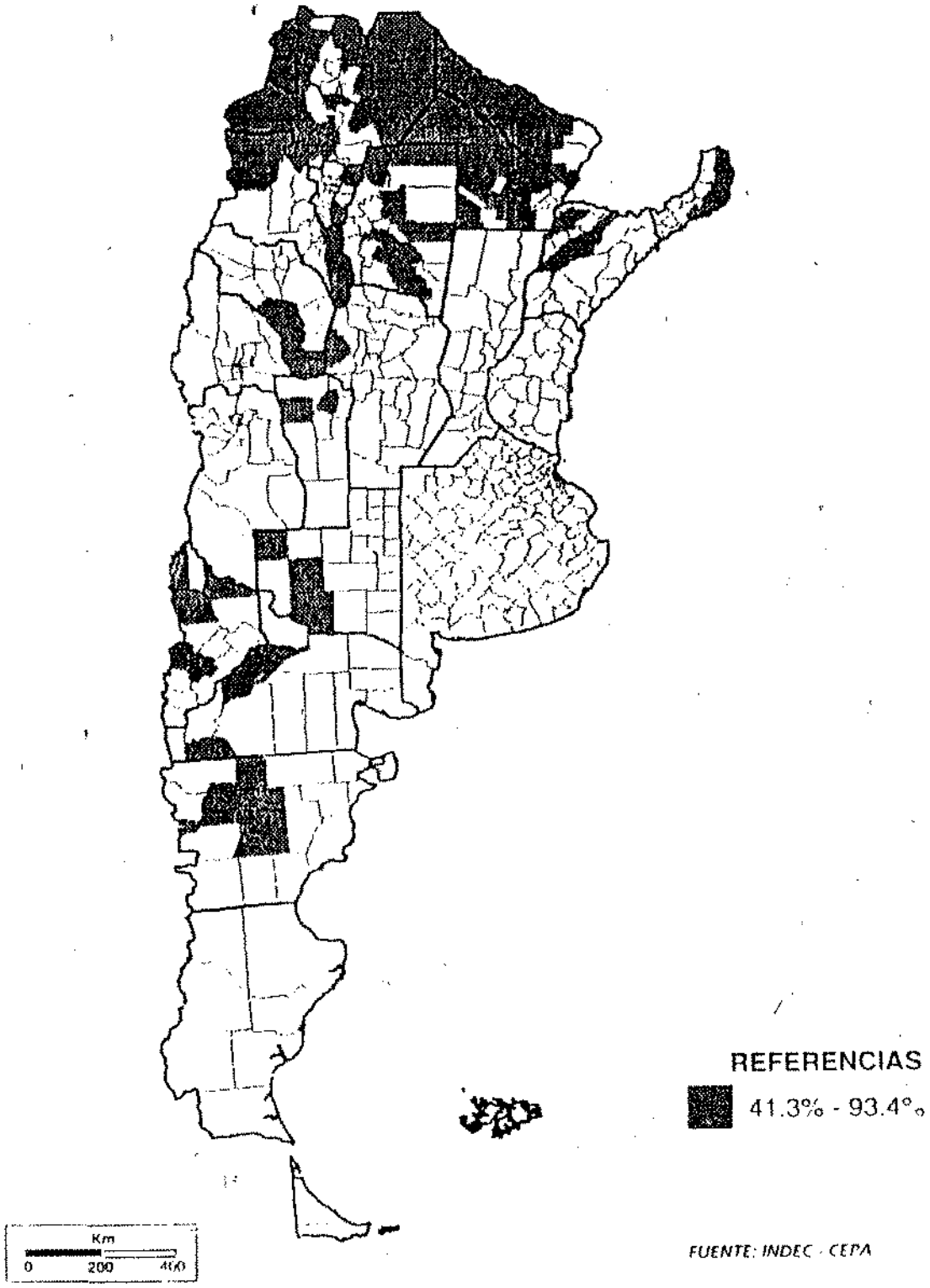
[4] Os PBG correspondem a valores médios dos anos 1980-85, expressos em dólares constantes de 1988 de paridade de poder aquisitivo. A geração dos PBG ao nível provincial na Argentina, em mãos do Conselho Federal de Investimentos, sofre de grandes atrasos em sua publicação oficial, por isso não tem sido possível obter informação mais recente.

[5] INDEC, Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina, segundo a metodología de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), ano 1991.

POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

(Valores relativos)

Departamentos con niveles críticos



FUENTE: INDEC - CEPA

Ao nivel nacional, a cada 100 lares, 14 não satisfazem suas necessidades mínimas (14.5%). Em Salta, a cada 100 lares, 33 são pobres. Em Jujuy, o percentual é de 31.8%, em Formosa 31.8%, em Santiago del Estero, 30.7% e em Misiones 28.1%. Comparativamente, somente 5 lares a cada 100 são pobres na Capital Federal.

O Quadro 15 do ANEXO I mostra os dados de NBI a respeito dos indicadores de privação utilizados para medir a pobreza: amontoamento (lares com mais de três pessoas por quarto); moradia (lares que habitam uma moradia de tipo inconveniente: quarto de cortiço, moradia precária, etc.); condições sanitárias (lares que não têm nenhum tipo de banheiro); assistência escolar (lares em que alguma criança com idade escolar não freqüenta a escola).

12:22 AM As províncias mais pobres (vale dizer, com uma maior porcentagem de lares pobres em relação a sua população total) são - em ordem decrescente: Salta, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Tierra del Fuego, Corrientes, Catamarca, La Rioja e Tucumán (Quadro 14 do ANEXO I). Nessas províncias, entre 70% e 80% dos lares apresentam indicadores de privação (Quadro 15). O fenômeno se visualiza claramente ao se observar os mapas de pobreza elaborados em nível de departamento (categoria da divisão política imediatamente inferior à província) recentemente pelo INDEC.

As províncias com maior pobreza relativa (maior porcentagem de pobres em relação à população total do departamento) são as províncias do NOA e NEA (Ver Mapa III). As províncias de Chaco, Formosa, Salta e Jujuy possuem níveis críticos de pobreza na maior parte de seus departamentos. Os níveis críticos se definem para porcentagens de população pobre entre 41.3 e 93.4% da população departamental total. Outras províncias que possuem alguns departamentos com níveis críticos de pobreza - em ordem de importância decrescente

- são: Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Misiones, Corrientes, Neuquén, Chubut, Río Negro, La Pampa e San Luis.

Com respeito à pobreza absoluta (população total com necessidades básicas insatisfeitas), observa-se que os níveis mais críticos encontram-se ao nível dos núcleos mais povoados (Mapa IV).

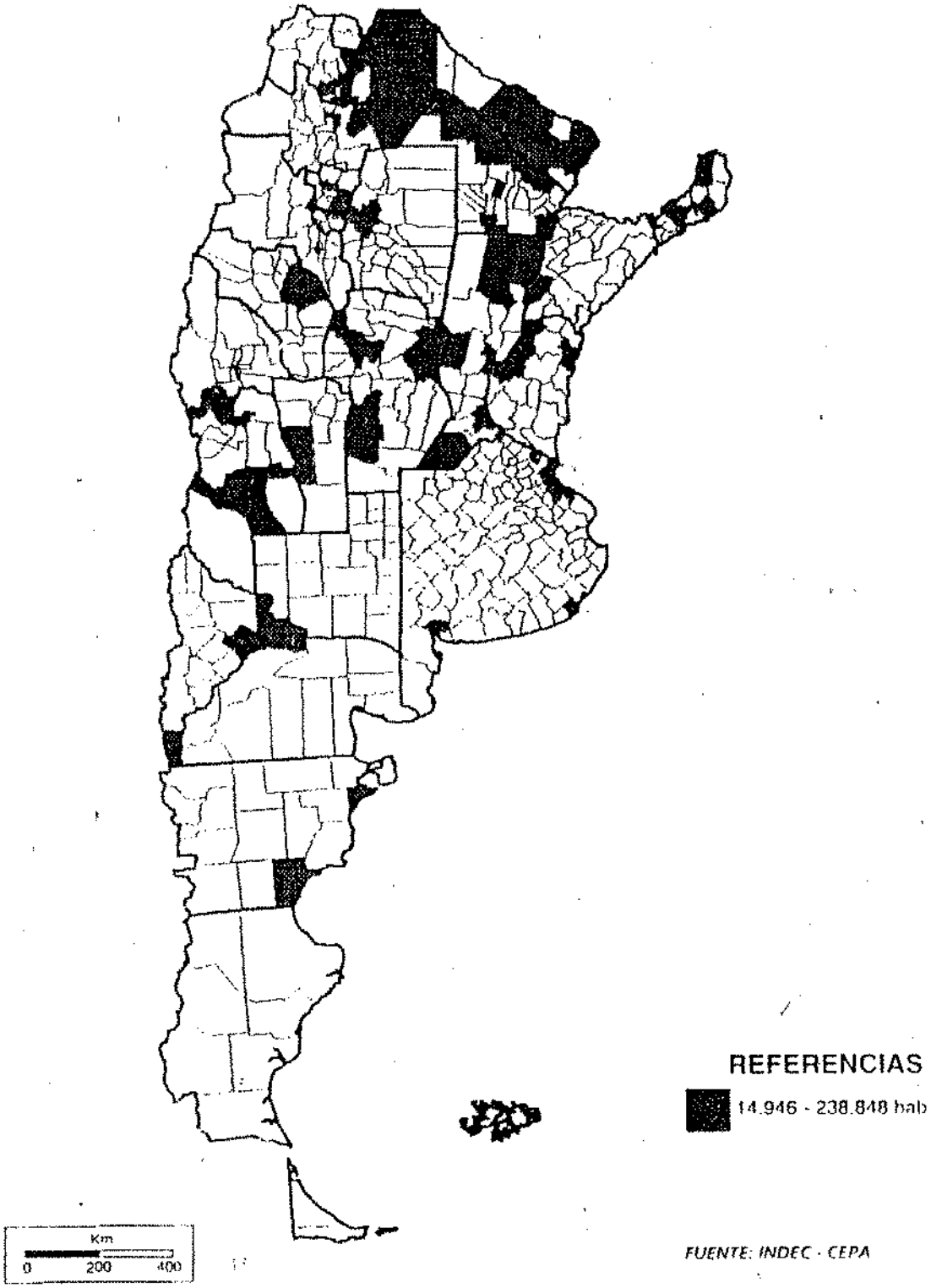
Dentre os dez departamentos que nucleiam o maior número de habitantes pobres, seis se encontram no Conurbano de Buenos Aires. Estes são - em ordem decrescente de importância: La Matanza, General Sarmiento, Lomas de Zamora, Quilmes, Merlo e Almirante Brown.

Destacam-se as posições do departamento de Rosário (província de Santa Fé) que ocupa o segundo lugar no ranking de pobreza absoluta ao nível nacional, do departamento Capital da província de Córdoba que ocupa o quarto lugar, o Capital da província de Tucumán que ocupa o oitavo lugar e o Capital da província de Salta, que ocupa o décimo lugar. Estes dados confirmam que os níveis mais críticos de pobreza absoluta se registram nas grandes cidades do país. Muitos dos pobres que atualmente moram na periferia dessas cidades (Grande Buenos Aires, Rosário, Córdoba) provém das províncias mais atrasadas do país e têm migrado para esses conglomerados urbanos em busca de melhores oportunidades de trabalho e condições de vida. É por isso que o fenômeno de desemprego aberto é mais agudo nos grandes centros povoados do país.

Embora em menor grau do que com respeito a outras, observam-se, também, diferenças na situação de emprego e subemprego entre as províncias. As taxas de desemprego mais elevadas do país se encontram em Chubut (14.8%), Tucumán (14.2%), Buenos Aires (13.9%), Santa Fé (13.5%), Neuquén (11.9%), Tierra del Fuego (11.3%) e

POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS
(Valores Absolutos)

Departamentos con niveles críticos



FUENTE: INDEC - CEPA

Salta (10.6%), todas elas situadas acima do valor médio nacional (9.9%) (Quadro 5 do Anexo I). Observa-se uma situação do desemprego aberto mais aguda nos grandes conglomerados urbanos do país.[6]

A precária situação ocupacional ao nível das províncias mais pobres do país evidencia-se em que as mais altas taxas de subemprego se manifestam nas regiões NOA e NEA, com valores de 12.2% e 9.2%, respectivamente. A situação resulta mais delicada em Jujuy (16.8%), Misiones (13%), Tucumán (12.4%), Catamarca (11.9%), Salta (11.1%), La Rioja (11%), Santiago del Estero (9.7%) e Chaco (9.5%). Estes valores se situam acima da média nacional (8.8%) (Quadro 6).[7]

Essas taxas refletem situações de desemprego disfarçado em núcleos urbanos em que, tanto no setor informal como nos setores públicos provinciais, a população empregada trabalha menos tempo do que estaria disposta a trabalhar.

Torna-se relevante ainda esclarecer que o emprego nas administrações públicas provinciais tem suprido a crônica incapacidade das economias regionais (NOA e NEA especialmente) de gerar emprego a partir de uma reativação dos seus setores produtivos, aspectos que analisaremos mais detidamente no Capítulo IV.

As desigualdades entre províncias são facilmente apreciáveis quando se analisam variáveis sociais chaves. A expectativa de vida ao nascer alcança os valores mais baixos nas regiões NOA e NEA (66 anos em ambas as regiões) (Ver Quadro Resumo do ANEXO I). Esta expectativa é de 64 anos na provincia de Jujuy, ou seja, 8 anos inferior à da Capital Federal (em que a mesma é de 72 anos). Valores similares ao de Jujuy se evidenciam em

---

[6] INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (maio 1993).

[7] Vale a pena registrar a exceção de Santa Fé, que embora não se encontre entre as províncias pobres, também apresenta uma elevada taxa de subemprego (13.4%) atribuível à entrada da população na economia informal como conseqüência da desindustrialização do núcleo Rosário-Santa Fé depois de meados dos anos 70.

Salta (64.4 anos), Chaco (64.8 anos), Misiones (65.5 anos) e Corrientes (65.6 anos). A média nacional se situa em 69 anos (Quadro 7 do ANEXO I).

Algo similar ocorre com as taxas de mortalidade infantil, que apresentam os valores mais elevados nas regiões NOA e NEA: Salta (35.7 por mil nascidos vivos), Jujuy (34.6), Chaco (31.3), Misiones (30.3), Catamarca (29.9), Corrientes (29.1), Tucumán (26.7) e Formosa (25.4). Todas elas se situam acima da média nacional de 23.8 por mil (Quadro 10 do ANEXO I). A mortalidade infantil registrada em províncias tais como Tierra del Fuego (10.9), Neuquén (17.5) e La Pampa (17.7) está próxima da metade daquela que se apresenta nas províncias do Norte.

Com respeito aos níveis educacionais, vemos que os anos de escolaridade média em províncias como Chaco (4.67) são aproximadamente a metade dos registrados na Capital Federal. Em Formosa, esta variável assume um valor de 5 anos, em Misiones 5.08, em Santiago del Estero 5.2, em Corrientes 5.33 e em Jujuy 5.41. Todos esses valores se situam entre os mais baixos do país (Quadro 12 do ANEXO I). Em geral, vemos que o número médio de anos de escolaridade é consideravelmente mais baixo nas províncias do NOA e NEA, em relação às províncias da região pampeana.

Os índices de alfabetização também registram diferenças, embora mais leves. Quase a totalidade dos habitantes da Capital Federal são alfabetizados (98.65%). Em Chaco, que apresenta o valor nacional mais baixo, somente 83.5% da população é alfabetizada, em Corrientes 85.2%, em Santiago del Estero 87.4%, em Formosa 87.7% e em Misiones 89.1%. (Quadro 13 do ANEXO I).

Em suma, os valores mais críticos das variáveis sócio-demográficas mais relevantes se apresentam nas províncias do Norte do país.

As províncias patagônicas assumem, em geral, valores intermediários entre as provincias pampeanas e as do Norte, com exceção do desemprego aberto, que se situa em níveis tão altos como os do NOA.

As províncias de Cuyo (Mendoza, San Juan e San Luis) possuem valores algo inferiores embora similares aos da região pampeana, com a única exceção do desemprego aberto que é o mais baixo do país (5.8%). Os níveis de pobreza em Cuyo resultam próximos da média nacional (15.5% com necessidades básicas insatisfeitas).

Com respeito à problemática de gênero, as mulheres constituem apenas 21% da força de trabalho total da Argentina. A cifra é baixa se comparada ao valor desta variável em países desenvolvidos como Alemanha, em que as mulheres representam 40% da força de trabalho, portanto, o dobro da Argentina.[8] A incorporação da mulher ao mercado de trabalho tem sido mais intensa em outros países em desenvolvimento. No México, as mulheres representam 31% da força de trabalho e em Moçambique, 37%. Isto indica que os possíveis baixos níveis de renda não têm significado um desestímulo à maior participação da mulher no sistema produtivo. Em muitos países pobres de Ásia, África e América Latina, as mulheres são responsáveis por atividades ligadas à agricultura, criação de gado e artesanato. **A Argentina, que segundo as classificações das Nações Unidas, se situa entre os países de desenvolvimento humano médio, evidencia, entretanto, uma menor participação relativa da mulher no sistema econômico**.

Ao se analisar a problemática do gênero ao nível provincial, nota-se que as situações se apresentam interessantes. Se se analisa a porcentagem de mulheres chefes de lar sobre o total de lares, os maiores valores encontram-se na Capital Federal (31% perante uma média

[8] Country Human Development Indicators, United Nations, New York, 1993.

nacional de 22%) e nas províncias do NOA, que se situam acima da média nacional (v.g. Catamarca 26.6, Santiago 24.4, Jujuy 24.2 e La Rioja 23.7).

Se se analisa a proporção de mulheres da população em idade ativa que se dedicam a atividades agropecuárias, encontram-se também resultados interessantes para uma análise da problemática do gênero: ao nível nacional, as mesmas representam 16.3% do total. Esta participação feminina ascende consideravelmente em algumas províncias pobres, destacando-se Jujuy, onde a participação feminina supera a do homem (Quadro 17 do ANEXO I), com elevada participação feminina nas províncias de Salta e Misiones neste tipo de atividade do setor primário. Com respeito à situação educacional da mulher em relação ao homem, observa-se um incremento notável da matrícula feminina nos níveis pré-primário, primário e universitário. Nestes níveis, a matrícula feminina tem aumentado mais rápido que a masculina, situação que se manifesta na maior parte das províncias do país.

CAPÍTULO II

As causas das disparidades regionais em Argentina

Dentre as causas de disparidades inter-regionais na formação econômica argentina identificadas na literatura clássica é comum citar **as diferenças na dotação de recursos naturais.** Não há dúvidas de que existe uma diferença acentuada entre uma região como a pampeana, de amplas planícies, com clima temperado, solos de grande fertilidade (entre os melhores do mundo), com boa distribuição de chuvas e vegetação ervácea natural abundante e as regiões da área extra-pampeana. (NOA, NEA, Cuyo e Patagônia). Estas se caracterizam por ser regiões semi-áridas, com escassa ou má distribuição fluvial, solos menos profundos e férteis e vegetação mais pobre, própria de regiões mais áridas.

Às vantagens de recursos naturais da região pampeana agrega-se, também, **a localização privilegiada da mesma, adjacente ao Oceano Atlântico**. Nos primórdios da sua história, o país impulsionou seu desenvolvimento com base em um modelo exportador - o de crescimento "para fora" - orientado para o abastecimento do mercado europeu, de modo que a proximidade com o oceano facilitou a localização das atividades mais dinâmicas da economia nacional naquela região, favorecendo o crescimento acelerado da mesma na medida em que a Argentina ia escalando posições no comércio mundial. O esplendor do Buenos Aires em começos deste século é um reflexo deste fenômeno. Como único porto de saída da produção, esta cidade viveu um processo de desenvolvimento econômico e social destacado e um florescimento cultural dos mais notáveis da América Latina.

Enquanto isto ocorria, as regiões da área extra-pampeana viam-se prejudicadas de maneira proporcional ao distanciamento de Buenos Aires. Distantes do pólo dinâmico da economia de finais do século XIX, estas regiões foram se voltando para as produções destinadas a um mercado interno reduzido tanto pela escassa população como pelo baixo poder aquisitivo de seu povo. Assim, estas produções funcionavam sob regimes de auto-subsistência, de economias fechadas, o que privava tais regiões de dinamismo e de possibilidades de desenvolvimento econômico.

A rigor, pode-se afirmar que as disparidades regionais originam-se, em grande medida, no modo específico em que o território foi sendo ocupado desde o início da história do país e na especialização produtiva das diversas regiões. Por esse motivo, nos propomos examinar, neste capítulo, **o modelo de acumulação, o padrão de ocupação territorial e a localização das atividades produtivas**. Serão feitas tentativas no sentido de isolar os elementos de índole histórico-estrutural que têm condicionado determinados estilos de desenvolvimento no país, dos quais resultam grandes diferenças de renda per capita e de níveis de vida entre a região pampeana e o resto do país.

O processo de formação da economia nacional permite definir cinco etapas perfeitamente diferenciáveis no desenvolvimento econômico argentino, as quais serão descritas a seguir.[9]

A primeira etapa abarca o período compreendido entre o século XVI e finais do século XVIII. Tem sido definida como **a etapa das economias regionais de subsistência**. Ela se caracteriza pela existência de vários complexos econômico-sociais nas distintas regiões do país, que produziam basicamente para o consumo interno sendo que os níveis de

[9] Este capítulo se baseia na periodização e quadro conceitual adotados em: Ferrer, Aldo, La economía argentina, Fondo de Cultura Económica, 1963.

produtividade eram muito baixos. Nesta etapa, as economias regionais permaneceram alheias à ampliação dos mercados, elemento dinâmico do desenvolvimento na época.

A segunda etapa abrange o final do século XVIII até aproximadamente 1860 e tem sido denominada por Ferrer como **a etapa de transição**. Durante esse período surge, pela primeira vez na história do atual território argentino, uma atividade que, em medida crescente, foi se integrando ao mercado mundial: a produção de couros e outros produtos de pecuária. Além disso, uma vez liberalizado o regime comercial espanhol no final do século XVIII e conquistada a independência em 1810, o porto de Buenos Aires pôde aproveitar totalmente sua situação geográfica convertendo-se no ponto de intermediação do comércio exterior.

A terceira etapa, definida como **da economia primária exportadora**, abre-se por volta de 1860, quando a Argentina começa a incorporar-se vigorosamente ao expansivo comércio internacional, e se fecha com a crise econômica de 1930. Durante esse período, a expansão das exportações agropecuárias, a chegada de grandes contingentes migratórios e a radicação de capitais estrangeiros transformaram, em poucas décadas, a estrutura econômica e social do país.

Em 1930 inaugura-se a quarta etapa, definida como de **industrialização substitutiva de importações**, que se conclui em 1976 com a ocorrência do golpe de Estado. Esta etapa se caracteriza pela existência de uma estrutura econômica e social diversificada e comparável, em muitos aspectos, à das economias avançadas modernas. O caráter semi-industrial do sistema deriva da insuficiente integração das diversas fases da produção manufatureira e dos altos preços relativos dos bens industriais que refletem a imaturidade do desenvolvimento alcançado.

A magnitude do déficit entre as divisas geradas e a demanda do setor industrial, a dependência tecnológica do exterior e o grau de estrangeirização do controle dos setores industriais dinâmicos configuram, por sua vez, o caráter dependente do sistema.[10]

Esta quarta etapa da industrialização substitutiva de importações se caracteriza pela ocorrência do processo de industrialização através da substituição de importações. Ela se subdivide em dois períodos:

a) 1930-52: industrialização leve ou "substituição de importações fácil".

b) 1952-76: industrialização pesada ou "substituição de importações difícil".[11]

Finalmente, em 1976, começa uma nova etapa, que se estende até nossos dias. A literatura econômica contemporânea não tem dado uma denominação uniforme a esta fase, podendo ser denominada como "da abertura" ou de crescimento para fora. Para os fins deste trabalho a denominaremos **etapa da abertura contemporânea.**

Nesse novo período, como conseqüência da instauração do governo militar surgido do golpe de Estado de 1976, põe-se em marcha uma política que abre a economia às exportações do resto do mundo, fato que causa a desindustrialização do país[12] mas que, diferentemente da etapa de abertura anterior (1860-1930) se caracteriza pela perda de posições da Argentina ao nível mundial.

O desenvolvimento das **etapas das economias regionais de subsistência** (Século XVI a finais do século XVIII) e da **etapa de transição** (fins do século XVIII até 1860), por

---

[10] Ferrer, A. Op. Cit.. EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

[11] As denominações fácil e difícil do processo de substituição de importações corresponde a Ferrucci, R. Ver Ferrucci, R., La promoción industrial en la Argentina. Editorial EUDEBA. Buenos Aires, 1986.

[12] O termo desindustrialização aparece na literatura econômica que analisa este período. Entretanto, o termo tem sido discutido diante da opinião de que o fenômeno pode ser melhor caracterizado como um processo de profunda reestruturação do setor industrial. Voltaremos novamente a este aspecto no final do capítulo.

ser de menor importância para a explicação das disparidades regionais, encontra-se descrito no ANEXO II.

1. A etapa da economia primária exportadora (1860-1930)

A segunda metade do século XIX, a partir de um limite que se pode fixar em torno de 1860, inaugura uma nova etapa do desenvolvimento econômico argentino. Dois fatores concorrentes fornecem suas bases: a expansão e a integração crescentes da economia mundial e a grande extensão de terras férteis, pouco habitadas, na região pampeana.

A revolução tecnológica inaugurada na Europa no final do século XVIII e a industrialização dos países mais avançados do Velho Mundo determinaram, entre outras, a abertura de possibilidades de desenvolvimento dos territórios de clima temperado aptos para a produção agropecuária. A fértil pradaria pampeana constituiu-se, assim, em um centro de atração dos interesses europeus, em especial, os britânicos. Estes "territórios inúteis" da época colonial que, na etapa de transição foram a base do modesto desenvolvimento da pecuária, se constituem pela primeira vez na sua história em um núcleo de vigoroso desenvolvimento. A intensidade da integração da Argentina na economia mundial desde meados do século XIX revolucionou em poucas décadas a fisionomia social, política e econômica do país.[13]

A experiência argentina é um episódio da expansão da economia européia, particularmente da economia britânica, desde o fim do século XIX.

---

[13] Ferrer, A., Op. Cit. .

Até finais do século XVIII, tanto na Europa como na América, foi a expansão do comércio e das atividades exportadoras que proporcionou o impulso dinâmico fundamental para romper os esquemas de subsistência, possibilitar a acumulação de capital e elevar os níveis de renda.

Entretanto, o horizonte econômico da expansão comercial via-se limitado pelo escasso nível de progresso técnico na produção agrícola e nas manufaturas, pela escassa densidade de capital por homem empregado e pela pouca comunicação imposta pelos precários meios de navegação de ultramar no plano internacional. O estancamento do progresso técnico era a barreira fundamental para o aumento sustentado e generalizado da produtividade do trabalho e da renda. O conjunto de inovações técnicas que surgem a partir de finais do século XVIII, conhecidas como "revolução industrial", iniciaram a ruptura dessa barreira e abriram uma fronteira ilimitada ao desenvolvimento econômico. O caráter integrador do progresso técnico não se esgotou dentro das fronteiras nacionais, com a interdependência crescente dos produtores e das distintas regiões. Ela se estende ao âmbito internacional e a formação do mercado mundial, a partir da segunda metade do século XIX é uma manifestação desse caráter integrador. A revolução produzida nos barcos de navegação de ultramar possibilitou a substancial redução de custos de transporte e o encurtamento das distâncias no tempo, processo que permitiu aumentar o transporte dos bens já negociados e incorporar outros, como os produtos agropecuários de zonas temperadas e os minerais. O progresso técnico e o conseqüente aumento da renda e da procura efetiva dentro de cada país possibilitaram a criação de mercados recíprocos.

A integração da economia mundial se realizou por três vias principais: o movimento internacional de capitais, as correntes migratórias e a expansão do comércio mundial.

Entre 1874 e 1914, os investimentos estrangeiros totais ascenderam de 6 mil milhões a 44 mil milhões de dólares correntes. O financiamento dos mesmos se realizou, basicamente, mediante o reinvestimento de utilidades e interesses produzidos pelos investimentos estrangeiros. Em conjunto, o movimento de capitais tendeu a favorecer a integração das distintas economias nacionais em uma economia internacional expansiva. O capital estrangeiro foi absorvido principalmente por países de escassa população e abundantes recursos naturais, cuja exploração permitia a expansão das exportações de produtos primários. Tal é o caso de América do Norte, Oceania e Argentina.

As migrações de população da Europa para países de ultramar durante o século XIX até a Primeira Guerra Mundial constituem um episódio fundamental da integração da economia mundial. O principal país de destino foi Estados Unidos. Entre 1820 e 1920 migraram para os Estados Unidos 30 milhões de europeus. Outros países americanos como Argentina, Canadá e Brasil, assim como Austrália e África do Sul, receberam quantidades substanciais de imigrantes europeus.

A expansão do comércio mundial completa o quadro do processo de integração da economia mundial durante o período. Entre 1870 e 1913, o volume físico das exportações mundiais cresceu quase cinco vezes e, comparando 1870 com 1929, o crescimento foi de mais de seis vezes.

O movimento internacional de capitais, a expansão do comércio e as correntes migratórias criaram uma interdependência crescente entre os distintos países e na economia mundial no seu conjunto. Essa interdependência manifestou-se em uma multiplicação do fluxo de pagamentos internacionais em conceito de envio de capitais e remissões de utilidades e interesses sobre os mesmos, de pagamento das transações comerciais e de

remissão de fundos pelos imigrantes aos seus países de origem. Como os pagamentos bilaterais entre pares de países geralmente não se equilibravam e cada um tinha superávit com um grupo de países e déficit com outro, as contas internacionais saldavam-se no quadro de um amplo sistema multilateral de comércio e pagamentos.

O caso da economia argentina constitui um dos episódios mais significativos do processo integrador da economia mundial recém descrito. Os 60 milhões de hectares de sua zona pampeana se constituiram em um dos principais centros de atração do fluxo migratório europeu e do movimento internacional de capitais. O objetivo e o resultado deste processo foram o vigoroso aumento das exportações argentinas e a localização do país em um lugar destacado na economia mundial, tanto pelo volume de seu comércio exterior como pela magnitude dos capitais estrangeiros investidos nele. A imigração total de pessoas, na sua maioria provenientes da Europa, ascendeu entre 1857 e 1914 a 3.300.000 pessoas, com o qual a população total do país ascendeu de 1.736.000 habitantes em 1869 a 7.886.000 em 1914. A taxa de crescimento da população nacional no período foi de 3.2% anual. Por outro lado, entre 1860 e 1913, o total de capitais estrangeiros investidos na Argentina, segundo o montante total existente neste último ano, ascendia a mais de 12.000 milhões de dólares de 1971, cifra que representava 8.5% dos investimentos estrangeiros dos países exportadores de capital no mundo inteiro, 33% dos investimentos estrangeiros em América Latina e 42% dos investimentos da Inglaterra na mesma região. Este intenso processo de integração da economia argentina no mercado mundial fornece as bases da etapa da economia primária exportadora.

Foi preciso resolver três fatores limitativos a fim de integrar a economia argentina à economia mundial: a insuficiente população, a carência nas vias de transporte e a falta de organização política da nação.

O problema da população insuficiente, que redundava em escassez de mão de obra na zona pampeana, resolveu-se através da incorporação de fortes contingentes migratórios do exterior. Do saldo imigratório total de 3.300.000 pessoas até 1914, 90% radicou-se na região pampeana, sendo que uma quarta parte desta porcentagem se radicou nas zonas rurais.

A ferrovia foi a resposta ao problema do transporte, rebaixando radicalmente os fretes e possibilitando, com a sua mera presença, a produção das terras mais distantes dos portos de embarque e dos centros de consumo. A rede se estendeu de 10 km em 1857 a 35.500 km em 1914. O financiamento dos investimentos se fez com capital essencialmente britânico. As medidas de incentivo incluíam a concessão de terras, a garantia de taxas mínimas de lucro e a livre transferibilidade ao exterior dos serviços do capital investido.

Quanto ao contexto político, o regime de autonomias provinciais anterior à queda de Rosas e o posterior enfrentamento entre a província de Buenos Aires e a Confederação impediam o estabelecimento de um clima de estabilidade institucional, administrativa e política, indispensável para o desenvolvimento da nova etapa. Era necessário consolidar a paz interior e organizar o país, centralizando as decisões do poder político e da política econômica em um governo nacional. A reincorporação da província de Buenos Aires à união nacional em 1861 e a eleição de Mitre como presidente do país unificado em 1862, consuma, no plano institucional, o último dos requisitos básicos para o funcionamento da economia primária exportadora.

Com o estabelecimento do orçamento nacional e a nacionalização da Aduana de Buenos Aires em 1862 é possível expandir vigorosamente as despesas totais do setor público e apelar, sobre a base do respaldo das arrecadações de aduana, para a poupança externa. Isto se fez e em grande escala. Em 1913, ponto culminante da economia primária exportadora, a dívida pública da Nação ascendia a mais de 3 bilhões de dólares de 1971, equivalente a quase 30% do total dos investimentos estrangeiros radicados no país nesse ano.

Como assinala Ferrer: "*A influência concorrente dos fatores dados (expansão da demanda mundial e ampla existência de terras Ferteis na região pampeana) e dos fatores adquiridos (imigração, trens e organização nacional), proporcionou as condições básicas para o desenvolvimento da produção agropecuária na zona pampeana e o crescimento das exportações*".

A intensidade do desenvolvimento do setor rural e a conformação social resultante do mesmo estiveram fortemente condicionados pelo regime de posse da terra herdado da etapa de transição. Como foi explicado, o processo de expansão da fronteira durante o século XIX foi acompanhado pela concentração de grandes extensões de terra em poucas mãos. Quando, a partir de 1860, começam a chegar as correntes imigratórias ao país, as terras mais férteis e melhor situadas da região pampeana estavam juridicamente ocupadas. Este fato dificultou o acesso à propriedade da terra aos trabalhadores rurais que se incorporavam à expansiva economia agropecuária da região pampeana e deu origem a sua característica institucional básica: a exploração de uma parte substancial da superfície disponível por arrendatários e de outra parte também significativa por grandes unidades produtivas.

Em 1914, as explorações de mais de 1.000 hectares de superfície em todo o país representavam 8.2 % das explorações totais e abarcavam 79.4% da superfície total. No mesmo ano, as explorações maiores de 5.000 hectares representavam 1.7% do total e 49.9% da superfície. Por outro lado, 44.3% das explorações em todo o país assentavam-se em terras arrendadas. Esta elevada importância relativa da classe arrendatária deveu-se à ausência de grande parte dos proprietários rurais (em especial os mais fortes) e também à vocação rentista desta classe; com efeito, esta classe - mais interessada na extração de rendimentos da terra do que em assumir o processo produtivo como empresários capitalistas - deixou a produção em mãos dos arrendatários, muitos deles imigrantes italianos e espanhóis que eram agricultores e tinham domínio dos processos de produção agrícola. A rigor, esta classe arrendatária passou a formar parte da classe média rural, pois foi se capitalizando e se tornou, em grande medida, artífice do vertiginoso desenvolvimento agrícola pampeano da época.

O elevado grau de concentração da propriedade territorial e de difusão do sistema de arrendamento se reflete, naturalmente, na estrutura social do setor agropecuário. Segundo estimativas de Germani sobre dados de 1937, 94.8% da população ativa no campo correspondia a trabalhadores sem terras, pequenos proprietários, arrendatários e meeiros. O 1 % da população ativa no campo correspondia, por sua vez, a grandes proprietários, com explorações de superfície mínima entre 2 e 3 mil hectares, controlando 70% da superfície total. O restante da população ativa (4.2%) correspondia a proprietários médios, com explorações de superfície entre 200 e 2 mil hectares, que controlavam 20% da superfície total explorada no país. O regime de posse impediu, portanto, que a produção agropecuária se apoiasse basicamente em uma poderosa classe de produtores médios, com unidades de

exploração de dimensão tal que permitissem a utilização crescente da técnica e maquinaria agrícola, com o conseqüente aumento da produtividade e da renda.

As características do regime de posse diminuíram as possibilidades de crescimento da produção rural. Por um lado, porque a falta de acesso à terra reduziu a capacidade do campo de absorver as correntes migratórias do exterior; 75% dos imigrantes se orientaram para os centros urbanos engrossando a força de trabalho disponível para a indústria e os serviços. Por outro lado, a capacidade de capitalização do setor viu-se limitada pelo escasso interesse dos arrendatários em realizar investimentos fixos permanentes em terras que não lhes pertenciam e pela alta inclinação dos grandes proprietários ao consumo suntuário e ao investimento em propriedades em Buenos Aires. Finalmente, dado o papel chave que o setor agropecuário assumiu durante esta etapa, a concentração da propriedade territorial em poucas mãos aglutinou a força representativa do setor rural em um grupo social que exerceu uma poderosa influência na vida nacional. Este grupo orientou-se, em resposta a seus interesses imediatos e aos dos círculos estrangeiros (particularmente os britânicos) aos quais estavam vinculados, para uma política de livre comércio contrária à integração da estrutura econômica do país mediante o desenvolvimento dos setores industriais básicos e contrária também a qualquer reforma do regime de posse da terra. A gravitação deste grupo não chegou a impedir o desenvolvimento do país na etapa da economia primária exportadora, dada a decisiva influência da demanda externa e a possibilidade de seguir incorporando terras da zona pampeana à produção. Entretanto, depois de 1930, quando as novas condições de desenvolvimento do país exigiam uma transformação radical de sua estrutura econômica, a permanente gravitação do pensamento econômico e a ação política desse grupo constituiu um dos obstáculos básicos para o desenvolvimento da indústria nacional.

Sob o influxo de condições excepcionalmente favoráveis para o desenvolvimento agropecuário, a quantidade de terras da região pampeana disponível para a produção foi se ampliando rapidamente. A superfície total semeada de grãos e pastos passou de 340 mil hectares em 1875 para 25 milhões de hectares em 1929.

As exportações cresceram vertiginosamente. O ritmo de crescimento das exportações foi excepcionalmente acelerado, sendo de 3.8% anual cumulativo entre 1875 e 1900 e em torno de 5% entre esse último ano e 1929.

O grau de integração da economia agropecuária da zona pampeana com o mercado mundial pode ser apreciado se se lembrar que em 1900 as exportações agropecuárias representavam 55% da produção total da região pampeana e que em 1929 a proporção tinha crescido para quase 70%.

O fato mais notável da expansão da produção rural desde 1870 até inícios deste século reside na forte expansão da produção agrícola, basicamente cereais e linho. Em 1870, as exportações de produtos agrícolas representavam menos de 1% do total e as de produtos pecuários, 95%. No primeiro qüinqüênio deste século, as participações da agricultura e da pecuária já eram quase equivalentes, com 48% das exportações totais para cada uma.

Dentro das exportações pecuárias também se produziram mudanças sensíveis em todo o período. As mais notáveis foram o aumento das exportações de lã, no início do século XIX, e a vigorosa expansão das exportações de carnes, em fins do mesmo século. Essa última se verificou como conseqüência da introdução do frigorífico, o que facilitou a exportação de carnes resfriadas, fundamentalmente para o Reino Unido.

As melhorias técnicas na produção agrícola e pecuária foram um ingrediente essencial do processo de crescimento do setor. Em começos do século XIX, a pecuária

desenvolvia-se ainda em condições primitivas e a agricultura era praticamente insignificante. Mas, a partir de então, produzem-se melhorias técnicas significativas e a expansão sustentada do capital utilizado na produção. Foram introduzidos o alambrado, os moinhos de vento e o tanque australiano; incrementou-se notavelmente o capital investido em tratores, maquinaria agrícola, galpões, construções, instalações e veículos; incrementou-se o estoque bovino e realizou-se o melhoramento genético do gado através da introdução de reprodutores importados. Na agricultura, foram introduzidas sementes melhoradas e foram importadas máquinas, o que contribuiu para a melhoria da produtividade.

O desenvolvimento do sistema em toda essa etapa esteve fortemente condicionado pela significação das exportações na produção total do país e o elevado endividamento externo.

As exportações representavam entre 25% e 30% do produto bruto e 50% e 70% da produção agropecuária da região pampeana, dados que revelam a importância das exportações e o grau em que o setor chave, o agropecuário, estava integrado no mercado mundial.

A respeito do endividamento externo, em muitos anos desta etapa, entre 30% e 50% do valor das exportações era absorvidos pelo pagamento de serviços do capital estrangeiro (utilidades, interesses e amortizações). Do total do investimento estrangeiro existente em 1913, 75% estava destinado a proporcionar o capital básico de infra-estrutura em transportes e serviços públicos.

Na Argentina, as exportações e a entrada de investimentos estrangeiros, com seu conseqüente impacto no nível de emprego e renda, na balança de pagamentos e nas finanças públicas, flutuaram em toda esta etapa conforme a fase do ciclo econômico atravessado

pelos países industrializados. A queda das exportações e a redução ou inversão do fluxo de capitais estrangeiros restringiam o nível de emprego e de renda, criando situações críticas na balança de pagamentos e nas finanças públicas. Em conclusão, o mecanismo básico de ajuste que invertia uma tendência depressiva ou expansiva no sistema da economia primária exportadora se definia no exterior e em toda a etapa o país não adotou políticas compensatórias para diminuir o impacto dos fatores externos sobre o emprego e a renda interna e nem sobre a balança de pagamentos e as finanças públicas.

A quebra do equilíbrio inter-regional

De acordo com os censos nacionais, a população das províncias do interior passou de 889.000 para 2.470.000 habitantes, ou seja, cresceu a uma taxa de 2.3% anual entre 1869 e 1914. A população das províncias pampeanas cresceu a um ritmo de 4.3% anual. A causa principal deste crescimento desigual está na concentração de 90% das correntes imigratórias dirigidas ao país a partir de meados do século XIX na região pampeana (ou Litoral).

As velhas zonas do interior, base dos principais núcleos de população e da atividade econômica na etapa das economias regionais de subsistência e que ainda conservavam posições dominantes na etapa de transição, foram perdendo importância relativa. Ao final do século XVIII, o interior tinha 70% da população do país, proporção que caiu para 30% em 1914. Paralelamente, a região pampeana foi adquirindo uma posição cada vez mais preponderante. Ademais, produziu-se um aumento acelerado da população urbana. A população da Capital Federal ascendeu de 187 mil em 1869 a 1.576.000 em 1914. Em 1869, a capital concentrava em torno de 13% da população do país e em 1930, em torno de 30%.

Outras cidades da região pampeana como Rosário, Santa Fe e Bahía Blanca também cresceram fortemente, embora em ritmo menor. Os principais elementos condicionantes do processo de urbanização são a elevação da produtividade por homem empregado no campo e a alta concentração da propriedade territorial. O primeiro fator fundou as bases de uma alta renda por habitante no conjunto da economia nacional, com seu conseqüente impacto na composição da procura e a importância relativa da renda destinada ao consumo de bens industriais e serviços. A estrutura da produção respondeu a este fator e o desenvolvimento das atividades manufatureiras e dos serviços, dada a natureza urbana destas ocupações, conduzia a um processo de crescente urbanização. O segundo fator, por sua vez, impediu a formação de uma autêntica classe de produtores rurais proprietários da terra e assentados em seus prédios; este fato acentuou o caráter extensivo das explorações agropecuárias e a escassa densidade de população nas mesmas. Este fator foi, como vimos, uma das causas fundamentais da retenção nas cidades da maior parte dos imigrantes chegados ao país e de sua incorporação à força de trabalho urbana.

As antigas barreiras protecionistas que, durante toda a etapa de transição, haviam ajudado a defender as posições relativas das zonas do interior, foram derrubadas pelo impacto maciço de um conjunto de fatores coincidentes. A vigorosa expansão da produção agropecuária exportável e sua concentração na zona pampeana, a política nacional de livre câmbio e, finalmente, o vertiginoso desenvolvimento do transporte ferroviário e a formação do mercado nacional selaram definitivamente a sorte do interior, **convertendo-o em zona periférica e dependente do centro dinâmico, a região pampeana.** Consumava-se, assim, o processo iniciado na etapa de transição quando, pela primeira vez na história econômica

do país, a procura externa começa a exercer uma influência sustentada e crescente sobre o desenvolvimento argentino.

Mas é a partir da segunda metade do século XIX, sob o efeito da vertiginosa melhoria dos meios de navegação de ultramar, das ferrovias e da integração do mercado mundial que a Argentina recebe o pleno impacto dos fatores externos atuando maciçamente sobre seu desenvolvimento econômico. Enquanto as zonas tradicionais do interior permanecem alheias a estas influências, a região pampeana povoa-se, suas terras começam a produzir e a gerar volumes crescentes e diversificados de saldos agropecuários exportáveis.

A política de livre câmbio seguida pelas autoridades nacionais a partir da organização do país influenciou decididamente nas possibilidades de desenvolvimento do interior. Estando ausente neste, toda atividade expansiva vinculada ao mercado mundial podia receber apenas indiretamente os benefícios da expansão agropecuária na região pampeana, mediante o aumento da colocação dos seus produtos no mercado pampeano. Esta possibilidade frustrou-se, no entanto, pela abertura deste mercado à produção estrangeira. Não se tratava de impedir as importações mas sim de seguir uma política seletiva com vistas a proteger o desenvolvimento das atividades domésticas que teriam permitido a integração e a diversificação paulatina da economia nacional. Como boa parte dos recursos naturais necessários para o desenvolvimento de indústrias substitutivas de importações encontram-se no interior do país, a política protecionista teria levado à exploração dos mesmos e à abertura e consolidação de novas atividades produtivas no interior. Sob este impulso inicial, ter-se-iam desenvolvido, por sua vez, os serviços e manufaturas destinados a satisfazer os mercados locais. **A política de liberdade de importações determinou, portanto, a**

exclusão do interior dos efeitos dinâmicos da expansão das exportações agropecuárias da região pampeana.

A formação do mercado nacional consumou a subordinação do interior ao mesmo tempo em que abriu algumas possibilidades de desenvolvimento em linhas de produção orientadas ao mercado interno em algumas províncias. **As ferrovias, ao varrer as distâncias e o velho isolamento das regiões argentinas, constituem a base do processo de formação do mercado nacional.** Entre 1857 e 1914, as linhas ferroviárias aumentaram de 10 km para 33.500 km. Assim, a distância desaparecia como barreira de proteção das economias regionais. Os produtos importados chegavam agora facilmente ao interior e esta concorrência foi mortal para as precárias indústrias locais. Além do mais, a ferrovia cortou o modesto intercâmbio existente entre as regiões. A orientação das ferrovias das zonas periféricas ao centro dinâmico do litoral manteve as dificuldades de acesso das regiões do interior entre si, afogando ainda mais o comércio inter-regional.

Em algumas regiões, a ferrovia abriu possibilidades de desenvolvimento que, se não chegaram a compensar a perda de importância relativa do interior, provocaram o surgimento de atividades expansivas e destinadas à satisfação da procura interna, que agora era autenticamente a procura nacional. Este é o caso do desenvolvimento da cana-de-açúcar em Tucumán e Jujuy, dos vinhedos em Cuyo, da produção de frutas no Alto Valle do Rio Negro, do algodão em Chaco e Formosa e da erva mate em Misiones. Algumas destas produções tinham suas origens na economia colonial e destinavam-se ao escasso comércio inter-regional, como era o caso do açúcar em Tucumán e os vinhedos em Cuyo. A produção de açúcar passa de 1400 toneladas em 1872 a 336.000 toneladas em 1914. A de vinho, de 57 milhões de litros em 1895 a 500 milhões em 1914. As plantações de algodão em Chaco e

Formosa crescem também aceleradamente a partir da primeira Guerra Mundial e o mesmo ocorre com a produção de frutas em terras sob irrigação em Mendoza e no Alto Vale do Río Negro.

Desta maneira, as economias regionais se especializam e sua eficiência aumenta ao integrar-se ao mercado nacional e ao abordar empresas de alta produtividade. Mas, em várias províncias como La Rioja, Salta e Santiago del Estero, em que não se produz um desenvolvimento semelhante, o processo de perda de importância relativa dentro da economia nacional se acelera, o retorno às atividades de subsistência se incrementa e os níveis de renda por habitante alcançam os índices mais baixos dentro do conjunto do país.

A etapa da economia primária exportadora deixa uma marca profunda na distribuição geográfica da população produtiva no país. O interior converte-se, decididamente, na periferia dependente do centro dinâmico da região pampeana quebrando assim o velho federalismo econômico das economias regionais auto-suficientes.

Os interesses de Buenos Aires, baseados no usufruto da posição privilegiada do porto e das terras mais férteis e próximas aos portos de embarque, foram a base do federalismo durante a etapa de transição. Mas, quando estes interesses, que abarcavam crescentemente os do resto das províncias da região pampeana, afirmaram definitivamente sua posição relativa no país, sua preponderância deixou de operar no plano do enfrentamento com as províncias do interior e passou a fazê-lo no da Nação em seu conjunto. A organização nacional foi um passo indispensável na articulação política e institucional do país, sem a qual teria sido impossível qualquer tipo de desenvolvimento e de formação da Nação Argentina. Dadas as forças operantes no desenvolvimento argentino no século XIX, esta organização permitiu consolidar **a influência dos setores exportadores da**

região pampeana no plano nacional e, com eles, a constelação de interesses estrangeiros que foram se afirmando paulatinamente na estrutura econômica do país.

O enfraquecimento relativo crescente das economias do interior agravou, também, a situação financeira dos fiscos provinciais que foram dependendo cada vez mais dos subsídios do Governo da Nação e da participação em impostos arrecadados por este. Só as províncias da região pampeana, que eram a base da produção agropecuária, atividade dinâmica por excelência, puderam manter finanças prósperas e arrecadar por si mesmas uma parte importante de sua renda fiscal, incluindo a colocação de títulos públicos nos mercados internacionais de capitais.

O longo caminho de subordinação do interior iniciado com a criação do Vice-reinado do Río de la Plata em 1776, a promulgação do Regulamento de Livre Comércio de 1778 e o surgimento paulatino das atividades pecuárias de exportação na região pampeana se conclui, pois, durante a etapa da economia primária exportadora. O velho federalismo econômico devia ser substituído pela formação do mercado nacional e pela articulação de uma política de desenvolvimento integrado da economia argentina. Desenvolvimento integrado tanto no aspecto geográfico como na diversificação da estrutura produtiva, sendo ambos os aspectos inseparáveis. Como acertadamente assinala Ferrer: "*Esta alternativa constitui ainda na atualidade um desafio para o país, dado que a referida integração ainda não se verificou depois de transcorridos mais de setenta anos de história econômica argentina*".

2. A etapa de industrialização por substituição de importações (1930-1976)

Por volta de 1930, o modelo agro-exportador esgota-se devido a uma conjunção de fatores internos e externos. Entre os primeiros destacam-se as mudanças na economia mundial em conseqüência da depressão de 1929, que conduziram a uma redução de importações dos países centrais e, portanto, do comércio mundial. No plano interno, por sua vez, o esgotamento do modelo de crescimento agropecuário por expansão da fronteira agrícola (em virtude da ocupação total das terras dentro da área pampeana) conduziu à necessidade de aumentar a produção através de incrementos dos rendimentos unitários, para o que era preciso incorporar tecnologia e mecanização nas explorações rurais. Estes fatores determinaram a perda do papel hegemônico da agricultura.

Em 1930, o país havia adquirido uma dimensão econômica considerável em termos de população e renda por habitante. Isto implicava uma procura interna mais ampla e diversificada que, entretanto, não tinha réplica em sua estrutura produtiva devido ao precário desenvolvimento industrial. A causa deste era o alto grau de abastecimento externo da procura de manufaturas para consumo e investimento. Às mudanças da realidade interna juntaram-se as mudanças na economia mundial que, a partir de 1930, aprofundaram a crise do modelo agro-exportador. Em outras palavras, às mudanças internas que foram reduzindo a gravitação relativa do setor agropecuário no sistema produtivo nacional, agregou-se a crise do comércio mundial que restringiu seriamente a função dinâmica das exportações agropecuárias.

A partir da depressão de 1929, é preciso dar resposta às mudanças estruturais nos planos externo e interno através da integração da estrutura econômica do país com a finalidade de diminuir a vulnerabilidade evidenciada nos últimos anos da etapa do modelo agro-exportador. **A industrialização apareceu, a partir de então, como o caminho**

utilizado para continuar o desenvolvimento econômico. No plano externo, porque a estratégia de exportação de produtos primários visando à capacidade de importar produtos industriais dirigidos ao mercado interno viu-se complicada em conseqüência da drástica diminuição e volubilidade, a partir de então, da procura e dos preços internacionais. Do ponto de vista interno, porque ao ser alcançado o limite da fronteira agropecuária extensiva na década de 20, começam a produzir-se migrações de capital e mão de obra para os centros urbanos.

Podem ser demarcadas duas fases bem diferenciadas no processo de industrialização: uma de substituição de importações fácil ou de industrialização leve (1930-52) e outra de substituição de importações difícil ou de industrialização pesada (1952-76).[14]

Antes de entrar no estudo do processo de industrialização argentino em suas duas fases, faremos referência de maneira sucinta às idéias da CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina).

No nível latino-americano, a CEPAL teve um papel chave na teorização e elaboração de um corpo de idéias e políticas sobre o processo de industrialização nos paises da região ao final da década de 40.

A idéia primeira e subjacente à filosofia da CEPAL[15] era a necessidade de industrialização para reduzir a vulnerabilidade externa e "*permitir à periferia a apropriação*

[14] Ferruci, R., Op. Cit. A seleção do ano 1952 como limite se deve a que corresponde ao fim da primeira presidência de Perón, depois da qual foram introduzidas mudanças de fundo na política econômica.

[15] Ferruci, R., La promoción industrial en la Argentina Uma análise afinada das idéias da CEPAL ultrapassa os objetivos deste trabalho. Por isso realiza-se uma pequena síntese dos conceitos mais relevantes para os fins deste estudo.

do fruto de seu progresso técnico".[16] A participação do Estado protegendo e promovendo a atividade industrial assume um papel essencial no modelo cepalino.

A CEPAL formulou o problema do desenvolvimento como um problema crucial no sentido de que os principais fenômenos das economias subdesenvolvidas (desequilíbrio externo, inflação, etc.) devem ser compreendidos através de uma análise de suas características estruturais. Para os cepalinos, o problema central reside no alcance da industrialização e, por esta via, do desenvolvimento.[17]

As idéias keynesianas e pós-keynesianas deram base de sustentação teórica ao modelo cepalino, cujos princípios básicos podem ser citados: a) o princípio da demanda efetiva como determinante do nível de renda e de emprego; b) a importância dada ao investimento como componente autônomo e dinâmico da procura global; c) a necessidade de intervenção estatal coordenada para influenciar sobre os componentes da oferta e da demanda global; d) a conveniência de uma distribuição progressiva da renda como meio de estimular a procura e aumentar o nível de renda e emprego; e) o desenvolvimento com base no mercado interno; f) a recomendação do uso do planejamento para superar deficiências estruturais; g) a recomendação da integração econômica aplicada não só ao espaço internacional mas ao interno de cada país; h) o uso das teorias de desenvolvimento com base em pólos (Perroux) e do desenvolvimento desequilibrado (Hirschman), recomendado para a promoção de setores e regiões atrasados.

Para os cepalinos, o subdesenvolvimento se deve a carências estruturais que precisam ser removidas, tendo o Estado um papel importante a cumprir neste sentido. Deste

---

[16] Prebisch, R., Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. FCE, México, 1960. O primeiro desenvolvimento teórico encontra-se em: Naciones Unidas, Estudio económico de América Latina, 1949, Nova York, 1951.

[17] Ferruci, R., La promoción industrial en la Argentina. EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

estrutura subdesenvolvida "*aquela em que a plena utilização do é suficiente para a absorção da força de trabalho ao nível de ndente à tecnologia que prevalesce no setor dinâmico do sistema*".[18]

ra absorver a mão de obra redundante é superior à poupança que e ser obtida.[19]

os cepalinos, o subdesenvolvimento enfrenta insuficiências dinâmicas impedem o desenvolvimento. As soluções que os cepalinos têm em uma decidida orientação da política econômica no seguinte nto do investimento público de maneira a providenciar a infra- a o investimento privado; b) controle e orientação do investimento o da estrutura do consumo em favor do consumo popular em suntuário; d) diversificação da pauta de exportações, em especial s; e) controle da estrutura das importações, de maneira a evitar as esforços nas necessárias ao desenvolvimento.

idas tendem à integração e à expansão do mercado interno. Neste orial ocupa um papel fundamental e, pelas características dos países -se entendê-la principalmente como avanço do setor industrial odutos que eram anteriormente importadas. Com este fim, a política over - por meios gerais e específicos - o desenvolvimento de Dentro dos primeiros inclui-se o planejamento e as políticas arifárias, monetárias e fiscais que favoreçam a integração industrial.

---

subdesarrollo. EUDEBA, Buenos Aires, 1965.

Dentro dos segundos, inclui-se a ênfase que a politica deve pôr na promoção de ramos ou áreas específicas e de projetos industriais de especial interesse nacional.[20]

a) Período 1930-52: Industrialização leve

As principais mudanças na economia mundial aconteceram como conseqüência da depressão de 1929. Devido à queda dos níveis de renda e emprego nos países industrializados houve uma diminuição nas importações, que levou a uma redução do comércio mundial. A profundidade e duração da crise obrigou esses países a adotarem uma série de medidas protecionistas (formação de blocos, acordos bilaterais, etc.). Esta série de travas às importações reduziram ainda mais o comércio internacional e acentuaram o impacto da depressão mundial. O volume físico das exportações mundiais caiu em 25% entre 1929 e 1933 e os preços em mais de 30%. O respectivo valor diminuiu em torno de 50%. Na década de 30 interrompe-se, desse modo, o crescimento sustentado do volume das exportações mundiais que, de 1870 a 1929, havia aumentado em um ritmo de 3% ao ano.

O movimento internacional de capitais também foi fortemente afetado pela crise. A contração do comércio internacional, a diminuição da poupança nos países exportadores de capital, a dificuldade dos países devedores em pagar os serviços dos capitais estrangeiros neles radicados e as condições gerais de insegurança restringiram a corrente internacional de capitais. A crise marcou o fim de uma era de abundante corrente de capitais internacionais

[20] Em trabalhos mais atuais sobre o modelo cepalino - e a partir de experiências de países latino-americanos - criticam-se alguns aspectos como o aumento da vulneravilidade exterior pelo incremento do coeficiente de importações, nos casos em que a industrialização por substituição de importações não tem um ritmo ou uma ordem de prioridades adequada. Ver Sunkel, O. e Paz, P., El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI, México, 1975.

na forma de empréstimos e investimentos diretos que, interrompida apenas na Primeira Guerra Mundial, durou várias décadas.

O comportamento do comércio internacional e do fluxo de capitais posterior a 1929 afetou particularmente os países especializados na produção e exportação de produtos primários. Na América Latina, como conseqüência do efeito combinado da queda do volume físico das exportações e da deterioração das relações de preços, o poder de compra das exportações caiu quase 50% entre 1929 e 1932.

Ao mesmo tempo, produziu-se um processo intenso de retorno para os países credores de investimentos já existentes.

A queda do poder de compra das exportações, a impossibilidade de comprimir com a mesma velocidade as importações e o transtorno no fluxo de capitais estrangeiros colocaram problemas inéditos aos países da periferia. As medidas que estes países tiveram que adotar para defender os níveis de emprego e equilibrar suas transações com o exterior determinaram, durante a década de 1930, a ruptura do conjunto de relações dentro das quais se desenvolvera o processo de integração da economia mundial a partir da segunda metade do século XIX. Como vimos, a CEPAL teve um papel fundamental na geração de um modelo teórico e de um instrumental de política econômica para fazer frente a estas profundas modificações enfrentadas pelas economias latino-americanas e incidiu de maneira direta sobre estas a partir de suas recomendações em favor de processos de industrialização por substituição de importações.

Aquele processo de ruptura se aprofundou com a Segunda Guerra Mundial, que interferiu nas rotas tradicionais do comércio e no funcionamento dos mercados internacionais de capitais.

) e a procura de tecnologia, máquinas e equipamentos. Dentro dos
ioração dos preços agropecuários relativos durante a década de 40,
nstrumento para a industrialização, conduziu a uma redução da
a exportação dos produtos deste setor, que representavam a maior
A existência de um período de transição ao nível internacional
retização desta etapa. Durante os anos de guerra e de construção no
o concorrencial ao nível internacional diminuiu, o que tornou a
ção de importações não somente desejável mas também possível.

etapa, a Argentina se auto-abastecia praticamente de todos os
ização simples, mas continuava dependente do exterior em produtos
xos e insumos básicos.

aberta em 1930 impôs a necessidade de mudanças profundas no
ado

economias regionais de subsistência, o estreito espectro do
a insignificância da procura externa e do nível cultural e técnico da
erante o papel do setor público como promotor da atividade
o que fizesse o governo, era praticamente impossível superar o
se desenvolviam as economias regionais de subsistência. Na etapa de

transição, o problema fundamental era expandir a superfície disponível para a criação de gado. Isto se fez mediante a expansão da fronteira na zona pampeana.

Na etapa da economia primária exportadora, o Estado respondeu aos desafios do desenvolvimento através da organização nacional, da promoção dos investimentos em ferrovias e infra-estrutura e do impulso para povoar a região pampeana. Por sua vez, integrou o país ao sistema de divisão internacional do trabalho da época e ao regime multilateral de comércio e pagamentos, organizando o sistema monetário argentino em torno do padrão ouro e uma política tarifária aberta à importação de manufaturas. Organizou o Estado de direito liberal através da legislação de fundo e do aperfeiçoamento da administração de justiça. Elevou a qualidade dos recursos humanos mediante a expansão e a modernização dos sistemas de educação e saúde. Por último, articulou o sistema de decisões dentro do Estado ao do setor líder da economia, o setor agropecuário, e ao dos interesses internacionais associados aos grupos locais dominantes nesse setor dinâmico.

A partir de 1930, com as referidas mudanças, ampliam-se os campos de ação do setor público para as áreas de infra-estrutura, serviços sociais básicos e para a promoção da pesquisa científica e técnica. Isto coloca dois problemas: a) a necessidade de mobilizar recursos para fazer frente às novas demandas do desenvolvimento sobre o setor público e, b) a formação de estruturas de gestão e controle eficientes.

Outra das questões abertas a partir de 1930 se refere à política de desenvolvimento industrial. No quadro de uma política livre câmbio da etapa anterior, as responsabilidades do Estado neste campo limitavam-se ao manejo da política tarifária. Na nova etapa, ao assumir a indústria o papel de protagonista do desenvolvimento, restou ao Estado responsabilidades muito mais complexas. Entre elas, inclui-se não somente o nível e a estrutura da proteção

tarifária mas também a política de financiamento, de promoção da mudança tecnológica, de preços relativos agro-industriais e outras questões importantes. A articulação da economia argentina com a economia internacional passa a ser mais complexa e a função do Estado neste campo centra-se em dois problemas básicos: a) a manutenção do equilíbrio externo através do comportamento das exportações e, b) a formação do sistema de decisões no novo setor dinâmico (a indústria) e a inserção no mesmo dos capitais estrangeiros.

Novas condições do desenvolvimento agropecuário

Na nova etapa, a produção agropecuária da zona pampeana perdeu o dinamismo e a função de liderança registrados sob o modelo primário exportador. Mas o desenvolvimento da economia argentina a partir de 1930 requeria que o conjunto da produção rural, da zona pampeana e do resto do país, cumprisse duas funções essenciais: a) o abastecimento da crescente e diversificada procura interna de alimentos e matérias primas e, b) a geração de excedentes exportáveis que trouxessem divisas para a importação de bens de capital e insumos para a indústria e para o resto dos setores econômicos.

Estabelecia-se assim, entre ambos os setores, uma nova relação de interdependência (e não de mútua exclusão) em que a liderança do crescimento passava para a indústria, enquanto que este crescimento e o do conjunto do sistema produtivo continuavam dependendo da expansão agropecuária. Daí para a frente, como já foi mencionado, o desenvolvimento agropecuário não dependia mais da expansão da fronteira agropecuária, mas sim do incremento de produtividade unitária, para o qual foi preciso a incorporação maciça de tecnologia moderna. A factibilidade do desenvolvimento agropecuário passou a

depender de: a) um regime fundiário que gerasse um comportamento do empresário rural compatível com o processo de mudança tecnológica e b) uma estrutura de preços relativos agro-resto da economia que assegurasse uma rentabilidade suficiente e estável para induzir o processo de transformação agropecuária.

Apesar disso, o setor agropecuário, que entre 1900 e 1930 contribuiu com 45% do produto dos setores geradores de bens, teve um comportamento insatisfatório depois de 1930. O crescimento do setor foi particularmente baixo entre 1930 e 1950, tendo se incrementado a uma taxa anual cumulativa de 1%. No período registraram-se mudanças bruscas entre a agricultura e a pecuária. Entre 1935 e 1950, o volume físico da primeira caiu 12%, enquanto que a pecuária aumentou 22%.

O comportamento da produção da região pampeana foi determinante na evolução da produção agropecuária total. Entre 1930 e 1950, o produto gerado pelo setor nessa região aumentou somente 0.5% ao ano, enquanto o agro do resto do país o fez a uma taxa de 2.0% anual. A razão básica de tão pobre desempenho da agricultura pampeana encontra-se na evolução de preços relativos da produção agropecuária pampeana, os quais sofreram uma deterioração desde inícios da década de 30 até princípios dos anos 50. No plano internacional, os preços agropecuários tenderam a cair como conseqüência do forte incremento da produtividade rural nos países avançados e o lento crescimento da procura dos produtos agropecuários. Estas tendências atingiram a Argentina através da evolução dos preços de intercâmbio exterior. Além disso, elas foram agravadas entre o princípio dos anos 40 e princípio dos 50 pela política econômica interna que tendeu para a aplicação de tipos de câmbio sobre-valorizados e para a fixação de preços de compra da produção rural em níveis deprimidos. Esta política de preços desfavoráveis ao setor afetou a possibilidade de elevação

dos rendimentos agropecuários e conspirou contra um processo ordenado de capitalização e mudança tecnológica no setor.

Ao contrário, **a evolução do setor agropecuário no resto do país foi estimulada pela expansão do mercado interno e do processo de industrialização, já que sua produção se orientou a satisfazer fundamentalmente a procura interna**. Isto permitiu um crescimento próximo a 2% anual, que apesar de superar o da região pampeana, pode ser considerado como um crescimento modesto, devido a dois fatores essenciais: a) o crescimento da procura interna global foi lento devido ao baixo ritmo de desenvolvimento da economia nacional e, b) a escassa penetração da produção do resto do país nos mercados do exterior.

Mudanças na estrutura produtiva e o mercado de trabalho

As mudanças na estrutura produtiva do país em conseqüência da industrialização são apreciáveis através da diversificação na estrutura ocupacional. As forças que operaram foram: a) o desenvolvimento industrial e a substituição de importações atraíram uma parte substancial da população ativa e, desse modo, a indústria absorveu 30% do incremento da força de trabalho total, emprego que continuou crescendo até meados dos anos 50; b) o componente da procura externa de produtos agropecuários e o regime de posse da terra restringiram a ocupação no setor rural; c) a expansão do gasto público determinou a absorção de uma parte substancial do crescimento da força de trabalho nessas duas décadas. Assim, entre 1925-29, as atividades produtivas de bens (agricultura, indústria e mineração) e os serviços essenciais (transporte, eletricidade e comunicações) absorveram 60% dos

incrementos de força de trabalho enquanto que as atividades não produtivas de bens (governo, comércio, finanças, serviços pessoais) absorveram o 40% restante.

b) Período 1952-76: industrialização pesada

A evolução da economia mundial na pós-guerra se caracteriza pelo esforço de reconstrução dos países europeus e Japão sob a hegemonia dos Estados Unidos, que ajudou no financiamento desses esforços. Em todo o período, a economia internacional registra uma expansão sem precedentes históricos, tanto em termos de produção como de comércio, transferências de capital e tecnologia. Do mesmo modo, foram se reconstituindo as bases multilaterais das relações comerciais e financeiras internacionais que se haviam derrubado depois da grande depressão de 1929.

O sistema monetário assentou-se nos acordos de Bretton Woods de 1944, que estabeleciam um regime monetário apoiado em paridades cambiárias fixas e em normas de disciplina fiscal e monetária dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O impacto dos avanços na convertibilidade das moedas - resultado da recuperação econômica dos países centrais - e da liberalização comercial abarcou, fundamentalmente, as relações entre os países avançados, ao mesmo tempo em que os países especializados na exportação de produtos primários tropeçavam em elevadas barreiras para suas exportações e em dificuldades crescentes para manter a expansão de seu comércio exterior e o equilíbrio de suas transações internacionais. Deste modo, no quadro de uma forte expansão das relações econômicas internacionais, os países exportadores de produtos primários

declinaram sua participação no comércio mundial neste período, devido a uma mais rápida expansão das exportações industriais. Os produtos primários representavam aproximadamente 63% das exportações mundiais em 1937, 44% em 1960 e 34% em 1970. Conseqüentemente, os países periféricos declinaram sua participação nas exportações mundiais de 30% em 1937 para 21% em 1960 e 17% em 1970. Além do mais, esta declinação se registra não somente em relação ao conjunto do comércio mundial, como também ao comércio internacional de produtos primários. Em 1937, os países periféricos proporcionavam 50% das exportações mundiais destes produtos; em 1970, sua participação declinou para 44%.

A expansão do comércio internacional apoia-se, portanto, no rápido crescimento das exportações de manufaturas entre os próprios países industrializados.

Os investimentos das corporações multinacionais no exterior, principalmente as dos Estados Unidos, são um fator fundamental do sistema de divisão internacional do trabalho formalizado entre os países avançados. Além disso, as transferências tecnológicas dos Estados Unidos realizam-se crescentemente através das corporações e de suas subsidiárias.

Embora os Estados Unidos surjam como a potência hegemônica inquestionável no mundo capitalista no fim da Segunda Guerra e mantenham o contínuo predomínio no campo tecnológico e nos investimentos privados diretos, sua importância no concerto das nações avançadas vai caindo ao longo do período.

A perda de posições dos Estados Unidos em diversos mercados de bens teve repercussões profundas no sistema monetário internacional, que se apoiava crescentemente, desde a Bretton Woods, em um padrão dólar-ouro. As freqüentes crises do sistema monetário internacional na década de 60 culminaram com a não-convertibilidade do dólar.

A crise financeira internacional refletiu a deterioração da posição relativa dos Estados Unidos no plano mundial e o surgimento de novos centros de poder econômico no mundo capitalista.

O progresso técnico e científico dos países avançados é transmitido agora para a periferia por vias distintas, sendo a venda de tecnologia, de máquinas e equipamentos e os investimentos diretos, os principais agentes de transferência tecnológica.

Nos anos 50, a Argentina havia completado o processo de industrialização leve. A etapa de industrialização pesada iniciada na década de 50 se caracteriza como de substituição de importações difícil porque apresenta complexidades técnicas e financeiras de ordem superior. A substituição devia operar em ramos complexos: produtos químicos derivados do petróleo, celulose, siderurgia, máquinas e automóveis, metalurgia, etc. Estes requerem grandes investimentos, tecnologias complexas, mão de obra especializada e necessitam de um importante período de maturação.

Por outro lado, esta etapa se desenvolve em uma conjuntura internacional em que se acirra a concorrência dos países mais desenvolvidos e se produz uma paulatina substituição dos capitais de empréstimo pelos capitais de risco. A expansão das indústrias coincidiu com a participação crescente nas mesmas de subsidiárias de empresas estrangeiras, de acordo com as tendências da economia mundial antes apontadas. Esta participação é de 100% na produção de tratores, tecidos e fibras sintéticas, 85% em pneumáticos, 70% em produtos eletrônicos e 97% em automotores. O processo de penetração de capital estrangeiro nesta etapa está, pois, intimamente ligado à fase de expansão das indústrias dinâmicas.

Conseqüentemente, a função do Estado adquiriu novas dimensões. A partir da década de 50, convergiram duas tendências principais: o avanço no país das indústrias

dinâmicas e a expansão das corporações dos países avançados, concentrada neste tipo de indústrias. Deste modo, o Estado funda as bases da articulação dos dois processos e, em última instância, do grau de controle nacional e estrangeiro nas indústrias dinâmicas.

Expansão industrial, estancamento agropecuário e crescimento do setor terciário

Se se considera a contribuição ao incremento do valor agregado pelos setores produtores de bens (agro, indústria, mineração e construções) entre 1930 e 1970, observa-se que a indústria gerou 70% do total, o setor agro 17% e os outros setores, 13%. Entre 1900 e 1930, o setor agro havia contribuído com 45% do crescimento dessa variável.

A magnitude do abastecimento nacional de produtos industriais pode ser medida pela evolução da relação entre o produto e a oferta total, que passou de 42% ao fim dos anos 20, para 67% em 1945-49 e para mais de 70% ao fim dos anos 60. O abastecimento nacional chegou em meados dos anos 70 a praticamente 100% dos produtos industriais de consumo, incluindo os duráveis. A gravitação das importações na oferta de bens intermediários, máquinas e equipamentos também declinou.

Um dos problemas centrais do processo de industrialização reside na elevada procura por importações da indústria manufatureira, que em conjunto absorvia em torno do 75% das importações nacionais em finais dos anos 60. O déficit de divisas da indústria é elevado se se considera que o setor contribuía com somente 25% das exportações em inícios dos anos 70, valor que diminui para 10% se se consideram apenas as exportações não agropecuárias.

O processo de industrialização esteve sempre limitado pela capacidade de pagamentos externos originada nas exportações, o que determinava, por sua vez, a capacidade de importar do país. O pobre desempenho das exportações agropecuárias em praticamente todo o período levou a uma limitada capacidade de importar e, por isso, chegou-se em várias ocasiões à crises do setor externo.

Um outro aspecto de limitação fundamental relacionado ao setor externo é constituído pela participação crescente do investimento estrangeiro privado direto no desenvolvimento industrial do país. O problema está no forte incremento das remissões ao exterior em conceito de regalias, comissões, patentes, licenças, utilidades e dividendos que gravitam pesadamente na balança de pagamentos argentina. No começo dos anos 70, os compromissos emergentes do endividamento externo alcançavam em torno do 70% do valor das exportações. Observa-se, pois, que nas quatro décadas em que teve lugar a industrialização argentina, a substituição de importações e o aumento do auto-abastecimento da procura de consumo e do investimento, desembocaram em uma dependência financeira externa bem maior que a existente durante a fase da economia primária exportadora.

O setor agropecuário continuou crescendo modestamente no período a uma taxa próxima a 2% anual. Entretanto, a recuperação experimentada nas duas últimas décadas desta fase não permitiu alcançar taxas de crescimento comparáveis às anteriores a 1930. O desempenho desfavorável da agricultura pampeana fez com que a participação dessa região no produto setorial caísse de 75% para 65% entre 1930-70.

O lento crescimento no período provocou a queda dos saldos exportáveis. Se em finais dos anos 20 exportava-se 50% da produção agropecuária total, essa proporção tinha caído para 20% ao final dos anos 60. O fato de que a região pampeana fosse a que registrou

as menores taxas de crescimento afetou particularmente os saldos exportáveis, já que dessa região provinham praticamente a totalidade das exportações agropecuárias.

Com respeito às tendências de emprego depois de 1950, a oferta no setor industrial cresceu muito mais lentamente do que na etapa anterior, em uma razão de 1.5% anual. Isto foi devido ao lento crescimento global da economia e à concentração industrial em atividades dinâmicas altamente capital-intensivas. Este comportamento do emprego industrial e a lenta taxa de crescimento do conjunto da produção de bens explica o desemprego crônico que se instalou na economia argentina a partir da década de 60 e a concentração da mão de obra, com baixa produtividade, nos serviços.

A partir de 1950, as tendências do emprego na indústria manufatureira modificaram radicalmente a distribuição setorial da população ativa. Entre 1925-29 e 1945, a indústria absorveu 30% do incremento de população ativa e aumentou sua absorção de 21 a 24% da população economicamente ativa (PEA). O emprego industrial continuou crescendo até meados dos anos 50 e, a partir de então, manteve-se estancado até a década de 1970. O emprego no setor agropecuário, por sua vez, manteve-se estancado a partir da década de 50, aprofundando a perda de significação relativa no emprego total, que caiu para 29% no fim dos anos 40 e para 20% em 1970.

Assim, estes dois setores somente absorveram 20% do incremento da população ativa entre 1955 e 1970. Os serviços (governo, comércio, finanças e serviços pessoais) se converteram na principal fonte de geração de emprego a partir de meados da década de 50, absorvendo 80% do incremento da força de trabalho nos últimos anos.

Se às tendências registradas no emprego industrial se acrescentar a falta de alternativas ocupacionais que o setor agropecuário oferecia no período, se explica por que a

mão [illegible]

parte [illegible]

urba[illegible]

popu[illegible]

bens [illegible]

No [illegible]

avan[illegible]

do sen[illegible]

traba[illegible]

cidade [illegible]

de be[illegible]

sido [illegible]

parte [illegible]

As [illegible]

paise[illegible]

qüin[illegible]

[illegible]

mani[illegible]

funda[illegible]

melh[illegible]

da a[illegible]

expli[illegible]

acom[illegible]

[redacted]stituição de importações e da industrialização nesta etapa, as estruturas [redacted]rodução sofreram mudanças profundas que refletem a perda de [redacted]a agricultura e o aumento da correspondente à indústria. A expansão [redacted]os serviços de transportes, comunicações e energia indicam a [redacted]e da infra-estrutura para responder às demandas de uma economia [redacted]s serviços pessoais, o comércio, as finanças e o governo deviam [redacted]m conseqüência do mesmo processo de desenvolvimento, mudanças [redacted]r ao longo de qualquer processo de industrialização. Entretanto, as [redacted]e nos preços relativos com o estancamento do emprego na indústria, [redacted]o de obra e a deterioração da renda nos serviços revelam a frustração [redacted]ação de uma economia industrial avançada. Daí, **a natureza semi-[redacted] e sua incapacidade para absorver plenamente e em níveis [redacted]vidade e renda o incremento da força de trabalho em todos os [redacted].

[redacted]uilíbrio inter-regional

[redacted] da população do país na Capital Federal e seus arredores constitui a [redacted]tacada da distribuição da população no território nacional a partir de [redacted]olitana absorvia 26% da população total do país em 1914, 30% em [redacted]0. Entre 1914 e 1947, a Grande Buenos Aires experimentou um [redacted] sua população e entre esse último ano e 1970, um aumento de 76%.

O crescimento populacional para o resto do país entre os mesmos anos foi de 90% e 34%, respectivamente. Enquanto o conjunto da região metropolitana cresceu na forma indicada, a população do Distrito Federal aumentou lentamente entre 1914 e 1947, para decrescer ligeiramente entre este último ano e 1970. Desse modo, tem lugar um processo de sub-urbanização que é típico das grandes cidades, como as dos Estados Unidos, por exemplo. O crescimento da população da grande Buenos Aires explica a maior parte do processo de urbanização na Argentina. Do aumento demográfico em cidades com mais de 25.000 habitantes entre 1914 e 1970, 53% correspondeu ao incremento da região metropolitana. O aumento populacional da Grande Buenos Aires já havia sido muito elevado na etapa primária exportadora, dado que para lá se dirigiu a maior parte da corrente imigratória chegada ao país no período. Entretanto, a partir de inícios da década de 40, produz-se a migração maciça do interior para a Grande Buenos Aires. Entre 1947 e 1970, aproximadamente dois milhões de pessoas incorporaram-se à zona metropolitana. A corrente migratória provinha basicamente da região pampeana, que era a única com dotação populacional elevada capaz de gerar um movimento migratório de significação. O despovoamento do resto do território havia-se consumado desde inícios do século XX. Estas três quartas partes do território nacional não superou o um terço da população nacional nas últimas décadas. Nesta etapa, as diversas regiões evidenciaram um comportamento demográfico diferente. O Noroeste continuou deteriorando sua posição relativa, devido fundamentalmente ao comportamento demográfico de Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja e Catamarca, já que Salta e Jujuy incrementaram ligeiramente sua população, alcançando uma participação de 10%. O Nordeste, que aumentou sua população entre 1914 e 1960 de 1.5% para 5%, diminuiu sua participação depois de 1970, devido ao

peso de Chaco. Cuyo manteve sua participação próxima a 5%. A única região que teve um aumento populacional relevante foi a Patagônia, mas seu peso relativo no total nacional continua sendo baixo (3% em 1970).

O fenômeno da concentração populacional em Buenos Aires e arredores (fenômeno freqüentemente denominado megacefalismo) deveu-se à dinâmica da economia depois de 1930. Como já foi visto, a indústria e os serviços absorvem a mão de obra do país em medida crescente. Paralelamente, acelera-se o processo de urbanização, porque a maior parte dessas atividades se desenvolvem em centros urbanos. A Grande Buenos Aires exerceu uma forte atração na radicação de novas indústrias e na expansão de diversos serviços até meados dos anos 70.

As principais forças de atração foram as seguintes: a) maiores instalações de serviços básicos; b) concentração do mercado nacional, devido à localização populacional e aos maiores níveis de renda relativa; c) proximidade do porto, via de entrada de insumos e máquinas importadas para a indústria; d) abundante oferta de mão de obra, com maior nível de qualificação que no resto do país e e) a expansão do gasto público e sua concentração na Grande Buenos Aires.

A concorrência destes fatores determinou a localização da população e da atividade produtiva na região metropolitana. Em 1965, o valor da produção nacional da Grande Buenos Aires representava 56% do total do país. Segundo dados do Conselho Federal de Investimentos, a renda per capita em 1965 na Capital Federal era 70% mais alta que a média do país. Como vimos no Capítulo I, estas diferenças persistem na atualidade.

Nesta etapa, a estrutura produtiva dentro do território nacional sofreu mudanças profundas. A atividade industrial e os serviços adquiriram um papel predominante e a

atividade rural perdeu importância. Essa mudança na estrutura produtiva devia se refletir na distribuição espacial da população e da atividade produtiva. Dado que a indústria e os serviços são atividades nitidamente urbanas, elas produziram a expansão do emprego urbano e a queda da ocupação nas zonas rurais. Pelas razões vistas, o processo de urbanização e de desenvolvimento da indústria e dos serviços se localizou na Grande Buenos Aires.

O resto do país participou limitadamente do desenvolvimento industrial depois de 1930. Em 1963, já em plena maturidade do processo de industrialização, essas regiões, representando 75% do território nacional e 33% da população, geravam somente 20% da produção industrial do país.

Uma das característica fundamentais do processo de industrialização é a integração e interdependência crescente entre as diversas atividades econômicas, processo que na Argentina se registrou fundamentalmente na Grande Buenos Aires e na zona pampeana. Localizaram-se lá as principais indústrias metal-mecânicas e químicas, produtoras dos principais bens de capital e materiais industriais. Assim, **a industrialização do país localizou seu efeito integrador em um espaço limitado do território nacional, deixando fora de seu alcance o resto das regiões argentinas**.

Deste modo, o desenvolvimento industrial do resto do país se concentrou na transformação da produção primária das respectivas regiões. Algumas exceções são o desenvolvimento da indústria metal-mecânica em Córdoba, a produção têxtil na Patagônia e a radicação de indústrias eletrônicas em Tucumán nos anos 60 e em Tierra del Fuego, Catamarca e La Rioja a partir dos anos 70, a maior parte delas nascidas sob o amparo de regimes de promoção industrial. Estas exceções não invalidam a seguinte conclusão: **a**

integração dos processos industriais se registrou dentro da Grande Buenos Aires e da zona pampeana.

As relações entre a zona industrializada e as economias regionais forjaram-se, fundamentalmente, ao nível da produção primária. A Grande Buenos Aires e a região pampeana concentraram a maior parte da procura de matérias primas e alimentos como açúcar, vinho, erva-mate, frutas, tabaco e chá, o que gerou esta corrente de produções do interior. Isto explica que o setor agropecuário regional tenha crescido com maior dinamismo que o da região pampeana depois de 1930, levando em conta o incremento da demanda da zona industrializada. O interior, por sua vez, abastecia-se das manufaturas produzidas na área industrializada, configurando assim um tipo de sistema centro-periferia entre a zona industrial e o resto do país. Este se especializou na produção e exportação de produtos primários para aquela. O mercado internacional tem desempenhado um papel insignificante como gerador de procura para a produção do interior do país. Dentro deste esquema registram-se experiências diferenciadas segundo as regiões.

Algumas regiões tiveram possibilidades de gerar produtos primários para a zona industrializada, transformá-los e iniciar um processo de desenvolvimento industrial interno, registraram ritmos de crescimento econômico apreciáveis e lograram, ao menos, gerar emprego para absorver o crescimento vegetativo de suas populações. Este seria o caso de Cuyo (viti-vinicultura), Tucumán, Salta e Jujuy (cana-de-açúcar; no primeiro caso não se criaram empregos suficientes devido à estrutura fundiária baseada no minifúndio), Chaco (algodão, que de todo modo nunca gerou um processo de desenvolvimento agro-industrial na província) e a Patagônia (produção de petróleo e lã).

Outras províncias ficaram fora das correntes dinâmicas do sistema centro-periferia. São aquelas que não desenvolveram atividades de exportação significativas para a zona industrial. É o caso de províncias tais como Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Formosa e Corrientes. Deste modo, essas províncias deterioraram sua participação na distribuição da população e registram os menores níveis de vida e de atividade econômica. Em províncias como Catamarca, os serviços têm uma importância relativa muito alta (próximo de 70% do produto). Este é um fenômeno típico do subdesenvolvimento; como a mão de obra não é absorvida na agricultura, mineração ou indústria, a população ativa se ocupa em atividades terciárias de produtividade e salários muito baixos. Como vimos no Capítulo I, os indicadores econômicos e sociais básicos confirmam a situação de subdesenvolvimento em que se encontram estas províncias.

O comportamento dos fiscos provinciais está estreitamente ligado a esta situação de desenvolvimento relativo ou subdesenvolvimento. As províncias mais dinâmicas conseguem gerar recursos tributários próprios e captam uma porção maior dos impostos nacionais co-participáveis. As províncias mais pobres, dados os menores níveis de atividade econômica, não conseguem gerar rendas fiscais próprias e dependem em um alto grau das contribuições da Nação, gerando efeitos cumulativos típicos, como veremos com mais detalhe no Capítulo IV.

A etapa de industrialização substitutiva de importações, que se inicia em 1930 e se fecha em 1976, consolida, assim, o processo de decomposição do velho federalismo econômico e **fortalece o papel de Buenos Aires como núcleo dinâmico e dominante do desenvolvimento econômico e social do país. O insatisfatório comportamento da**

economia nacional neste período tem como saldo o atraso da melhoria dos níveis de vida e o aprofundamento dos desequilíbrios espaciais, tal como têm sido descritos.

3. A etapa de abertura contemporânea (1976-)

De acordo com o que foi visto até agora, durante mais de quatro décadas a Argentina levou a cabo seu processo de industrialização através do mecanismo substitutivo de importações que abarcou uma primeira fase de industrialização leve ou "fácil" e outra posterior de industrialização pesada ou "difícil". A produção manufatureira se erigiu, assim, no setor dinâmico e foi o motor do desenvolvimento nacional. Isto aconteceu apesar das dificuldades que o processo de industrialização enfrentou e do fato deste ter funcionado em um contexto restritivo, devido basicamente à dificuldade de se obter divisas para importar os insumos e bens de capital que o país não produzia, bem como às flutuações nos níveis de consumo local que reduziam o tamanho do mercado interno.

O projeto impulsionado pelo **governo militar**, instaurado após o golpe de Estado de março de 1976 e que se estendera até dezembro de 1983, produziu transformações profundas no estilo de desenvolvimento argentino: colocou-se em marcha um processo de abertura da economia nacional ao exterior, a fim de reinserir o país na economia mundial, ao mesmo tempo em que se abandonava o incentivo à produção industrial dirigida ao mercado interno. Impulsionou-se, também, uma mudança no papel do Estado no sistema econômico, que devia passar de uma modalidade de intervenção direta nas relações econômicas (freqüentemente conhecida como "intervencionista", "dirigista" ou de Estado produtor) para

outra na qual o Estado não intervinha de maneira direta no sistema econômico, mas se limitava a assegurar o livre jogo dos mecanismos de mercado, restringindo suas ações àquelas funções básicas não delegáveis (segurança, justiça, etc.), modelo este conhecido comumente como de Estado "gendarme" ou liberal.

O plano econômico incluiu a liberalização parcial do comércio exterior e dos mercados financeiros e colocou em marcha a eliminação dos mecanismos de proteção à indústria manufatureira (subsídios, proibições, cotas e impostos sobre bens importados). Implementou-se um programa anti-inflacionário que se apoiou no congelamento dos salários e em um esquema de controle das flutuações da taxa de câmbio.[24] Fixou-se um ritmo de desvalorização antecipado e decrescente que buscava levar os níveis de inflação internos ao nível internacional. Apesar disso, a inflação foi superior à desvalorização programada, o que provocou uma sobrevalorização da moeda nacional e um incremento do déficit da balança comercial: as importações triplicaram no período, enquanto as exportações aumentaram somente em 25%.

A reforma do setor financeiro, iniciada em meados de 1977, transformou-o em um dos mais dinâmicos desta fase do processo de acumulação. As taxas de juros, as concessões de crédito e os movimentos internacionais de capital foram liberados, o que facilitou a inserção da Argentina no circuito financeiro internacional e incentivou a fuga de capitais locais da esfera produtiva para a especulação de curto prazo. O aumento da taxa de juro real estimulou o movimento de capitais internacionais "flutuantes": entre 1977 e 1981, o endividamento externo aumentou 3.5 vezes.[25]

---

[24] Azpiazu, D., Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: década perdida o decenio regresivo. Buenos Aires, 1991. (mimeo)

[25] Feldman, E. e Sommer, J. Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

Em 1982, a dívida externa privada foi estatizada, o que significou um subsídio implícito de 70% dessa dívida em moeda estrangeira para os devedores.[26]

A nova política não chegou a estabelecer uma estratégia de crescimento alternativa à substituição de importações. Apesar do discurso governamental sobre a consolidação de uma economia exportadora de manufaturas, as exportações do período continuaram tendo um forte peso no setor primário. A política de não proteção industrial conduziu a um prolongado período de deterioração da produção manufatureira. O mercado de bens industriais locais viu-se afetado pelo impacto da concorrência de bens importados, facilitada pela taxa de câmbio baixa e também pela redução da massa salarial. A sobrevalorização da moeda nacional, por sua vez, deprimiu o nível da procura externa de produtos argentinos. O investimento caiu em grande medida porque os capitais se desviaram da esfera produtiva para a especulação no circuito financeiro internacional.

Um dos traços mais salientes do período se refere ao processo conhecido como "desindustrialização" da economia argentina. Alguns dados permitem ilustrar esta situação.

Em inícios dos anos 80, o setor industrial gerava a quarta parte do PBI, enquanto na década anterior representava em torno de 30% do mesmo. Da mesma forma, entre 1973 e 1984 registra-se uma redução de quase 15% no número de estabelecimentos industriais (de 126 mil para 109 mil) e uma diminuição da ocupação setorial em 10% (de 1.525.000 para 1.373.000, respectivamente).

A profunda crise estrutural do setor que, até meados dos anos 70, liderava a expansão da economia em seu conjunto, gerou transformações significativas, em termos da importância relativa dos distintos subsetores, na concentração dos mercados, nas dimensões

[26] Basualdo, E., Formación de capital y distribucion del ingreso durante la desindustrialización, IDEP-ATE, Buenos Aires, 1992. Citado en: Cortés, R., El mercado de trabajo urbano argentino, Buenos Aires, 1995. (mimeo)

dos estabelecimentos e na concentração geográfica da produção[27] (tema que desenvolveremos mais adiante). Durante o processo "desindustrializador", altera-se significativamente a importância relativa dos diversos ramos industriais em favor de um grupo de bens intermediários (papel, químicos, petroquímicos, alumínio) e em detrimento dos bens da produção metal-mecânica, especialmente dos que foram centrais na década prévia, como o setor automotor. Da mesma forma, durante o período 1973-84, verifica-se um aumento na concentração da produção industrial expresso no fato de que os ramos altamente concentrados (em que os oito maiores estabelecimentos geravam mais de 50% da produção) contribuíam com mais da metade do valor da produção manufatureira em 1984. Na década anterior, não chegavam a representar 45% do total. Por outra parte, analisando as mudanças na estrutura industrial de acordo com o tamanho dos estabelecimentos, comprova-se que os de maior tamanho (com cem ou mais pessoas empregadas), ao mesmo tempo em que continuavam gerando naquele ano os dois terços do valor da produção setorial, diminuíram acentuadamente sua incidência no emprego setorial e, portanto, aumentaram sensivelmente sua produtividade relativa comparativamente aos estabelecimentos menores.

A crescente heterogeneidade entre estabelecimentos industriais, em que as de menor tamanho foram as mais afetadas pela expulsão das empresas, foi acompanhada de uma severa redução da participação dos salários no produto industrial, tendo a mesma decrescido de 40% (em 1973) para quase a quarta parte da renda manufatureira em 1984.

Tudo o que foi dito até agora justifica a posição de alguns especialistas que destacam o fato de que mais do que um processo de desindustrialização, o que ocorreu foi um

[27] Azpiazu, D. y Basualdo, E. Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina. De. Cántaro. Buenos Aires, 1989.

BIBLIOTECA CENTRAL

processo de profunda reestruturação do setor industrial, posição que desejamos apenas registrar, porque esta discussão escapa à finalidade e possibilidades deste trabalho.

Finalmente, pode-se constatar também um processo incipiente de desconcentração espacial da produção industrial, da região pampeana para algumas províncias da área extra-pampeana, fenômeno diretamente vinculado aos regimes de promoção industrial, aspecto este que aprofundaremos mais adiante.

O processo articulador das transformações evidenciadas no setor industrial se baseia na crescente influência de um conjunto de grupos econômicos e de determinadas empresas transnacionais. Estes capitais, embora tenham uma forte incidência industrial, também controlam numerosas empresas que atuam em outras atividades econômicas (setor agropecuário, financeiro, construções, etc.) nas quais têm aumentado sua participação, ocupando posições privilegiadas. Em essência, a reestruturação industrial realizada no período esteve diretamente vinculada ao processo de concentração e centralização de capital verificado no conjunto da economia argentina, cujos desdobramentos regionais e vinculação com a política de promoção industrial veremos no Capítulo III. Em síntese, a nova regulação econômica fortaleceu velhos e novos grupos industriais monopólicos (nacionais e estrangeiros), que se beneficiaram das enormes transferências fiscais originadas nos regimes de promoção industrial, tendo acesso a subsídios estatais que financiavam o escasso investimento da época.[28]

A respeito da situação do mercado de trabalho, enquanto na etapa anterior o Estado tinha tido um papel ativo na preservação e qualificação da força de trabalho, assim como na

[28] Azpiazu, Basualdo e Khavisse. El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta. 1986.

proteção das condições de trabalho e contratação, durante o período militar foram interditados os sindicatos, suprimida a negociação coletiva, congelado o salário mínimo e anulado o direito de greve, enquanto o governo exercia um controle estrito sobre as variações dos salários. Junto com as mudanças na orientação da intervenção social do Estado, esse ajuste deteriorou as condições de trabalho e afetou os salários reais, o que redundou em uma queda da participação dos salários na renda, tal como foi mencionado anteriormente.[29]

No final de 1983, inicia-se o **processo de transição democrática** com a chegada do partido radical (Unión Cívica Radical) ao poder, gestão que se estendeu até julho de 1989, quando o Partido Justicialista assume o poder.

O governo radical começou sua gestão no contexto de uma espiral inflacionária, elevada dívida externa, déficit fiscal e transferências comprometidas enquanto produto da estatização da dívida e da política de promoção industrial, fatores todos herdados do regime militar. O plano de estabilização, conhecido como Plan Austral, implementado depois de junho de 1985, baseou-se em uma política de rendas complementada com medidas monetárias e fiscais. Os preços básicos foram congelados: tipo de câmbio, tarifas, salários e preços industriais; o signo monetário foi alterado (Peso por Austral), fixando-se, para isso, tabelas de conversão da velha para a nova moeda. A fim de fazer frente ao déficit fiscal, o gasto e o investimento públicos foram reduzidos e não mais se recorreu à emissão monetária para o financiamento do setor público. A estrutura tributária continuaria baseando-se

[29] Azpiazu, D., Op. Cit.

preferentemente em impostos sobre consumo[30], ao que se agregaram incrementos às tarifas dos serviços públicos.

No plano interno, o principal dreno de fundos do Estado era proveniente dos sistemas de promoção industrial (um subsídio ao investimento dos grandes grupos industriais), dos sobre-preços nas compras do setor público e dos subsídios implícitos nos preços dos serviços públicos e provisão de insumos às empresas. No plano externo, ele resultava das pressões para o pagamento da dívida.

O radicalismo assumiu o governo com uma pesada carga de problemas e condicionamentos herdados do regime militar, como foi dito antes. O problema central foi que o novo governo democrático não teve condições de transformar as regulamentações que sustentavam essas exações, nem de transformar a estrutura dos impostos em um sistema baseado em tributos aos ganhos. Os recursos a disposição do setor público foram afetados também pela queda da arrecadação da previdência social, desencadeada pela diminuição da massa salarial e pela extensão da evasão previdenciária pelos empresários.

Apesar do esperado, a estabilidade de preços não foi suficiente para estimular a recomposição do investimento, o que desembocou no esgotamento das diversas políticas anti-inflacionárias e no aprofundamento do ajuste. Em fevereiro de 1987, retomou-se o congelamento generalizado de preços e salários, precedido de um ajuste das tarifas públicas e do tipo de câmbio. Estas medidas foram complementadas com acordos entre o governo e determinadas câmaras empresariais visando a concertar os movimentos de preços. Mas estas tentativas foram invalidadas em inícios de 1989, perante as pressões de diversos flancos: a banca credora, a fuga de divisas, a perda de reservas e a pronunciada recessão econômica. A

[30] Os impostos ao consumo passaram de representar 32% da renda tributária em 1970-75 para 50.3% em 1981-88. Ver Carciofi. La desarticulación del pacto fiscal. Uma interpretación sobre la evolución del sector público argentino, citado en Basualdo, Op. Cit.

incapacidade do Estado para administrar a crise teve sua expressão na hiper-inflação prévia às eleições presidenciais de maio de 1989.

As altas taxas de inflação vigentes nos meses anteriores ao Austral haviam repercutido negativamente no desempenho do PBI e do produto manufatureiro em 1985. Ambos se recuperaram a partir da implementação do Plano Austral em 1986 e ambos alcançaram o ponto mais alto na gestão radical, em 1987, se bem em níveis que ainda eram inferiores àqueles do início da década. O investimento interno bruto diminuiu sustentadamente ao longo do período e o PBI e o produto do setor industrial iniciaram um processo de queda que culminaria com a hiper-inflação de 1989.

A estratégia governamental consistiu no conhecido "crescer primeiro para redistribuir depois", crescimento que deveria basear-se no impulso sustentado das exportações. Esta estratégia se expressou em matéria de política salarial. Apesar da pressão dos sindicatos e da oposição, que acusavam o governo de favorecer o atraso dos incrementos salariais diante da inflação, a negociação coletiva dos salários só foi pautada em 1988. Os conflitos de trabalho foram aumentando e em 1986, diante das resistências sindicais ao congelamento salarial, recorreu-se a um sistema concertado de administração dos salários. O sistema se baseava no acordo tripartido, em que intervinham governo, empresários e sindicatos. Este mecanismo de regulamentação administrada não conseguiu controlar totalmente os incrementos salariais. Em grande medida, isso se deveu a que o instrumento de controle dos incrementos se convertiria em uma ferramenta para alianças entre empresários e sindicatos. Na medida em que os incrementos salariais eram uma condição necessária para os aumentos autorizados de preços de bens e serviços, se deu a ocasião propícia para o surgimento de alianças circunstanciais entre sindicatos e

empresários, que em conjunto terminaram pressionando o governo a fim de obterem incrementos de salários e preços, exercendo uma forte pressão desestabilizadora nos preços. [31]

O retorno à inflação, a pressão sindical e a derrota eleitoral do governo em 1987 se conjugaram para que em 1988 fosse reintroduzida a negociação coletiva e recriada a Comissão de Salário Mínimo, sendo este a base do cálculo para as contribuições à previdência social. Durante os últimos anos de gestão, o governo foi desafiado pelo movimento sindical. Outro aspecto que incidiu no clima de conflito social reinante foi o agravamento da crise financeira do sistema previdenciário, declarado em estado de emergência pelo governo. A queda do assalariamento, a contração dos salários e o aumento da evasão contribuíram para esta situação.

As restrições impostas ao gasto público social pelo déficit fiscal aceleraram a deterioração da infra-estrutura e dos serviços sociais. A persistente queda do investimento durante este período fez diminuir ainda mais os requerimentos por força de trabalho. Os salários e sua participação na renda nacional, por sua vez, continuaram declinando.

Em julho de 1989, Carlos Menem - pelo partido justicialista - assume a presidência em uma situação particular: a entrega do poder antecipada pelos radicais, que se reconheciam incapazes de fazer frente à aguda crise econômica e social que atravessava o país. Assim, o novo governo assumiu no momento de uma grande crise hiperinflacionária.[32] Depois da aplicação de uma série de medidas conjunturais, somente em abril de 1991 foi lançado o Plano de Convertibilidade. A seguir, analisaremos a incidência da política econômica implementada nesta fase, a que chamamos da abertura contemporânea, na esfera

[31] Cortés, R., Op. Cit.
[32] Os preços ao consumidor cresceram em julho de 1989 em 200%.

regional do país. A análise pormenorizada da fase pós-1991, a partir da colocação em marcha do Plano de Convertibilidade, correspondente já à situação atual, se realizará no Capítulo III.

A situação regional na fase de abertura contemporânea

A dinâmica populacional

As duas etapas anteriores - economia primária agro-exportadora e de industrialização substitutiva de importações - se caracterizaram por uma dinâmica na qual a população do país, desde a consolidação do modelo agro-exportador, se concentrou na região pampeana, em especial, nos principais centros urbanos dessa região (Grande Buenos Aires, Córdoba e Rosário). Isto ocorreu enquanto a dinâmica econômica privilegiou o mercado interno e a industrialização substitutiva de importações. A área metropolitana da Grande Buenos Aires foi, em ambos os períodos históricos, a principal receptora dos deslocamentos populacionais envolvidos: da imigração européia primeiro, do grande êxodo rural e urbano do resto das províncias argentinas e dos migrantes de países limítrofes, depois[33].

Os fenômenos demográficos ocorridos na etapa de abertura iniciada depois de 1976, alguns dos quais se manifestam desde inícios da década, podem ser sintetizados da seguinte maneira: a) a perda de população da Capital Federal em termos absolutos, pela primeira vez na história; b) a Grande Buenos Aires viu diminuídas abruptamente suas taxas de crescimento demográfico em relação à década de sessenta; c) as províncias de menor desenvolvimento relativo aceleraram seu ritmo de crescimento de maneira significativa

[33] Rosman, A. e Marques, N., Las disparidades regionales en la Argentina, CEUR, 1987.

depois de 1970;[34] d) as províncias da Patagônia mantiveram elevadas taxas de crescimento, situadas entre as maiores do país.

Uma interpretação dos fenômenos demográficos leva a pensar que o ressurgimento relativo das áreas mais atrasadas não se deveu a uma reativação econômica que conduzisse a uma atração populacional a elas. A origem destes sucessos estaria no esgotamento do modelo de ajuste tradicional - expulsão da população das áreas deprimidas/absorção nas áreas dinâmicas -, raiz da queda geral das possibilidades de emprego e das condições de vida na região pampeana, basicamente na Grande Buenos Aires.

O dinamismo anterior do mercado de trabalho das áreas metropolitanas mais importantes havia dado lugar - devido à crise global do sistema e das políticas postas em jogo - a um abrupto crescimento do auto-emprego e de relações de trabalho instáveis e ilegais. Isto se devia aos processos de desindustrialização acima caracterizados, à maior transnacionalização da economia e à ausência de investimentos em infra-estrutura de serviços que pioraram as condições de vida nas cidades da área pampeana, especialmente na Capital e na Grande Buenos Aires.

Apesar das tendências assinaladas, ainda permanece uma alta concentração demográfica em Buenos Aires e na região pampeana. Em 1980, esta área concentrava ainda perto de 70% da população nacional, as regiões NOA, NEA e Cuyo aglutinavam 25% e a Patagônia, apenas um 3.7% (quadro 2.1 do anexo III). Dentre as mudanças apontadas, a mais relevante é o aumento populacional na Patagônia, que em 1960 reunia 2.5% da população do país e em 1980 aumenta para 3.5%, enquanto que as regiões restantes mantém-se estáveis, embora se verifique uma leve queda da região pampeana (71.1% para

[34] O caso mais relevante é o de Tucumán, que cresceu 27% na década de 70 perante uma perda de 1% de sua população nos anos 60.

71.0%) e um leve incremento das demais regiões (NOA, NEA e Cuyo) que passam de 25.2% para 26.5% do total nacional entre 1960-80.

Durante a década de 70, em conseqüência da dinâmica econômica descrita, verificam-se dois fenômenos importantes: a) é geral e muito significativo em algumas províncias, o aumento da porcentagem de imigrantes que tinham sua residência imediata anterior na Grande Buenos Aires e b) entre os que emigram de cada província no período 1965-80, observa-se uma diminuição da importância dos que se dirigem para a Grande Buenos Aires.

Isto indica, por um lado, deslocamentos de população que retorna para suas províncias de origem e, por outro, que os imigrantes provincianos agora elegem menos a Capital e a Grande Buenos Aires como destino.

A mudança das tendências demográficas apontada - que, como foi dito, não altera significativamente o quadro de disparidade na concentração da população nacional - tem suas raízes em dois fenômenos centrais: a) o processo de desindustrialização relativa que o país sofreu depois de 1976, e que afetou com maior intensidade as áreas de maior desenvolvimento industrial, como a Grande Buenos Aires e b) as políticas estatais de promoção de áreas periféricas que atraíram pessoas para províncias como Tucumán e algumas províncias patagônicas (por exemplo, Tierra del Fuego, Chubut).

Outro fenômeno digno de ser ressaltado no período é o rápido crescimento de algumas cidades de tamanho intermediário, entre as quais destacam-se várias capitais de províncias (como Neuquén, Santa Rosa, Resistência, Formosa, Jujuy e Salta) e outras cidades do interior do país (Trelew, Campana, San Nicolás, Mar del Plata, Comodoro Rivadavia).

Em conseqüência, a Argentina apresentava um padrão de distribuição espacial desequilibrado nos anos oitenta: áreas relativamente pequenas superpovoadas, com os concomitantes problemas ecológicos e de qualidade de vida, e grandes espaços vazios com desaproveitamento de suas potencialidades. Isto é resultado da série de processos históricos subjacentes aos sucessivos estilos de desenvolvimento dominantes nas etapas da formação econômica nacional que têm sido descritas neste capítulo.

Nas áreas mais atrasadas (especialmente o NOA e o NEA) o crescimento natural da população é relativamente maior, mas vê-se compensado pela expulsão de uma parte importante da mesma para as áreas mais dinâmicas do país.

Além do mais, o nível de urbanização alcançado pelo país é relativamente alto e continua aumentando, embora em um ritmo mais lento (a população urbana já superava o índice de 80% em inícios da década de oitenta).

O traço mais saliente da configuração espacial argentina é que um pequeno grupo de grandes cidades - encabeçadas pela Grande Buenos Aires - concentra a população urbana. Outros fenômenos destacáveis, que evidenciam certa tendência a uma desconcentração populacional seriam: a) o poder de atração das grandes áreas metropolitanas, basicamente a Grande Buenos Aires, decresceu de forma significativa; b) foi relevante o regresso de provincianos a seus lugares de origem e a menor expulsão das áreas atrasadas e c) evidenciou-se um destacável crescimento diferencial de um conjunto de centros intermediários espalhados por todo o território nacional (entre os que se destacam a representação das capitais de província).

Apesar destes fenômenos recentes não terem alcançado a dimensão necessária para reverter as características estruturais antes mencionadas, eles são significativos para

compreender a dinâmica demográfica em sua articulação com os fenômenos políticos e econômicos mais amplos que afetam o espaço.

A dinâmica econômico-social regional depois de 1976

O processo econômico-social resultante do esquema monetarista-liberal teve as seguintes repercussões ao nível do espaço nacional:

a) Um notório debilitamento de setores orientados ao consumo interno massivo. Estes consistiam em provedores dos produtos agro-industriais obtidos na área de menor nível de desenvolvimento relativo. Diferentemente, os grandes produtores dedicados a agricultura de exportação radicados tanto na área pampeana como nas regiões compreendidas na área de desenvolvimento relativo mais atrasado foram menos afetados. O impacto deste fenômeno foi particularmente negativo na área de menor desenvolvimento (NOA, NEA), porque nela predominam os pequenos e médios produtores agropecuários. Ao mesmo tempo, a queda da atividade industrial, localizada majoritariamente nas aglomerações urbanas da região pampeana, repercutiu de forma negativa sobre a capacidade de absorção dos novos migrantes por essas aglomerações.

b) **Houve algumas localizações seletivas na região mais atrasada que captaram novas radicações industriais** a partir de disposições isoladas da promoção industrial. Entretanto, isto não supôs uma tendência de tal significação que pudesse alterar o comportamento declinante do setor manufatureiro nacional, como veremos mais adiante.

c) Na região patagônica, a combinação de fatores mais prejudicados (agricultura e pecuária ovina tradicional) com fenômenos de excepcional dinâmica (novas instalações industriais favorecidas por decretos especiais de promoção industrial e exploração de gás e petróleo) implicou uma variação errática e diferenciada segundo jurisdição e período temporal. Entretanto, também neste caso, dada a limitada incidência do setor industrial regional no total nacional, sua maior dinâmica não chegou a compensar as perdas em valor agregado e emprego que suportaram as localizações significativas das regiões metropolitanas da região pampeana.

Com respeito à dinâmica do setor industrial, a área geográfica mais afetada foi a que alojava atividades industriais sujeitas à concorrência externa e/ou estreitamente vinculadas ao mercado interno. Ao contrário, as jurisdições das regiões mais atrasadas que, com base em importantes isenções tributárias e alfandegárias, receberam políticas de promoção industrial, foram favorecidas. Entretanto, a reduzida incidência no total da produção industrial nacional não permitiu que estas experiências revertessem a situação de deterioração do setor industrial (Quadro 2 do Anexo III). É preciso levar em conta que a região extra-pampeana (NOA, NEA e Patagônia) contribuía com apenas 10.3% do produto manufatureiro nos anos 80. Entretanto, cabe registrar que a Patagônia duplicou sua contribuição, passando de 0.9% para 1.8% do produto bruto industrial.

Por detrás desta restruturação espacial da indústria argentina aparecem atores sociais com comportamentos diversos.

a) A grande empresa industrial especializada em matérias primas ou recursos naturais se orienta segundo fatores de localização desses recursos (a exemplo da empresa ALUAR em Chubut).

b) Essa mesma empresa industrial que resolve ampliar sua atividade através de estabelecimentos de porte mediano, seleciona sua localização atendendo a programas de promoção que reduzam fortemente seus custos de produção. Dentre os casos mais conhecidos estão: as experiências das províncias acolhidas por decretos especiais promocionais (Catamarca, La Rioja, San Luis); as elevadas franquias outorgadas a grandes complexos transnacionais da indústria de eletrodomésticos em Tierra del Fuego; benefícios aos investimentos na Patagônia, recebidos por firmas que estabeleceram filiais em Trelew e Puerto Madryn (Província de Chubut).

c) As empresas médias de capital local optaram por alguma das localizações citadas (com exceção da Tierra del Fuego), de modo que o aproveitamento das franquias converteu-se em um importante fator de localização.

A dinâmica industrial teve manifestações específicas nas distintas regiões. O distrito da Capital Federal perdeu sua vocação setorial, evidenciada pela queda do emprego industrial total de 22% em 1974 para 17% em 1985. Esta queda resultou do impacto negativo da recessão sobre os ramos ligados ao mercado interno, assim como problemas derivados da elevada conglomeração (incremento do custo da terra, dificuldades de transporte, deterioração e congestionamento dos serviços de infra-estrutura básica, etc.). Na Grande Buenos Aires, a causa principal da queda industrial foi o fato de sua especialização em bens de capital e intermediários, que sofreram o impacto da concorrência externa, o que justificou a "mortalidade" industrial centrada em grandes estabelecimentos.

Quanto às experiências de áreas promocionais, ressaltam os casos de Tucumán, Tierra del Fuego e La Rioja. Três críticas básicas são feitas a estas experiências na literatura específica: a) o escasso efeito multiplicador das indústrias ao nível regional, em virtude da falta de encadeamento com os setores produtivos locais, para frente e para atrás, o que os converte em verdadeiros enclaves e conduz aos mais baixos impactos no nível da renda e do emprego provincial que os potenciais (se outro tipo de inserção local dessas indústrias tivesse tido lugar); b) a falta de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento industrial, que depende da manutenção dos benefícios promocionais; c) o alto custo fiscal da promoção; d) o subsídio a grandes grupos econômicos por parte do conjunto da sociedade, os quais, de qualquer maneira, teriam tendido para a diversificação e para a desconcentração de suas atividades, atendendo à busca de maiores taxas de lucro, tema que trataremos no Capítulo III.[35]

Com relação à dinâmica do setor agropecuário, o fenômeno mais característico pós-76 reside na expansão da fronteira agropecuária para o norte e oeste do país e na mudança de aptidão dessas regiões de atividades pecuárias ou florestais extensivas para culturas como sorgo, soja e feijão, sob formas de exploração capitalistas. Deve-se a isto o bom desempenho do setor nos primeiros anos da década de 70 em algumas províncias do NOA como Salta e Tucumán, que somente se reduziu ao fim dos anos 70 em conseqüência do impacto do atraso cambiário sobre os preços dessas produções exportáveis.

Ao contrário, a situação dos produtos tradicionais destinados ao consumo interno exibiram um comportamento pouco alentador. A queda do consumo interno afetou negativamente as culturas industriais e frútices, tais como o algodão, chá, erva-mate, açúcar,

[35] Azpiazu, D. Op. Cit. (1989).

uva e vinho, cítricos, tabaco, entre os mais importantes. Embora alguns itens destinados à exportação tenham sustentado seus níveis de rentabilidade nos primeiros anos, o atraso cambiário do final da década fez seu preço despencar.

A região pampeana viu-se prejudicada pelo mesmo motivo, dado que a maior parte da sua produção é exportada, tendo caído em quase dois pontos percentuais sua participação no produto agropecuário total, na década de 70 (63.2 para 61.1% do produto total. Ver quadro 3 do Anexo III). Entretanto, devido sobretudo à desvalorização da moeda local, a região elevou seu nível de participação nesse ano para 77.4%, valor que se mantém até a década de oitenta (Quadro 4 do Anexo III).

Com respeito à situação de pobreza no período (medida pelo método de necessidades básicas insatisfeitas), cabe ressaltar a disparidade regional. As províncias do NOA e NEA aparecem como as mais pobres do país, com aproximadamente metade do total de seus lares em situação de pobreza. A Capital, por sua vez, aparece como a mais privilegiada, com somente 8% de sua população pobre. A conurbação exibia um valor de 26.7% na década de 80, índice superior à média nacional (situada em 22.3% dos lares).

O restante da região pampeana oscila em torno de 22% e 24%. As províncias da Patagônia assumem valores intermediários entre a região pampeana e as províncias do Norte, situando- se em torno de 25% a 40% de lares pobres (Ver Quadro 5 e Mapa I do ANEXO III).

Resulta interessante, também, observar o comportamento dos produtos brutos geográficos ao nível das distitntas regiões do país. No Quadro 6 do Anexo III aparece claramente o nível da crise sócio-econômica como resultado da aplicação do modelo monetarista liberal em escala nacional. Depois de se ter alcançado o máximo histórico do

produto per capita em 1974, este retrocedeu até que, em 1980, resultava 4% menor ao de seis anos antes. Essa situação não pôde ser revertida, já que ao final dos anos oitenta o produto per capita era 15% menor ao de 1974. Na área pampeana (incluindo Mendoza) perdem-se seis pontos percentuais que pesam significativamente na queda do nível nacional. Nas regiões do Norte e Cuyo, a redução do produto per capita se faz sentir ao final dos anos 70. Na Patagônia, houve um crescimento da variável até 1977, crescimento este que se manteve moderado até o fim da década. Isto foi devido, em grande medida, a que o comportamento favorável do PBG viu-se compensado pelo aumento da migração para essa região.

Apesar disso, permanecem elevadas as diferenças de PBG per capita entre regiões. Em quatro províncias (Chaco, Formosa, La Rioja e Santiago del Estero), o produto per capita não chega a 20% do valor correspondente à cidade de Buenos Aires. Este dado é por demais revelador do atraso relativo do desenvolvimento dessas províncias, fato que ocorre também com a região Norte e Cuyo (excluída Mendoza), onde a variável alcança apenas uma quarta parte do valor da Capital Federal. Ao contrário, o potencial econômico por habitante do sul (a Patagônia) é notoriamente mais elevado que o do norte e o do oeste, com exceção de Mendoza. Nesse caso incide a peculiar estrutura produtiva dessa região, com processos altamente intensivos em capital e elevada geração de excedente (petróleo, gás, carvão, alumínio e fios sintéticos) que, distribuídos entre um número reduzido de habitantes, resulta em valores elevados. Se fosse possível obter o dado, não disponível, da renda por habitante, esta resultaria muito mais baixa que o produto per capita por causa das remessas extra-regionais de excedentes de empresas públicas e privadas de capital no local.

Vale a pena esclarecer que o uso de valores médios mascara diferentes níveis de eqüidade social. Lamentavelmente, carece-se de informação sobre a distribuição da renda ao nível regional, mas sabe-se que, nas regiões atrasadas, a concentração da renda é maior que na região pampeana, situação que pode ter se agravado depois do processo de desindustrialização pós-76, que afetou mais aos setores da pequena e média indústria, majoritários nas regiões mais pobres.

As análises efetuadas permitem concluir que durante a etapa pós-76 - com sua seqüela de recessão e queda da renda per capita - as implicações espaciais podem-se resumir em dois grandes processos. Estes são: a reestruturação espacial da atividade produtiva e a presença de vastos bolsões de pobreza em amplas zonas do interior do país. A crise econômica que se arrastou até a década de oitenta e que fora inaugurada com as políticas econômicas monetaristas acentuou um processo de desigualdade social e espacial nunca visto antes na Argentina. Se a análise avançar na direção da distribuição geográfica da atividade econômica, os dados pareceriam indicar uma reversão do processo histórico de concentração espacial em torno de Buenos Aires. Este fenômeno não supõe a incrementação das atividades produtivas no interior mas, ao contrário, explica a acentuada recessão econômica dos grandes centros industriais, que se tornam incapazes de seguir atraindo grandes fluxos imigratórios internos e externos nos últimos anos. Além disso, mostra uma faceta nova, onde o setor manufatureiro aproveita subsídios oficiais para aumentar seus benefícios e transferir parte de suas instalações ao interior "promovido" dentro de um modelo de apoio ao desenvolvimento industrial; modelo que, por sua vez, mostra-se insatisfatório por sua baixa repercussão local e sua instabilidade a longo prazo, tema sobre o qual voltaremos no Capítulo III.

Como pano de fundo deste fenômeno especial da história regional argentina, os desajustes estruturais responsáveis pelo atraso social nas regiões de menor desenvolvimento relativo permanecem plenamente vigentes. Cabe recordar a persistência de formas minifundiárias que são majoritárias nas províncias mais atrasadas. Em 1974, os índices de participação dos minifundiários sobre o total de produtores superava 50% em Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones, Tucumán, San Juan, Entre Ríos e Neuquén.[36] Vários estudos posteriores indicam que tal situação em determinadas áreas tem-se acentuado. Além do mais, interessa pontuar a persistente queda dos preços pagos ao produtor agrário na área norte e oeste, em particular ao pequeno produtor que não possui formas organizativas adequadas para defender o valor de seus produtos. Esta tendência[37] pode ser claramente observada em estudos sobre o tema; segundo consta, foram afetados os produtores do Nordeste argentino, no período 1976-83. A pouca capacidade de acumulação e a redução dos preços dos bens negociados no mercado, atingindo os valores mais baixos que os históricos, justifica os dados de carência na qualidade de vida mostrados no mapa da pobreza.

Finalmente, cabe apontar que os dados médios sobre a atividade econômica até finais da década de oitenta mascaram a profundidade da crise, porque o inchaço do setor terciário serviu como fator de oposição a uma crise econômica ainda mais aguda nas províncias do norte e oeste depois de meados dos anos setenta. Tal incremento se fundamentou no excessivo peso do setor financeiro e em que os movimentos especulativos desviaram os capitais das atividades produtivas. Tão elevada atividade financeira não correspondia às dinâmicas regionais, obedecendo a fatores de ordem nacional.

---

[36] Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación.
[37] Rofman, A., Monetarismo y crisis en el Nordeste, Buenos Aires, Ed. CEUR, 1984.

O segundo aspecto se relaciona à ação estatal em obras públicas, especialmente em moradia financiada pelo setor público. Enquanto dispôs de recursos (até inícios dos anos 80), o Estado atuou como fator anti-cíclico. A subseqüente crise do setor externo impediu-o, no entanto, de prosseguir essa atividade e o desemprego e a recessão se acentuaram. Como vimos no Capítulo I, a situação atual confirma a manutenção das agudas disparidades e de problemas econômicos e sociais que, em grande medida, respondem a fatores estruturais enraizados no processo de formação histórica da Argentina. Aos efeitos deste processo, juntaram-se aqueles derivados da profunda crise econômica que afetou a atividade produtiva herdada do Regime Militar que governou o país após 1976.

CAPÍTULO III

O Estado argentino e as políticas públicas dirigidas à promoção econômica regional em retrospectiva

Como mostramos no capítulo anterior, no processo de formação da economia argentina, a população e a atividade econômica concentraram-se em torno da cidade de Buenos Aires e região pampeana. Esta situação não se tem modificado de maneira significativa até o presente, em que ainda prevalece a dicotomia região pampeana-resto do país. Diante desta constatação, desejamos indagar, neste capítulo, sobre o papel que os agentes sociais e o Estado assumiram na manutenção desta situação e, em segundo lugar, sobre quais as políticas implementadas pelo Estado em favor do desenvolvimento das regiões extra-pampeanas, a fim de diminuir as profundas disparidades regionais que já foram caracterizadas. Assim, objetivamos explicar por que, apesar de ter implementado algumas políticas com esse objetivo, o Estado não pôde reverter esta tendência concentradora na região pampeana,

1. A formação do Estado argentino e o papel dos agentes sociais

Propomo-nos, nesta seção, a introduzir uma análise sobre o Estado e sobre os agentes sociais que, através do aparato institucional do mesmo, foram, ao longo do período histórico analisado no capítulo anterior, modelando uma determinada forma de intervenção estatal. Caberia aqui perguntar qual foi o modo de articulação da classe dominante na região pampeana, a que chamaremos burguesia pampeana, e as burguesias regionais, que pôde

determinar - diante de uma hipotética dominância dos agentes pampeanos hegemônicos - o controle da ação estatal em favor de seus próprios interesses, ligados àqueles do pólo dinâmico do país. Para isso, introduziremos uma análise realizada por O'Donnell que, para estudar o caso argentino, compara-o com outros países latino-americanos.[38] Nestes, a situação mais corrente é a de um Estado controlado pela grande burguesia que, aliada ao capital internacional, tem conseguido impor a modernização das regiões e a subordinação das burguesias agrárias regionais. Estas classes dominantes agrárias eram fundamentalmente classes regionais e, embora em alguns momentos a produção chegasse a cair temporariamente, nenhuma delas tinha a enorme incidência sobre as exportações que tem a burguesia pampeana. Por isso, outros Estados latino-americanos puderam subordinar essas classes e os Estados regionais que elas controlavam diretamente sem por isso bloquear os principais circuitos de acumulação.

Segundo a análise realizada por O'Donnell, o caso da burguesia pampeana tem sido diferente. A burguesia pampeana (e as classes comerciais e financeiras urbanas ligadas a ela) se constituiu diretamente em um Estado nacional e não em um Estado regional como no resto de América Latina, em que este representava o âmbito do poder político das respectivas classes dominantes. Esta centralidade da burguesia pampeana, constitutiva do Estado argentino, baseava-se na importância da região pampeana no comércio exterior que, sendo a base da inserção argentina na economia mundial de finais do século XIX, foi mais relevante do ponto de vista econômico e demográfico que no caso de outras situações latino-americanas. Esse Estado nacional - liderado pela burguesia pampeana - arrasou a autonomia das oligarquias das regiões não vinculadas diretamente ao mercado mundial.

---

[38] O'Donnell, G., Estados y alianzas en la Argentina. Revista Desarrollo Económico, No. 64. Buenos Aires, 1977.

Como vimos, estas influenciavam menos no conjunto devido ao grande peso relativo e ao dinamismo de uma economia nacional sustentada pela região pampeana. Isto fez com que muito menos que outros Estados latino-americanos, este Estado condensasse relações delicadas e em constante mudança de forças entre as regiões diretamente incorporadas ao mercado mundial e as marginalizadas do mesmo. Este fato determinou, por sua vez, **um Estado que se constitui na base da centralidade não somente econômica mas também política da burguesia pampeana**. Essa centralidade política é muito menos contestada pelas outras regiões.

Por outro lado, esse Estado constitui o ponto de articulação do capital transnacional. Na Argentina, a existência dessa burguesia como parte de sua modalidade de inserção no mercado mundial gerou uma situação na qual os Estados regionais pouco influenciaram e na qual o Estado nacional foi o âmbito crucial da internacionalização de um conjunto em que a economia pampeana abarcou muito mais que as outras economias latino-americanas de exportação. Essa centralidade interna fez com que a relação da burguesia pampeana com o Estado não fosse tão clara como a que se observa entre as oligarquias regionais e o capital internacional de outros países da América Latina. Isto desemboca em um alto grau de diferenciação e de autonomia da sociedade civil.

Para O'Donnell, esta recente dominação das oligarquias regionais pela burguesia pampeana - consumada durante a fase primário-exportadora - desloca o centro de atenção ao tratar a problemática do Estado argentino fora do eixo Estado nacional - Estados regionais.

Nas palavras do autor: "*...las luchas inter-burguesas no tuvieron su ámbito principal entre un Estado nacional e Estados regionales, que perdian peso relativo frente*

al primero, sino en el interior mismo de un Estado nacional que se fracturaba continuamente a consecuencia de esas luchas."[39]

Em outras palavras, o Estado nacional argentino se constitui originalmente como tal - com apoio na posição hegemônica da burguesia pampeana - e não a partir de estados regionais, o que o diferencia dos outros casos, como o Brasil.

Essa recorrente fratura interna do Estado é explicada pela alternância de duas alianças no poder: uma primeira formada pela grande burguesia aliada ao capital transnacional e a burguesia pampeana e uma segunda, chamada por O'Donnell de "aliança defensiva", composta pelas frações mais débeis da burguesia (entre as quais se encontram as burguesias regionais, a pequena e média empresa, etc.), as classes populares e a grande burguesia, que pende para estes setores sob determinadas circunstâncias, como veremos a seguir.

Ambas as alianças se alternam na tomada do poder - e são desalojadas dele só com a permanência da grande burguesia - dando origem à dinâmica cíclica que tem caracterizado à economia argentina de todo o período.

A economia argentina se caracteriza pelo fato de que os principais bens exportáveis são bens-salário. Isto traz três conseqüências: a) a possibilidade de aliança entre as frações fracas da burguesia e a classe operária em prol da defesa do mercado interno perante o aumento do preço de carnes e cereais; b) a mobilização popular na defesa do nível de renda e consumo, fortalecendo a capacidade organizativa da classe trabalhadora e c) a divisão da burguesia urbana em uma fração oligopólica, ligada ao capital internacional e as frações débeis (pequena e média empresa, classes dominantes regionais ligadas ao mercado interno).

---

[39] O'Donnell, G., Op. Cit.

O mapa de alternadas alianças origina ciclos econômicos e políticos. Vejamos agora como ocorre o movimento do ciclo econômico e as alianças que nele se articulam, de acordo com o modelo desenvolvido por O'Donnell.

Nas fases expansivas do ciclo, os preços dos alimentos e a taxa de câmbio têm-se mantido estáveis, o que normalmente gera crescimento econômico, distribuição da renda favorável às classes populares, estabilização da inflação e aumento da demanda efetiva. O fim desta etapa começa a desencadear-se quando o aumento da procura efetiva pressiona para acima as importações e as exportações, diante de uma taxa de câmbio pouco remuneradora, estancam-se ou então diminuem, o que desemboca em crise do setor externo. Isto leva à implantação de controles sobre os preços internos e sobre a taxa de câmbio, que normalmente não são suficientes para frear o aprofundamento da crise. As classes que estão por trás deste movimento são a grande burguesia (que pela sua relação com o capital transnacional é a que mais teme a suspensão de pagamentos que impediria a remissão de benefícios em divisas para o exterior) e a burguesia pampeana (que sofre perdas pela baixa nos preços dos bens exportáveis). Estas classes estabelecem pressões que acabam por instaurar um programa de estabilização, baseado em medidas anti-populares como congelamento de salários, baixa liquidez, redução do déficit fiscal e desvalorização da taxa de câmbio. Estas medidas favorecem fortes transferências de renda à aliança grande burguesia-burguesia pampeana. A desvalorização leva a um aumento do preço dos bens-salário, incrementando a inflação que, somada à recessão ocasionada pelas medidas de contenção de procura mencionadas, leva a uma situação bem conhecida dos argentinos: a estagnação. O programa de estabilização normalmente consegue resolver o *shock* externo, não tanto por um aumento das exportações como por uma queda das importações por causa

da recessão interna. Perante estas circunstâncias, os setores populares e a pequena burguesia começam a pressionar para que o Estado coloque em marcha políticas de reativação econômica. Estas começam crescentemente a ser viabilizadas com o alívio do *shock* externo. Com a tomada do poder pela aliança defensiva, colocam-se em prática políticas de reativação e de estímulo da demanda efetiva que promovem o incremento da liquidez e aumentos na oferta de emprego e nos salários, encerrando-se assim a fase descendente e iniciando-se uma nova fase ascendente. O triunfo dessa aliança é viabilizado, em grande medida, pela união com a mesma grande burguesia, que agora pende para os interesses populares pois ela também tem a ganhar com a reativação econômica e com a expansão do mercado interno. Por isso, ela "deixa fazer" ao Estado as políticas de reativação, abandonando a burguesia pampeana, agora isolada em suas lamentações pelas perdas que lhe são impostas pela queda dos preços das exportações.

Entretanto, de acordo com o modelo de O'Donnell, esta situação desembocará em outra crise de balanço de pagamentos, que levará fatalmente a outro programa de estabilização, dando continuidade ao movimento cíclico. Deste modo, as políticas alternantes implementadas pelo Estado argentino responderam, de acordo com o autor, a grandes variações nas alianças governantes. Essas mudanças nas relações de força subjazem às alterações de uma fase ascendente para outra fase descendente do ciclo. A grande burguesia se constitui em membro estável das alianças, enquanto cada fase se caracteriza pela saída dos sócios perdedores da aliança governante e pela sua ligação a um distinto circuito de acumulação.

Desse modo, as polícias em geral, e as aqui analisadas, não somente foram alteradas com freqüência como também muitas delas nunca chegaram a ser realmente implementadas,

pois não tardavam a ser revertidas pela dinâmica imposta pela sociedade civil. Disso tudo conclui-se que o Estado foi recorrentemente arrasado pelas diferentes alianças ou coalizões da sociedade civil. **Este Estado, colonizado por frações altas e baixas da burguesia, é um Estado altamente fracionado, um Estado que não pode tomar distância das demandas e dos interesses imediatos de cada aliança governante. É, por isso mesmo, um Estado fraco.** Desta maneira, bloqueou-se a saída para um capitalismo de Estado, que poderia ter cortado essa dinâmica cíclica.

Além disso, outro traço essencial é que não houve um aparato burocrático medianamente estável e consolidado, dotado de graus de liberdade não desprezíveis perante a sociedade civil. A ofensiva anti-estatal que instaurava cada plano de estabilização raramente conseguia desmantelar os avanços para um capitalismo de Estado conquistados pela aliança defensiva, desalojando os técnicos e colocando outros no seu lugar a fim de implementar políticas anti-estatais.

Toda essa dinâmica cíclica impulsionada por um movimento que vai dos agentes sociais para o Estado explicam o quadro de políticas públicas emanado desse Estado débil, sujeito - e condicionado em sua efetividade - a essa dinâmica pendular[40]. Naturalmente, as políticas econômicas setoriais de impacto espacial, apresentadas e analisadas a seguir, não podiam escapar a esta lógica perversa que caracteriza a sociedade e o Estado argentinos.

A partir do exposto, pode-se deduzir que, embora o eixo central de conflito, como destaca O'Donnell, não passe pela luta entre burguesia pampeana-burguesias regionais, as fases em que a aliança grande burguesia-burguesia regional pampeana dominou foram claramente prejudiciais aos interesses das regiões.

---

[40] O'Donnell, G., Op. Cit.

Durante a etapa do Estado liberal (1870-1930), como mostra Alimonda, a burguesia pampeana assume o controle do Estado nacional, liderando a unificação do país: esta classe nasce como "classe nacional" e vai modelando o país, o Estado e a própria sociedade nacional ao sabor de seus próprios interesses[41]. A relação desse Estado oligárquico com as regiões se manejava com base em "acordos" com os governadores, caudilhos surgidos do seio das oligarquias regionais, que normalmente estabeleciam relações de dominação sobre as restantes classes das regiões. Assim, os interesses desta fração de classe se confundem com os da Nação em seu conjunto, o que haverá de deixar uma marca profunda na constituição histórica da nossa sociedade e do Estado Argentino.

2. As políticas públicas dirigidas à promoção econômica regional em retrospectiva

A temática das desigualdades regionais na Argentina adquiriu maior importância desde o pós-guerra mas incluiu-se com maior força nos debates econômicos e políticos a partir da segunda metade da década dos cinqüenta. Em virtude disso - e como parte da estratégia sustentada pelo "desenvolvimentismo" - legislou-se no país em matéria de promoção de atividades econômicas (particularmente industriais) com a justificativa de que tal tipo de legislação devia constituir-se em instrumento que estimulasse o crescimento econômico das regiões extra-pampeanas, revertendo as tendências concentradoras do ponto de vista espacial.[42]

---

[41] Para uma análise pormenorizada do tema ver Alimonda, H., "Paz y administración" - "Ordem e Progresso" (Expansão exportadora e formas políticas na Argentina, 1860-1916 e no Brasil 1889-1930). Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo. 1982.

[42] A CEOAL também teve um importante papel na geração de políticas dirigidas à promoção de áreas e setores deprimidos nos países latinoamericanos, como foi assinalado no Capítulo II.

Ao se analisarem as políticas implementadas pelo Estado argentino em matéria de promoção regional com vistas a enfrentar o problema das desigualdades regionais nos últimos cinqüenta anos, observam-se claramente os seguintes traços[43]:

i) A inexistência de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

ii) A inexistência de leis de promoção regional propriamente ditas e a implementação de regimes de caráter mais amplo, habitualmente denominados como "de promoção industrial", nos quais têm-se estabelecido pautas e mecanismos promocionais para certas áreas e regiões do país, assim como para outros itens tais como pesca, construção, reflorestamento, produtos agrícolas obtidos fora da região pampeana, etc.

iii) Fora das normas gerais de efeito espacial houve poucos casos em que se legislasse para regiões específicas.

iv) A influência negativa na perpetuação da ação estatal como uma das características mais definidas da Argentina nos últimos cinqüenta anos: a instabilidade política.

v) Sob as circunstâncias referidas, a análise da "promoção regional" ou da "promoção econômica" nos remete à "promoção industrial".

Por isso, a seguir, será apresentada sucintamente a legislação de promoção industrial para o período 1920-1984 e avaliar-se-á globalmente seu impacto no desenvolvimento econômico das regiões argentinas no período[44], em especial, sua contribuição para a

---

[43] Lindenboim, J., Desarrollo regional y leyes promocionales. CEUR. Buenos Aires, 1987.

[44] A carência de bibliografia correspondente à análise das políticas dirigidas à esfera regional posterior a 1985 impediu de enumerar os corpos legais posteriores a essa data. De todos modos, as análises de Azpiazu, D. e Basualdo, E. na obra citada chegam até o final da década de oitenta e, por isso, na avaliação apresentada ao final, é seguida a opinião desses autores. Os corpos legais posteriores a 1984 não se mencionam em dito trabalho, mas os autores realizam uma avaliação da política de promoção industrial impulsada até finais da década. Considera-se o período 1920-84 como suficientemente amplo para permitir arribar a conclusões relevantes para os fins deste trabalho a respeito do papel do Estado no desenvolvimento regional do país.

diminuição das profundas disparidades entre a região pampeana e as regiões extra-pampeanas.

Com respeito às intervenções em outros setores importantes ao nível regional, tal como a agricultura, se apresentam sucintamente algumas políticas dirigidas à promoção de produtos agropecuários centrais para as economias regionais extra-pampeanas, tais como a cana-de-açúcar e o tabaco. Entretanto, vale a pena ressaltar que essas políticas foram concebidas em um enfoque setorial e não como políticas integradas de desenvolvimento regional. Na maioria dos casos, surgiram como respostas a reivindicações de determinados grupos sociais com influência política suficiente para conseguir uma ação estatal que os favorecesse. Embora estas políticas tenham tido um impacto no nível regional, elas não foram o fruto de uma estratégia de desenvolvimento regional explícita e consistente, emanada da esfera nacional; como já enunciamos na hipótese central deste capítulo, esta estratégia esteve ausente em todo o período analisado. Isto, finalmente, produz como saldo uma manutenção da concentração da atividade econômica em Buenos Aires e na região pampeana, e embora tenha se manifestado uma relativa desconcentração, em especial da atividade industrial, ao final dos anos setenta, o fenômeno não invalida a tendência prevalecente.

Desta maneira, resulta oportuno indagar sobre o papel e as possíveis articulações das forças sociais presentes na região pampeana e nas economias regionais e sua particular relação com o Estado. Trata-se de buscar as causas últimas desta impossibilidade da ação estatal de modificar significativamente as assimetrias prevalecentes no território nacional, ou seja, não se trata de limitar a análise do papel do Estado na problemática regional a partir das políticas que este gerou, mas de entender quais as forças que estiveram por trás das

políticas e por que e de que modo essas forças sociais facilitaram ou impediram uma mudança das tendências históricas prevalecentes, como foi analisado no começo deste capítulo.

a) A política promocional na Argentina

12:22 AM As duas vias básicas de ação postas em prática na Argentina no período têm sido:

i) A criação de infra-estrutura, de modo a promover o assentamento da população e a criar o contexto favorável à radicação de investimentos produtivos nas regiões.

ii) A indução da ação da iniciativa privada através da implementação de legislação promocional baseada em incentivos diretos (isenção de impostos, subvenções, etc.).

12:22 AM

a.1. Promoção industrial

a.1.1 Antecedentes do sistema de promoção industrial contemporâneo (1940-58)

Desde as primeiras décadas deste século, existiram vozes e interesses políticos preocupados em promover explicitamente a atividade industrial. Os primeiros projetos datam de 1922, 1926 e 1927, mas os mesmos não tiveram sanção legislativa. Devido às características do desenvolvimento estrutural descrito no Capítulo II, a indústria era ainda um setor marginal. A partir de 1930, com a mudança de etapa estrutural, a política

econômica busca tomar certas medidas protecionistas e de promoção da indústria interna, entre elas, o controle de mudanças, o Plano de Reativação de 1940, etc.

Entretanto, não existiu um sistema de promoção explícito até 1944. Este se materializou através do Decreto 14.630/44, regulamentado pelo Decreto 18.848/45. Isto equivale a dizer que as políticas explícitas de promoção industrial se originam durante o transcurso da Segunda Guerra Mundial, no quadro do debate político e econômico sobre a situação pós guerra. As normas não continham, praticamente, precisões relativas ao aspecto regional[45], como tampouco as tiveram os planos qüinqüenais do imediato pós-guerra (etapa peronista 1946-55). A fim de evitar o estancamento do processo industrial caracterizado pela substituição de importações de bens de consumo final, a promoção estava dirigida ao setor industrial, favorecendo especialmente o desenvolvimento do mercado interno.

O governo militar que desaloja Perón em 1955 tampouco chega a estabelecer uma política regional e nem sequer assenta as bases da mudança da política industrial, mudança originada na reversão do processo de substituição de importações neste período.

a.1.2 A promoção industrial de inspiração desenvolvimentista (1958-63)

Com o advento do "desenvolvimentismo" ao poder em 1958 (presidência de A. Frondizi), a preocupação com a temática regional no país surge com mais vigor no quadro das políticas desenvolvimentistas da época. Com base nas teorias dos "pólos de desenvolvimento" de Perroux[46], em moda naqueles tempos, desenvolve-se uma legislação

---

[45] A única especificação relacionada com o tema regional se referia à obrigação das empresas beneficiadas pela promoção de aceitar, em caso de tratar-se de estabelecimentos a instalar-se, o lugar de localização que determinasse o Ministério de Agricultura, de acordo com seu plano de política industrial.

[46] A teoria dos pólos de desenvolvimento foi enunciada por F. Perroux, mas se desprende dos conceitos keynesianos que implicam uma importante participação do Estado na atividade econômica, e o efeito

dirigida a atender a questão das agudas diferenças inter-regionais de renda e qualidade de vida.

Este governo, entretanto, não se colocou a necessidade do controle nacional da nova produção industrial. Ao contrário, pensava-se que a insuficiência de capacidade de acumulação interna devia suprir-se com a entrada de capitais externos, que complementassem o esforço nacional.

Por tal motivo, foram sancionados dois corpos legais: a lei 14.780 (destinada ao capital externo) e a lei 14.781 (destinada à promoção do capital nacional). A ênfase da ação governamental estava colocada no capital estrangeiro. A falta de aplicação da lei 14.781 de promoção industrial (sancionada em fevereiro de 1959) é indicador inequívoco da contradição de interesses no seio do próprio governo e da instabilidade política que é característica do caso argentino. A lei 14.781 buscava, acima de qualquer outro objetivo, complementar os benefícios dados aos investidores do exterior. Sobre a base destas duas leis, regeu-se a promoção industrial durante toda a década de 60 até princípios dos anos 70. Os corpos legais ditados durante esses doze anos, vinculados ao sistema de promoção industrial, são regulamentações gerais e parciais das mesmas. Uma diferenciação importante que, na opinião de alguns autores, define a ideologia do desenvolvimentismo é que, enquanto a lei 14.780 se regulamenta de forma imediata, a lei 14.781 teve que esperar trinta meses.[47]

---

multiplicador expansivo que sucede a certos investimentos originários. Segundo esta teoria, o Estado deve inclinar-se à instalação de pólos de desenvolvimento, selecionando atividades ("indústrias motrizes") e estabelecimentos e utilizando instrumentos de política econômica que assegurem sua propagação setorial ou espacial. Uma teoria derivada desta, também em voga na época, é a de A Hirschman sobre o "desenvolvimento desequilibrado", segundo a qual nos países subdesenvolvidos, sendo o capital um recurso escasso, deve-se orientar a investimentos setoriais e regionais capazes de ser beneficiários de economias externas e que tenham a característica de induzir ou desencadear importantes investimentos complementares. Hirschman, A., La estrategia del desarrollo económico. FCE, México, 1970.

[47] Ver Lindenboim. Op. Cit.

A lei 14.781 de promoção industrial foi uma norma ampla, que definia os objetivos e instrumentos de promoção a serem utilizados. Seu objetivo geral era "criar e manter as condições para o desenvolvimento integral e harmônico da produção industrial do país". Este se complementava com seis objetivos específicos: a) o equilíbrio da Balança de Pagamentos; b) o aproveitamento dos recursos atuais e potenciais do país; c) **a descentralização industrial**; d) aperfeiçoamento, ampliação e diversificação da atividade industrial; e) a promoção tecnológica na fabricação; f) as necessidades da defesa nacional, da saúde e da segurança pública. A lei limitou-se a estabelecer grandes linhas de política industrial, dando margem ao Poder Executivo para desenhar a promoção concreta e, por isso, não enumerava as atividades ou regiões promovidas.

Os instrumentos selecionados eram a liberação de direitos alfandegários para facilitar as importações de bens de capital; a proteção tarifária e a limitação ou suspensão das importações competitivas; tratamento cambiário preferencial para a exportação de produtos industriais; alocação preferencial de créditos para financiar projetos industriais; fornecimento preferencial de matérias primas e isenção de impostos por períodos determinados.

O primeiro decreto regulamentar da lei 14.781 data de junho de 1961. Durante os nove meses seguintes, ditam-se dezessete decretos regulamentares por setores ou regiões. Em meados de 1963, a lei foi novamente regulamentada a fim de reunir em um só texto a promoção especial de setores e regiões pelo decreto 5338. Este decreto teve breve vigência já que o novo governo constitucional estabelecido em outubro de 1963 o substituiu pelo decreto 3113/64. Isto significa que durante quase treze anos, desde 1958 até 1970, quando sancionou-se a lei 18.587, o sistema de promoção industrial se estruturou com base nas leis

14.780 e 14.781. Os setores promovidos nos decretos específicos foram os de siderurgia, petroquímica e celulose.[48]

Os beneficiários dos decretos mencionados eram empresas nacionais que instalaram suas unidades de produção sob condições de eficiência e rentabilidade. Os benefícios estabelecidos para as distintas atividades eram basicamente tributários e financeiros.

Com respeito à promoção regional até 1963, as áreas promovidas pelos decretos mencionados eram: a Patagônia, o NOA e a província de Corrientes. Nas três regiões promovia-se praticamente qualquer investimento, abarcando um amplo leque de atividades (indústrias químicas, metalúrgicas, pesqueiras, têxteis (lã), mineiras de extração, alimentares, da madeira, do couro, etc.) As principais medidas de promoção consistiam em isenções tributárias, financeiras e outras (prioridade para o fornecimento de insumos, etc.)

a.1.3 A promoção industrial de inspiração radical (1963-66)

A fim de unificar o sistema, em julho de 1963, ainda sob o governo de fato, ditou-se o decreto 5338/63 que teve curta vigência e nenhuma aplicação prática, dado que foi substituído pelo decreto 3113/64 do governo radical (presidência de A. Illia).

O sistema de promoção do radicalismo deu prioridade às atividades produtivas de capital nacional e à descentralização industrial.[49]

A principal inovação do decreto 3113/64 consistia na ênfase colocada na promoção espacial. Foram estabelecidas isenções e reduções diferenciadas em função da localização da

[48] Relacionavam-se também à lei 14.781 (embora não fossem regulamentares da mesma) os regimes de estímulo às atividades de reflorestamento e pesca marítima.

[49] Se bem tenha se mantido em vigência a lei 14.780 de Investimentos estrangeiros, a entrada e orientação do capital externo foram reguladas, motivo pelo qual diminuíram essas radicações no período.

atividade desenvolvida e do grau de integração das atividades promovidas. Podiam ser beneficiárias destas medidas as novas explorações ou a ampliação das existentes, de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no país. As atividades promovidas eram siderurgia, petroquímica, reflorestamento, pesca, indústrias de mineração (a exceção de petróleo e gás) e indústria da construção de casas populares.

Em relação à descentralização industrial, o decreto introduziu como novidade a exclusão dos benefícios promocionais para as novas atividades que se estabeleceram na Capital Federal e nos 19 partidos da Grande Buenos Aires. A promoção regional se estruturou com base em três zonas especialmente promovidas: a Patagônia, o Noroeste e a Província de Corrientes, coincidentes com a promoção do período anterior. Dentro destas zonas fomentavam-se todas as atividades que industrializassem produtos naturais originários das mesmas e/ou contribuíssem para incrementar exportações ou substituir importações. Os instrumentos de promoção consistiam basicamente em isenções tributárias.

a.1.4 A promoção industrial no período da "Revolução Argentina" (1966-73)[50]

A filosofia que animou a política econômica instrumentalizada no período 1966-73, sob um novo governo de fato, chamou-se "eficientista". Ela consistia em dar prioridade ao desenvolvimento de atividades industriais de maior complexidade, de capital nacional ou não, que tendessem para a integração e para a modernização do aparato produtivo. Isto implicou a mudança de ênfase da política radical de favorecer empresas nacionais, tendendo à descentralização espacial.

---

[50] Ferrucci, R., Op. Cit.

Mantiveram-se as leis e decretos gerais do período anterior, embora modificados parcialmente; a diferença operou mais ao nível de decisões administrativas. Esta situação não se alterou nem quando, ao final do período, ditaram-se dois corpos legais: a lei 18.587 de 1970 e a lei 19.904 de 1972. Isto foi assim porque ambas as leis não chegaram a regulamentar-se e, portanto, não tiveram aplicação prática.

A lei 14.780 de investimentos estrangeiros, embora anulada pela lei 18.587 em 1970, teve importante vigência empírica em todo o período. O mesmo ocorreu com o decreto 3113/64 que regulamentava em geral a promoção para o capital nacional.

Do ponto de vista setorial, promulgou-se um novo decreto sobre petroquímica. Do ponto de vista regional, estabeleceram-se novos regimes especiais para as províncias de San Juan, Tucumán e o Território de Tierra del Fuego, de grande importância empírica e doutrinária.

Pela lei 19.375 do ano 1971, estabeleceu-se um sistema de promoção para a província de San Juan, conhecido como Plano Huarpes, que excluiu essa província do decreto geral 3113/64. Os considerandos da lei mencionavam a falta de diversificação produtiva provocada pela monocultura e pela elevada taxa de desemprego. Definiu-se como insuficiente a promoção nacional e previram-se, em conseqüência, benefícios reforçados - fiscais, creditícios, em insumos, etc. - às empresas que aí se radicassem. A novidade foi que a autoridade de aplicação do sistema era uma Comissão mista de autoridades nacionais e provinciais.

O caso da província de Tucumán é mais transcendente, tanto pela situação que o originou (o fechamento de vários engenhos açucareiros, em conseqüência da política eficientista, de grande impacto no emprego) quanto pelos investimentos dirigidos (?) ao

mesmo. Entre 1966 e 1972, ditou-se uma série de leis voltadas à reativação econômica da província, tais como a 17.010 (que pôs em marcha o Operativo Tucumán para levar a cabo a transformação agro-industrial na província) e o decreto 260/68 que proporcionava diversas isenções de impostos às empresas radicadas ou a se instalar. As leis 18.202/69 e 19.615/72 ampliaram os benefícios do regime, o que redundou em um importante acúmulo de projetos orientados à província, em detrimento de outras áreas do país.

Algo similar ocorreu no então território de Tierra del Fuego, Antártida e ilhas do Atlântico Sul. Através da lei 19.640/72 criou-se uma "área aduaneira especial" (a chamada "Ilha Grande") e uma zona franca (o resto do território), pela qual as explorações residentes eram liberadas de todo imposto nacional. Com respeito à Ilha Grande, a mais importante economicamente dentro do território, eximiu-se de impostos suas importações e exportações, sempre que estas últimas fossem objeto de uma transformação substancial ou se enquadrassem nos "casos especiais" (que incluíam conserto, montagem, etc.). Este regime proporcionou benefícios bastante diferenciados com relação ao resto do país. A seu amparo criaram-se empresas que, importando o grosso das matérias primas, realizavam pequenas transformações, evitando assim o pagamento de encargos fiscais (tributárias e aduaneiras). Por esta razão, o sistema tem sido criticado tanto no ponto de vista da eficiência em geral, como no da eqüidade fiscal, sobretudo pelas demais províncias patagônicas.

Entre 1970 e 1973, ditaram-se duas leis gerais de promoção industrial: a 18.587 em 1970 e a 19.904 em 1973. Sua incidência na configuração do setor industrial foi nula porque nenhuma das duas foi regulamentada. Na prática, manteve-se em vigência o decreto 3113/64. A novidade da lei 18.587/70 consistiu na substituição do sistema de promoção zonal pelos "pólos de desenvolvimento e segurança", sobre a base da promoção do

investimento e da concentração e adequado planejamento da obra pública. A lei 19.904/72 tinha por objetivo consolidar o setor industrial existente, a descentralização industrial, o desenvolvimento regional e o apoio às áreas de fronteira.

a.1.5 A promoção industrial justicialista (1973-76)

Ao assumir o novo governo constitucional, em 1973, de clara tendência populista e "intervencionista", ditam-se novas leis de promoção industrial e de investimentos estrangeiros. Estas são a 20.560 e a 20.557, respectivamente.

A nova legislação marcadamente possui afinidades doutrinárias com aquelas presentes nos documentos elaborados no período anterior, superando-as, no entanto, por uma opção da política econômica em favor de um modelo próprio de crescimento sustentado e redistribuição da renda com controle nacional da produção. Atribui-se ao Estado o papel central de orientador e ajustador da atividade econômica, redistribuidor de riqueza e importante produtor de alguns bens e serviços.

Dentro desse contexto filosófico, sancionou-se em 1973 a **lei 20.560 de promoção industrial**, que anulou todo o sistema anterior.

A lei tinha os seguintes objetivos gerais: a) promover a independência científico-tecnológica e econômica do país; b) atingir um elevado crescimento industrial; c) harmonizar os objetivos de promoção industrial com as necessidades sócio-econômicas da população; d) preservar o meio ambiente; e) estimular setores industriais que substituíssem importações ou exportassem manufaturas; f) melhorar a estrutura de custos das empresas; g) assegurar o

desenvolvimento de indústrias para a defesa nacional; h) fortalecer a pequena e média empresa; i) criar condições para favorecer o investimento e a capitalização industrial.

Em matéria de promoção regional se propôs a: a) realizar a descentralização geográfica das atividades industriais, promovendo seu estabelecimento em áreas de desenvolvimento; b) apoiar a instalação de indústrias em áreas de fronteira; c) alcançar o pleno emprego da mão-de-obra industrial; d) incentivar o aproveitamento dos recursos naturais das regiões, mediante a industrialização nas zonas de origem.

Os beneficiários desta lei eram as empresas de capital nacional. Os instrumentos de promoção eram de ordem geral: contribuições do Estado via certificados de promoção industrial, participação do Estado em empresas beneficiadas, facilidades na promoção de insumos, assistência tecnológica e benefícios por impostos às empresas e investidores.

Os ramos industriais beneficiados foram a indústria petroquímica, siderúrgica e florestal.

Não havia neste corpo legal normas especiais de orientação a determinadas regiões.

Por sua vez, a lei 20.557, de radicação de capital estrangeiro, atribuía aos investimentos externos um papel marginal e os submetia a uma rigorosa regulamentação, ao invés de dar incentivos para novas radicações.

a.1.6 A promoção industrial no "Processo de Reconstrução Nacional" (1976-82)

A nova política econômica posta em marcha em 1976 significou uma mudança total na política de promoção industrial, que passou a orientar-se segundo critérios "eficientistas".

Em 1977, sanciona-se a lei 21.608 de promoção industrial, cujo objetivo geral era promover a expansão da capacidade industrial do país, fortalecendo a participação da empresa privada no processo. Os objetivos específicos eram: a) animar o desenvolvimento regional; b) fomentar a melhoria da eficiência da indústria por meio de sua modernização, especialização, integração, fusão, "cuidando para não facilitar o estabelecimento de um poder oligopólico"; c) propiciar a instalação de atividades industriais em áreas de fronteira; d) impulsionar o desenvolvimento de indústrias necessárias para a segurança e a defesa nacional; e) facilitar a transferência de indústrias localizadas em zonas de alta concentração urbana.

Os tipos de atividade promovidos eram definidos de forma genérica: que fabricassem produtos básicos ou estratégicos, que substituíssem importações ou aumentassem exportações, que transformassem matérias primas zonais, que possuíssem alto efeito multiplicador em áreas de alta desocupação, que se auto-sustentassem depois de esgotado o período de promoção.

A lei beneficiava igualmente empresas nacionais e estrangeiras. Os instrumentos de promoção eliminaram alguns itens importantes para a lei anterior, tais como as contribuições do Estado, subsídios de todo tipo e créditos preferenciais. Eles consistiam em: isenções tributárias e alfandegárias (para importação de bens de capital), facilidades para a compra ou locação de bens do Estado, restrição temporária à importação de bens similares e fixação de direitos de importação de mercadorias similares às produzidas pelas empresas promocionadas. A lei não estabelecia áreas ou setores a serem beneficiados, tarefa delegada à respectiva regulamentação. Somente proibia a instalação de novas atividades na Capital

Federal e excluía dos benefícios promocionais as novas atividades industriais na área compreendida em um raio de 60 km da Capital Federal e nas cidades de Córdoba e Rosário.

Em agosto de 1977, foi sancionado o decreto 2541/77, que regulamentava a lei 21.608, o qual derivava a promoção regional a normas específicas. Entretanto, poucas foram as normas legais específicas referidas às distintas jurisdições políticas sancionadas durante os quatro anos seguintes. Além do mais, as mesmas referiram-se não a regiões, mas a províncias específicas e em função de situações conjunturais e/ou pressões das próprias províncias. Assim, durante o período 1977-84, seguiram em vigência os seguintes corpos legais: o decreto 922/73 (que estabelecia as características da promoção regional em geral) e decretos que estabeleciam os regimes promocionais das principais regiões em desenvolvimento, entre elas o NEA (Decreto 575/74); NOA (Decreto 2140/74) e Patagônia (decretos 1237 e 1238/76).

As leis 19.614 (província de Tucumán), 19.375 (província de San Juan) e 19.640 (Territorio Nacional de Tierra del Fuego) estabeleciam, por sua vez, os regimes promocionais para as províncias simples.

Os novos corpos legais afetaram o sistema de promoção das províncias de La Rioja, San Luis, Catamarca e San Juan. Na realidade, existiu um corpo legal básico referente à província de La Rioja (lei 22.021), estendido depois às províncias de San Luis e Catamarca (lei 22.702) e à província de San Juan (lei 22.973).

A lei 22.021 de promoção industrial para a província de La Rioja teve grande transcendência prática por duas razões. Em primeiro lugar, pelos importantes benefícios diferenciais dados às atividades instaladas e a se instalarem nesta província, em relação às do resto do país. Em segundo lugar, porque a autoridade de aplicação, ao menos para a maior

parte dos projetos, é o Poder Executivo da província e não um organismo nacional. Por estas duas razões, o sistema obteve importantes êxitos nesse processo de radicação e não menos importantes críticas de outras jurisdições, principalmente das províncias limítrofes.

Com respeito a esses aspectos, alguns especialistas[51] consideram que a falta de compatibilização global da promoção através de organismos nacionais é decididamente criticável. Desta forma, cria-se uma grande discriminação entre as distintas jurisdições, o que promove ineficiências na alocação de recursos, com graves efeitos inclusive sobre a desigualdade regional que se pretende mitigar.

Os beneficiários da lei 22.021 eram as explorações pré-existentes e novas dos setores agropecuário, turístico e os chamados "pedidos especiais"[52]. Eram também beneficiários os investidores nas explorações promovidas. Os benefícios concedidos baseavam-se especialmente em isenções e diferimentos tributários. Vale a pena destacar que, do ponto de vista fiscal, a lei era muito mais ampla do que a maioria dos corpos legais instrumentados até esse momento, o que justificou o êxito do sistema e os pedidos de extensão dos benefícios por parte das províncias limítrofes, pedidos que foram concedidos às províncias de Catamarca, San Juan e San Luis, como já foi mencionado.

a.2 Traços das políticas de promoção e impactos na esfera regional

As mudanças de orientação - tanto globais como específicas - estreitamente associadas à instabilidade política e sócio-econômica marcaram todo o período a que fizemos referência. Daí que estes aspectos devam ser incorporados na avaliação das aptidões

[51] Ver Ferruci, R., Op. Cit.
[52] Principalmente minifúndios e terras entregues pelo Estado provincial a preços subsidiados.

desconcentradoras das políticas implementadas. A falta de continuidade do sistema de promoção industrial, tanto em termos de objetivos, beneficiários, ramos produtivos ou regiões, é notória e é um reflexo da constante mudança do signo político dos mentores das sucessivas etapas descritas. Este fenômeno de alternância entre modelos de inspiração liberal e modelos "dirigistas", conhecido como "pendular", impede a efetividade das políticas públicas, neste caso, aquelas dirigidas à obtenção de um desenvolvimento espacial mais harmônico. Como veremos a seguir, **isto redunda em um impacto limitado na desconcentração da atividade econômica de modo significativo.** Deste modo, se em 1935 o universo de províncias atrasadas (excluindo-se a Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza e Santa Fé) gerava apenas um 15% do valor industrial agregado, quatro décadas mais tarde ele reduzia ainda mais sua já exígua participação para menos de 10%.[53]

A fim de medir os efeitos desconcentradores da atividade industrial a partir da legislação promocional revisada, têm sido utilizados os montantes de investimento autorizados sob o amparo desses corpos legais, para dois grupos de zonas[54] : um denominado zona avançada (integrada por Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba) e outro zona em desenvolvimento (integrada pelas regiões NOA, NEA, Cuyo e Patagônia).[55]

Como se deduz da observação do Quadro 1 do ANEXO IV, a participação da Zona Avançada no total do investimento aprovado no período 1958-1981 é de 52%. Entretanto, foi para a Zona em Desenvolvimento que se autorizou 47.7% dos investimentos promocionados. Desse modo, pode-se concluir que, neste ponto, o sistema de promoção

---

[53] Ver Lindenboim, J., Op. Cit., pag. 10. Corresponde a dados publicados no boletim Techint No. 219, julho-setembro 1980.

[54] Ferruci, R., Op. Cit.

[55] O uso do investimento autorizado ao amparo dos sucessivos regimes constitui a única informação disponível para analisar os resultados destas políticas, dado que não existe informação sobre o investimento efetivamente realizado; por isso, deve-se levar em conta as limitações de base estatística nas conclusões obtidas.

industrial nacional não tem cumprido uma das funções pré-estabelecidas na legislação, a de descentralizar espacialmente o investimento.

Entretanto, podem-se identificar duas etapas diferenciadas: a primeira, entre 1958 e 1972, de tendência à concentração espacial do investimento promocionado na Zona Avançada e a segunda, a partir dessa data, de tendência inversa. Isto se deve às diferentes orientações dos corpos legais: de uma falta de orientação total nos primeiros anos do período passa-se a uma explícita orientação regional. Essa tendência começa com o decreto 3113/64 do governo radical, que excluiu a Capital e a província de Buenos Aires das áreas promocionadas.[56]

Por meio da observação do Quadro 2 do ANEXO IV, pode-se deduzir, mais uma vez, a quebra das tendências no sistema de promoção industrial argentino em 1973. Antes dessa data, a Zona Avançada (com exceção de Santa Fé) recebeu a maior parte dos investimentos autorizados (67%). A Zona em Desenvolvimento recebeu a maior parte (82%) dos investimentos autorizados depois de 1973.

A fim de avaliar a relevância do investimento realizado sob o amparo do sistema promocional visando a reorientar as tendências concentradoras da atividade econômica nacional, comparam-se, a seguir, os montantes totais de investimento autorizado com os montantes de investimento e ocupação totais do período analisado.

Da observação do Quadro 3 do ANEXO IV, deduz-se a escassa participação dos investimentos promocionados no total dos investimentos em equipamentos duráveis de produção.[57] Para o conjunto do período, ela foi de 7.48%, embora se marque por oscilações

---

[56] Considera-se uma defasagem temporal em torno de quatro anos desde a promulgação dos corpos legais até a autorização dos respectivos investimentos.

[57] O sistema de contas nacionais contabiliza o investimento bruto interno fixo, que inclui o investimento em construções e o investimento em equipamento durável de produção. Esta última variável tem sido tomada para a quantificação do investimento, dada sua maior correspondência com o tipo de investimentos

nos diversos qüinqüênios. Os qüinqüênios que superam o valor médio são 1958-62 e 1973-77. Os demais se encontram significativamente abaixo.

Tomando por base as considerações precedentes, conclui-se que os investimentos ocorridos sob o amparo do sistema promocional são insignificantes em termos de valores totais. A maior parte dos investimentos tem se produzido em função de condicionantes que, basicamente, surgem da atividade econômica pré-existente, sendo, portanto, independentemente desse instrumento de política econômica.

Com respeito ao impacto do sistema de promoção industrial de empregos segundo regiões, da informação do Quadro 4 do ANEXO IV se deduzem as escassas possibilidades do sistema para transformar a situação pré-existente, já que em quase oito anos (1974-881) conseguiu-se apenas programar empregos em menos de 3% do estoque existente no Censo Industrial de 1974. Desse quadro se deduz a importância desigual que o emprego programado nos projetos de promoção industrial possui para ambas as zonas. Para a Zona Avançada, o emprego planejado é totalmente insignificante em relação ao estoque inicial. Isto é assim em função da escassês do emprego programado nos investimentos e do volumoso estoque inicial. Ao contrário, para a Zona em Desenvolvimento, o emprego programado aparece, em termos relativos, como mais importante. Se o que fora então programado tivesse sido efetivado, emprego inicial ter-se-ia incrementado alcançando, em 1981, 15% do estoque de emprego na Zona em Desenvolvimento em 1974. Entretanto, a relevância do emprego gerado pelas indústrias da Zona em Desenvolvimento é limitada no total nacional: apenas 2.26% da mão-de-obra ocupada na indústria em 1974 conseguiu estar empregada nas regiões mais atrasadas ao final do período 1974-81.

---

incentivados pelo sistema de promoção. As construções correspondem em uma elevada proporção a moradias, não sendo, portanto, consideradas.

Embora esta seja apenas uma aproximação, é possível observar o escasso impacto, ao nível nacional, da política de promoção na alteração do rumo das tendências de investimento e de emprego pré-existentes ao período.

Com base nos dados aqui apresentados, pode-se observar claramente a manutenção da concentração espacial da atividade produtiva. Em geral, a respectiva legislação tem privilegiado o uso de estímulos que tendem a diminuir a função de custos das empresas. Paulatinamente, têm aparecido, nas normas legais, instrumentos (tais como contribuições estatais aos próprios investimentos, dotação de infra-estrutura necessária para a re-alocação industrial fora da área central) que poderiam ter derivado em um certo processo descentralizador. Entretanto, é ainda mais verdadeiro que dificilmente seria eficaz uma política essencialmente oscilante, enquadrada em um contexto globalmente instável, de lento crescimento - às vezes nulo ou negativo - e com predomínio quase contínuo dos setores mais tradicionais, não precisamente interessados em um desenvolvimento efetivo e independente.

A inaptidão da legislação promocional para a desconcentração espacial e o fortalecimento e desenvolvimento das regiões "marginalizadas" na Argentina, no referido período, não se deve, necessariamente, ao seu conteúdo específico mas sim, a um âmbito de maior significação: o da sociedade e seu funcionamento global. 12:22 AM

As políticas implementadas na esfera de competência provincial, cuja análise escapa às possibilidades deste trabalho[58], não podiam ficar à margem de tais processos. Na busca de paliativos da difícil situação das comunidades regionais, as legislações provinciais concorrem entre si, na tentativa de atrair novos investimentos através da promoção de quase qualquer

[58] Para informação sobre as políticas promocionais emanadas da esfera provincial, ver Lindenboim, J., Op. Cit. Citam-se aqui as conclusões deste autor a respeito dos impactos da política promocional provincial.

atividade por meio dos maiores estímulos possíveis. O resultado é que tais tentativas acabam por anular-se mutuamente e, portanto, para o potencial investidor, resulta praticamente indiferente a eleição de uma ou outra área. Voltarão a tomar força as economias de aglomeração ou, no máximo, os estímulos provenientes das normas de nível nacional.

Da conjunção da legislação nacional e provincial não se pode esperar, portanto, que se constituam fatores efetivos de promoção regional, sobretudo se se pensa esta conjunção enquanto política que vise a uma significativa desconcentração da atividade econômica e que permita níveis mais homogêneos de atividade nos distintos espaços regionais do país.

Embora se anunciasse um processo incipiente de desconcentração espacial para finais da década de setenta, vale a pena destacar que, segundo Azpiazu e Basualdo, os tradicionais centros industriais do país continuam gerando mais de dois terços da produção manufatureira nacional.[59]

Além do mais, segundo destacam esses autores, a política de promoção industrial não respondeu a uma estratégia nacional de desenvolvimento setorial ou regional; ao contrário, esteve sujeita às políticas de diversificação de grandes grupos econômicos, beneficiários destas políticas após 1976, sob o amparo do Regime Militar.

Conforme foi assinalado no Capítulo II, o processo desindustrializador argentino deu-se de maneira concomitante com um processo de concentração da propriedade industrial de magnitude. Como as indústrias promovidas depois da segunda metade da década de 70 foram preponderantemente capital-intensivas, seus impactos no emprego regional não foram significativos.[60]

---

[59] Azpiazu, D. e Basualdo, E., Op. Cit. Os dados não se mencionam no trabalho destes autores, mas os mesmos referem ao documento: CFI/CEPAL, Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. Buenos Aires, 1987, ao qual não se teve acesso para realizar este trabalho.

[60] Artana, D., La promoción económica en la Argentina. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1991.

Em conclusão, da análise da política de promoção industrial no país para um período de quase duas décadas - em sua qualidade de principal instrumento de política de promoção do desenvolvimento regional - se deduz que o papel do Estado tem sido muito fraco para poder reorientar a atividade econômica para o amplo espaço regional extra-pampeano que abarca, aproximadamente, dois terços do território nacional e, no entanto, reúne ainda apenas um terço da população nacional. As tendências demográficas evidenciam essa falha da ação estatal na consecução de um desenvolvimento integral e harmônico no país.

b. Promoção agrícola regional

Como foi analisado no Capítulo II, durante a fase de industrialização por substituição de importações, as economias regionais extra-pampeanas basearam seu desenvolvimento no abastecimento de um mercado interno em crescimento que, espacialmente, estava concentrado na principal área receptora da atividade industrial, a região pampeana. Assim, ao nível da região extra-pampeana, algumas produções regionais surgiram e foram ganhando importância crescente. Entre as de maior importância estão a cana-de-açúcar no NOA e o tabaco no NOA e no NEA, a vinha e a vitivinicultura em Cuyo, o chá, a erva-mate e o algodão no NEA e a produção de maçãs e pêras no Alto Vale do Rio Negro.

O Estado teve um papel importante na promoção de muitas destas atividades agrícolas regionais. Desde o início, o Estado foi criando condições para seu desenvolvimento: de maneira indireta, através da construção e melhoria de infra-estrutura para facilitar os deslocamentos de produtos e insumos ou, de maneira direta, através da

proteção das diversas atividades fazendo uso de instrumentos de política econômica (em matéria tarifária, tributária, creditícia, tecnológica, etc.).

Dois produtos importantes ao nível regional resultaram especialmente da influência da ação estatal: o tabaco e a cana-de-açúcar. Estes tornaram-se produtos de impacto especial nas regiões NEA e NOA, tanto pelos níveis de renda produzidos como pela sua importância na geração de emprego, dado que ambas são culturas altamente mão de obra-intensivas. A seguir, serão apresentadas as principais ações do Estado nestas duas atividades chaves do espaço regional extra-pampeano.

Um estudo detalhado das intervenções públicas no setor agropecuário e agro-industrial extra-pampeano escapa às possibilidades e aos objetivos deste trabalho. Por tal motivo, selecionamos dois produtos de peso ao nível regional a fim de analisar o papel desempenhado pelo Estado na promoção da atividade econômica no espaço extra-pampeano. Ambos os casos estão desenvolvidos no ANEXO V.

Os exemplos da cana-de-açúcar e do tabaco permitem mostrar a ausência permanente, ao longo de várias décadas, de um enfoque integrado da problemática regional nas políticas do Estado: prevaleceram intervenções estatais segundo um enfoque setorial, sem terem contemplado a possível coordenação ou integração das medidas promocionais e sem terem tomado como ponto de partida a análise das potencialidades de cada região de modo a conceber políticas diferenciadas dirigidas a determinadas regiões em função de possibilidades distintas, claramente identificadas.

Em conclusão, **o exposto sobre a promoção industrial e agrícola torna visível a falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento das regiões.**

Tudo isso tem como saldo o fato do Estado não ter refletido os interesses provinciais, o que redunda na falta de uma política para o desenvolvimento das regiões extra-pampeana. O resultado é que, por um lado, implementam-se medidas em favor das regiões, mas as mesmas não conseguem chegar à plena implementação pela mudança de aliança governante; por outro lado, como no período pós-76, implementa-se uma política de desconcentração industrial, mas a mesma beneficia os interesses da grande burguesia - ou dos chamados "grupos econômicos" -, que desvia porções de excedente para as províncias promocionadas a fim de maximizar a taxa de lucro.

No balanço final, a tendência dominante é a de concentrar os benefícios derivados da ação estatal na região pampeana, como o provam as políticas dirigidas a promover a industrialização do país e a modernização da agricultura pampeana; ações centrais do projeto do Estado argentino ao longo deste século, que explicam também a manutenção da concentração do poder político e econômico em Buenos Aires e na região pampeana até os nossos dias.

Como vimos no início deste capítulo, isto se deve, em grande medida, ao modo com que as forças sociais, em sua particular relação com o Estado, alimentaram este fenômeno. E m outras palavras, poderíamos dizer que no país se sucederam estilos de desenvolvimento que sempre sancionaram a hegemonia pampeana em detrimento do interior do país. A situação crítica que as regiões atravessam na atualidade é, em grande parte, fruto dessa circunstância em que as relações sociais reproduzem dinamicamente a situação de partida. Como veremos no Capítulo IV, o programa de reformas do governo Menem agregará novos desafios a velhos problemas.

CAPÍTULO IV

O problema regional na atualidade

1) A política econômica do governo Menem: o Plano de Convertibilidade. Abertura econômica, integração regional e ajuste estrutural como condicionante do desenvolvimento regional

A economia argentina experimentou uma evolução favorável durante os primeiros anos de vigência do Plano de Convertibilidade implantado em abril de 1991. O maior êxito reside na queda da taxa de inflação, que foi de 7.4% em 1993, 3.9% em 1994 e 2.0% em 1995. A Argentina é um país que tem-se caracterizado pelas suas altas taxas de inflação nas últimas três décadas, tendo chegado a situações hiper-inflacionárias que culminaram em julho de 1989 quando a taxa de inflação chegou a 200% ao mês.

A partir do lançamento do Plano, o produto cresceu a uma taxa de 8.7% em 1992, 6% em 1993 e 7.1% em 1994. Entretanto, esta tendência de crescimento viu-se interrompida em 1995 quando o produto caiu a uma taxa de 4.3% anual

Estas tendências se manifestaram como resultado do efeito combinado do programa de estabilização e das reformas estruturais levadas a cabo desde a tomada do poder pelo governo Menem em 1989. As principais reformas introduzidas foram: a) a reforma do Estado (que inclui o programa de privatizações de empresas públicas e as reformas tributária e monetária); b) a abertura da economia; c) a reforma dos mercados e a organização econômica; d) a consolidação e a reestruturação da dívida pública interna e externa.

A seguir serão apresentados os principais componentes da reforma econômica do atual governo.

a) A Reforma do Estado

Em agosto de 1989, o Poder Legislativo Nacional sanciona a Lei de Reforma do Estado (No. 23.696) que constitui o ponto de partida do ordenamento das finanças públicas e da redefinição das tarefas a serem desenvolvidas pelo setor público. Segundo o discurso oficial, estas reformas econômicas visam a eliminar as múltiplas regulações, subsídios e privilégios que prevaleciam nas relações econômicas. Os principais instrumentos utilizados foram: o Programa de Privatizações, as reformas tributária e monetária, a transferência às províncias da prestação da maioria dos serviços públicos sociais e os de natureza local e a especialização do Estado Nacional no cumprimento das chamadas "funções indelegáveis" (justiça, segurança, defesa, relações exteriores, saúde, previdência social, preservação do meio ambiente, promoção da ciência e da tecnologia, defesa da concorrência, regulação dos monopólios e investimento em infra-estrutura social e setores não privatizados).

Entre 1989-1993, o governo argentino desenvolveu um vasto programa de privatização da maioria das empresas públicas nacionais, ingrediente fundamental do processo de reforma do Estado. De acordo com a visão oficial, as empresas públicas argentinas haviam mostrado secularmente resultados deficitários, em grande medida devido à existência de um complexo contexto regulador, à submissão a múltiplos objetivos extra-econômicos (redutos de desemprego disfarçado, fortalecimento do poder sindical) e à presença de um inadequado quadro gerencial, tudo o que conformava um quadro econômico-financeiro altamente deficitário.

A possibilidade de regresso a uma via de rentabilidade devia, segundo a concepção oficial, assentar-se em três pilares básicos: a desregulamentação, a disponibilidade de uma importante corrente de fundos de financiamento a longo prazo e a incorporação de uma eficiente burocracia gerencial.

O Programa pretendia a consecução dos seguintes objetivos: redução do déficit fiscal por redução de transferências e incremento da arrecadação das firmas, incentivo ao ingresso de capitais que resultassem em melhorias tecnológicas, incrementos de produtividade e qualidade dos serviços prestados, redução do custo dos serviços básicos que incidiria na diminuição dos setores produtivos e cestas de consumo familiar, contribuição ao fortalecimento do mercado de capitais, a partir da venda de ações das empresas privatizadas no mercado de valores e instrumentação de programas de propriedade participada.

O Programa de Privatizações abarcou a maioria das empresas públicas do Estado Nacional e uma ampla faixa de setores econômicos que inclui o serviço telefônico, elétrico, água, gás, indústrias petroquímicas, navais, de aço, concessão dos serviços de transporte aéreo, trens, portos e estradas. O processo, que deveria atingir o auge em 1995, tem sua fase final na privatização parcial do serviço de correios, centrais hidroelétricas e instalações nucleares, portos e aeroportos, linhas de trem, concessão do sistema de pedágio das estradas de acesso à cidade de Buenos Aires, assim como a privatização de empresas provinciais de energia, obras e serviços sanitários e outros serviços.

Várias têm sido as formas de transferência: venda de ações, concessão e contrato de associação. Isto tem fornecido um importante fluxo de fundos ao setor público assim como o resgate de uma porção significativa da dívida pública: US$ 5.596 milhões em dinheiro,

US$ 4.499 milhões em títulos públicos e US$ 1.571 milhões em passivos transferidos aos novos proprietários ou concessionários.[61]

A fim de manter a função fiscalizadora do Estado em matéria de tarifas, qualidade de serviços, etc. e para o eficiente funcionamento da economia, têm-se constituído Entes Reguladores nos setores de atividade essenciais. Os principais entes criados são: Comissão Nacional de Telecomunicações, Ente Nacional Regulador de Eletricidade, Ente Tripartido de Obras e Serviços Sanitários, Órgão de Controle de Concessões Viárias, Comissão Nacional de Correios e Telégrafos, Comissão Nacional de Regulação Ferroviária, Ente Regulador de Portos e Autoridade de Transporte da Área Metropolitana de Buenos Aires.

Com respeito à reforma tributária, os pilares sobre os quais têm sustentado esta reforma são: a luta contra a evasão, a ampliação da base disponível, a simplificação do sistema tributário (baseado nos impostos ao valor agregado, ganhos das empresas e às rendas e ativos pessoais), a substituição por tributos mais neutros na alocação de recursos (que não causem distorções sobre os preços) e a permanência das normas para uma melhor aplicação das mesmas. As reformas introduzidas pretendiam a redução dos impostos e subsídios que pudessem causar distorções de preços e uma maior racionalização da política comercial externa, com a única limitação de manter o equilíbrio fiscal e o respeito aos compromissos internacionais.

As medidas básicas adotadas foram: a sanção do regime penal tributário (Lei 23.771 de 2/90), modificações do quadro organizacional da Direção Geral Impositiva, reforma da Administração Nacional de Aduanas e o pacote de reformas de outubro de 1992 que inclui a anulação de subsídios e reembolsos a empresas da Patagônia, redução progressiva de

[61] Dados de maio de 1993.

subsídios a empresas de Terra do Fogo e a limitação de subsídios de promoção industrial e regional (San Luis, San Juan, Catamarca e La Rioja).

Como resultado, os recursos tributários tiveram um incremento significativo. Os fatores explicativos deste comportamento têm sido o aumento do nível de atividade, as mudanças introduzidas em matéria tributária e as melhorias realizadas na administração da arrecadação. Assim, a arrecadação do imposto de renda em 1993 aumentou para 79% em termos nominais, a taxa estatística, 120% e o IVA e impostos sobre os salários 21 e 24% respectivamente.

Vale a pena destacar que a estrutura de arrecadação de impostos mostra uma notável simplificação (concentração em poucos tributos) mas também um acentuado viés regressivo. Com efeito, quatro impostos (sobre a renda, sobre as importações, sobre o valor agregado e sobre a folha de pagamento) representavam quase 87% dos recursos tributários totais no quarto semestre de 1993. O IVA e as contribuições sobre os salários para a previdência social, por sua vez, somavam 69.5%.

De acordo com dados oficiais e extra-oficiais de finais de 1993, o governo teria cumprido as metas prometidas ao FMI no que diz respeito ao resultado operativo e primário do setor Público Não Financeiro. No entanto, este êxito na gestão fiscal do Governo é, conforme previa o pacto com o Fundo, resultado de uma contração do gasto público, em particular no nível do investimento, que seria um 27% inferior e do fato de se considerar como não tributária a renda proveniente de privatizações, aplicação de reservas internacionais e venda de ativos públicos. Apesar de tudo, isto não se mostrou suficiente, já que foi preciso apelar para uma redução do gasto público corrente de aproximadamente 3% do PIB, assim como do investimento.

O governo estaria tentando minimizar o fato de que a obtenção dos recursos fiscais para atender os juros das dívidas interna e externa continua dependendo, em uma elevada proporção, das privatizações.

Por último, cabe assinalar que apesar do cumprimento além do previsto em matéria operativa e primária, o resultado global - deduzidos os pagamentos de juros internos e externos - foi inferior em aproximadamente 800 milhões de dólares ao comprometido com o FMI.

A reforma monetária se materializa com a sanção da Lei de Convertibilidade (Lei 23.928 de 3/91) pelo Congresso. Através da mesma declara-se a convertibilidade do austral com o dólar americano de A 10000 por US$ 1 a partir do 1 de abril de 1991. A âncora da paridade cambiária (indexador de fato em uma economia dolarizada como a argentina) gera uma substancial reversão das expectativas inflacionárias.

Segundo a lei, o Banco Central é obrigado a vender as divisas que o mercado requerer nessa relação. As reservas internacionais de livre disponibilidade (ouro e divisas estrangeiras) devem ser equivalentes como mínimo ao 100% da base monetária (constituída pela circulação monetária, depósitos à vista, em conta corrente e em contas especiais das entidades financeiras do Banco Central). A Lei de Criação do Peso, vigente desde 1 de janeiro de 1992, institui um novo signo monetário chamado peso e determina a paridade de 1 peso (equivalente a A 10000) e a convertibilidade com o dólar a uma relação de um peso por dólar.

Durante 1992, sanciona-se a reforma à carta orgânica do Banco Central que lhe confere independência de todo outro poder do Estado, impedindo o financiamento do déficit

público por operações do Banco Central. O governo vê-se obrigado a conseguir recursos genuínos, desatrelando a política monetária da fiscal.

b) A abertura da economia

Em matéria de política comercial externa, a partir de julho de 1989 inicia-se uma significativa diminuição unilateral das barreiras ao comércio exterior. Como conseqüência, a economia argentina é hoje uma das mais abertas ao mundo. A tarifa média é de 12%, com uma tarifa máxima de 35% para alguns produtos eletrônicos. Da mesma forma, têm sido eliminadas quase completamente as restrições não tarifárias (com algumas exceções na indústria automotora e alguns bens relacionados a questões sanitárias e de meio ambiente).

Os direitos de exportação também têm sido quase totalmente eliminados (com exceção de oleaginosas e couros crus) tendo a arrecadação por esse conceito caído de 31% do valor das exportações em 1985 para 1.8% em 1992. Também os subsídios às exportações têm sido eliminados (os financeiros) ou fortemente limitados (os fiscais).

A reforma de 1992 pretende reduzir os impostos e subsídios distorcedores. Baseia-se em uma política de reembolsos que aumenta o reembolso médio aos exportadores. O IVA compras é devolvido em sua totalidade aos exportadores e as tarifas de importação e taxas de estatística dos insumos são reembolsados ou simplesmente não são cobrados.

Na medida em que alguns impostos indiretos que distorcem diferencialmente a produção se reduzirem, os reembolsos decrescerão de nível e, com eles, as tarifas de importação decrescerão a um nível mais baixo.

A taxa de estatística (uma espécie de tarifa de importação) tem-se elevado transitoriamente do 3% para 10%, ficando excluídas deste ônus as importações de bens de capital, combustíveis e outras, vantagem tributária que incide basicamente nos produtos agropecuários e transportes, aumentando a competitividade das exportações de produtos regionais.

O outro componente essencial da política externa se relaciona com a participação argentina no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este Mercado Comum integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, nascido do tratado assinado em 26 de março de 1991, tem suas bases no Programa de Liberação Comercial, no estabelecimento de uma tarefa externa comum, na coordenação das políticas macroeconômicas e na adoção de acordos setoriais.

Com a constituição do MERCOSUL, a participação do mesmo no comércio argentino cresce de 11% (cifra que se manteve estável até 1988) para 18% em 1991 e 20% em 1992. Entre 1990 e 1992, os valores intercambiados passaram de 2.700 milhões de dólares para 6.000 milhões em 1992 e 8.000 milhões em 1993.

Durante os anos de 1991 e 1992, multiplicaram-se as associações, fusões ou aquisições entre empresas dos países sócios para o aproveitamento do mercado ampliado, assim como acordos de complementação para a entrada em outros mercados. Isto inclui iniciativas comerciais e produtivas. Especial dinamismo têm mostrado, neste último aspecto, as empresas transnacionais. Prevalecem os acordos de complementação, seguidos dos investimentos em novas instalações.

Paralelamente ao aumento do comércio tem sido cumprido o cronograma de liberalização comercial, que prevê a isenção automática e linear do universo tarifário e a redução das listas de exceções.

c) A reforma dos mercados e a organização econômica

Dentro deste pacote de reformas merecem ser mencionadas, pelo seu impacto, a Lei de Emergência Econômica (Lei No. 23.697 de 9/89) e a política de desregulamentação.

A Lei de Emergência Econômica foi sancionada a fim de pôr em exercício o poder de polícia do Estado, de modo a superar a situação de perigo coletivo criada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais que atravessou a nação no passado. Destacam-se as seguintes disposições: i) suspensão de subsídios e subvenções que afetarem diretamente os recursos do Tesouro, Banco Central e empresas do Estado, em especial quando estas faturarem tarifas ou preços internacionais; ii) estabelecimento da necessidade de reforma da carta orgânica do Banco Central; iii) suspensão dos regimes de promoção industrial e limitação a 50% dos benefícios de caráter promocional obtidos; iv) suspensão dos regimes de promoção à mineração e limitação a 50% dos benefícios de caráter promocional obtidos; v) suspensão do regime de compra nacional; vi) supressão do requerimento de autorização do Poder Executivo Nacional (PEN) para investimentos de capitais estrangeiros no país e estabelecimento de igualdade de tratamento ao capital nacional e estrangeiro. Outras medidas se relacionam com regalias petrolíferas e gasíferas, congelamento de vagas da administração pública nacional, venda de imóveis estatais desnecessários e medidas referentes ao regime penal tributário.

A política de desregulamentação adquire um caráter orgânico a partir da sanção do Decreto de Desregulação No. 2284 de novembro de 1991. Este é orientado para estabelecer a plena vigência da economia de mercado e para promover a reestruturação produtiva baseada em uma renovação geral das condições de concorrência. O ponto de partida para sua implementação foi a liberação total de preços e salários. Abarca distintas áreas tais como: o mercado interno de bens e serviços; o comércio exterior; o mercado de trabalho; o sistema de previdência social; o mercado de capitais e o sistema financeiro.

No que se refere ao mercado interno de bens e serviços, desregulamentam-se os principais mercados agrícolas e de atividades extrativistas e os mercados atacadistas e de exportação respectivos, suprimem-se os monopólios de concentração dos mercados atacadistas, as restrições ao desenvolvimento do comércio varejista, assentam-se as bases jurídicas para uma maior transparência do mercado de produtos farmacêuticos e se introduz a concorrência nos mercados de serviços profissionais.

Em relação ao comércio exterior, a fim de facilitar as exportações e evitar que as reduções de preços e custos derivados da abertura sejam absorvidos por intermediários, sancionam-se as seguintes disposições: suprimem-se as restrições quantitativas às importações, simplificam-se os procedimentos alfandegários, permite-se o ingresso de capital estrangeiro no setor de transporte, destacando-se as desregulamentações de portos e navegação fluvial e marítima, do transporte de cargas e passageiros, abertura do mercado aéreo nacional e internacional.

O programa de desregulamentações estende-se, em uma segunda fase, ao mercado de seguros, transporte de passageiros de média e longa distância, produtos farmacêuticos e serviços profissionais.

Com referência ao mercado de trabalho, sanciona-se a Lei Nacional de Emprego, que entra em vigência em novembro de 1991, sendo a flexibilização das condições de trabalho o aspecto mais importante de câmbio das regras de jogo vigentes neste mercado. Destacam-se os seguintes aspectos: a promoção da criação de novos postos de trabalho mediante estímulos que tendem a reduzir custos de contratação de mão de obra (eliminação ou redução de indenizações por demissão, eliminação/redução de contribuições patronais à previdência social; a concessão de incentivos a trabalhadores e empregadores para legalizar a situação de trabalho; o estabelecimento de um sistema integral de compensações a trabalhadores que perdem involuntariamente o emprego.

Outras inovações são a introdução de ajustes salariais por produtividade (Decreto 1334/91) e a descentralização da negociação coletiva (Decreto 470/93).

No que se refere ao sistema de previdência social, o sistema vigente, baseado em um critério de distribuição, financia-se mediante a contribuição dos trabalhadores autônomos e assalariados e das contribuições dos empregadores. A taxa de sustentação do sistema situa-se em valores muito inferiores aos standards requeridos para seu eficiente funcionamento. Mesmo reduzindo a um mínimo os níveis de evasão previdenciária, se requer um nível muito elevado de pressão dos impostos sobre os salários (contribuições dos assalariados) e/ou níveis de aposentadorias muito distantes do que a legislação estipula, o que levaria a um acúmulo de dívida impossível de ser paga pelas gerações futuras.

Isto tornou indispensável a reforma do sistema previdenciário nacional. O novo sistema é integrado, combinando a distribuição com a capitalização, a fim de superar as deficiências estruturais do sistema vigente.

Na área de mercado de capitais, a Comissão Nacional de Valores (CNV) é o organismo regulador do mercado de capitais, sendo suas principais funções a supervisão e autorização da oferta pública, a preservação da transparência, a defesa do investidor e a imposição de sanções.

No período 1991-92, a CNV produz importantes mudanças normativas visando a facilitar o financiamento de capital de trabalho e de investimentos, a dar maior transparência às operações, segurança a investidores locais e estrangeiros e a modernizar as operatórias vigentes. Os indicadores mais ilustrativos do notável impulso recebido pelo mercado de capitais são a evolução da capitalização na bolsa e o volume comercializado. O primeiro, que representava 1.6% do PBI em 1986, passa para 3.3% em 1989 e para 12.2% em 1992. O volume negociado de títulos privados passa de US$ 298 milhões para US$ 1.273 milhões e US$ 32.218 milhões respectivamente. O mercado de capitais dá, através das privatizações, outra amostra de sua capacidade de participar da mudança estrutural impulsionada na economia argentina. (v.g. licitações de capitais acionários das empresas telefônicas, da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), etc.)

Com respeito ao sistema financeiro, o Banco Central adota medidas que tendem a ampliar e diversificar a operatória das entidades em um quadro de permanentes reduções de custos, mediante o desparecimento das operações quase-fiscais e a quase extinção de descontos concedidos às entidades, particularmente à banca pública. As resoluções adotadas geram uma profunda transformação do setor, que se manifesta em: i) diminuição do número de entidades e filiais e ajuste do pessoal empregado; ii) crescimento significativo dos depósitos do setor privado, especialmente em moeda estrangeira, acompanhado de um aumento de empréstimos ao setor privado; iii) redução de impostos nas operações

financeiras; iv) substancial crescimento da capacidade de empréstimo das entidades, que passa de 6.000 milhões no início da convertibilidade para 19.000 milhões ao fim de 1992; v) substancial redução dos custos operacionais do setor financeiro.

A redução dos custos totais e uma maior diversificação na operatória bancária tem permitido uma redução sensível na taxa ativa em moeda nacional (17.5% em janeiro 1991 para 2.05% ao fim de 1992, para a média de entidades do sistema).

d) A dívida pública interna e externa

A política do governo tem apontado para a restituição da viabilidade financeira do Estado Nacional e para a redução do peso da dívida pública global, a partir do processo de consolidação e de reestruturação da dívida pública interna e externa. O estoque de dívida pública interna cresceu vertiginosamente em termos reais a partir do primeiro trimestre de 1986, alcançando seu máximo histórico no segundo trimestre de 1989. A solução definitiva do problema requeria medidas de fundo: a eliminação do financiamento monetário do déficit do setor público e a reestruturação da dívida com prazos e taxas ajustados à capacidade financeira do Estado.

A sanção e aplicação da Lei 23.982 de setembro de 1991 efetiva a consolidação da totalidade das obrigações adquiridas até 1 de abril de 1991. Para tal efeito, emitem-se os Bonos de Consolidación (BOCON), em moeda nacional e em dólares, para cancelar as dívidas consolidadas.

A política de dívida externa orientou-se para a recuperação do crédito público no mercado externo, tradição interrompida em 1982, e para o pleno restabelecimento das relações com os organismos multilaterais. Um Programa Trienal (1992-94) fixando pautas referidas à capacidade de pagamento e parâmetros para a evolução da dívida pública ao longo da década foi definido. O FMI aprovou o programa orientador das negociações com os credores externos. Destacam-se o acordo de facilidades ampliadas com o FMI e com o club de Paris e o plano Brady, com a banca comercial. O ano de 1993 foi marcado pelo reencontro da Argentina com o mercado internacional de capitais e pela normalização de suas relações financeiras com o exterior. Em princípios de abril desse ano, o Plano Brady, acordado um ano antes, foi finalmente fechado. Por este plano, trocaram-se títulos da dívida com a banca comercial por novos bônus, em sua maioria a taxas fixas, com uma quitação média de 12.5% sobre o valor nominal. Apesar da redução da dívida, o estoque total em dólares de passivos públicos aumentou 11.2% em relação a finais de 1992, alcançando um valor aproximado de 60.000 milhões de dólares. O incremento se deve ao aumento da dívida com os organismos multilaterais e oficiais e da dívida comercial e à emissão de bônus dolarizados. A entrada de capitais em 1993 foi 16.5% superior à de 1992 (13.900 milhões de dólares). Desse total, a metade correspondeu, em partes iguais, a ingressos por privatizações e investimentos financeiros, 15.8% a créditos de organismos multilaterais, 5.8% a títulos públicos e outro tanto a investimentos diretos.

Embora a entrada de capitais tenha sido generalizada na América Latina, as que se dão por privatizações têm assumido, na Argentina, um papel importante no provimento de financiamento externo. Entre 1990-93, como resultado do programa de privatizações, o governo arrecadou 9.148 milhões de dólares em dinheiro e resgatou títulos públicos por

13.419 milhões de dólares. A venda de 46% do pacote acionário da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales, em meados de 1993, foi a operação mais importante. As relações com os organismos multilaterais também têm sido bastante ativas nos últimos anos. Segundo dados de 1993, o Banco Mundial autorizou à Argentina, nesse ano, empréstimos de 1.960 milhões de dólares, com um desembolso líquido de pouco mais da metade (incluído o plano Brady). A Argentina, junto da China e da Índia, encantra-se entre os três primeiros beneficiários de crédito do organismo. A carteira total para a Argentina ascendia a 8.100 milhões de dólares em setembro de 1993, ficando pendentes para aprovação créditos de 1.000 milhões. Com o BID, negociaram-se créditos de 1.100 milhões de dólares, sendo quase 40% destinados ao setor privado.

2) A política econômica do atual governo e seus desdobramentos à nível regional

Como foi mencionado, a expansão econômica e a redução da inflação têm sido, à nível agregado, os resultados mais positivos da política econômica em curso. No entanto, três aspectos têm sido citados por diversas fontes como os mais negativos dessa política, a saber: a evolução do desemprego, o comportamento do setor externo e a crise nas economias regionais.

Como já foi dito, a taxa de desemprego cresceu para aproximadamente 10% ao fim de 1993, segundo dados oficiais do INDEC. As estimativas extra-oficiais para 1995 indicam que esta variável aumentou significativamente, situando-se em 19%.

Com respeito à evolução do setor externo, o déficit comercial ascendeu a 2.632 milhões de dólares em 1992 e a aproximadamente 3.300 milhões em 1993. Este aspecto tem sido considerado por muitos especialistas como o mais débil do plano econômico.

No que se refere à crise das economias regionais, a magnitude das cifras do desemprego e subemprego, que foram apresentadas no Capítulo I, assim como a notável deterioração das economias regionais, em um quadro de forte expansão do produto agregado (até 1994), sugerem uma tendência da reestruturação em direção ao deslocamento da força de trabalho e de setores produtivos que não encontram localização alternativa. A causa básica do pobre desempenho das economias regionais reside em suas dificuldades de inserção nos mercados externos e de concorrência com as importações em um contexto de economia aberta.

Com a consolidação do plano econômico na esfera nacional, as prioridades do governo mudam e se verifica, desde 1992, uma maior com a problemática política e econômica nas províncias preocupação nas esferas oficiais.

A necessidade de aprofundamento do federalismo constituiu um dos pilares da Reforma Constitucional de 1994, tanto por vontade do governo nacional como por uma demanda genuína por parte dos governos provinciais de atuar com maior autonomia. Em nossa opinião, a postura do Governo Central a respeito do federalismo se relaciona com um interesse em que as províncias assumam responsabilidade para o ajuste dos orçamentos provinciais, de modo a transferir funções relacionadas à política de estabilização de preços para o nível provincial e local, como veremos mais adiante. Da mesma forma, a vontade de estender as reformas estruturais implementadas ao nível da Nação para a esfera provincial

constitui uma das aspirações chaves do governo nacional em seu esforço por atingir a estabilidade econômica global.

Por último, o interesse da opinião pública tem-se reavivado diante do agravamento da situação política, econômica e social em muitas províncias do país, com manifestações de perda de governabilidade e alto risco de explosão social em algumas delas.

A situação das economias regionais em relação à política econômica atual será analisada de quatro ângulos diferentes:

a) A reforma do Estado ao nível provincial: natureza, conteúdos e implicações para a situação econômica e social das províncias.

b) As possibilidades de inserção econômica das províncias no atual modelo econômico.

c) Conseqüências e custos sociais do ajuste na perspectiva regional.

d) A desorganização do pacto federativo em seus aspectos compensatórios, o abandono de um projeto nacional que inclua as regiões e sua (in)viabilidade política.

a) A reforma do Estado ao nível provincial: natureza, conteúdos e implicações para a situação econômica e social das províncias.

A reforma do Estado ao nível provincial se propõe a fazer chegar até as administrações provinciais e municipais as mudanças estruturais implementadas ao nível da Nação, de maneira a atingir o ordenamento das finanças públicas provinciais e municipais e redefinir a divisão de tarefas entre o Estado e a sociedade civil nas províncias, assim como entre os diferentes níveis do Estado (Nação-províncias). Os aspectos centrais da reforma são a extensão do programa de privatização ao nível provincial, a coordenação das reformas tributárias nacional e provincial, a transferência da responsabilidade de prestação de serviços sociais básicos às províncias e o enxugamento dos aparatos públicos provinciais, com ênfase na racionalização do quadros de pessoal.

O programa de privatizações impulsiona a venda das empresas públicas provinciais de energia, água e outros serviços, assim como a privatização dos bancos provinciais.

Os aspectos relacionados ao ajuste das contas públicas são os pilares dessa reforma. Isto compreende os aspectos relacionados com a renda (tributos) e com os gastos provinciais (prestação de serviços sociais, cortes no emprego público).

Em matéria tributária, o principal mecanismo que existe na Argentina para redistribuir os impostos arrecadados ao nível nacional é o Sistema de Coparticipação Federal de Impostos. O quadro legal vigente na atualidade é a Lei 23.548 sancionada em 1988. O sistema de distribuição dos impostos coparticipáveis é automático (não contingente) e não condicionado (de livre disponibilidade para as provincias). Este regime representa mais de 75% das transferências totais de origem nacional às províncias.

Segundo um trabalho recente[62], a relação entre a Nação e as províncias e entre as próprias províncias tem sido conflituosa no que se refere à distribuição de recursos coparticipados, em especial a partir dos anos 80, dada a influência de três fatores: **a instabilidade macroeconômica** (pelos efeitos negativos da inflação e da recessão sobre a renda tributária), **a necessidade de se desviar recursos de maneira crescente para financiar um sistema previdenciário deficitário (em mãos da Nação) e a luta por interesses políticos**.

12:22 AM Durante os primeiros anos dessa década, produziu-se a desarticulação do regime de coparticipação, que prejudicou as províncias ao concentrar recursos ao nível da Nação. As transferências automáticas estabelecidas pela lei de coparticipação foram substituídas, por sua vez, por contribuições discricionais do Tesouro Nacional.

Estas relações conflituosas e a situação de fortes desequilíbrios fiscais nas províncias durante os anos 80, assim como a pressão que os governos provinciais impuseram ao governo central (depois de dezembro de 1983 em mãos dos radicais), levaram à suspensão da norma legal vigente em 1984 (lei 20.221) e à sua substituição por um regime transitório. O governo central, com base em transferências crescentes de recursos discricionais às províncias, foi cedendo posições em favor destas. A lei 23.548, sancionada em 1988, estabelece um regime transitório de distribuição, caracterizado por três traços: i) a porcentagem de distribuição primária (entre Nação-províncias) em favor das províncias é a mais alta desde 1935 (54.66% contra 42.34% em favor da Nação); ii) expande-se a lista de impostos coparticipáveis, incluindo os impostos sobre combustíveis e iii) a distribuição secundária de recursos (entre diversas províncias) abandona todo critério explícito para a

[62] Não é possível nos estendermos mais sobre os aspectos relacionados à coparticipação federal de impostos. Para uma análise completa do tema, ver: Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Documentos de Trabajo Nros. 9 e 10. Buenos Aires, 1995 e 1996.

fixação de coeficientes de distribuição[63], já que os coeficientes se baseiam nas distribuições efetivamente realizadas durante 1984-87, quando a distribuição se realizava de modo arbitrário, com base nas necessidades de cada província e na capacidade de pressão dos governos e legisladores.

Com a chegada do governo Menem e em especial a partir do Plano de Convertibilidade, como foi dito no ponto 1, os recursos tributários coparticipáveis aumentaram notavelmente até 1993, mas há uma desaceleração a partir do segundo semestre de 1994 e a estrutura da massa coparticipada é simplificada. Entretanto, a luta entre diferentes áreas dos setores públicos nacional e provinciais para conseguir recursos alcançou tal magnitude que hoje quase não existem tributos sem algum tipo de alocação específica. A resposta oficial às pressões foi negociar alocações específicas para gastos (em especial para a previdência social) que, de outra maneira, deveriam ter sido assumidos pelo Tesouro Nacional. O resultado tem sido a perda de importância do mecanismo de coparticipação federal e a multiplicação dos mecanismos de transferência de recursos, o que constitui um "remendo" à lei de coparticipação.

Em 1992, produz-se uma mudança fundamental na estratégia do Governo nacional, destinada a modificar a seu favor a relação financeira com as províncias. Diante de uma expectativa de aumentos substanciais na arrecadação, a proposta da Nação foi que os aumentos posteriores fossem destinados à Nação ao invés de serem coparticipados. O resultado desta disputa afetou negativamente a massa de recursos coparticipados, culminado com a formalização de três acordos entre os governos nacional e provinciais, os quais são os instrumentos centrais do atual governo naquilo que este tem chamado de "o impulso à

[63] A lei anterior. 20.221 fixava as alíquotas com base em critérios definidos (população total, dispersão populacional e brechas de desenvolvimento), com base em critérios distributivos.

mudança estrutural na relação Nação-províncias". Estes são: **o acordo para a descentralização de serviços sociais básicos (saúde, educação e programas assistenciais) e os dois Pactos Fiscais de 1992 e 1993.**

Para além dos argumentos elencados pelo Governo Central a favor da descentralização (vantagens de gestão à nível local, participação da sociedade na avaliação da prestação de serviços, etc.), a modalidade e o momento da transferência mostra **a intencionalidade predominantemente financeira da mesma.** Isto se deve ao fato de que o aumento da massa de tributos coparticipáveis incrementou substancialmente a renda fiscal das províncias, o que tornou viável a transferência.

Os dois pactos fiscais firmados desde 1992 podem ser interpretados como tentativas de ir modificando a distribuição primária e secundária de recursos tributários. Com efeito, segundo o Pacto subscrito em 12 de agosto de 1992 entre a Nação e as províncias, estas cederam 15% da massa coparticipada ao Tesouro Nacional (para ser canalizado ao sistema previdenciário e a "outros gastos operativos" da administração nacional) e, em troca, este se comprometeu a transferir-lhes um montante mínimo de recursos (725 milhões de pesos mensais) (fundo de garantia). Além do mais, decidiu-se isolar a soma fixa de 43.8 milhões de pesos mensais da massa coparticipada e redistribuí-la entre a totalidade das províncias, em proporções diferentes às estabelecidas pela lei 23.548, modificando-se, desse modo, também a distribuição secundária.

O segundo Pacto Fiscal foi firmado pelo Governo Central e por todas as províncias, menos Córdoba, em 12 de agosto de 1993 e foi chamado **"Pacto Federal para o Emprego, a Produção e o Crescimento".** Este pacto teve como principais objetivos a prorrogação dos aspectos centrais acordados um ano antes e a intenção de alcançar o consenso em

relação aos alinhamentos básicos que haveriam de governar, no futuro, as reformas tributárias na Nação e, fundamentalmente, nos Estados provinciais.

O primeiro dos objetivos foi atingido, já que foi acordada a prorrogação do sistema transitório, ainda que com algumas modificações dos montantes do fundo de garantia e daqueles transferidos mensalmente às províncias.

Com respeito ao segundo objetivo, as reformas tributárias acordadas se orientaram para a conformação de um sistema tributário mais eficiente (que elimine "distorções" de preços) e tentam obter melhorias na competitividade dos setores produtivos. O governo nacional comprometeu-se a eliminar o imposto sobre os ativos, a reduzir as retenções do IVA e as contribuições patronais. Os governos provinciais assumiram o compromisso de abolir o imposto sobre selos para operações financeiras ou de seguros, os impostos provinciais sobre transferência de combustíveis, gás, energia elétrica e serviços sanitários, os impostos provinciais sobre juros, débitos bancários e sobre a folha de pagamento; comprometeram-se também a eliminar o imposto sobre renda bruta para transações intermediárias, compensando-a com o aumento da alíquota para consumos finais ou desenhando um novo imposto provincial sobre bens e serviços que não afete a competitividade dos setores produtivos e a unificação das alíquotas do imposto imobiliário entre diferentes jurisdições.

Aparentemente, o último pacto não afeta a distribuição de recursos. No entanto, estas reformas podem ser consideradas de maneira similar à transferência de serviços sociais: ela afetam a relação Nação-províncias ao transferir a estas funções relacionadas com a correção de preços relativos em favor dos bens exportáveis - a fim de aumentar sua competitividade. Com isto, obriga-se as províncias a renunciar a rendas próprias em favor

da política macroeconômica do governo nacional, sendo que a função de estabilização de preços é geralmente aceita como encargo do governo central.[64]

As reformas tributárias impulsionadas pelo governo nacional têm tido um significativo impacto nas finanças provinciais. Em primeiro lugar, verifica-se uma erosão do coeficiente de distribuição primária efetivo desde 1988 até finais de 1995. Nenhum imposto tem ficado a salvo das pressões por modificar sua distribuição em favor da Nação (Quadro 7 do ANEXO VI). Se se compara a soma que as províncias deveriam ter recebido e aquela que efetivamente receberam no período 1992-95, observa-se que a diferença superou os 13 mil milhões de pesos (Quadro 8 do ANEXO VI), equivalente a mais da quarta parte da coparticipação teórica estabelecida pela lei 23.548. Além disso, as medidas adotadas, também têm tido um impacto substancial sobre a distribuição secundária: algumas províncias cederam quase a terceira parte dos seus recursos por coparticipação, enquanto que outras não mais de 15% (Quadro 9 do ANEXO VI).

A instrumentalização das medidas comentadas também modificou a participação de cada província na distribuição de recursos tributários de origem nacional (Quadro 10 do ANEXO VI): a província mais beneficiada em termos de distribuição secundária tem sido Buenos Aires, em primeiro lugar, e depois as províncias patagônicas (menos Río Negro). La Pampa, Misiones, San Luis e Río Negro mantiveram constante sua participação relativa, e o resto tem visto deteriorada sua participação na distribuição de recursos.

A outra grande desvantagem se refere à complexidade do sistema de transferências inter-governamentais. A alocação dos diferentes tributos é tão grande e difícil de

[64] CECE. Op. Cit., Documento No. 10, pag. 24.

compreender que chega a resultar caótica, o que limita os alcances dos orçamentos públicos das províncias como instrumento de política econômica.[65]

Em suma, pode-se concluir que: a) a Argentina carece de um mecanismo razoável que ordene a distribuição de fundos arrecadados pela Nação, não existindo consenso em favor da distribuição existente de funções entre os distintos níveis do governo; b) a renegociação da dívida pública levou a concentrar o maior peso do ajuste externo ao nível da Nação, a fim de fazer frente aos serviços da dívida pública, o que - por ser a prioridade máxima do ajuste - gerou uma canalização de fundos crescentes para a Nação; c) a crescente necessidade de fundos para fazer frente às distribuições do sistema previdenciário (em mãos da Nação) também aumentou o destino de recursos ao nível central, com o qual as províncias precisaram sacrificar recursos coparticipáveis para atender os gastos desse sistema; d) a relação de forças entre os diferentes atores da disputa política também explicam os resultados do desenho da lei 23.548, a transferência de recursos por parte das províncias em favor da Nação, a distribuição desigual do peso dessa renúncia fiscal entre as províncias e a própria necessidade de firmar pactos entre a Nação e as províncias.

O outro aspecto chave que preocupa a Nação em matéria de ajuste das contas públicas provinciais se relaciona à redução do gasto público e ao enxugamento dos aparatos estatais provinciais, dado que uma grande proporção dos orçamentos públicos são absorvidos pelos custos de pessoal. Daí deriva a ênfase na racionalização dos quadros de pessoal das administrações públicas provinciais, ou em outras palavras, o desmonte do aparato público para levá-lo a um tamanho mínimo, compatível com os objetivos de eficiência econômica perseguido pelo governo Menem.

---

[65] CECE, Op. Cit.

Apesar das províncias terem realizado esforços nessa direção, os resultados são heterogêneos e o processo de ajuste ao nível provincial é ainda matéria pendente, atrasando as principais reformas. Além disso, embora as 24 jurisdições do país tenham manejado, em 1993, fundos quase 90% superiores aos da média do período 1983-90 e assim, tenham reduzido seu déficit fiscal, elas evidenciaram gastos recordes em pessoal em 1993. (Quadro I e II do ANEXO VII). Apesar dos avanços no controle das contas públicas, o Ministério de Economia está insatisfeito com os magros ganhos na reforma dos Estados provinciais.

Esta demora na implementação de reformas se deve a que os governadores resistem à racionalização dos quadros de pessoal, posto que a mesma implicaria na demissão maciça de funcionários públicos. Dada a natureza clientelista de grande parte desses governos, o ajuste implica perdas de popularidade com altos custos políticos para os governadores, que alegam que os recursos recebidos da Nação resultam insuficientes para atender as demandas sociais crescentes. A postura oficial é que essas províncias devem incrementar a eficiência do gasto nos níveis provincial e municipal. O Ministério de Economia insiste em recomendar às províncias a aceleração do processo de reformas dos Estados provinciais: privatização de empresas e organismos públicos provinciais, transferência da previdência à Nação e a aceleração da demorada racionalização dos quadros de pessoal.

Estas são questões de sensível teor político. Os governadores temem que, se procederem à demissão maciça de empregados públicos, as revoltas sociais se incrementem. Situações de violência já se viveram em Santiago del Estero, Jujuy, La Rioja, Córdoba e Rio Negro entre 1993-95.[66]

[66] Publicado no jornal La Nación em julho de 1994.

Segundo estimativas da FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), se as províncias argentinas diminuíssem suas folhas de pagamento para levá-las ao nível que tinham em 1983, deveriam deixar de fora mais de 200.000 agentes, cifra que incrementaria em 1.5 pontos a taxa nacional de desemprego.

A estratégia oficial, refletida nas medidas contidas no Pacto Federal (supressão de impostos distorsivos na produção, redução nas contribuições patronais, etc.) pretende diminuir os custos de produção e melhorar a competitividade da produção das províncias; isto teria um efeito reativador nas economias regionais, a partir de uma melhor reinserção das economias provinciais no exterior e permitiria elevar a geração de emprego, criando alternativas ocupacionais para aqueles agentes que fossem eliminados dos aparatos públicos provinciais. Entretanto, os escassos avanços alcançados até esta data em matéria produtiva e de inserção externa das regiões permitem questionar a viabilidade concreta da estratégia oficial, tema que analisaremos a seguir.

b) As possibilidades de inserção econômica das províncias no atual modelo econômico

Como foi explicitado no Capítulo II, as economias regionais na Argentina estão submetidas a uma elevada especialização produtiva, em geral associada a poucos produtos agropecuários que caracterizam cada região. Assim, o NOA está caracterizado pela produção de açúcar em Tucumán, Salta e Jujuy. O tabaco e os cítricos são outros dois itens de importância nessa região. O NEA tem se concentrado na produção de algodão no Chaco

e erva-mate e chá em Misiones. Desde o século passado, Cuyo depende em grande medida da produção de vinho, uva e frutas de clima temperado. A Patagônia, por sua vez, tem baseado tradicionalmente sua economia na produção de lã e na extração de petróleo. Como vimos anteriormente, algumas atividades industriais se desenvolveram durante as décadas de 70 e 80 em algumas das regiões extra-pampeanas (indústria de eletrodomésticos em Tierra del Fuego, papel e celulose em Tucumán, etc.) mas este fato não altera a condição básica de regiões monoprodutoras de base fortemente agrícola da maior parte das regiões.

Esta especialização produtiva tornou essas economias altamente vulneráveis. As produções mencionadas têm estado secularmente sujeitas a variações cíclicas de preços no mercado interno e internacional (açúcar, lã), condições que tiveram um impacto negativo considerável nas mesmas, sujeitando-as a uma crônica situação de estancamento.

Como já foi apontado, quando destinadas ao abastecimento do mercado interno, muitas dessas produções consideradas típicas, foram protegidas pelas políticas públicas (fixação de preços regulados, subsídios á produção, etc.). Isto facilitou que a manutenção das mesmas produções apesar de os sinais dados pelos respectivos mercados indicarem escassa rentabilidade ou pouca viabilidade para a sua continuidade com êxito.

Em suma, estes fatores permitem chegar a duas conclusões centrais para nosso interesse:

i) **As economias regionais extra-pampeanas nunca tiveram um grande dinamismo** mas se caracterizaram secularmente por uma situação de estancamento econômico.

ii) Embora em um espectro de possibilidades de crescimento limitado, **as regiões tiveram um lugar na divisão regional do trabalho surgida do processo de industrialização** que

lhes permitia verter suas produções típicas no mercado urbano de Buenos Aires e da região pampeana em crescimento, o qual foi a fonte do escasso dinamismo protagonizado por essas economias nas décadas passadas.

Entretanto, o contexto de globalização da economia mundial atual e a política de abertura e de integração regional no quadro do MERCOSUL, que estão no centro da estratégia de crescimento impulsionada pelo governo Menem, constituem, ao mesmo tempo, um novo desafio e um risco para as economias regionais, gerando uma situação em que, embora novas possibilidades se coloquem, a frágil situação dessas economias conduz a dúvidas sobre as reais possibilidades de sua inserção dinâmica em mercados externos.

Não obstante haja diferenças entre as distintas províncias e regiões e algumas delas possam encontrar nichos interessantes que sustentem algum nível de crescimento econômico, a situação no balanço total não parece ser muito prometedora.

As tendências que já se manifestam indicam uma reestruturação dos setores produtivos em que alguns deles não encontram localização alternativa, o que pode ser visto através do incremento das taxas de desemprego nas províncias, muitas delas tendo superado amplamente a média nacional.

Além disso, ao sancionar o decreto 2284 de Desregulação Econômica em novembro de 1991, a política oficial desmontou de maneira abrupta a bateria de subsídios, preços regulados, etc. dirigidos às produções das economias regionais. Os efeitos da desregulamentação nas produções regionais não têm sido avaliados mas, é de se esperar que os setores em condições de inferioridade para afrontar a concorrência - como os que caracterizam as economias regionais - sofram as conseqüências de maneira mais dramática do que setores mais capitalizados, como os que predominam na região pampeana.

Também as possibilidades abertas pelo processo de integração regional no seio do MERCOSUL são incertas e não têm sido estudadas até esta data.[67]

Algumas opiniões destacam que o MERCOSUL deverá favorecer de maneira mais intensa o núcleo dinâmico do país, Buenos Aires e a região pampeana, que já evidencia incrementos significativos no comércio externo, em especial com o Brasil. Alguns produtos regionais também têm experimentado um certo dinamismo nos últimos anos graças ao MERCOSUL, como é o caso da erva-mate, algumas frutas de polpa (maçã e pêra), frutas de caroço (ameixas frescas e secas), algumas hortícolas (cebola, alho e batata), feijão branco e preto, azeitonas. Todas estas produções - provenientes de diversas regiões - têm incrementado suas exportações com destino ao Brasil, em especial aos estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Goiás e Minas Gerais.[68]

O discurso oficial focaliza a necessidade de melhorar as condições de competitividade dos produtos regionais e a busca de uma via de rentabilidade apoiada em um amplo processo de reconversão produtiva. O sentido deste conceito no âmbito regional faz referência, basicamente, à diversificação da pauta de produtos agropecuários tradicionais incluindo níveis adequados de incorporação de inovações tecnológicas que permitam aumentar produtividades unitárias.

De acordo com a estratégia impulsada pelo governo central, a reconversão produtiva e a busca de melhorias na competitividade são os pilares nos quais se assentam as possibilidades de reativação das economias regionais, partindo de uma melhoria na sua

---

[67] Apesar dos esforços especiais realizados, não tem sido possível encontrar bibliografia que analise os impactos do MERCOSUL ao nível das economias regionais.

[68] Para informação adicional ver: Argentina-Brasil. Comercio, Inversiones e Integración Física. Embajada Argentina en Brasil. Agosto 1995.

posição de concorrência no mercado internacional ou de concorrência com importações quando dirigidas ao mercado interno.

De tudo que foi dito, conclui-se que o efeito previsível da abertura econômica e da integração regional deverá colocar em risco várias das produções típicas regionais - marcadas por problemas seculares de preços e mercados - fato que torna ainda mais urgente a necessidade de diversificação produtiva, de busca de novos produtos e mercados, de melhoria de produtividades e competitividade como única saída viável para essas economias.

Entretanto, em termos gerais, pode-se afirmar que a resposta dos setores produtivos regionais tem sido de oposição a muitos aspectos da política econômica em curso. A onda de reclamos perante a chamada "insensibilidade do governo" vem crescendo desde o início do Plano de Convertibilidade. Os setores produtivos regionais (produtores de cana de açúcar e usineiros, produtores de tabaco) focalizam seus reclamos nos seguintes aspectos:

i) A excessiva pressão dos impostos na produção. [69]

ii) A escassez e as condições do crédito (taxas de juros e períodos de reembolso), assim como as dificuldades de acesso ao mesmo, fator crítico se se toma em conta o endividamento crônico de muitos dos setores referidos, em especial dos pertencentes aos setores pequenos e médios.

iii) A dificuldade de enfrentar o processo de reconversão produtiva e a busca de novas produções e mercados, seja pela "fragilidade financeira" da ampla maioria dos pequenos e médios produtores, seja pela dificuldade de entrar em "uma nova cultura de concorrência" com a qual não estão acostumados, são agravados pelos altos riscos que o ingresso a novos mercados e produtos implica. Este conjunto complexo de inviabilidades e limitações faz com

[69] Não se dispôs de informação que permitisse verificar os níveis efetivos de carga tributária, a fim de corroborar ou não esta situação.

que o processo de reconversão produtiva e a abertura de novos mercados sejam ainda matéria pendente no universo regional argentino.

Dois fatores adicionais limitam esses processos:

i) A dificuldade da ampla maioria dos produtores em vincular-se aos mercados externos, tomando em conta a inexistência de canais estabelecidos para esse novo tipo de exportações.

Salvo casos excepcionais, os produtores carecem de know-how para a gestão de aspectos complexos associados à exportação, tais como a busca de sócios comerciais (matchmaking), o estabelecimento de condições para uma melhor qualidade da produção (classificação de produtos), embalagens, transportes, tecnologias de conservação, de estocagem, de resfriamento, etc. Estes aspectos chaves para êxito na exportação dos produtos permanecem ainda desconhecidos, especialmente para empresários pequenos e médios, acostumados com os mesmos produtos e com o abastecimento dos mesmos mercados, muitas vezes por várias gerações. Assim, o aspecto cultural deve também ser levado em conta na explicação das causas do estancamento do processo de reconversão produtiva nas economias regionais argentinas.

ii) A quase inexistência de um sistema público de serviços de apoio à produção que permitisse a superação dos seguintes fatores limitantes:

- Ausências na investigação e extensão dirigidas a tecnologias adequadas aos fins da reconversão produtiva nas regiões, onde predominam condições climáticas semi-áridas ou subtropicais. Na Argentina, o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária - INTA - atendeu historicamente os requerimentos tecnológicos da região pampeana, tendo gerado tecnologias para a agricultura e pecuária de climas temperados úmidos. Além disso, vale a pena considerar que os setores de pequenos e médios produtores não têm acesso aos

sistemas de assistência técnica privada e por isso dependem das redes oficiais de investigação e extensão para ter acesso a inovação tecnológica e incrementar seus níveis de produtividade. Existe, portanto, uma demanda insatisfeita de investigação básica e extensão dirigida à pequena e média empresa das regiões argentinas.

- Embora circule informação sobre comércio, mercados e preços, falta a sistematização da mesma e a garantia de sua chegada ágil e oportuna às empresas, assim como é preciso avançar na preparação de projetos de investimento para colocá-los a disposição dos pequenos e médios empresários com a finalidade de facilitar-lhes a tomada de decisões de investimento. É necessário gerar instâncias institucionais públicas, privadas ou mistas que possam oferecer informação sistematizada assim como projetos de investimento, dando lugar a uma oferta contínua e oportuna aos pequenos e médios empresários.

O conjunto de fatores mencionados configura um quadro complexo que, em grande medida, tem inviabilizado avanços substantivos no processo de reconversão e crescimento das exportações regionais. A própria viabilidade da reconversão para a ampla maioria dos produtores, que são pequenos e médios, depende da geração de alguns mecanismos econômicos compensatórios que visem à resolução dos problemas acima assinalados e facilitem a entrada dos produtores nesta nova "cultura de concorrência". É necessário também melhorar a infra-estrutura de estradas, portos, de transporte, telecomunicações, energia, de maneira a diminuir os custos de produção nas regiões. O governo argentino está realizando esforços significativos para melhorar e estender a infra-estrutura, para o que vários empréstimos estão sendo negociados e executados com os Bancos Multilaterais (BIRF e BID).

Quanto à geração de instrumentos de apoio ao processo de reconversão, valeria a pena discutir quais seriam as atribuições que devem corresponder ao nível federal, quais seriam os graus de autonomia dos governos provinciais para gerar instrumentos e mecanismos para a promoção dos setores produtivos locais e qual é o papel que cabe ao setor privado. A situação atual é de avanço lento do processo de reconversão e parece difícil a superação do estancamento secular das economias regionais.

Em função dos problemas estruturais localizados nos setores agropecuário e industrial das regiões, o setor terciário assume uma dimensão e importância especial. **Particularmente a administração pública nos últimos vinte anos tem funcionado como válvula de escape ao problema do desemprego, que tem sua raiz no estancamento dos setores produtivos primários e secundários.**

É importante compreender o papel do setor público, em sua qualidade de "reduto de desemprego disfarçado", nas províncias mais pobres do país. A mão de obra, que foi sendo gradualmente expulsa do meio rural e que migrou para cidades capitais das províncias em busca de oportunidades de trabalho, foi sendo paulatinamente absorvida pelas repartições públicas. Na atualidade, uma elevada porcentagem da PEA regional se encontra ocupada no setor público.

A ordem de causalidade desta situação não deve ser esquecida no momento de se propor medidas de ajuste fiscal nas províncias, de enxugamento dos aparatos estatais e o provável impacto que este poderá ter nos níveis de desemprego provinciais. Esta situação poderia chegar a ser particularmente crítica nas províncias do NOA e NEA. Como foi dito antes, situações de violência e explosões sociais têm se manifestado em várias províncias. As revoltas tiveram sua causa na inadimplência do setor público com seus empregados devido

às dificuldades nas finanças públicas das províncias. Muitas delas têm pago os salários dos empregados públicos com bônus da dívida interna, ou ainda, pagam os salários com vários meses de atraso, causando situações difíceis nas famílias que dependem dessa fonte de renda.

A situação social poderá tornar-se muito delicada se os governadores cederem às pressões do governo central e levarem a cabo a racionalização dos quadros de pessoal. Sem alternativas de emprego nos outros setores, a mão de obra desocupada não encontrará localização, de modo que os processos de marginalização e crescimento de setores da economia informal poderão aparecer levando a crise social a níveis altos e insustentáveis. A geração de mecanismos compensatórios seria uma forma de mitigar os processos de pauperização, embora não poderá, seguramente, eliminá-los totalmente. Na nossa opinião, uma política econômica baseada na distribuição de renda e na geração de emprego como objetivos prioritários, sem perder de vista a necessidade de disciplina fiscal e de incremento das competitividades para os mercados interno e externo, poderia evitá-los ou pelo menos diminuí-los de maneira significativa.

De tudo que foi dito, conclui-se que a política econômica atual tende a favorecer os setores mais capitalizados e dinâmicos da economia nacional, que estejam em condições mais avantajadas perante os processos de liberalização de mercados, abertura econômica e integração regional que o governo impulsiona, situação que conduzirá a um estágio mais elevado de concentração e centralização do capital em todos os setores econômicos. **A exclusão social dos setores mais desfavorecidos, muitos dos quais se localizam nas economias regionais, parece até agora ser o resultado mais plausível dos complexos processos que as províncias atravessam, à luz da política econômica em marcha.**

Como vemos, novos problemas têm-se somado aos problemas estruturais que nunca foram resolvidos.

Em suma, a finalidade do nosso trabalho se limita a formular duas questões que parecem - em vista das circunstâncias expostas - de difícil resposta:

i) Quais serão as implicações da redução do emprego público em um quadro de estancamento dos setores produtivos das regiões?

ii) Há uma saída econômica viável para as economias regionais no contexto caracterizado?

Assim formulada a problemática econômica regional, veremos agora as implicações no plano social e político.

c) Conseqüências e custos sociais do ajuste na perspectiva regional

A crise dos anos oitenta teve impactos altamente significativos na distribuição da renda e provocou modificações profundas na estrutura social argentina. O fenômeno provavelmente mais relevante é o empobrecimento de amplas camadas da classe média, que passaram a constituir uma categoria conhecida como "novos pobres"[70], somando-se à massa de pobres estruturais já existentes. Este fenômeno da nova pobreza tem sua origem no processo de desindustrialização (ou de reestruturação industrial, como outros analistas

[70] Alberto Minujín, La nueva pobreza en la Argentina. Planeta Editorial. Buenos Aires, 1995.

preferem denominá-lo) do país a partir de 1976 que, como conseqüência da impossibilidade de localização em outros setores como no de serviços, deslocou a mão-de-obra dos mercados formais de trabalho para o setor informal da economia (conhecido na Argentina como "cuentapropismo"). Este setor foi o que mais cresceu desde a metade dos anos setenta devido ao processo mencionado.

Ao ficar fora dos mercados formais de trabalho, esta massa de novos pobres perdeu, por sua vez, o direito à prestação de serviços sociais como saúde e previdência social de que gozara através das chamadas "obras sociais" dos sindicatos a que pertenciam. Sem políticas de emprego compensatórias do Estado, essa massa de despossuídos passa a pressionar crescentemente os sistemas públicos de prestação de serviços, basicamente os de saúde e educação.

O caso do sistema público de saúde é, talvez, o mais prejudicado, pois não estava preparado para suportar uma sobrecarga tão significativa, o que foi deteriorando paulatinamente a situação dos hospitais públicos.

Com o sistema educativo aconteceu algo semelhante. A classe média argentina tradicionalmente se educou em escolas públicas, mas em tempos de bonança, as camadas mais favorecidas dessa classe tinham acesso ao sistema privado. Depois da crise dos anos oitenta, com seu paulatino empobrecimento, tornou-se inviável o acesso à educação privada, fato que, em um contexto de recursos públicos limitados, também contribuiu para deteriorar o sistema público educativo, o que se refletiu essencialmente na queda da qualidade educativa em todos os níveis.

A crise dos anos oitenta deixou uma pesada herança que se materializa, na atualidade, em um conglomerado de demandas sociais insatisfeitas e crescentes. No entanto,

o imperativo de ajuste fiscal limita os recursos a disposição para responder aquelas demandas. O quadro que se configura é, portanto, complexo, e põe no centro da atenção as capacidades de administrar os recursos públicos e os objetivos de eficiência e eficácia do gasto público em matéria social.

A forma encontrada para facilitar esses propósitos tem sido a política de descentralização dos serviços sociais, delegando a responsabilidade de gestão às províncias e municípios. O discurso oficial - não exclusivo da Argentina, posto que o Banco Mundial impulsiona o mesmo tipo de política em todos os países do Terceiro Mundo - justifica a política de descentralização na suposta melhor capacidade de gestão dos problemas sociais pelos níveis mais próximos de onde se encontram, contemplando agora, a incorporação das comunidades beneficiárias para torná-las co-responsáveis da administração dos recursos públicos. Para esses fins, promove-se a constituição de formas colegiadas entre o Estado e a sociedade civil, tais como os Conselhos Provinciais e Municipais de Saúde e Educação, de maneira a garantir a participação da sociedade civil na gestão de políticas sociais. Já comentamos antes sobre o objetivo essencialmente financeiro do governo central ao impulsionar a transferência destas competências.

O problema reside em que a administração deste tipo de situação resulta de alta complexidade em um quadro de recursos limitados pela política de ajuste diante de crescentes demandas sociais, em virtude dos fenômenos de pauperização antes caracterizados. Levando em conta que no passado a política social, assim como a provisão de recursos financeiros para esses fins, era preponderantemente administrada pelo governo central, não houve estímulos para: i) dotar os Estados provinciais de capacidades próprias de análise, concepção e planejamento das políticas, programas e projetos sociais e ii) contar

com capacidades gerenciais que permitissem levar a realização de uma administração eficiente dos recursos aplicados na área social das províncias.

Esta carência de capacidades nos níveis provincial e municipal faz com que elevados percentuais de gastos com saúde, educação e outros setores sociais se dirijam ao pagamento de pessoal e que não haja recursos suficientes para o financiamento dos investimentos em infra-estrutura social.

Os argumentos expostos levam à formulação de uma contradição: **a política atual tende para o desmonte dos aparatos públicos provinciais ao mesmo tempo em que incrementa sua exigência de maior eficiência na administração dos recursos públicos em um quadro de crescentes demandas sociais.**

Como é sabido, o desmonte não contribui para dotar o Estado de capacidades que lhe permitam trabalhar com maior eficácia, mas ao contrário, o modo desordenado em que estes recortes ocorrem normalmente comprometem os níveis de eficiência de gestão, o que torna muito difícil fazer frente a uma demanda social em aumento.

Em suma, podemos deduzir que:

i) A dinâmica econômica analisada no item anterior indica que diante de uma redução do emprego público e das poucas alternativas de absorção da mão de obra nos setores produtivos, o desemprego tenderá a crescer e a falta de perspectivas poderá levar ao aumento da pobreza, da marginalidade e da violência em muitas das regiões marginais do país.

ii) O sistema de proteção social em mãos do Estado está sendo desmantelado, fazendo com que seus possíveis efeitos compensatórios também se reduzam consideravelmente.

iii) Da somatória dos dois grupos de fatores anteriores se depreende que **as conseqüências sociais do ajuste na perspectiva regional são graves e, em vista da profundidade das reformas em marcha, possuem um caráter estrutural**. Por isso não se pode esperar que os custos sociais sejam reabsorvidos em um segundo momento, dadas as dificuldades que se colocam aos setores econômicos no âmbito regional.

d) A desorganização do pacto federativo em seus aspectos compensatórios, o abandono de um projeto nacional que inclua as regiões e sua (in)viabilidade política.

Como vimos até aqui, a situação das economias regionais pode ser caracterizada como uma situação em que aos velhos problemas não resolvidos, que respondem a razões estruturais, acrescentam-se elementos novos colocados pela política de estabilização e ajuste estrutural, que criam dúvidas sobre a viabilidade da saída econômica das regiões extra-pampeanas, em especial daquelas de menor nível de desenvolvimento relativo, como o Noroeste e o Nordeste. Se concordássemos em aceitar a hipótese de que estas regiões têm escassa viabilidade econômica, isto coloca um quadro que leva a questionar a viabilidade política desta situação. Ou seja, o que, no fundo, apreciamos, é o **colapso de um projeto nacional** que permitia a inclusão - embora em condições pouco favoráveis - dessas regiões, com base em uma divisão regional do trabalho que concedia um lugar aos produtos dessas

regiões, destinando-os ao mercado de Buenos Aires e da região pampeana. Com a abertura econômica, este pólo dinâmico da economia nacional passa a ser crescentemente abastecido por importações, fechando as possibilidades de colocação dos produtos regionais, o que deixa essas economias em uma posição muito frágil. Ademais, essas regiões tiveram, no passado, uma inserção muito escassa em mercados externos, o que torna bastante remotas e difíceis suas possibilidades atuais de dinamizar suas economias com base em estratégias exportadoras. Isto dá lugar a uma lógica "darwinista" segundo a qual as províncias que podem ter uma inserção dinâmica poderão crescer e as restantes serão marginalizadas do processo de inserção da economia argentina ao nível mundial.

Na maneira como está formulado pelo atual governo, o modelo claramente possui **um caráter fortemente regressivo**, o que remete à questão sobre a viabilidade política de se sustentar esta delicada situação em um contexto democrático.

Desde a década de oitenta, observa-se uma ruptura nas condições mínimas de solidariedade nacional, um acirramento das lutas Nação-províncias e entre províncias pela transferência de recursos da Nação e um abandono do projeto nacional, fatos que se contradizem com a natureza federal do regime político argentino, tal como estabelecido na Constituição Nacional. O que está por trás de tudo isso é que, apesar do discurso do governo Menem tender para o aprofundamento do federalismo, o que se tem promovido, na realidade, é uma aguda centralização nas decisões políticas. Isto se deve, em grande medida, ao fato de que a prioridade máxima da política de ajuste reside na criação de condições para se fazer frente ao pagamento da dívida externa, compromisso este que está em mãos do governo nacional. Se se estuda a caótica evolução do sistema de coparticipação federal de

impostos[71], analisado brevemente acima pois seu estudo em profundidade excede às possibilidades deste trabalho, observa-se que:

i) A Nação tem concentrado crescentemente recursos tributários na esfera central, com a finalidade de encarregar-se do serviço da dívida externa e ii) A transitoriedade e contingencialidade das transferências de recursos para as províncias têm conduzido a uma acentuação das lutas políticas entre a Nação e as províncias e entre províncias pela captação de crescentes porções da massa de impostos coparticipáveis.[72]

Em suma, estes aspectos caracterizam a situação de crise que atravessa o federalismo argentino e as dificuldades em alentar um pacto político que permita dar uma saída à problemática econômica das economias regionais.

A questão poderia formular-se nestes termos: a suposta inviabilidade econômica das províncias mais pobres cria um problema de natureza política que somente poderia ser enfrentado a partir de algum pacto político entre o governo nacional e os governos provinciais que permitisse arbitrar interesses com a finalidade última de viabilizar transferências de renda das províncias ricas para as províncias pobres. Assim, facilitar-se-ia a concepção e implementação de políticas econômicas e sociais compensatórias.

Desejamos, para terminar, deixar formulado este problema de difícil solução sob a forma de perguntas: na Argentina atual, existe a possibilidade de se retomar um projeto nacional com base na solidariedade que deu origem ao nosso Estado federal? É possível alentar um projeto nacional no quadro de política neoliberal como o que está em execução

---

[71] Para um desenvolvimento completo do tema, ver: Centro de Estudios para el Cambio Estructural, "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Buenos Aires, 1995.

[72] **Uma nova lei de coparticipação federal de impostos deve ser sancionada antes do final deste ano, de modo a dar saída a este conflito na relação Nação-províncias.**

na Argentina? Quais as limitações que o contexto internacional de globalização da economia mundial coloca a um projeto dessa índole?

Pensamos que estes são os grandes dilemas da sociedade argentina de nossos dias e, por isso, não nos propomos a responder a estas perguntas mas sim a deixá-las formuladas. Se este trabalho pode contribuir para a reflexão e para o debate destas idéias, consideramos que sua finalidade estará cumprida.

CAPÍTULO V

Resumo e conclusões

Neste trabalho de dissertação mostramos que, tal como ocorre em muitos países, a Argentina é um país em que persiste uma significativa heterogeneidade social que, embora tenha como base a desigualdade na distribuição da renda e as condições e níveis de vida, tem forte expressão à nível espacial. Deste modo, enquanto a população que mora na capital, Buenos Aires, e na região que a rodeia, a região pampeana (em especial na Pampa Úmida, integrada pelas províncias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé) possui níveis de vida similares aos de alguns países industrializados, aqueles que moram nas regiões mais atrasadas do país (tais como o Noroeste e Nordeste) possuem padrões de vida similares aos dos países mais pobres de América Latina. Em suma, o país pode caracterizar-se pela existência de macro-regiões: uma avançada, a região pampeana, que concentra a maior parte da atividade econômica, e outra grande área de menor desenvolvimento relativo chamada região extra-pampeana. Um quadro de situação atual das regiões argentinas com base nas principais variáveis demográficas, econômicas e sociais foi apresentado no Capítulo I.

Essa polarização do território foi sendo construída ao longo do processo de formação econômica do país, como foi mostrado no Capitulo II. A inserção da Argentina na economia mundial em fins do século XIX, realizada com base na exportação de grãos, lã e carnes ao mercado europeu - em especial ao britânico - conferiu um extraordinário dinamismo à região em que essas produções se assentavam, a região pampeana, que se

erigiu naquele momento como centro gravitacional do desenvolvimento do país. Assim, a consolidação do Estado nacional e a conformação do mercado interno unificado realizaram-se com base na posição hegemônica da região pampeana e a conseqüente subordinação das economias regionais, situação que prevaleceu ao longo de todo o processo de industrialização do país. Buenos Aires e a região pampeana constituíram o pólo dinâmico do processo de acumulação, através do qual - embora tenha havido relações de subordinação do tipo centro-periferia - consolidou-se uma divisão regional do trabalho que, a partir do abastecimento do mercado interno de alguns produtos em que as regiões foram crescentemente se especializando, outorgava um certo horizonte de expansão às economias regionais extra-pampeanas.

Neste mercado interno único estabeleceram-se relações e criaram-se mecanismos que, como vimos, tenderam a reproduzir de maneira dinâmica essa relação de assimetria. O papel desempenhado pelo Estado sancionou esse conjunto de relações e embora em determinados momentos tenha posto em marcha políticas compensatórias, não chegou a reverter as tendências concentradoras desencadeadas, como mostramos no Capítulo III. Apesar disso, enquanto o papel regulador do Estado foi exercido, o país pôde estabelecer relações solidárias baseadas em um sistema de transferências do excedente econômico que permitiram estruturar, ainda que com limitações em seus alcances distributivos, um projeto nacional.

Segundo analistas da realidade contemporânea do país, essa tendência sofre uma quebra em 1989-90 (início do governo Menem), momento em que o país empreende uma nova etapa a partir do realinhamento das políticas nacionais orientado de forma quase exclusiva a favorecer a transferência de excedentes aos credores externos. Este modelo se

propõe a reinserir o país na economia mundial e no processo de reestruturação produtiva em escala internacional, inovando em matéria do papel a ser assumido pelo Estado. À retirada do Estado da produção de bens e serviços, e em geral, da promoção de atividades, regiões e atores sociais e da provisão de economias externas ao capital privado, soma-se a desregulamentação da economia e, em medida importante, um retrocesso das ações do Estado relacionadas com a distribuição do excedente econômico. Esta mudança de padrão de acumulação prevalecente possui implicações delicadas para o universo regional, em termos de: a) uma mudança estrutural na relação Nação-províncias, que reaviva as tensões inter-provinciais e coloca em crise o pacto federativo; b) uma situação de incerteza sobre a própria viabilidade econômica de muitas províncias, em especial das mais pobres, agora deixadas à sua sorte em vista do colapso do Estado enquanto regulador do excedente econômico e provedor de um sistema de proteção social, de efeitos compensatórios frente a uma dinâmica econômica que sempre resultou insuficiente; c) a necessidade de reformulação de um pacto político que permita voltar a uma via de solidariedade nacional sobre a base de um projeto que articule e outorgue inserção definida às economias regionais. Estes aspectos da problemática regional na atualidade foram abordados no Capítulo IV.

Com base no desenvolvido até aqui, podemos concluir que a situação de disparidade regional argentina está enraizada no processo de formação econômica do país, constituindo, por isso, ela própria, um traço estrutural da economia argentina. A ordem de causalidades das disparidades regionais (e de sua manutenção até a presente data), tal como a visualizamos neste trabalho, será enunciada a seguir.

O Estado argentino se constitui ao final do século XIX, com forte apoio na centralidade política e econômica da burguesia pampeana, que surge como classe nacional e domina desde cedo as burguesias regionais. Este fato explica que a ação estatal tenha-se voltado de maneira preponderante para Buenos Aires e para a região pampeana e que não tenha surgido, durante o período estudado, uma verdadeira política de desenvolvimento das regiões extra-pampeanas.

Por outro lado, as políticas emanadas do Estado, em especial depois da década de cinqüenta, mostraram uma intencionalidade de descentralização da atividade econômica em direção às regiões. Entretanto, como mostramos, essas políticas de promoção não conseguiram reverter as tendências concentradoras dominantes. Dentre os motivos que têm sido apresentados para explicar a falta de efetividade dessas políticas cita-se a notória instabilidade política reinante na Argentina dos últimos cinqüenta anos.

De acordo com o modelo explicativo de O'Donnell que seguimos, a instabilidade política argentina pode ser atribuída às lutas inter-burguesas, que acabaram fraturando o Estado e conferindo-lhe um alto grau de debilidade e fragmentação interna. Como vimos, trata-se de um Estado colonizado pelos interesses de frações altas e baixas da burguesia, que não consegue tomar distância dos conflituosos interesses dos diversos atores da sociedade civil.

Como resultado, as políticas públicas, em geral, e as políticas dirigidas a diminuir as disparidades regionais que foram apresentadas neste trabalho, em particular, foram variáveis e, ainda mais, muitas das disposições emanadas do Estado não conseguiram ser implementadas, dado que não demoravam em ser revertidas pela dinâmica imposta pela sociedade civil.

A dinâmica cíclica característica do caso argentino é impulsionada por um movimento que vai dos agentes sociais para o Estado e explica que as políticas regionais surgidas desse Estado fragmentado tenham estado sujeitas a essa dinâmica pendular, tendo condicionado a efetividade dos instrumentos de uma política de descentralização da atividade econômica da região pampeana para as outras regiões do país.

No que se refere aos agentes sociais, fica claro que as frações dominantes da burguesia (a grande burguesia e a burguesia pampeana) não tiveram maior interesse em irradiar os benefícios do desenvolvimento ao resto do país, levando-se en conta que seus interesses têm estado e estão essencialmente ligados a Buenos Aires e a região pampeana. As classes dominantes das regiões tiveram débil expressão e não conseguiram - com exceção de experiências isoladas - fazer valer seus interesses para resistir à posição hegemônica do pólo dinâmico do país.

Tudo que foi dito anteriormente permite compreender por que o Estado não refletiu os interesses regionais, que se traduziu na falta de uma política de desenvolvimento das regiões extra-pampeanas. Esta afirmação é comprovável a partir dos seguintes fatos:

a) Quando se formularam políticas que favoreciam as regiões, as mesmas não conseguiram chegar a sua plena implementação.

b) Aquelas políticas que tiveram algum nível de expressão ao nível regional no passado, como o caso da política de promoção industrial posterior a 1976, o fizeram porque desse modo beneficiavam-se as frações fortes da burguesia (os grandes grupos econômicos), tendo-se realizado enormes transferências de renda da sociedade em seu conjunto para os outros setores.

Um último fator que explica o fracasso da ação estatal para promover o desenvolvimento regional argentino se relaciona com a falta de um aparato burocrático estável e consolidado, dotado de graus de liberdade não desprezíveis frente às demandas da sociedade civil. Assim, as ofensivas anti-estatais de cada período de inspiração liberal conseguiam rapidamente desmantelar os avanços da aliança anterior (a "aliança defensiva" de O'Donnell), desalojando os técnicos de turno e pondo outros em seu lugar, a fim de que implementassem políticas anti-estatais. Isto permite entender a escassa efetividade das políticas, como foi antes assinalado.

Como temos destacado em várias ocasiões, à difícil situação em que se encontravam as economias regionais ao fim da década de 80 agregam-se os efeitos da política de estabilização e ajuste estrutural impulsionada pelo governo Menem desde 1989. Apesar dessas economias nunca tirem tido um grande dinamismo mas, ao contrário, terem se caracterizado por situações de estancamento econômico, elas tinham um lugar assegurado na divisão regional do trabalho surgida ao longo do processo de industrialização do país.

Na atualidade, o contexto de globalização da economia mundial e, essencialmente, a política de abertura e integração regional, assim como a política de desregulamentação dos mercados promovida pelo governo Menem estariam conduzindo a um processo de desestruturação e fragmentação das regiões. Isto se deve à dificuldade de inserção das mesmas no mercado internacional ou, ainda, ao fato de ter que concorrer com importações em um contexto de economia aberta, o que deixa claro que as possibilidades de saída econômica viável de muitas das regiões, em especial das mais atrasadas, parecem estar comprometidas.

Em suma, tomando por base as considerações feitas, pode-se concluir que:

i) O modelo econômico vigente não oferece uma inserção clara às economias regionais extra-pampeanas;

ii) A dinâmica econômica analisada indica que, perante uma provável redução do emprego público e com poucas alternativas de absorção da mão-de-obra nos setores produtivos, o desemprego tenderá a crescer e a falta de perspectivas poderá levar ao aumento da pobreza, à marginalidade e a violência em muitas das regiões marginais do país;

iii) O sistema de proteção social em mãos do Estado está sendo desmantelado, com o que seus prováveis efeitos compensatórios na esfera regional também se reduzem consideravelmente.

iv) Como decorrência dos fatores acima apontados se depreende que **as conseqüências sociais do ajuste na perspectiva regional são sérias e em vista da profundidade das reformas em marcha, possuem um caráter estrutural**. Por isso não se espera que esses custos possam ser reabsorvidos em um segundo momento, levando-se em conta as dificuldades que se colocam aos setores econômicos no âmbito regional.

O problema da viabilidade econômica das regiões e províncias mais atrasadas do país remete a um problema de natureza política, dado que o regime federal argentino baseia-se na solidariedade entre províncias ricas e províncias mais desfavorecidas, de maneira a sustentar a unidade nacional. Apesar disso, o contexto posto pela política econômica atual evidencia o

colapso de um projeto nacional capaz de articular interesses e arbitrar mecanismos compensatórios de modo a dar oportunidades de sobrevivência digna às regiões desfavorecidas pelas mudanças estruturais em marcha. Isto significa que a virtual inviabilidade econômica das províncias mais pobres cria um problema político que só poderá ser enfrentado por meio de alguma forma plausível de pacto político entre a Nação e as províncias. Um pacto que objetive viabilizar transferências de renda para as províncias mais necessitadas, a fim de permitir a formulação e implementação de políticas compensatórias que permitam mitigar as conseqüências negativas da política de estabilização e ajuste estrutural na esfera regional.

Desejamos, para terminar, deixar formulado este problema de difícil solução sob a forma de perguntas: Existe atualmente na Argentina a possibilidade de se retomar um projeto nacional com base na solidariedade entre províncias ricas e províncias pobres, que dera origem ao nosso Estado federal? É possível o alento de um projeto nacional em um quadro de política neoliberal como o que está em execução na Argentina? Que limitações o contexto internacional de globalização da economia mundial coloca a um projeto desta natureza?

Pensamos que estes são os grandes dilemas da sociedade argentina de nossos dias. Por isso, não nos propomos a responder estas perguntas e sim a deixá-las formuladas. Se este trabalho pode contribuir para a reflexão e o debate destas idéias, consideramos que sua finalidade terá sido cumprida.

ANEXOS

ANEXO I

TABLA 1

CUADRO RESUMEN (1) DE VARIABLES SOCIO ECONOMICAS A NIVEL REGIONAL

	POBLACION (%) 1991	PBG (DOLARES PPA) PROMEDIO 1980-85	NBI (%) 1991	DESOCUPACION (%) MAYO 1993	SUBOCUPACION (%)	ESPERANZA DE VIDA (AÑOS) (5)	AÑOS DE ESCOLARIDAD (5)	MORTALIDAD INFANTIL (%.) (5)
METROPOLITANA (2)	34 (9% Capital y 25% Gran Buenos Aires)	5.030 (3)	5.6 Capital 15.2 Conurbano	10.6	6.9 Capital 8.7 Gran Buenos Aires	72.1	9	S/D
PAMPEANA	35	1.936	10.9	7.5	8.3	69.6	6.3	S/D
CUYO	6	1.613	15.5	5.8	8.4	69.2	6.3	23.4
NOA	11	1.273	27.1	8.9	12.2	66.3	5.8	28.9
NEA	9	970	28.7	6.6	9.2	66.1	5.0	29.0
PATAGONIA	5	3.119 (4)	19.0	9.9	6.0	67.3	6.3	23.7
TOTAL PAIS	100	2.094	14.5	9.9	8.8	69.09	6.37	23.8

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de CFI e INDEC (Cuadros del Anexo Estadístico)

(1) Se tomaron promedios de las variables a nivel provincial
(2) Comprende la Capital Federal y los 19 partidos del conurbano bonaerense
(3) Corresponde a la Capital Federal
(4) No incluye Tierra del Fuego
(5) Datos del Censo de Población 1980 (INDEC)

CUADRO 1. INFORMACION DEMOGRAFICA BASICA

POBLACION TOTAL POR REGIONES Y DIVISION POLITICO-TERRITORIAL SEGUN CENSOS

Región y División Político Territorial	1991
Total del País	**32.615.528**
Metropolitana	10.934.727
Capital Federal	2.965.403
19 Partidos del GBA	7.969.324
Pampeana	11.471.008
Resto Buenos Aires	4.625.650
Córdoba	2.766.683
Entre Ríos	1.020.257
La Pampa	259.996
Santa Fé	2.798.422
Cuyo	2.227.530
Mendoza	1.412.481
San Juan	528.715
San Luis	286.458
Nordeste	2.822.599
Corrientes	795.594
Chaco	839.677
Formosa	398.413
Misiones	788.915
Noroeste	3.677.538
Catamarca	264.234
Jujuy	512.329
La Rioja	220.729
Salta	866.153
Santiago del Estero	671.988
Tucumán	1.142.105
Patagonia	1.481.860
Chubut	357.189
Neuquén	388.833
Río Negro	506.772
Santa Cruz	159.839
Tierra del Fuego (1)	69.369

(1) No incluye Antártida e Islas del Atlántico Sur

FUENTE: Indec. Censos Nacionales de Población

CUADRO 2. POBLACION URBANA Y RURAL POR CENSOS (EXPRESADA EN MILES DE HABITANTES), SEGUN DIVISION POLITICO-TERRITORIA

División político territorial	1960 (1)		1970		1980		1991 (2)	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total del país	14.407	5.599	18.461	4.903	23.193	4.755	28.324	4.285
Capital Federal	2.967		2.972		2.923		2.961	
Buenos Aires	5.701	1.063	8.012	763	10.123	743	11.895	687
19 Partidos del GBA	3.742	...	5.463	...	...	...	...	...
Catamarca	73	95	91	81	120	88	185	81
Chaco	215	328	266	301	427	275	591	248
Chubut	79	64	132	58	214	49	314	43
Córdoba	1.208	546	1.547	513	1.944	464	2.364	401
Corrientes	259	274	323	241	426	236	588	207
Entre Ríos	403	403	494	318	625	283	792	231
Formosa	51	127	94	140	165	131	281	124
Jujuy	117	125	196	106	302	108	421	93
La Pampa	63	96	86	86	135	73	194	66
La Rioja	53	75	70	66	101	63	166	55
Mendoza	497	327	644	329	824	327	1.100	314
Misiones	125	236	166	277	297	292	500	289
Neuquén	40	69	102	53	186	58	336	53
Río Negro	85	108	157	106	275	108	404	103
Salta	212	201	320	190	476	187	684	183
San Juan	188	164	240	144	335	131	427	103
San Luis	90	84	105	78	150	64	233	54
Santa Cruz y Tierra del Fuego	35	25	76	24	124	18	214	16
Santa Fé	1.347	538	1.660	476	2.023	443	2.390	407
Santiago del Estero	175	301	213	282	309	286	409	263
Tucumán	424	350	495	271	689	283	877	266

(1) Las cifras de Buenos Aires y del Total del país no incluyen la población de la Isla Martín García que contaba con 1.712 habitantes.
(2) Calculada en base a los resultados provisionales por localidad del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Fuente: Censos Nacionales de Población

CUADRO 3 . POBLACION TOTAL POR SEXO. INDICE DE MASCULINIDAD Y DENSIDAD DE POBLACION SEGUN DIVISION POLITICO-TERRITORIAL. CENSO DE 1991

DIVISION POLITICO-TERRITORIAL	POBLACION TOTAL	POBLACION VARONES	C I O N MUJERES	INDICE DE MASCULINIDAD	SUPERFICIE EN KM2 (1)	DENSIDAD DE POB. (HAB/KM2)
Buenos Aires	12.594.974	6.168.076	6.426.898	96.0	307.571	41.0
19 Partidos GBA	7.969.324	3.888.329	4.080.995	95.3	3.680	2.165.6
Resto Buenos Aires	4.625.650	2.279.747	2.345.903	97.2	303.891	15.2
Capital Federal	2.965.403	1.344.041	1.621.362	82.9	200	14.827.0
Santa Fe	2.798.422	1.363.858	1.434.564	95.1	133.007	21.0
Córdoba	2.766.683	1.349.468	1.417.215	95.2	165.321	16.7
Mendoza	1.412.481	690.872	721.609	95.7	148.827	9.5
Tucumán	1.142.105	561.101	581.004	96.6	22.524	50.7
Entre Ríos	1.020.257	500.466	519.791	96.3	78.781	13.0
Salta	866.153	429.522	436.631	98.4	155.488	5.6
Chaco	839.677	423.479	416.198	101.7	99.633	8.4
Corrientes	795.594	393.252	402.342	97.7	88.199	9.0
Misiones	788.915	397.953	390.962	101.8	29.801	26.5
Santiago del Estero	671.988	336.155	335.833	110.1	136.351	4.9
San Juan	528.715	256.634	272.081	94.3	89.651	5.9
Jujuy	512.329	252.590	259.739	97.2	53.219	9.6
Río Negro	506.772	254.153	252.619	100.6	203.013	2.5
Formosa	398.413	201.449	196.964	102.3	72.066	5.5
Neuquén	388.833	196.628	192.205	102.3	94.078	4.1
Chubut	357.189	181.215	175.974	103.0	224.686	1.6
San Luis	286.458	143.778	142.680	100.8	76.748	3.7
Catamarca	264.234	131.398	132.836	98.9	102.602	2.6
La Pampa	259.996	130.932	129.064	101.4	143.440	1.8
La Rioja	220.729	110.469	110.260	100.2	89.680	2.5
Santa Cruz	159.839	83.758	76.081	100.1	243.943	0.7
Tierra del Fuego (2)	69.369	36.733	32.636	112.6	21.571	3.2

(1) La fuente de esta información es el Instituto Geográfico Militar. No incluye al sector Antártico e Islas del Atlántico Sur.
(2) Por razones del litigio existente las Islas del Atlántico Sur no fueron censadas.
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991

CUADRO 4 . PBG PER CAPITA (en dólares constantes 1988 de paridad poder adquisitivo).[1]

PROVINCIAS	PBG PER CAPITA (Dólares)
Capital Federal	5030.80
Neuquén	3524.00
Santa Cruz	3448.60
Chubut	3322.65
La Pampa	2645.65
Santa Fe	2227.20
Río Negro	2180.15
Mendoza	1937.50
Córdoba	1754.25
San Luis	1716.30
Buenos Aires	1706.95
Tucumán	1645.60
Jujuy	1461.95
Salta	1451.75
Entre Ríos	1346.30
Catamarca	1238.25
Corrientes	1208.45
San Juan	1186.95
Misiones	961.05
La Rioja	938.05
Chaco	916.55 /
Santiago del Estero	903.15
Formosa	793.50
Tierra del Fuego	s/d

Fuente: INDEC y Consejo Federal de Inversiones

[1] Productos Brutos Geográficos per cápita sobre la base de los promedios 1980-1985. Ultima información publicada por CFI. El INDEC y CFI están realizando esfuerzos por agilizar la producción de esta información en las provincias sobre una base metodológica común.

CUADRO 5. TASA DE DESOCUPACION (en %)

DIVISION POLITICO-TERRITORIAL	AGLOMERADO URBANO	TASA DE DESOCUPACION Mayo 1993
Santiago del Estero	Santiago del Estero y La Banda	4,0
La Pampa	Santa Rosa y Toay	4,0
Mendoza	Gran Mendoza	4,4
Santa Cruz	Río Gallegos	4,5
Corrientes	Corrientes	4,7
San Juan	Gran San Juan	5,9
Chaco	Gran Resistencia	6,4
Misiones	Posadas	6,6
Jujuy	San Salvador de Jujuy	6,7
Córdoba	Gran Córdoba	6,8
Río Negro	Alto Valle de Río Negro (3)	6,8
Buenos Aires	Gran La Plata	7,2
San Luis	San Luis y El Chorrillo	7,2
La Rioja	La Rioja	8,4
Formosa	Formosa	8,6
Entre Ríos	Paraná	8,8
Capital Federal	Capital Federal	9,2
Catamarca	Gran Catamarca	9,5
Salta	Salta	10,6
Capital Federal	Gran Buenos Aires (2)	10,6
Santa Fe	Gran Rosario	10,8
Buenos Aires	19 Partidos del Gran Buenos Aires	11,2
Tierra del Fuego	Ushuaia y Río Grande	11,3
Neuquén	Neuquén	11,9
Santa Fe	Santa Fe y Santo Tomé	13,5
Buenos Aires	Bahía Blanca	13,9
Tucumán	Gran San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo	14,2
Chubut	Comodoro Rivadavia	14,8
	TOTAL AGLOMERADOS DEL INTERIOR DEL PAIS (1)	8,8
	TOTAL AGLOMERADOS	9,9

(1) No incluye Gran Buenos Aires
(2) Incluye Capital Federal y Partidos del Gran Buenos Aires
(3) Corresponde al área urbana rural: Alto Valle del Río Negro. Los meses de mayo corresponden a marzo
Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

CUADRO 6 . TASA DE SUBOCUPACION (En %)

DIVISION POLITICO-TERRITORIAL	AGLOMERADO URBANO	TASA DE DESOCUPACION Mayo 1993
La Pampa	Santa Rosa y Toai	3.5
Santa Cruz	Río Gallegos	3.6
Tierra del Fuego	Ushuaia y Río Grande	4.6
Capital Federal	Capital Federal	6.9
Corrientes	Corrientes	6.9
Formosa	Formosa	7.5
Buenos Aires	Bahía Blanca	7.8
Chubut	Comodoro Rivadavia	7.8
Neuquén	Neuquén	8.0
Buenos Aires	Gran Buenos Aires	8.2
Mendoza	Gran Mendoza	8.2
San Juan	Gran San Juan	8.4
Buenos Aires	Gran La Plata	8.6
Cordoba	Gran Córdoba	8.6
San Luis	San Luis y El Chorrillo	8.6
Buenos Aires	19 Partidos del Gran Buenos Aires	8.7
Entre Ríos	Paraná	9.3
Chaco	Gran Resistencia	9.5
Santiago del Estero	Santiago del Estero - La Banda	9.7
La Rioja	La Rioja	11.0
Salta	Salta	11.1
Santa Fé	Gran Rosario	11.7
Catamarca	Gran Catamarca	11.9
Tucumán	Tucumán y Tafí Viejo	12.4
Misiones	Posadas	13.0
Santa Fé	Santa Fé y Santo Tomé	13.4
Jujuy	San Salvador de Jujuy	16.8
TOTAL AGLOMERADOS	TOTAL AGLOMERADOS	8.8
	TOTAL AGLOMERADOS DEL INTERIOR DEL PAIS (1)	9.9

(1) No incluye Gran Buenos Aires
(2) Incluye Capital Federal y Partidos del Gran Buenos Aires
(3) Corresponde al área urbano-rural Alto Valle del Río Negro. Los meses de mayo corresponden a marzo

FUENTE: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

CUADRO 7. INDICADORES DEMOGRAFICOS - ESPERANZA DE VIDA AL NACER 1980-81

JURISDICCION	PROMEDIO	HOMBRES	MUJERES
Capital Federal	72.13	68.50	75.76
Córdoba	71.01	67.47	74.55
Mendoza	70.27	67.22	73.31
Santa Fe	70.26	66.48	74.04
Buenos Aires	69.76	65.97	73.54
San Juan	69.23	67.30	71.15
Formosa	68.42	67.40	69.43
La Pampa	68.39	65.09	71.69
Entre Ríos	68.31	64.46	72.16
Neuquén	68.23	64.12	72.34
San Luis	68.22	64.81	71.62
Santiago del Estero	68.17	67.40	68.94
Río Negro	67.71	64.14	71.28
Tucumán	67.26	64.26	70.29
La Rioja	67.10	63.82	70.37
Catamarca	66.95	63.92	70.17
Chubut	66.94	62.62	71.25
Santa Cruz	66.12	62.40	69.84
Corrientes	65.60	62.58	68.62
Misiones	65.52	63.01	68.03
Chaco	64.77	62.18	67.36
Salta	64.41	61.73	67.08
Jujuy	63.99	61.45	66.52
19 Partidos Bs. As.	s/d	s/d	s/d
Resto Buenos Aires	s/d	s/d	s/d
Tierra del Fuego	s/d	s/d	s/d
TOTAL DEL PAIS	69.09	65.48	72.70

Fuente: INDEC y Ministerio de Salud y Acción Social

CUADRO 8. INDICADORES DEMOGRAFICOS - TASA NATALIDAD

JURISDICCION	TASA NATALIDAD 1991 (o/oo)
Chaco	32.5
Formosa	32.4
Tierra del Fuego	30.5
Neuquén	29.3
Misiones	29.3
La Rioja	29.1
Catamarca	28.3
Río Negro	27.9
Santa Cruz	27.9
San Luis	27.5
Tucumán	27.3
San Juan	27.2
Chubut	26.3
Corrientes	26.2
Salta	25.5
Entre Ríos	25.3
La Pampa	23.9
Jujuy	23.0
Mendoza	22.7
Córdoba	20.9
Santa Fe	20.7
Santiago del Estero	18.4
Capital Federal	s/d
Buenos Aires	s/d
19 Partidos Buenos Aires	s/d
Resto Buenos Aires	s/d
TOTAL DEL PAIS	22.3

Fuente: INDEC y Ministerio de Salud y Acción Social

CUADRO 9. INDICADORES DEMOGRAFICOS - TASA DE MORTALIDAD 1991

JURISDICCION	TASA DE MORTALIDAD (o/oo)
Tierra del Fuego	2,7
Neuquén	4,4
Santa Cruz	4,8
Formosa	5,2
Río Negro	5,2
Santiago del Estero	5,4
Jujuy	5,7
Chubut	5,7
La Rioja	6,0
Misiones	6,1
Chaco	6,2
Catamarca	6,3
Mendoza	6,3
Salta	6,3
San Luis	6,4
Tucumán	6,5
San Juan	6,8
Corrientes	7,1
La Pampa	7,2
Entre Ríos	7,6
Córdoba	8,1
Santa Fe	8,5
Capital Federal	s/d
Buenos Aires	s/d
19 Partidos Buenos Aires	s/d
Resto Buenos Aires	s/d
TOTAL DEL PAIS	7,8

Fuente: INDEC y Ministerio de Salud y Acción Social

CUADRO 10. INDICADORES DEMOGRAFICOS - TASA DE MORTALIDAD INFANTIL 1991

JURISDICCION	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (o/oo)
Tierra del Fuego	10.9
Neuquén	17.5
La Pampa	17.7
Santa Cruz	18.2
Entre Ríos	20.8
Santiago del Estero	22.3
Córdoba	22.3
San Luis	23.1
Mendoza	23.4
San Juan	23.6
Chubut	24.1
La Rioja	24.1
Santa Fe	25.1
Formosa	25.4
Tucumán	26.7
Corrientes	29.1
Catamarca	29.9
Misiones	30.3
Chaco	31.3
Jujuy	34.6
Salta	35.7
Río Negro	s/d
Capital Federal	s/d
Buenos Aires	s/d
19 Partidos Buenos Aires	s/d
Resto Buenos Aires	s/d
TOTAL DEL PAIS	23.8

Fuente: INDEC y Ministerio de Salud y Accion Social

CUADRO 11. INDICADORES DEMOGRAFICOS - TASA CRECIMIENTO

JURISDICCION	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO (o/oo)
Tierra del Fuego	84.7
Neuquén	45.1
Santa Cruz	31.7
Chubut	29.4
Formosa	28.6
La Rioja	28.4
Misiones	28.0
San Luis	27.8
Río Negro	26.8
Salta	25.6
Catamarca	23.0
Jujuy	21.3
La Pampa	21.2
Corrientes	17.6
Chaco	17.2
Mendoza	15.8
Tucumán	15.3
19 Partidos Buenos Aires	14.5
Buenos Aires	14.1
Resto Buenos Aires	13.3
Córdoba	13.2
Santa Fe	12.1
San Juan	12.0
Santiago del Estero	11.6
Entre Ríos	11.1
Capital Federal	1.4
TOTAL DEL PAIS	14.7

Fuente: INDEC y Ministerio de Salud y Acción Social

CUADRO 12. ESCOLARIDAD PROMEDIO (EN AÑOS)

PROVINCIAS	ESCOLARIDAD PROMEDIO (Años)
Capital Federal	8.98
Tierra del Fuego	7.54
Buenos AIres	6.65
Santa Cruz	6.58
Córdoba	6.53
Santa Fe	6.51
La Rioja	6.32
San Luis	6.31
Mendoza	6.22
San Juan	6.22
Catamarca	6.15
Tucumán	6.15
Chubut	6.07
La Pampa	5.93
Neuquén	5.89
Salta	5.74
Río Negro	5.65
Entre Ríos	5.64
Jujuy	5.41
Corrientes	5.33
Santiago del Estero	5.20
Misiones	5.08
Formosa	5.00
Chaco	4.67

Fuente: INDEC y Consejo Federal de Inversiones

CUADRO 13. INDICE DE ALFABETIZACION

PROVINCIAS	INDICE ALFABETIZACION (%)
Capital Federal	98.65
Tierra del Fuego	97.70
Buenos Aires	96.20
Santa Cruz	96.20
Córdoba	94.80
Santa Fe	94.20
La Pampa	93.80
La Rioja	93.60
San Juan	92.90
Mendoza	92.70
Chubut	92.30
Entre Ríos	92.30
San Luis	92.30
Catamarca	91.90
Tucumán	91.60
Río Negro	90.50
Neuquén	90.30
Salta	88.90
Jujuy	88.40
Misiones	88.10
Formosa	87.70
Santiago del Estero	87.40
Corrientes	85.20
Chaco	83.50

Fuente: INDEC y Consejo Federal de Inversiones

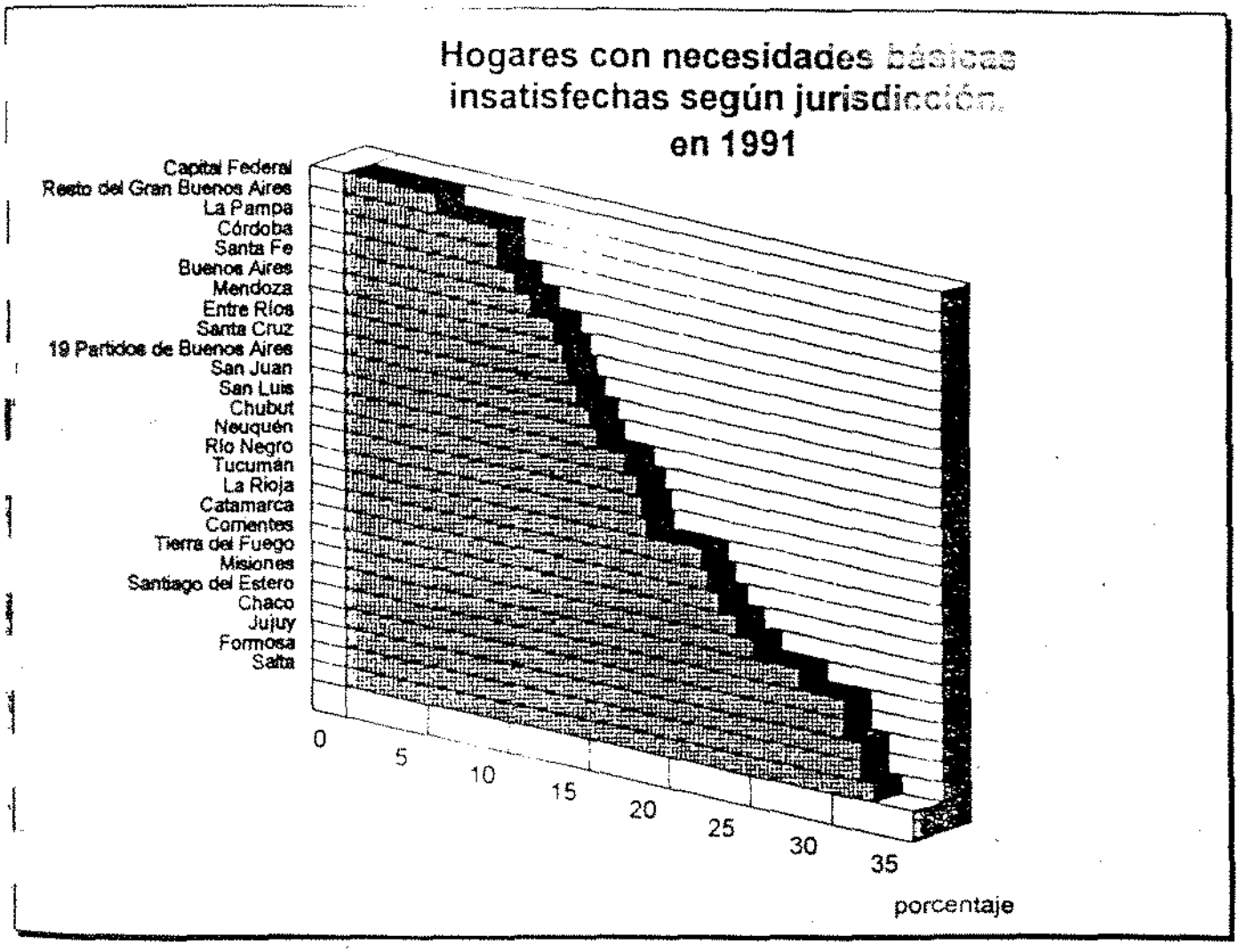
CUADRO 14. HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (1)
SEGUN DIVISION POLITICO TERRITORIAL (1991)

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	TOTAL (2)	HOGARES CON N B I	% (3)
TOTAL DEL PAIS	8562744	1245468	14.5
CAPITAL FEDERAL	993066	56034	5.6
RESTO DE BS. AIRES	1321094	123838	9.4
LA PAMPA	74138	6989	9.4
CORDOBA	737119	77414	10.5
SANTA FE	777174	89522	11.5
BUENOS AIRES	3408996	440736	12.9
MENDOZA	338392	45728	13.5
ENTRE RIOS	259693	35977	13.9
SANTA CRUZ	40645	5827	14.3
19 PARTIDOS	2087902	316898	15.2
SAN JUAN	115029	17901	15.6
SAN LUIS	69852	12144	17.4
CHUBUT	91981	16606	18.1
NEUQUEN	93241	17227	18.5
RIO NEGRO	130086	24325	18.7
TUCUMAN	242343	53436	22.0
LA RIOJA	47788	10757	22.5
CATAMARCA	57182	13258	23.2
CORRIENTES	179045	43417	24.2
TIERRA DEL FUEGO	18674	4717	25.3
MISIONES	181552	50968	28.1
CHACO	189562	58219	30.7
SANTIAGO DEL ESTERO	143630	44076	30.7
FORMOSA	88687	28225	31.8
JUJUY	106800	33978	31.8
SALTA	178069	57987	32.6

(1) Calculado con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en Argentina" y de acuerdo con la información disponible hasta el momento, se utilizan cuatro indicadores (hacinamiento, Vivienda, Condiciones Sanitarias y Asistencia Escolar) (2) Hogares y viviendas, casa de inquilinato y hotel o pensión/hogares en casa de inquilinato y en hotel o pensión (3) % de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sobre Total de Hogares de cada Jurisdicción

FUENTE: Indec, Censo Nacional 1991

GRAFICO I


Hogares con necesidades básicas insatisfechas según jurisdicción en 1991
Capital Federal
Resto del Gran Buenos Aires
La Pampa
Córdoba
Santa Fe
Buenos Aires
Mendoza
Entre Ríos
Santa Cruz
19 Partidos de Buenos Aires
San Juan
San Luis
Chubut
Neuquén
Río Negro
Tucumán
La Rioja
Catamarca
Corrientes
Tierra del Fuego
Misiones
Santiago del Estero
Chaco
Jujuy
Formosa
Salta
0
5
10
15
20
25
30
35
porcentaje

CUADRO 15. HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS EN 1991 POR CANTIDAD DE INDICADORES DE PRIVACION QUE POSEEN SEGUN DIVISION POLITICO TERRITORIAL (EN PORCENTAJES)

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	TOTAL DE HOGARES CON NBI	% (1)	TOTAL	1 % (1)	2 % (1)	3 % (1)	4 % (1)
CAPITAL FED.	56034	5.6	100.0	84.9	13.8	1.3	0.0
RESTO DE BS. AIRES	123838	9.4	100.0	87.4	11.8	0.8	0.0
LA PAMPA	6989	9.4	100.0	87.9	11.2	0.9	0.0
CORDOBA	77414	10.5	100.0	86.2	12.5	1.2	0.1
SANTA FE	89522	11.5	100.0	81.7	16.4	1.8	0.1
BUENOS AIRES	440736	12.9	100.0	83.1	15.5	1.3	0.0
MENDOZA	45728	13.5	100.0	80.3	17.2	2.4	0.2
ENTRE RIOS	35977	13.9	100.0	83.9	14.2	1.8	0.1
SANTA CRUZ	5827	14.3	100.0	86.3	12.6	1.1	0.0
19 PARTIDOS DEL GBA	316898	15.2	100.0	81.4	17.0	1.5	0.1
SAN JUAN	17901	15.6	100.0	81.5	16.4	1.9	0.1
SAN LUIS	12144	17.4	100.0	82.7	15.6	1.5	0.1
CHUBUT	16606	18.1	100.0	82.2	16.1	1.6	0.1
NEUQUEN	17227	18.5	100.0	79.2	18.3	2.4	0.1
RIO NEGRO	24325	18.7	100.0	81.1	16.9	1.9	0.1
TUCUMAN	53436	22.0	100.0	78.5	18.9	2.5	0.2
LA RIOJA	10757	22.5	100.0	81.9	16.3	1.7	0.1
CATAMARCA	13258	23.2	100.0	83.8	14.8	1.4	0.0
CORRIENTES	43417	24.2	100.0	79.6	17.8	2.4	0.1
TIERRA DEL FUEGO	4717	25.3	100.0	77.7	/ 20.0	2.3	0.0
MISIONES	50968	28.1	100.0	77.6	18.9	3.2	0.3
CHACO	58219	30.7	100.0	73.0	22.2	4.4	0.4
SANTIAGO DEL ESTERO	44076	30.7	100.0	79.1	18.5	2.3	0.1
FORMOSA	28225	31.8	100.0	76.5	20.4	2.9	0.2
JUJUY	33978	31.8	100.0	74.2	22.4	3.2	0.2
SALTA	57987	32.6	100.0	70.8	24.2	4.6	0.4
TOTAL DEL PAIS	1245468	14.5	100.0	81.0	16.9	2.0	0.1

(1) PORCENTAJE DE HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS SOBRE EL TOTAL DE HOGARES DE CADA JURISDICCION

CUADRO 16. TASA DE CRECIMIENTO DE LA DELINCUENCIA POR 0/000 HABITANTES

Provincias	1990/1980	1991/1980	1991/1990
Total del país	113.2	83.8	-13.8
Capital Federal	135.9	64.8	-30.2
Buenos Aires	150.1	119.6	-12.2
Catamarca	36.3	36.3	-0.1
Córdoba	107.5	76.2	-15.1
Corrientes	158.6	119.5	-15.1
Chaco	94.2	55.9	-19.7
Chubut	164.7	126.0	-14.6
Entre Ríos	113.2	87.8	-11.9
Formosa	1.8	-14.3	-15.8
Jujuy	98.4	83.6	- 7.5
La Pampa	33.0	35.9	2.2
La Rioja	84.4	53.7	-16.7
Mendóza	107.6	90.3	-8.4
Misiones	169.8	179.1	3.4
Neuquén	114.1	233.1	55.5
Río Negro	86.4	45.2	-22.1
Salta	295.2	256.4	-9.8
San Juan	155.5	84.1	-28.0
San Luis	173.3	141.7	-11.6
Santa Cruz	126.1	96.9	-12.9
Santa Fe	78.2	57.8	-11.4
Santiago del Estero	47.4	13.0	-23.4
Tierra del Fuego	-11.7	-4.4	-8.4
Tucumán	38.8	17.6	-15.3

Fuente: INDEC sobre la base de información del Ministerio de Justicia de la Nación. Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal

21- PORCENTAJE DE JEFAS SOBRE TOTAL DE HOGARES

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	1960	1980	1991
TOTAL PAIS	4,9	19,2	22,3
CAPITAL FEDERAL	8,6	27,2	31,6
BUENOS AIRES	3,9	16,6	20,6
CATAMARCA	11,0	27,2	26,3
CORDOBA	4,8	18,7	23,1
CORRIENTES	8,4	22,9	23,4
CHACO	5,4	18,5	19,7
CHUBUT	5,3	18,7	19,9
ENTRE RIOS	5,4	20,1	21,9
FORMOSA	6,7	20,0	21,3
JUJUY	8,7	21,0	24,2
LA PAMPA	3,9	17,9	20,2
LA RIOJA	7,2	24,4	23,7
MENDOZA	2,9	16,3	18,4
MISIONES	6,1	17,5	18,4
NEUQUEN	5,3	19,1	21,0
RIO NEGRO	4,2	17,0	19,5
SALTA	6,9	21,7	22,9
SAN JUAN	4,2	16,8	19,2
SAN LUIS	6,2	27,6	21,5
SANTA CRUZ	3,8	16,2	17,7
SANTA FE	3,6	17,8	21,3
SANTIAGO DEL ESTERO	7,4	25,1	24,4
TIERRA DEL FUEGO	3,6	12,4	16,5
TUCUMAN	4,6	19,2	21,2

22- PORCENTAJE DE JEFAS SOBRE TOTAL DE HOGARES

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	AGLOMERADO URBANO	OCTUBRE 1980	1989	1990
	GRAN BUENOS AIRES (1)	17,5	20,8	21,1
BUENOS AIRES	BAHIA BLANCA	...	21,1	21,5
	GRAN LA PLATA	23,9	...	25,4
CATAMARCA	GRAN CATAMARCA	22,1	...	24,1
CORDOBA	GRAN CORDOBA	21,9	24,5	27,1
CORRIENTES	CORRIENTES	21,5	24,7	22,7
CHACO	GRAN RESISTENCIA	18,7	22,2	22,0
CHUBUT	COMODORO RIVADAVIA	12,9	14,6	...
ENTRE RIOS	PARANA	22,1	23,0	22,8
FORMOSA	FORMOSA	19,5	22,3	19,0
JUJUY	SAN SALVADOR DE JUJUY	22,5	29,3	27,3
LA PAMPA	SANTA ROSA Y TOAY	...	...	20,2
LA RIOJA	LA RIOJA	16,8	21,5	23,2
MENDOZA	GRAN MENDOZA	18,7	24,3	22,5
MISIONES	POSADAS	22,6	...	23,3
NEUQUEN	NEUQUEN	16,3	19,2	21,9
SALTA	SALTA	23,9	...	23,9
SAN JUAN	GRAN SAN JUAN	18,6	19,8	20,1
SAN LUIS	SAN LUIS Y EL CHORRILLO	21,3	19,7	18,8
SANTA CRUZ	RIO GALLEGOS	13,2	...	15,2
SANTA FE	GRAN ROSARIO	17,6	20,3	21,7
	SANTA FE Y SANTO TOME	21,4	24,1	6,8
SANTIAGO DEL ESTERO	SANTIAGO DEL ESTERO Y LA BANDA	20,7	24,3	22,2
TIERRA DEL FUEGO	USHUAIA Y RIO GRANDE	...	11,3	12,2
TUCUMAN	GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMAN Y TAFI VIEJO	17,1	20,9	22,1

(1) : INCLUYE CAPITAL FEDERAL Y PARTIDOS DEL GRAN BUENOS AIRES.

CUADRO 17

82- ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACION QUE TRABAJA EN LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EAP'S) EN FORMA PERMANENTE POR TIPO DE RELACION CON EL PRODUCTOR. AÑO 1988.

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	TOTAL GENERAL	%	PRODUCTOR	FAMILIAR DEL PRODUCTOR	NO FAMILIAR DEL PRODUCTOR
TOTAL PAIS	**1032215**		**378925**	**309118**	**344172**
		100,0	36,7	29,9	33,3
BUENOS AIRES	181679	100,0	37,8	15,0	47,2
CATAMARCA	4847	100 0	45,9	47,2	6,9
CORDOBA	102325	100,0	40,4	21,8	37,8
CORRIENTES	61578	100,0	31,8	40,5	27,7
CHACO	46288	100,0	35,0	46,1	18,9
CHUBUT	1379	100,0	48,9	45,1	5,9
ENTRE RIOS	60981	100,0	41,9	30,1	28,0
FORMOSA	25473	100,0	36,4	45,5	18,1
JUJUY	10024	100,0	38,4	58,8	2,8
LA PAMPA	18794	100,0	42,6	18,8	38,6
LA RIOJA	2716	100,0	56,4	37,2	6,4
MENDOZA	61942	100,0	27,5	13,9	58,6
MISIONES	74400	100,0	31,5	50,8	17,6
NEUQUEN	6429	100,0	40,3	52,8	6,9
RIO NEGRO	3211	100,0	44,0	46,1	9,9
SALTA	10318	100,0	44,9	52,1	3,0
SAN JUAN	1464	100,0	43,6	52,1	4,2
SAN LUIS	1481	100,0	58,1	34,6	7,3
SANTA CRUZ	3960	100,0	21,3	10,9	67,8
SANTA FE	92593	100,0	45,0	18,8	36,2
SANTIAGO DEL ESTERO	28676	100,0	37,1	44,8	18,0
TIERRA DEL FUEGO	582	100,0	7,2	2,1	90,7
TUCUMAN	43405	100,0	33,0	37,4	29,6

83- ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACION QUE TRABAJA EN LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EAP'S) EN FORMA PERMANENTE POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO. AÑO 1988

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	HASTA 14 AÑOS			15 A 59 AÑOS			60 AÑOS Y MAS		
	TOTAL	VARON	MUJER	TOTAL	VARON	MUJER	TOTAL	VARON	MUJER
TOTAL PAIS	**43399**	**26014**	**17385**	**879948**	**736846**	**143102**	**108868**	**88883**	**19985**
	100,0	59,9	40,1	100,0	83,7	16,3	100,0	81,6	18,4
BUENOS AIRES	1,0	0,7	0,3	87,3	77,4	9,9	11,7	10,1	1,6
CATAMARCA	6,8	4,9	1,9	78,2	58,0	20,1	15,0	10,3	4,7
CORDOBA	2,4	1,5	0,9	88,1	76,2	11,9	9,5	8,2	1,3
CORRIENTES	7,8	4,8	3,0	81,8	63,2	18,6	10,4	7,6	2,8
CHACO	7,4	4,1	3,3	83,2	69,3	16,1	7,2	5,9	1,3
CHUBUT	3,7	2,7	1,0	83,0	64,0	19,0	13,3	9,6	3,8
ENTRE RIOS	2,6	1,7	0,9	84,2	69,6	14,6	13,2	10,6	2,6
FORMOSA	7,3	4,6	2,6	83,9	67,3	16,6	8,8	7,1	1,7
JUJUY	11,3	5,0	6,3	69,9	29,3	40,5	18,8	9,3	9,5
LA PAMPA	1,1	0,7	0,4	87,3	81,2	6,1	11,6	10,7	0,9
LA RIOJA	2,5	1,8	0,7	80,0	69,9	10,1	17,4	14,5	2,9
MENDOZA	2,2	1,3	0,9	90,0	80,9	9,1	7,8	7,1	0,7
MISIONES	11,2	6,3	4,9	82,4	56,2	26,2	6,4	4,6	1,8
NEUQUEN	6,8	4,7	2,1	80,5	60,8	19,8	12,7	8,9	3,8
RIO NEGRO	6,2	4,0	2,2	80,9	68,4	12,5	12,9	10,6	2,3
SALTA	8,2	4,7	3,5	79,4	51,7	27,7	12,5	8,0	4,5
SAN JUAN	8,5	5,2	3,3	78,6	59,3	19,3	12,9	9,8	3,1
SAN LUIS	2,4	1,8	0,7	74,4	62,2	12,2	23,2	17,3	5,9
SANTA CRUZ	0,4	...	...	85,4	77,1	8,3	14,2	12,2	2,0
SANTA FE	2,0	1,2	0,8	86,9	75,3	11,6	11,2	10,2	1,0
SANTIAGO DEL ESTERO	6,0	3,8	2,2	82,5	69,1	13,3	11,6	9,3	2,3
TIERRA DEL FUEGO	-	-	-	88,8	84,5	4,3	11,2	10,7	0,5
TUCUMAN	3,0	2,1	0,9	86,7	77,2	9,5	10,3	8,5	1,8

CUADRO 18

47- INDICE DE CRECIMIENTO DE LA MATRICULA ESCOLAR POR NIVEL DE EDUCACION Y SEXO. AÑO 1988 (BASE 1980 = 100).

DIVISION POLITICO TERRITORIAL	PRE-PRIMARIO		PRIMARIO COMUN		MEDIO		SUPERIOR NO UNIVERSITARIO		UNIVERSITARIO (1)	
	VARON	MUJER	VARON	MUJER	VARON	MUJER	VARON	MUJER	VARON	MUJER
TOTAL PAIS	160,9	171,8	125,7	128,4	150,3	142,2	343,3	227,3	175,5	209,2
CAPITAL FEDERAL	106,5	100,3	116,0	116,8	117,2	118,5	189,0	159,2	156,6	213,6
BUENOS AIRES	170,7	188,3	129,2	129,1	157,5	142,5	380,3	260,7	169,9	204,0
CATAMARCA	161,8	145,8	123,1	130,2	155,7	143,5	1.540,1	400,6	183,0	141,9
CORDOBA	154,6	183,6	116,3	132,1	135,9	135,2	420,8	196,3	200,1	211,9
CORRIENTES	195,0	155,9	112,3	117,4	157,9	141,8	369,9	222,0	234,8	230,2
CHACO	218,0	213,1	125,2	128,4	159,1	154,0	1.036,5	335,1	207,6	207,2
CHUBUT	277,8	270,4	148,9	149,5	169,9	177,0	5.400,0	573,2	259,9	220,0
ENTRE RIOS	215,6	187,0	114,8	116,6	144,9	137,7	431,5	206,3	195,9	167,6
FORMOSA	195,1	169,7	118,4	132,9	208,2	185,6	963,2	430,1	409,8	420,2
JUJUY	146,9	146,7	133,0	136,1	199,1	185,0	829,3	288,8	147,0	202,8
LA PAMPA	145,7	137,2	134,0	133,4	172,5	156,5	1.366,7	472,3	169,5	148,8
LA RIOJA	167,3	163,9	141,2	139,2	167,8	162,5	295,5	246,8	250,5	283,3
MENDOZA	133,9	137,3	129,6	123,4	151,4	164,5	278,7	212,9	189,7	190,7
MISIONES	162,6	171,2	122,4	120,1	145,5	121,5	251,8	166,3	351,4	290,6
NEUQUEN	169,4	233,5	152,8	153,0	250,9	220,3	790,3	369,3	232,1	243,9
RIO NEGRO	248,8	289,6	132,0	111,0	221,0	197,1	258,8	276,4	349,9	332,1
SALTA	146,4	319,4	128,7	136,0	184,8	182,9	835,7	412,7	236,3	203,6
SAN JUAN	137,9	134,8	114,3	119,8	149,5	141,8	767,1	295,1	180,7	185,6
SAN LUIS	144,3	119,6	147,4	220,7	165,0	116,1	861,4	323,6	202,5	197,4
SANTA CRUZ	217,5	197,9	148,2	154,6	209,3	191,2	432,3	312,7	1026,9	492,3
SANTA FE	178,7	181,9	131,6	140,2	141,2	134,4	453,5	218,7	181,0	205,1
SANTIAGO DEL ESTERO	170,2	140,7	113,6	130,7	175,6	166,3	533,2	190,7	162,3	163,7
TIERRA DEL FUEGO	393,9	293,3	303,6	286,0	580,1	491,6	(2)	(2)	(2)	(2)
TUCUMAN	136,2	143,7	122,3	121,9	130,5	119,2	332,3	186,9	184,7	204,3

(1) : CORRESPONDE A 1987.
(2) : NO SE REGISTRA MATRICULA EN 1980.

CUADRO 19

ANEXO II

ANEXO II

3.1. Etapa das economias regionais de subsistência (Séculos XVI a XVIII)

Dados os elementos condicionantes da localização da atividade econômica na América colonial (situação geográfica e disponibilidade de recursos naturais aptos para a produção exportável), explica-se que o atual território argentino tenha sido um dos menos desenvolvidos durante a época. Suas terras não ofereciam elementos de atração para a produção destinada à exportação. O atual território argentino - em termos relativos a outras regiões do Novo Mundo - não possuía o tipo de recursos naturais de magnitude e localização geográfica adequados para constituir-se em um centro importante da economia colonial.

A principal característica do meio físico nestes territórios era a pradaria de clima temperado, excepcionalmente apta para o cultivo de cereais e para a criação de gado. A região pampeana, que abarca uma superfície em torno de 60 milhões de hectares, constitui uma das pradarias naturais de clima temperado mais extensas do mundo.

A agricultura e a pecuária de zona temperada, tanto ao Norte como ao Sul do continente, mantiveram-se alheias durante todo o período colonial ao setor eminentemente dinâmico: o comércio exterior. Até praticamente o final do século XVIII, a produção de cereais e produtos da pecuária - couros, carne, leite e derivados, sebo, etc. - constituíram atividades principalmente destinadas ao autoconsumo dos produtores ou ao restrito mercado local. A exportação de couros constitui uma exceção que não altera, entretanto, essa consideração geral.

O precário desenvolvimento da produção agropecuária de clima temperado obedecia basicamente à baixa produtividade do setor e à dificuldade de transportar por grandes distâncias produtos agropecuários volumosos e de pouco valor relativo ao peso. Além do mais, influiu em grande medida o fato de que este tipo de produção agropecuária não se adaptava às formas típicas da produção colonial destinada às exportações, isto é, à exploração em grandes superfícies territoriais com uma utilização de capital relativamente importante para a época e ocupação de mão-de-obra servil.

A variedade e complexidade das tarefas da agricultura da zona temperada exigiam uma gama de habilidades e uma iniciativa por parte do produtor que não podia render nas condições de trabalho servil do escravo negro ou do índio. A produção agrícola em pequena escala surgiu assim como a unidade econômica básica.

Todos estes fatores dificultaram a formação de excedentes agrícolas, sua apropriação privada e sua exportação, limitando o horizonte da produção rural de clima temperado ao autoconsumo dos produtores e ao mercado local.

Quanto à pecuária, em meados do século XVIII, surgiu nestes territórios a fazenda colonial que permitiu, em certa medida, o aproveitamento do trabalho servil, mas só em pequena escala em comparação às grandes unidades produtoras que caracterizavam as economias de agricultura tropical e mineiras.

O atual território argentino tampouco guardava em suas zonas andinas jazidas de ouro e outros minerais preciosos.

O elemento impulsionador da conquista destes territórios foi, assim como em todo o império colonial espanhol, a busca de metais preciosos e a ocupação efetiva das terras da coroa.

Os limites da expansão dos primeiros assentamentos e da atividade econômica no período colonial, do século XVI ao século XVIII, estiveram condicionados pelos fatores assinalados anteriormente. Nestes três séculos nenhum ponto do território argentino foi testemunha de uma atividade fortemente vinculada ao comércio exterior. Isto determinou o escasso fluxo de mão de obra e capitais para essas províncias e o **caráter de sistemas eminentemente fechados** das economias regionais durante todo o período colonial. Isto teve por conseqüência o baixo ritmo de desenvolvimento e o atraso relativo destas regiões diante das outras zonas do mundo colonial fortemente vinculadas ao comércio exterior e que alcançaram um grande desenvolvimento naqueles três séculos.

Dentro destas províncias, só aquelas atividades que se vincularam a um centro exportador dinâmico, como era a produção mineira do Alto Peru, gozaram de um certo grau de prosperidade. Tal foi o caso da produção de tecidos em Tucumán e de animais de carga em Córdoba e no Litoral (Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes e Santa Fe). Durante a época colonial, em ausência de outros fatores de atração, a localização da população e a atividade econômica realizou-se em torno dos primeiros assentamentos. Surgiram assim **as economias regionais**, cuja importância relativa não sofreu mudanças relevantes até o fim do século XVIII.

A região do Nordeste (NOA) constituiu durante toda a época colonial a região de maior importância relativa dentro do atual território argentino devido, fundamentalmente, a sua proximidade de um centro exportador dinâmico: Potosi. A população da região representava em torno do 40% do total.

Estes fatos não embasaram, entretanto, a característica básica da estrutura econômica da região: seu caráter eminentemente primário e de subsistência. A expansão das

atividades de exportação era freada pela baixa produtividade na agricultura e no artesanato e, em medida fundamental, pelas dificuldades de transporte e pela restrição da procura externa.

Durante todo esse período, não houve uma economia nacional porque não existia um mercado com um fluxo recíproco de capitais, mão de obra e produtos entre as distintas regiões em escala significativa. O período se caracteriza pela existência de economias regionais auto-suficientes separadas entre si por grandes distâncias, pela ausência de comunicações marítimas e/ou fluviais e pela precariedade dos meios de transporte terrestres na época.

O equilíbrio entre as distintas economias regionais explica-se basicamente porque em todo o período, em nenhuma dessas regiões, surgiram atividades exportadoras dinâmicas que provocassem um deslocamento maciço do centro de gravidade da economia. Este deslocamento maciço produziu-se, por exemplo, no Brasil, com o açúcar, os minerais e o café, e sua experiência demonstra claramente a importância das atividades exportadoras como fator básico da localização da atividade econômica e do núcleo dinâmico do desenvolvimento. Mais tarde, no século XIX, a Argentina seria outro exemplo conclusivo deste fato.

3.2 A etapa de transição (fim do século XVIII até 1860)

O caráter fechado e auto-suficiente das regiões compreendidas no atual território argentino e o equilíbrio entre elas começa a ser demovido no final do século XVIII pelo surgimento concorrente de dois fatores dinâmicos do desenvolvimento. O primeiro é a

abertura do Río de la Plata para o comércio colonial. O porto de Buenos Aires surge, desse modo, como o intermediário natural para o comércio das regiões meridionais do império sul-americano da Espanha. O segundo é a importância crescente que a pecuária da região pampeana vai adquirindo como atividade orientada para a exportação. Estes territórios recebem, assim, pela primeira vez, a influência dinamizadora do comércio exterior.

O Río de la Plata possuía uma localização geográfica que o constituía na melhor via de acesso ao coração do império colonial espanhol ao sul do Peru. Somente na segunda metade do século XVIII, Buenos Aires pôde fazer valer sua vantagem competitiva perante Lima em virtude das reformas liberais dos reis borbons. Isto não havia ocorrido antes devido aos seguintes fatores: a) o escasso desenvolvimento da região pampeana e das economias regionais que não produziam excedentes exportáveis de significação nos itens importantes do comércio colonial; b) o centro de gravidade do comércio colonial americano nos séculos XVI e XVII estava no Caribe e, c) a exclusão do Río de la Plata dos canais comerciais da colônia, limitando-os exclusivamente à América Central.

A modificação radical da política espanhola perante o Río de la Plata, concretizada com a criação do Vice-reinado do Río de la Plata em 1776 e com o Regulamento de Livre Comércio de 1778, obedeceu principalmente a mudanças na estratégia da coroa, que sentia a necessidade de proteger seus territórios do avanço dos portugueses e ingleses na região.[73]

[73] A criação do Vice-reinado do Río de la Plata em 1776 - a descentralização do poder administrativo, político e militar que isto implicava - deveu-se a um elemento desencadeante: a partir da segunda metade do século XVII os bandeirantes começaram a incursionar desde São Paulo para o sul. O descobrimento de metais e pedras preciosas em Minas Gerais produziu um deslocamento do centro de gravidade da economia colonial brasileira para o sul. Por sua vez, a dependência de Portugal (e de sua colônia) da Inglaterra, associou estreitamente os ingleses à expansão portuguesa para o sul. Deste modo, a única maneira de garantir a defesa destes territórios foi dotá-los de suficiente autonomia e autoridade para fazer frente ao avanço luso-britânico. A fim de fortalecer a posição do novo Vice-reinado, promulgou-se o Regulamento de Livre Comércio (1778) pelo qual permitia-se o comércio exterior entre Espanha e os portos de Buenos Aires e Montevideo (isto em função do monopólio comercial imposto pela coroa espanhola a suas colônias).

As reformas dos reis Borbons assentaram as bases de mudanças profundas nestas regiões. A revolução da independência em começos do século XIX consolida o papel de Buenos Aires e o livre câmbio se constitui no objetivo dos núcleos comerciais. O novo papel de Buenos Aires seria limitado pelo escasso desenvolvimento da região pampeana. Por sua vez, dado que ela era o porto de entrada das mercadorias importadas, que concorriam com os produtos das economias regionais, gerou-se um enfrentamento crescente entre Buenos Aires e essas economias. O novo papel de Buenos Aires haveria de influenciar notadamente na etapa de transição para a economia primária exportadora.

A produção pecuária é a primeira atividade na história econômica destes territórios que, de maneira crescente, orienta-se para a exportação. A exportação de couros constitui o item preponderante durante a etapa de transição. Paralelamente, vão surgindo outros itens de exportações pecuárias como a carne seca e a lã. As condições que facilitaram o desenvolvimento da pecuária foram basicamente as seguintes: abundância de terras férteis na zona pampeana; expansão da procura mundial e liberalização do regime comercial; escassa complexidade da empresa pecuarista e, finalmente, a escassa procura de mão de obra da produção pecuária.

A partir da segunda metade do século XVIII, a expansão das exportações de couros levou à necessidade de se racionalizar a exploração pecuária. Até então, a técnica produtiva consistia na caça ao gado "cimarrón" (selvagem) a campo aberto e ao esfolamento in situ. Vedada a liberdade de caçar em princípios do século XVII, a emissão de licenças por autoridades locais constituiu a forma de apropriação privada desse gado. Em 1720, já não havia gado "cimarrón"; o rodeio surge como forma básica de criação do gado e a fazenda se consolida como unidade de produção.

A melhora organizativa fundamental consistiu na consolidação do sistema de exploração em uma grande propriedade territorial com unidade de administração e no emprego do trabalho assalariado. **A fazenda é a primeira empresa capitalista expansiva em grande escala que surge na economia do país.**

É nesta etapa que começa a romper-se o equilíbrio entre as regiões do país. As províncias compreenderam que a solução de seus problemas econômicos não estava dentro de suas fronteiras mas que dependiam basicamente da província de Buenos Aires. A luta do interior para impor uma política protecionista a essa província era a única forma de assegurar o expansivo mercado da região pampeana para as produções das economias regionais do interior. Por outro lado, os reclamos para conseguir participação nas arrecadações aduaneiras de Buenos Aires eram outra forma de difundir os benefícios da expansão do comércio exterior de Buenos Aires e da região pampeana entre todas as províncias argentinas.

A independência deu lugar a um sistema federal baseado em províncias autônomas, em que a avantajada posição da província de Buenos Aires acabou com o equilíbrio tradicional que existiu durante a colônia. O caráter autônomo da província de Buenos Aires lhe permitiu beneficiar-se exclusivamente de sua posição de privilégio diante dos mercados de ultramar. Além do mais, a maior parte da zona pampeana úmida, que era o assento natural da atividade pecuária situava-se dentro de suas fronteiras. Em virtude do regime federal, a província usou o argumento do federalismo e das autonomias provinciais de dito regime para negar às províncias restantes a participação nos lucros obtidos pela aduana do porto de Buenos Aires.

O federalismo de Buenos Aires foi a maneira mais inteligente de manter a posição de privilégio da província e de evitar a adoção de uma política de alcances nacionais que teria permitido uma integração paulatina da economia nacional e uma distribuição mais eqüitativa dos ganhos fiscais[74]. Os setores ricos da província, pecuaristas e comerciantes vinculados ao comércio externo, apoiaram este federalismo enquanto lhes faltou força para impor uma solução nacional a sua maneira. As condições para isso abrir-se-am também na etapa seguinte, em que efetivamente se integram a economia e o mercado nacional, mas dentro de moldes que subordinam definitivamente o interior à posição de Buenos Aires, ou mais precisamente, à economia agropecuária da zona pampeana.

12:22 AM**ANEXO V**

A política de promoção agrícola regional

1. O Estado argentino e o setor canavieiro-açucareiro

[74] Ferrer, A., Op. Cit.

O Estado argentino tem sido um ator privilegiado no funcionamento da atividade canavieira. Trabalhos realizados sobre esta atividade detectaram sete formas de intervenção do Estado na origem da atividade em Tucumán, província situada no NOA, responsável por aproximadamente 60% da produção nacional, a saber: a) estabelecimento de um eficiente sistema de transporte (ferroviário); b) aplicação de tarifas alfandegárias protecionistas para a indústria; c) ajuda creditícia; d) isenções de impostos; e) subsídios às exportações; f) concessões especiais à empresa Refinería Argentina[75]; g) condições para que os engenhos obtivessem força de trabalho barata.

Em todo o período de expansão deste complexo agro-industrial, os atores sociais conformaram "frentes açucareiras" com o propósito de defender, no plano nacional, a proteção industrial. No entanto, os objetivos e necessidades desses agentes não foram sempre coincidentes. A crise da super-produção de finais do século XIX, com a saturação do mercado, provocou a baixa dos preços e as conseqüentes falências de engenhos e agricultores e mostrou prematuramente os limites do sistema.[76]

Na primeira parte deste século, basicamente depois de 1920, as medidas do Estado tenderam a manter certo equilíbrio de forças entre os principais agentes do sistema. Esta etapa tem sido caracterizada como de "proteção distributiva" (Murmis e Waisman, 1969). As políticas públicas mais importantes do período que dão conta da intenção distributiva foram: o Laudo Alvear do governo radical em 1927 e as políticas sociais e a criação do Fundo Regulador do primeiro governo peronista (1945-1952).

---

[75] Como resultado da demanda crescente de açúcar refinado em 1985, vários empresários consideraram a idéia de criar uma refinaria. O plano bem sucedido foi o de Ernesto Tornquist, que fundou a Refinería Argentina, graças a dois fatores confluentes: a proteção do Estado nacional e o apoio financeiro da banca européia. O apoio estatal se materializou através da garantia de dividendos por 15 anos a uma taxa de 7%; as isenções de impostos e um imposto sobre a importação de açúcar. (Soverna, Giarraca e Aparicio: 1991, citado em Teubal, M., Globalización y expansión agroindustrial. E. Corregidor, Buenos Aires, 1995.

[76] Bravo, 1996. Citado em Teubal, M., Op. Cit.

Em inícios dos anos sessenta, em conseqüência de uma política que não induziu o investimento produtivo, a indústria açucareira tucumana apresentava um atraso tecnológico e um baixo nível de equipamento. O baixo nível de desenvolvimento destas empresas era resultado de políticas de subsídios sem os quais não operavam: quando se viam ameaçados, lançavam mão da "questão social" provincial para não perder privilégios. Esta situação encontrou seu ponto de ruptura em 1960.

O governo do Dr. Frondizi (1958-62) tentou erradicar a regulação estatal, enquanto o período democrático do Dr. Illia (1963-66) considerou as modificações do sistema, preocupando-se, particularmente, com a situação do pequeno produtor.

O golpe de Estado de 1966 e a administração militar realizaram uma das intervenções diretas mais contundentes do Estado na atividade canavieira: a fixação de cotas de produção. Em 1966, o governo do General Onganía provocou o fechamento de sete engenhos: quatro pertenciam a "novos industriais" alheios à província, dois eram engenhos cooperativos e um de empresários tucumanos. Dos quinze engenhos que ficaram somente sete estavam em situação financeira sólida. Os produtores de cana, enquanto isso, ficaram sem as proteções geradas pelo governo anterior e não puderam resistir ao estabelecimento do sistema de cotas gerado pelo governo. Estimulou-se a venda de cotas previamente repartidas, assim como a expropriação das cotas menores com uma compensação aos agricultores.

Estas medidas, longe de solucionar a situação, pioraram-na ainda mais; não foram coordenadas com medidas de reconversão, de modo que, se bem se retiravam as cotas, não se erradicavam os canaviais e os agricultores continuaram colhendo cana e entregando-a a produtores com cotas. As conseqüências mais notáveis desta situação foram a diminuição

dos rendimentos em geral e o desenvolvimento de um mercado negro de cotas.[77] Os pequenos produtores fortaleceram, neste período, formas associativas como estratégia para sustentar-se, e em alguns casos, capitalizar-se. Registram-se, no período, dois tipos de associações: a) sociedades de fato, grupos de parentesco ou de vizinhos que compactavam as cotas e trabalhavam em uma escala superior de produção; b) cooperativas, utilizadas como meios de baratear insumos e comercializar em melhores posições com os engenhos. Um bom número de camponeses adquiriram tratores e dentro desse mesmo estrato apareceram os dirigentes mais ativos do movimento cooperativo que nos anos oitenta tomariam iniciativas relevantes para o setor: a integração para adiante.

A ditadura militar (1976-83) não gerou políticas que modificaram substancialmente o sistema de cotas estabelecido em 1966 e modificado em 1972 e 1975. Através do crédito barato e da liquidação de uma companhia estatal (CONASA), facilitava-se a entrada de grupos empresariais estreitamente vinculados ao governo. O salário do operário industrial e do trabalhador rural diminuiu notavelmente no período, como também a quantidade de pessoal empregado no ramo, ao diminuir os custos de produção, favoreceu os industriais e grandes canavieiros. De todo modo, as safras eram financiadas pelas instituições oficiais que recebiam créditos do Banco Central, enquanto que a Dirección Nacional de Azúcar (DNA) era a instituição encarregada da fiscalização da operatória.

Embora até o período o açúcar tinha sido preponderantemente destinado ao mercado interno, os altos níveis das exportações de 1972-74 e 1980-81 foram manifestando uma crescente importância do mercado externo para a produção açucareira nacional, que em 1981 alcançou 47%. Entretanto, a atividade entra em crise em 1984-85, quando as

[77] Teubal, M., Op. Cit.

tendências depressivas do mercado internacional levaram os engenhos a cessar os pagamentos a provedores e credores. Diante da deterioração da situação financeira dos engenhos tucumanos, o governo do Dr. Alfonsín buscou um mecanismo que permitisse resolver a situação de emergência do setor canavieiro, ao qual os engenhos tinham deixado de pagar a coleta de 1985. Assim, estabeleceu-se o *sistema de maquila* que limitava as funções financiadoras e integradoras dos engenhos. O "Decreto do Maquila" autorizava os engenhos a contratar a moenda da cana com os produtores em troca de uma participação na mesma. O engenho recebia 47% de açúcar moído por conta do canavieiro, como pagamento do serviço e o agricultor recebia o 53% restante. Um dos problemas que se manifestou com o funcionamento do sistema foi o de quem comercializava o açúcar do canavieiro. Tentou-se uma "corporação de canavieiros de Tucumán" que, no entanto, encontrou a resistência dos industriais; em segundo lugar, adjudicou-se essa tarefa à Dirección Nacional de Azúcar, mas fracassou. Finalmente, a instâncias da organização representativa do pequeno canavieiro (Unión de Cañeros Independientes de Tucumán, UCIT) sancionou outra norma para autorizar as cooperativas a comercializar por conta dos canavieiros.

Deste modo, a intervenção do Estado nesta conjuntura inovou e fortaleceu a organização dos produtores. Aumentaram as cooperativas, sobretudo as de segundo grau (federações de cooperativas), se capacitaram para funções agro-industriais e se estimulou a integração agro-industrial cooperativizada.

O sistema estimulou a capitalização do setor agrário, permitiu maiores rendimentos ao setor de pequenos produtores e favoreceu um notável aumento dos rendimentos agrícolas. Da mesma forma, ele tornou visível a ineficiência de parte do setor industrial tucumano, que recorreu a convocatórias de credores, falências e "esvaziamento" de

empresas. Outro grupo de engenhos, por sua vez, (entre os quais se encontrava um em poder das cooperativas) mostrava altos rendimentos industriais, baixos custos e, com o tempo, começou a sanear situações financeiras complicadas, como no caso em que a Liga de Cooperativas Cañeras aceitou a compra do engenho Ñuñorco. Da mesma maneira, grandes capitais agrários canavieiros começavam a investir em engenhos, em uma nova tendência - iniciada pelas cooperativas - de "integração vertical para a frente".

O sistema de participação e ajustamento dos agentes que o sistema de maquila estabelecia não correspondia à rigidez estabelecida pela Dirección Nacional de Azúcar na regulação da atividade em seu conjunto. Enquanto se criavam federações de cooperativas de pequenos, médios e grandes produtores e se iniciavam formas mais avançadas de organização agro-industrial, a Dirección Nacional de Azúcar continuava com os velhos sistemas clientelistas, não isentos de corrupção. Era um antigo organismo nacional no qual o grupo "político" tinha maior peso que o grupo de técnicos que havia idealizado o sistema de maquila. Assim, além das cotas de produção, a DNA estabelecia cotas mensais de comercialização de açúcar e mediante a concessão de "cotas extras" manteve em pé vários engenhos a ponto de falir, mais por razões políticas do que por razões técnicas ou "sociais", como afirmavam as resoluções.

Durante os quatro anos em que se comercializou mediante o contrato oficial de maquila, os agricultores se capitalizaram e fortaleceram suas organizações.

Nos primeiros anos do governo menemista, a Dirección Nacional de Azúcar estava já em um processo de desmantelamento, dado que o sistema funcionava mais de fato do que de acordo a normas oficiais. Os atores programavam formas de organização privadas e houve uma tentativa de acordo entre as cooperativas tucumanas e o setor industrial nacional,

visando a estabelecer regras de jogo respeitadas por todos para, por exemplo, manter certa quota de açúcar no mercado mensalmente para os preços não abaixarem.

O decreto 2284 de desregulamentação econômica de finais de 1991 estabeleceu a dissolução da DNA, que regulava a produção de cana e anulava todas as regulamentações vigentes sobre o sistema açucareiro. Já em 1990, tinham sido tomadas medidas que tendiam à desregulamentação do setor, como a substituição do decreto de maquila por outro que instituía a livre negociação entre as partes (produtores e industriais) das porcentagens de distribuição do açúcar produzido.

A desregulamentação total e o fechamento da DNA voltou a unir os agentes regionalmente. Os industriais tucumanos novamente argumentaram com a "questão social" para encontrar soluções à situação de endividamento em que a maioria se encontrava. Os pequenos canavieiros e suas organizações, diante da retirada total do Estado e o perigo de um preço em queda livre, voltaram à antiga aliança com os industriais, demandando a intervenção do Estado provincial.

Assim, criou-se um ente concentrador de açúcar financiado pelo Banco Província e pelo Banco Nación, com a garantia da coparticipação federal de impostos da província. Ou seja que, se não se cumpria com os empréstimos devidos à Nação, o governo nacional poderia reter a parte da província na coparticipação de rendimentos nacionais. Este ente financiou a safra 1992, recebendo o açúcar a um dado preço mas com a finalidade de não entregá-lo ao mercado até que não se produzisse um aumento do preço. Este ente, chamado Mercoazúcar, está integrado pelos engenhos e cooperativas comercializadoras e é sustentado pelo Estado provincial. Finalizada a safra 1992, o Mercoazúcar conseguiu, finalmente, vender o açúcar a um preço mais alto, o que produziu ganhos aos entes

comercializadores que dele participavam. Esta foi uma situação de emergência diante do descontrole que suscitou o decreto de desregulamentação, assim caracterizado por importantes atores do complexo.[78]

A situação atual da atividade canavieira e açucareira na Argentina é de uma profunda crise que, seguramente, irá derivar em uma significativa reestruturação do setor. Os engenhos buscam, constantemente, refinanciar as dívidas contraídas com o Estado nacional e provincial. As organizações de pequenos produtores estão desenvolvendo distintas estratégias diante desta delicada situação: a) buscar soluções para o engenho em mãos das cooperativas, mediante créditos e redução de custos; b) buscar formas de reconversão da produção canavieira, cujo problema fundamental é seu financiamento; c) fortalecer as cooperativas de comercialização para que fiquem em melhores posições perante os engenhos.

Em conclusão, a partir do exposto, é factível apreciar a incapacidade do Estado de criar condições permanentemente favoráveis à atividade. As constantes mudanças de rumo e a tomada de medidas drásticas que motivaram situações críticas, como foi o caso das intervenções durante o governo de Onganía, longe de amenizarem as situações, agravaram-nas. Embora se destaquem intervenções como as da década de oitenta, durante o governo Alfonsín, com impactos favoráveis na produção, produtividade e na renda dos pequenos produtores, há que se ressaltar que a descontinuidade das políticas e as mudanças de direção impediram de se atingir soluções de fundo para o setor. Segundo a opinião de alguns analistas de inspiração liberal, a atividade que fora protegida pela ação estatal desde seus inícios, deu origem a um setor produtivo ineficiente e viciado, que deu lugar a elevados

[78] Teubal, M., Op. Cit.

custos fiscais motivados pelas facilidades dadas ao setor e que definitivamente não resolveu, senão piorou, a situação. Portanto, esse grupo de analistas recomenda a retirada do apoio estatal aos setores produtivos, de maneira a não motivar distorções nos mercados, argumentando a partir da elevada transferência de rendimentos da sociedade em seu conjunto para um setor produtivo ineficiente, acostumado a práticas paternalistas por parte do Estado. Outros analistas recomendam um estudo refinado da situação a fim de adotar modificações no sistema regulador que tem estado em vigência durante várias décadas e em especial, adequá-las às necessidades dos diversos estratos de produtores e industriais, de modo a garantir uma maior eqüidade distributiva nesta atividade de tanta importância ao nível regional.

b.2 O complexo tabaqueiro e a intervenção estatal

A atividade tabaqueira ocupa o décimo quarto lugar no Valor Bruto da Produção Agrícola Nacional. A importância econômica do cultivo é dada não só pelos rendimentos que gera, mas pela quantidade de mão de obra que utiliza dada sua característica de cultivo de trabalho intensivo. Ademais, como manufatura paga uma série de impostos internos que constituem uma importante contribuição ao Estado. A contribuição do tabaco em matéria de impostos constitui entre 8 e 10% da arrecadação de impostos total.

A produção tabaqueira argentina assume importância em princípios da década de 40, no contexto da substituição de importações. Em 1950, havia sido alcançado o auto-abastecimento do país nesse rubro. Se tomamos o começo dos anos sessenta como o ponto culminante da etapa substitutiva de importações, observa-se que a produção nacional de

tabaco não tem parado de crescer, tendo alcançado 112.000 toneladas em 1992-93 e tendo mais do que duplicado o nível de produção entre os anos sessenta e esse ano. Ao nível regional, o NOA é na atualidade, a região mais importante e participa com 65% da produção nacional. A região produz tabacos claros - Virginia e Burley - que representavam em 1992, 95% dos tabacos produzidos no país. Da mesma forma, desde finais dos anos oitenta, as possibilidades oferecidas pelos mercados externos dinamizaram o crescimento da produção. Em 1990, chegou-se a exportar perto de 67% do total produzido. Do total da área cultivada, 40% corresponde a Salta, outro 40% a Jujuy e 18% a Tucumán.

A intervenção estatal no complexo tabaqueiro começou no início do século, com a instauração de distintas formas de imposto interno sobre o tabaco, prosseguiu com a fixação de preços mínimos e linhas especiais de crédito nas décadas de quarenta e cinqüenta - favorecendo o processo de substituição de importações - e, finalmente, a partir de 1967 a intervenção estatal produziu uma mudança qualitativa no complexo. O mecanismo pelo qual produziu-se esta intervenção foi a criação do Fondo Tecnológico del Tabaco (depois chamado Fondo Especial del Tabaco) instituído pela lei 17.175 de 1967. O Fondo constituiu-se a partir do imposto ao cigarro de cinco pesos moeda nacional por pacote de cigarros. O fundo estava destinado a sustentar a tecnicização das explorações tabaqueiras com o pagamento de um sobre-preço ao produtor, que se somava ao preço de estocagem. A medida foi justificada pelo governo - que estava implementando uma política econômica favorável, em geral, à liberdade de mercado - pela necessidade de compensar o produtor tabaqueiro pelo notável incremento de seus custos de produção. Argumentava que o preço da matéria prima não podia ser aumentado na proporção adequada porque a indústria

sustentava que não tinha condições de absorver esse aumento sem transferi-lo ao preço. Um argumento do então ministro Krieger Vasena resulta ilustrativo da posição oficial:

...O Estado não deve permanecer à margem do problema tabaqueiro, pelas graves conseqüências, inclusive sociais que poderia acarretar, e por tratar-se de um produto que em conceito de imposto interno ao consumo representava uma das mais importantes fontes de renda do Tesouro Nacional (Lei 17.175).

Somente os produtores agrários apoiavam a medida, apesar dela beneficiar também a indústria. Esses produtores justificavam a intervenção para o ordenamento do mercado tabaqueiro tendo em vista: a) os altos e baixos da oferta de tabaco em função de adversidades climáticas; b) a atomização dos produtores diante de uma demanda oligopólica; c)as bruscas variações de preços que os produtores experimentavam em virtude do rebaixamento de preços que as indústrias cigarreiras realizavam por sub-classificação dos tabacos entregues (tabaco de primeira pago como de segunda) e d) a dificuldade de encontrar mercados para exportação dada a irregularidade dos saldos exportáveis.

A posição da indústria era distinta: reclamava a liberação do preço do cigarro como condição para elevar o preço do tabaco estocado. Opunha-se à intervenção estatal porque desejava continuar em uma posição que lhe permitisse o controle nas fases de produção e comercialização do tabaco[79]. O Fondo diminuía este controle já que alentava a concorrência e estimulava tanto a conformação de cooperativas como as vendas ao exterior. Apesar da indústria ser contrária a toda intervenção estatal, no fundo era beneficiada, já que o Estado continuava mantendo os preços de estoque baixos e abria mercados que a própria indústria poderia aproveitar.

---

[79] Giarraca, N. et al,. Agroindustrias del Noroeste. El papel de los actores sociales. Ed. La Colmena, Buenos Aires, 1995.

A intervenção estatal justificava-se por um clima de época que impregnava de legitimidade à ação econômica do Estado e, ademais, porque a situação regional era problemática e era claro que o setor industrial não ajudaria a resolvê-la.

Estas disposições eram de sumo interesse para as economias provinciais, já que o tabaco era uma cultura mão-de-obra-intensiva e tinha grande impacto social. Além disso, principalmente em Salta, existia uma forte conexão entre os tabaqueiros e o poder político, sendo que vários governadores provinham desse setor. As leis dispunham, entre outras coisas, sobre a inclusão do setor industrial e do setor distribuidor entre os beneficiários da distribuição do Fondo e - a partir de 1968 - a implementação dos denominados Planos Especiais. Estes tiveram particular transcendência para a constituição das cooperativas e para o fortalecimento do setor agrário. Entretanto, a legislação era transitória, o que acarretava certo nível de incerteza aos produtores.

Entre 1967 e 1972, conseguí-se pôr em marcha os Planos Especiais do Fondo Especial del Tabaco para tecnicização, pré-industrialização e promoção social dos produtores; o fortalecimento gremial dos produtores a partir da criação de Câmaras de produtores e o surgimento das cooperativas que se constituíam em novas bocas de estoque e se perfilavam como exportadoras de tabaco. Estas mudanças se constituíram em fatores que limitaram o controle exercido pela indústria sobre a produção e minaram as bases de seu manejo oligopólico. Os produtores tinham, deste modo, a possibilidade de financiar a tecnicização e os insumos a partir do apoio dado tanto pelo Fondo como pelas cooperativas. Da mesma forma, o mercado interno deixava de ser o único destino da produção.

Em agosto de 1972 o governo militar do General Lanusse sancionou a lei 19.800 conhecida com Lei Nacional do Tabaco, que concedia status permanente ao Fondo Especial

del Tabaco (FET) e regulava o setor tabaqueiro desde a produção até a comercialização. A partir desta norma, a Secretaría de Agricultura y Ganadería estabelecia a tipificação oficial com caráter obrigatório: fixou o nível de preços de cada tipo e classe comercial, determinou o volume de produção tomando em consideração o comércio exterior, etc. Ou seja, estipulou uma ampla regulação das distintas etapas da atividade tabaqueira.

A porcentagem de retenção de impostos para a constituição do FET foi fixada em 7% do preço do pacote de cigarros ao consumidor e estabeleceu-se um adicional para a comercialização no atacado e no varejo e outro destinado à indústria. O modo de distribuição dos fundos do FET era: 80% seria distribuído entre as províncias produtoras, o 20% restante seria retido pelo órgão de aplicação e destinado a compensar os déficits na arrecadação, atender problemas econômicos e sociais críticos das zonas tabaqueiras assim como as tarefas relacionadas com a melhoria da qualidade da produção de tabaco.

A utilização dos recursos do FET foi acordada segundo as seguintes prioridades: a) pagar o sobre-preço aos produtores; b) colaborar com a melhoria das técnicas de produção; c) apoiar a formação de estoques de tabaco para assegurar o abastecimento à indústria e à exportação; d) propiciar sistemas de produção e comercialização cooperativos entre os autênticos produtores tabaqueiros; e) contribuir para o ordenamento da produção e da comercialização do tabaco e f) promover a diversificação agrária nas zonas tabaqueiras.

O produtor recebia, além do preço de estocagem, um sobre-preço pago pelo FET que foi de 60% desse preço em 1972-73 e 40% em 1978.

A melhoria das condições de produção e comercialização instauradas pelo FET na campanha 1974/75 produziu uma super-produção de tabaco que chegou a 97.000 toneladas em 1974. Nesta situação influenciaram principalmente certas condições macroeconômicas

gerais como a existência de crédito fácil e o aumento do poder aquisitivo dos salários, que também favoreceram outras produções regionais. Este acontecimento marcou o fim de uma etapa e o início de outra, de aprofundamento da orientação exportadora. Assim, as exportações passaram de representar 22% em média para finais dos anos sessenta a 44% em média para finais dos anos oitenta.

As transformações tecnológicas necessárias para entrar nos mercados externos foram possibilitadas pelos Planos Especiais do FET. Neste período, produziu-se a concentração da indústria do cigarro em duas empresas controladas por transnacionais. Isto foi resultado da falência de várias empresas industriais por causa da redução dos prazos para depositar a arrecadação do imposto interno. Essa redução implicava uma perda nos ganhos financeiros, fato que colocou muitas firmas em situação delicada. Isso está relacionado às aplicações financeiras dos impostos feitas pelas empresas, processo que era facilitado pela economia inflacionária argentina.

Em 1980, o aprofundamento da política de abertura econômica do governo nascido do golpe de estado de 1976 provocou mudanças e problemas na atividade tabaqueira. A abertura estimulou a importação de tabaco e cigarros, o que gerou conflitos entre produtores e industriais de Salta e Jujuy. Os produtores pediam a proibição total da importação de tabaco e o estabelecimento de uma política tarifária que impedisse totalmente a importação de cigarros. O conflito punha em jogo as distintas posturas dos agentes sociais sobre o modelo econômico em marcha. Um dos problemas de fundo estava vinculado à possibilidade de instauração de uma abertura econômica que levaria os produtores a uma situação de extrema fragilidade diante da negociação com os industriais. Estes, perante os desacordos comerciais, poderiam ameaçar com o acesso á importação, recuperando em

grande medida o poder de controle que havia diminuído pelos efeitos da regulamentação estatal e pela existência das cooperativas.

O impacto da política econômica sobre os produtores foi negativo. Os mesmos estavam endividados por causa dos altos investimentos realizados para adequar o tabaco ás exigências internacionais e pediram o perdão das suas dívidas com o FET.

Considerando este reclamo, o governo sancionou em junho de 1983 a Lei 22.867 que modificou o artigo 29 da Lei 19.800. Esta sustentava que os fundos para as provincias haviam sido entregues com caráter definitivo e não reintegráveis. (fato que não fica precisado na redação original). Ao ter tido um caráter retroativo, já que foi aplicada a fundos entregues que se encontravam pendentes de reintegração, esta lei aliviou a situação de endividamento que existia nas províncias produtoras.

Em várias ocasiões, durante os anos 1975-93, o Estado recorreu aos impostos do tabaco como modo de ampliar os rendimentos do erário público. Nos anos de 1981 e 1982 o governo reteve, respectivamente, 28% e 21% do FET para cobrir déficits do tesouro. Durante a guerra das Malvinas em 1982, incrementou o imposto interno de 70% para 75%. Já no governo democrático do Dr. Alfonsin, recorreu-se, novamente, ao imposto interno para financiar diversos programas. Perante as constantes crises provinciais e a política de ajuste fiscal ao nível nacional, o governo recorreu novamente à atividade tabaqueira a fim de criar o Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales, instaurado em 19/5/1988 pela Lei 23.562. Este fundo se constituiu, entre outros recursos, com um imposto de 8% sobre o preço de venda dos cigarros.

Durante 1984-85, surgiram conflitos entre os produtores e a indústria, dado que as empresas cigarreiras não estavam de acordo quanto ao controle de preços dos cigarros e

atrasaram a abertura da estocagem para, nessa campanha pressionar os produtores. À diferença das indústrias, a cooperativa de Salta deu início à estocagem mas viu-se transbordada em sua capacidade financeira e de estocagem. Esta crise prejudicou diversos setores, dado que esta atividade é ordenadora do espaço econômico em Salta e Jujuy. Finalmente, o governo central autorizou 10% de aumento no preço dos cigarros e as tarifas de exportação foram reduzidas de 31% para 9%. Da análise deste conflito cabe destacar: a) a importância das cooperativas; b) o alto poder de pressão da indústria, que estocava mais de 50% da produção; c) o apoio das autoridades provinciais aos produtores; d) o poder dos tabaqueiros para estender seus conflitos e chegar às mais altas esferas do poder político nacional.

A partir de 1989 foram reiniciados os debates acerca do FET. O mal estar no setor industrial decorria do fato deste observar a ascensão de produtores e cooperativas, dado que estas haviam incrementado a recepção de recursos dos planos especiais de 45 para 80% desses fundos. Ademais, as cooperativas haviam atingido uma boa inserção no mercado exterior, dele participando com dois terços das vendas. Ao se afirmarem como exportadoras, concorriam com as firmas cigarreiras tanto na estocagem como na fixação de preços. Com a abertura dos mercados da Europa do Leste depois de 1988, a posição exportadora argentina estava se consolidando, tendo chegado a 67% da produção nacional em 1989/90. Neste contexto, as cooperativas ocupavam um lugar privilegiado.

Em um clima de polêmica a respeito da utilidade e do destino do FET, surgiram diversas propostas. Uma delas tentava converter o FET em um fundo de estabilização a partir da contribuição dos próprios produtores. Outras defendiam a sustentação das

contribuições do FET mas com variantes como a diminuição do sobre-preço a produtores, fixação de cotas para o mercado interno e externo, etc.

No quadro da política econômica liberal levada a cabo pelo governo Menem, cresceram as chances de uma eliminação ou profunda modificação do FET. Com a sanção do decreto 2.284 de desregulamentação, facultou-se o Ministerio de Economía a derivação de Rentas Generales, na proporção que estimasse necessária, dos fundos do FET previstos na lei 19.800.

A indústria considerava o decreto limitado em sua capacidade desregulamentadora e pedia uma maior liberalização da atividade. O plano de convertibilidade privava as empresas de importantes ganhos financeiros diante da queda da inflação, ao que estas reagiram gestando uma estratégia exportadora e aprofundando a diversificação econômica.

Em 26/11/91, ditou-se o decreto 2.488, modificador do 2.284, que facultava à Secretaría de Agricultura a distribuição dos fundos remanescentes de acordo com as pautas que estabelecera para a reconversão, diversificação e tecnicização do setor tabaqueiro. Mas o aspecto principal recai na desregulamentação e liberalização da atividade tabaqueira ao suprimir os principais artigos da lei 19.800. Estas medidas eram de alto impacto para o complexo, posto que a tipificação obrigatória, o sobre-preço ao produtor e a fixação de preços e volumes foram medidas anuladas. A partir daí, o mercado fixaria as pautas para estes itens. Sem dúvida, neste segundo decreto avançava-se em uma profunda desregulamentação, mas a indústria seguia insistindo na anulação da Lei, pois considerava que algumas regulamentações ainda permaneciam.

Vários setores disputavam os 150 milhões de dólares que compunham o FET. Os produtores aspiravam a manutenção do FET ou, ao menos, a negociação de uma

desregulamentação progressiva e consensual. Os governos provinciais, diante da política de ajuste fiscal do governo central, apoiavam o reclamo das organizações de produtores, já que uma queda da atividade significava, pelos seus efeitos multiplicadores, um golpe às economias provinciais e uma possibilidade de conflitos sociais. Por sua parte, o governo central tentava ficar com a maior parte dos fundos do FET, aduzindo necessidades fiscais. As empresas cigarreiras pretendiam não só a eliminação do FET, mas também o aumento de sua participação no preço final do cigarro, suprimindo o imposto que o compõe.

A desregulamentação supôs a supressão da estrutura institucional vigente por mais de 25 anos, que emoldurava as relações entre os distintos atores do complexo e na qual o Estado cumpria um papel fundamental.

O nascimento das câmaras de tabaqueiros, o surgimento e a consolidação das cooperativas, a expansão tabaqueira, a reconversão produtiva e tecnológica e a crescente orientação exportadora da atividade foram, em grande parte, fruto da intervenção estatal.[80]

O novo esquema determinava a retirada do Estado de suas funções reguladoras e sua substituição pelo mercado como principal alocador de recursos. Esta situação produziria impactos na forma de distribuição dos excedentes gerados no complexo entre os diversos atores, o que redundaria em uma perda do poder de negociação dos setores agrários e um um golpe nas cooperativas e em sua viabilidade exportadora, dado que as capacidades ver-se-iam limitadas pela supressão das contribuições do FET. Um dos argumentos sustentados pelo governo era a necessidade fiscal. Entretanto, enquanto o Estado retinha 34% do FET, diminuía-se a porcentagem do imposto interno do cigarro que passou de 72 para 64%.

[80] Giarraca, N., Op. Cit.

Diante desta argumentação, resulta evidente a transferência de renda dos setores agrários para os industriais.

A partir de então, seguiram-se pressões para a restituição de 100% dos recursos do FET e a reinstauração da Lei 19.800 por parte dos produtores tabaqueiros. A crise via-se agravada pelo pobre desempenho da exportação dado que o mercado tinha em estoque um sobre-stock ao nível internacional.

Finalmente, em dezembro de 1993, aprovou-se a Lei 24.291 de restituição parcial da Lei 19.800, que reintegrava 100% dos recursos do FET aos produtores tabaqueiros, mas que confirmava a desregulamentação no que se refere à tipificação, preços, volumes, etc. Esta restituição, entretanto, não produziria uma solução à crise tabaqueira. Um fato que chamou a atenção foi que as empresas cigarreiras não afirmaram publicamente sua desconformidade sobre a restituição do FET, tendo em vista os constantes pedidos de desregulamentação realizados em décadas passadas.

Apesar da restituição, o momento da abertura da estocagem configurou-se novamente conflituoso. O rebaixamento de preços, assim como a tentativa de modificação dos tipos de tabaco por parte da indústria geraram conflitos e motivaram a mediação do governo central, que facilitou a realização de um acordo, no qual a indústria não modificou substancialmente sua oferta. Ao reintegrar-se 100% do FET, o montante pago aos produtores aumentou consideravelmente e, portanto, estes alcançaram rendimentos similares aos da campanha anterior.

Segundo alguns analistas, o poder dos tabaqueiros para conseguir a restituição do FET se devia não somente a sua capacidade negociadora e aos seus vínculos com os poderes provinciais mas, basicamente, ao conjunto da sociedade através dos impostos mantidos com

o Estado. Este atua como sócio na atividade, participa de seus ganhos e, portanto, não pode atuar em relação a ela como o faz em relação ao restante das atividades agro-industriais. Se deixasse a indústria em uma posição de poder ilimitado, poder-se-ia chegar a uma situação em que esta demandasse a supressão dos impostos internos (que vão engrossar as arcas públicas sem uma correspondente eliminação do preço do cigarro - o que geraria ganhos extras à indústria). Neste cenário, os outros atores, enfraquecidos, pouco poderiam fazer em favor do Estado ou dos consumidores. O FET permite manter em equilíbrio os setores, o que também interessa ao Estado.[81]

[81] A exceção da indústria, os demais atores do complexo coincidem ao afirmar que a expansão da atividade se deve à existência do FET, provando que todos os atores têm-se beneficiado dele, inclusive a indústria.

ANEXO III

Cuadro 1

Argentina: Distribución espacial de la población. Período 1960-81.

Area	Distribución espacial de la población (Total país : 100)		
	1960	1970	1980
Area de desarrollo relativo avanzado(1)	71,0	72,4	71,1
Area de desarrollo relativo atrasado (2)	26,5	24,6	25,2
Area de desarrollo mixto (3)	2,5	3,0	3,7
TOTAL PAIS	100	100	100

(1) Incluye a la Capital Federal y a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

(2) Incluye a las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

(3) Incluye a las provincias de la Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

FUENTE: Rofman, A. y Marqués, N., *Las disparidades regionales en la Argentina*. Ed. CEUR, 1987.

Cuadro 2

VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUN AREAS GEOGRAFICAS Y JURISDICCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS (Millones de pesos ley a precios constantes 1976)

Areas y Jurisdicciones	Valores Globales Años 1970	1974	1980	% sobre total 1970	1974	1980
I. Area de desarrollo relativamente avanzado	22.692	28.057	27.358	92,2	91,4	89,7
Capital Federal	6.325	7.295	6.590	25,7	23,8	21,5
Buenos Aires	12.060	15.142	14.663	48,9	49,4	48,0
Córdoba	1.326	1.781	1.814	5,4	5,8	5,9
Mendoza	888	1.202	1.287	3,6	3,9	4,2
Santa Fe	2.093	2.637	3.004	8,6	8,5	9,8
II. Area de desarrollo relativamente atrasado	1.694	2.300	2.595	6,9	7,5	8,5
Catamarca	11	15	70	0,04	0,04	0,2
Corrientes	195	227	308	0,7	0,7	1,0
Chaco	104	95	124	0,4	0,3	0,4
Entre Ríos	349	372	350	1,4	1,2	1,1
Formosa	50	75	70	0,2	2,4	0,2
Jujuy	144	159	199	0,5	5,1	6,5
La Pampa	33	40	34	0,13	0,1	0,1
La Rioja	9	19	21	0,02	0,06	0,06
Misiones	97	135	163	0,3	0,4	0,5
Salta	184	171	140	0,7	0,5	0,4
San Juan	78	132	119	0,3	0,4	0,3
San Luis	50	62	104	0,2	0,2	0,3
Santiago del Estero	44	65	50	0,1	0,2	0,1
Tucumán	346	733	843	1,4	2,3	2,7
III. Area de desarrollo mixto	235	336	589	0,9	1,1	1,8
Chubut	104	177	351	0,4	0,5	1,1
Neuquén	31	38	74	0,12	0,1	0,2
Río Negro	88	104	137	0,3	0,3	0,4
Santa Cruz	7	9	13	0,02	0,02	0,04
Tierra del Fuego	5	8	14	0,02	0,02	0,04
TOTAL DEL PAIS	24.621	30.693	30.542	100	100	100

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Producto Bruto Geográfico -a precios de mercado-, 1970-1980, Buenos Aires, diciembre 1983.

Cuadro 3

VALOR AGREGADO DEL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN AREAS GEOGRAFICAS Y JURISDICCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS (en millones de pesos ley a precios constantes 1970)

Areas y jurisdicciones	Valores Globales				% sobre total			
	1970	1974	1977	1980	1970	1974	1977	1980
I. Areas de desarrollo relativamente avanzado	5.509	6.040	6.576	6.327	63,2	62,5	62,7	61,1
Capital Federal	---	---	---	---	--	--	--	--
Buenos Aires	2.808	2.897	2.983	2.782	32,2	29,9	28,5	26,8
Córdoba	910	1.190	1.425	1.395	10,4	12,1	13,6	13,4
Mendoza	343	416	424	403	3,9	4,3	4,0	3,8
Santa Fe	1.448	1.537	1.744	1.747	16,6	15,9	16,6	16,8
II. Areas de desarrollo relativamente avanzado	2.887	3.280	3.489	3.586	33,4	34,0	33,6	34,6
Catamarca	36	48	70	76	0,4	0,4	0,6	0,7
Corrientes	312	316	343	341	3,5	3,2	3,2	3,2
Chaco	220	233	328	299	2,5	2,4	3,1	2,8
Entre Ríos	576	489	428	556	6,6	5,0	4,0	5,3
Formosa	110	126	99	89	1,2	1,3	0,9	0,8
Jujuy	146	257	226	230	1,6	2,6	2,1	2,2
La Pampa	340	384	457	402	3,9	3,9	4,8	3,8
La Rioja	30	47	47	61	0,3	0,4	0,4	0,5
Misiones	145	208	198	203	1,6	2,1	1,8	1,9
Salta	204	249	295	296	2,3	2,5	2,8	2,8
San Juan	139	254	217	222	1,5	2,5	2,0	2,1
San Luis	172	167	219	181	1,9	1,7	2,0	1,7
Sgo. del Estero	214	157	211	238	2,4	1,6	2,0	2,2
Tucumán	243	345	351	392	2,7	3,5	3,3	3,7
III. Areas de desarrollo mixto	298	342	383	443	3,4	3,5	3,7	4,3
Chubut	56	52	68	62	0,6	0,5	0,7	0,6
Neuquén	32	44	50	57	0,3	0,4	0,5	0,5
Río Negro	132	189	198	244	1,5	1,9	1,9	2,4
Santa Cruz	70	50	58	70	0,8	0,5	0,5	0,7
Tierra del Fuego	8	7	9	10	0,09	0,07	0,08	0,09
Total del país	8.694	9.662	10.448	10.356	100,0	100,0	100,0	100,0
(cuadro original)		(9.675)	(10.446)	(10.367)				

Fuente: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones, Producto Bruto Geográfico -a precios de mercado, 1970-1980, Buenos Aires, diciembre 1983.

Cuadro 4

VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA POR REGIONES EN MILES DE PESOS DEL AÑO 1960. PERIODO 1980-1984.

Regiones	1980	1981	1982	1983	1984
Pampeana	146.950	155.500	183.481	176.946	155.456
Nordeste	18.654	16.888	19.373	16.546	16.210
Noroeste	24.134	20.400	19.871	27.722	22.638
Cuyo	17.510	7.700	7.792	8.006	5.952
Patagonia	5.568	4.313	6.426	5.178	3.610
TOTALES	212.816	204.801	236.943	234.398	203.866

Fuente: Banco Ganadero Argentino. La producción rural argentina. Años 1981, 1983 y 1984, Buenos Aires, 1982, 1984 y 1985; pp. 42, 43 y 46.

Cuadro 5

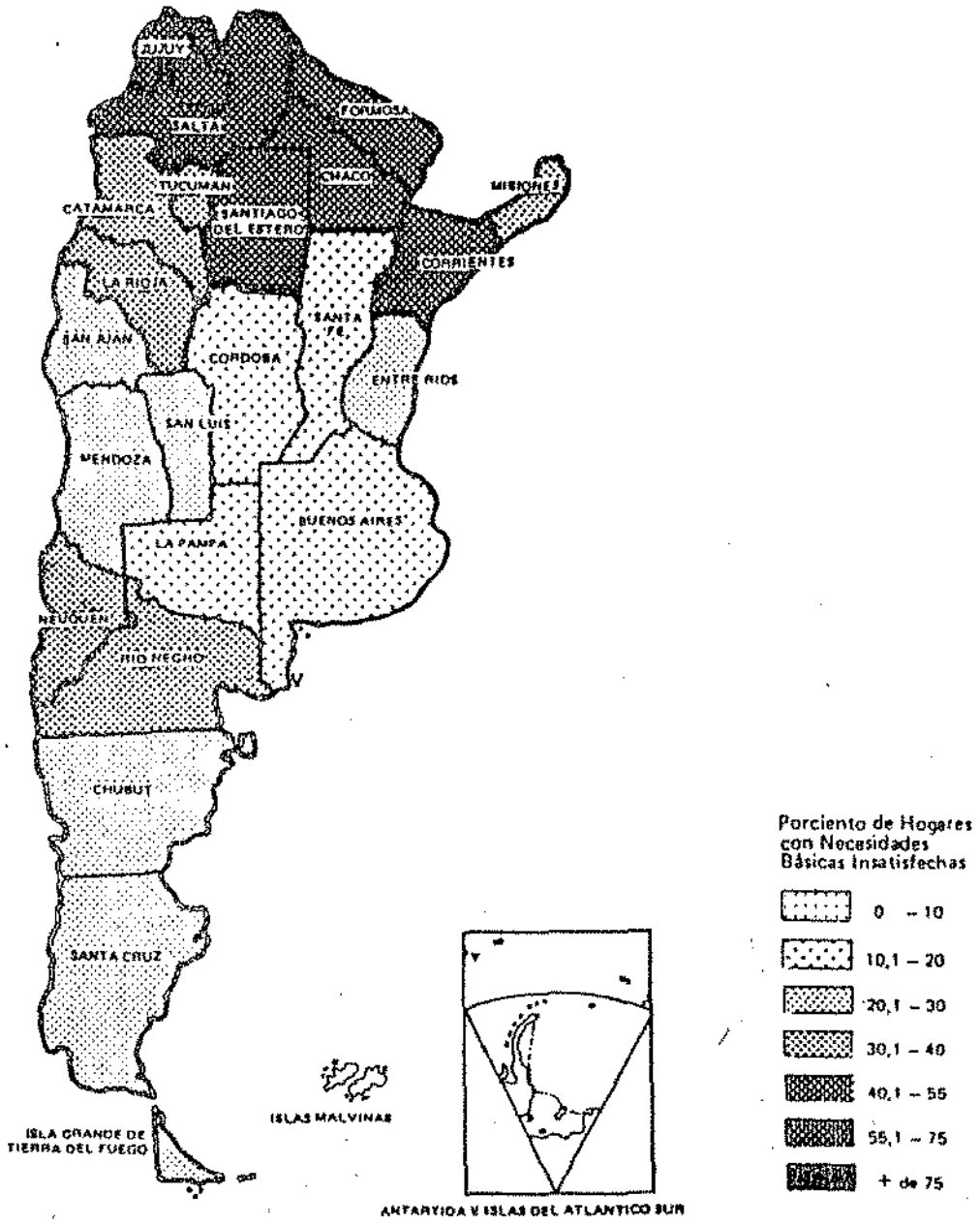
ARGENTINA. HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y SU POBLACION POR JURISDICCION. AÑO 1980

Area y Jurisdicción	Hog. NBI		Población en	Hog.NBI	Menores de 2 años	
	N°	%(1)	N°	%(1)	%	%(1)
I. Area de desarrollo relativamente avanzado						
Capital Federal	67.692	7,4	231.872	8,3	10.266	12,6
Buenos Aires	568.925	19,9	2.607.922	24,3	176.242	37,3
Córdoba	118.315	19,4	529.753	22,4	34.315	31,5
Mendoza	56.061	20,4	287.076	24,4	19.647	33,1
Santa Fe	132.666	20,0	595.239	24,5	43.556	37,7
II. Area de desarrollo relativamente atrasado						
Catamarca	16.129	37,6	87.039	42,6	5.965	51,1
Corrientes	56.889	40,6	303.818	46,9	21.079	56,9
Chaco	67.410	44,8	359.857	52,1	26.897	62,9
Entre Ríos	61.360	27,9	292,979	32,8	19.359	42,7
Formosa	28.732	46,8	159.072	54,4	11.525	63,6
Jujuy	38.886	45,1	196.892	48,8	15.538	57,7
La Pampa	10.679	18,8	44.379	21,9	2.873	30,2
La Rioja	11.002	31,6	59.224	36,6	4.251	43,3
Misiones	50.553	39,2	263.424	45,4	19.939	54,1
Salta	58.228	42,4	305.776	46,8	22.667	56,8
San Juan	25.803	26,0	142.404	30,8	9.843	40,6
San Luis	14.078	27,7	67.019	31,9	4.723	41,8
Sgo. del Estero	56.151	45,8	302.681	51,7	20.298	59,4
Tucumán	72.608	36,6	406.748	42,4	29.700	53,4
III. Area de desarrollo "mixto"						
Chubut	18.695	29,8	87.343	34,8	6.840	45,8
Neuquén	17.951	33,9	93,507	40,2	7.278	49,2
Río Negro	30.401	32,8	145.707	38,9	10.741	49,9
Santa Cruz	6.009	22,7	27.245	26,3	1.945	32,3
Tierra del Fuego	1.474	35,6	6.356	27,5	427	31,2
TOTAL DEL PAIS	1.586.697	22,3	7.603.332	27,7	523.914	40,5

(1) Porciento sobre el total del grupo en cada jurisdicción.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, La pobreza en la Argentina, Estudios INDEC, Buenos Aires, 1984, pp. 21 y 34.

Argentina. Hogares con necesidades básicas insatisfechas por jurisdicción. Año 1980



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, La pobreza en la Argentina, Estudios INDEC, Buenos Aires, 1984, p. 22.

Cuadro 3

PRODUCTO BRUTO PER CAPITA SEGUN AREAS GEOGRAFICAS Y JURISDICCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

Areas geográficas y jurisdicciones político-administ.	Nº índice: Capital Federal: 100			
	1970	1974	1977	1980
I. Area de desarrollo relativamente adelantado	50	48	46	44
Capital Federal	100	100	100	100
Buenos Aires	39	37	34	31
Córdoba	33	34	32	35
Mendoza	44	43	39	40
Santa Fe	42	39	39	43
II. Area de desarrollo relativamente atrasado	25	26	27	26
Catamarca	17	19	18	23
Corrientes	25	23	24	23
Chaco	18	15	20	19
Entre Ríos	32	28	29	31
Formosa	20	21	22	16
Jujuy	26	34	34	36
La Pampa	45	44	53	43
La Rioja	17	20	20	19
Misiones	18	24	25	23
Salta	25	35	27	25
San Juan	23	25	22	23
San Luis	31	31	34	31
Sgo. del Estero	18	15	17	17
Tucumán	29	33	36	32
III. Area de desarrollo "mixto"	55	51	56	56
Chubut	62	65	73	73
Neuquén	46	47	55	55
Río Negro	40	39	37	37
Santa Cruz	69	59	72	79
Tierra del Fuego	56	60	63	63

Fuente: Elaboración propia en base a: Consejo Federal de Inversiones, Producto Bruto Geográfico -a precios de mercado-, 1970-1980, Buenos Aires, diciembre 1983.

ANEXO IV

Cuadro 1. Inversiones aprobadas por regiones y quinquenio.

Estructura por quinquenio en %(a partir de datos en pesos de 1960). Período 1958-IX 81.

Jurisdicciones	*1958-62*	*1963-67*	*1968-72*	*1973-77*	*1978-91*	*Total*
Buenos Aires	*54,63*	*63,52*	*54,58*	*5,10*	*25,45*	*30,52*
Santa Fé	*17,33*	*4,63*	*10,65*	*18,88*	*3,63*	*13,44*
Córdoba	*3,67*	*11,02*	*17,03*	*7,06*	*1,60*	*8,08*
Zona avanzada	***75,63***	***79,17***	***82,26***	***31,04***	***30,68***	***52,04***
Región NEA	*0,25*	*5,55*	*3,13*	*43,26*	*8,43*	*20,05*
Región NOA	*3,66*	*10,90*	*9,07*	*13,26*	*22,83*	*12,28*
Región Cuyo	*0,11*	*0,53*	*0,57*	*4,48*	*10,87*	*3,72*
Región Patagonia	*18,78*	*20,74*	*17,74*	*68,96*	*69,32*	*47,72*
Zona en desarrollo	***22,79***	***20,74***	***17,74***	***68,96***	***69,32***	***47,72***
Sin determinar	*1,58*	*0,09*	-	-	-	*0,24*
Total	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

FUENTE: Ferrucci, R., Op. Cit.

Cuadro 2. Inversiones aprobadas por regiones y quinquenio.

Estructura por regiones en %(a partir de datos en pesos de 1960). Período 1958-IX 81.

Jurisdicciones	*1958-62*	*1963-67*	*1968-72*	*1973-77*	*1978-91*	*Total*
Buenos Aires	*26,78*	*15,79*	*37,46*	*6,80*	*13,17*	*100*
Santa Fé	*19,31*	*2,62*	*16,61*	*57,21*	*4,25*	*100*
Córdoba	*6,80*	*10,36*	*44,14*	*35,56*	*3,14*	*100*
Zona avanzada	***21,75***	***11,55***	***33,12***	***24,28***	***9,30***	***100***
Región NEA	*0,18*	*2,10*	*3,26*	*87,83*	*6,63*	*100*
Región NOA	*4,46*	*6,74*	*15,47*	*43,97*	*29,36*	*100*
Región Cuyo	*0,45*	*1,08*	*3,23*	*49,06*	*46,18*	*100*
Región Patagonia	*24,09*	*2,44*	*8,94*	*27,76*	*36,77*	*100*
Zona en desarrollo	***7,15***	***3,30***	***7,79***	***58,83***	***22,93***	***100***
Sin determinar	*97,24*	*2,76*	-	-	-	*100*
Total	*14,97*	*7,59*	*20,95*	*40,71*	*15,78*	*100*

FUENTE: Ferrucci, R., Op. Cit.

Cuadro 3. Inversiones promocionadas e inversiones en equipo durable de producción (en millones de pesos de 1960 y procentajes). Período 1958-81.

Quinquenio	*Inversiones promocionadas*	*Inversiones en equipo durable de producción*	*Porcentaje (3=1/2 x 100)*
1958-62	*515,92*	*5.544,50*	*9,30*
1963-67	*205,55*	*6.369,80*	*3,22*
1968-72	*453,70*	*9.680,90*	*4,68*
1973-77	*1394,56*	*12.025,20*	*11,60*
1978-81	*540,84*	*7.941,60*	*6,81*
Total	***3.110,57***	***41,562,00***	***7,48***

FUENTE: Ferrucci, R., Op. Cit.

Cuadro 4. Ocupación industrial total (1974) y ocupación prevista en los proyectos del sistema de promoción industrial (1974-1981), abierta por localización:

Localización	*Ocupación industrial (1974) 1/*	*Ocupación s/ sistema prom. (1974-81) 2/*	*2/1 x 100*
Zona avanzada	*1.393.453*	*7.104*	*0,51*
Zona en desarrollo	*240.138*	*37.014*	*15,41*
Total	*1.633.591*	*44.118*	*2,70*

FUENTE: Ferrucci, R., Op. Cit.

ANEXO V

CAPITULO III

Las políticas de promoción agropecuaria regional.

1. El Estado argentino y el sector cañero-azucarero.

El Estado argentino ha sido un actor privilegiado en el funcionamiento de la actividad cañera. En trabajos realizados sobre la actividad, se detectaron siete formas de intervención del Estado durante los orígenes de la actividad en Tucumán, provincia situada en el NOA, responsable por cerca del 60 % de la producción nacional, a saber: a) establecimiento de un eficiente sistema de transporte (ferrocarriles);b) aplicación de tarifas aduaneras proteccionistas para la industria; c) ayuda crediticia; d) exenciones de impuestos; e) subsidios a las exportaciones; f) concesiones especiales a la empresa Refinería Argentina [1]; g) condiciones para que los ingenios obtuvieran fuerza de trabajo barata.

En todo el período de expansión de este complejo agroindustrial, los actores sociales conformaron "frentes azucareros" con el propósito de defender, en el plano nacional, la protección industrial. Sin embargo, los objetivos y necesidades de estos agentes no fueron siempre coincidentes. La crisis de sobreproducción de finales del siglo XIX que saturó el mercado , provocó la baja de los precios y las consecuentes quiebras de ingenios y agricultores, mostró tempranamente los límites del sistema. [2]

En la primera parte de este siglo, básicamente después de 1920, las medidas del Estado tendieron a mantener cierto equilibrio de fuerzas entre los principales agentes del sistema. Se ha caracterizado a esta etapa como de "protección distributiva" (Murmis y Waisman, 1969). Las políticas públicas más importantes del período que dan cuenta de la intención distributiva

---

[1] Como resultado de la demanda creciente de azúcar refinado hacia 1885 varios empresarios consideraron la idea de crear una refinería. El plan que resultó exitoso fue el de Ernesto Tornquist, quien fundó la Refinería Argentina, gracias a dos factores confluyentes: la protección del Estado nacional y el apoyo financiero de la banca europea. El apoyo estatal se materializó a través de la garantía de dividendos por 15 años a una tasa del 7 %; las exenciones de impuestos y un impuesto a la importación de azúcar. (Soverna, Giarracca y Aparicio: 1991, citado en Teubal, M, Globalización y expansión agroindustrial, E. Corregidor, Buenos Aires, 1995.

[2] Bravo, 1996. Citado en Teubal. M., Op. Cit.

fueron: el Laudo Alvear del gobierno radical en 1927 y las políticas sociales y la creación del Fondo Regulador del primer gobierno peronista (1945-1952).

Hacia inicios de los años sesenta, la industria azucarera tucumana presentaba un retraso tecnológico y un bajo nivel de equipamiento, consecuencia de una política que no indujo a la inversión productiva. El bajo nivel de desarrollo de estas empresas era resultado de políticas de subsidios sin los cuales no operaban: cuando se veían amenazadas echaban mano a la "cuestión social" provincial para no perder privilegios. Esta situación encontró su punto de ruptura hacia 1960.

El gobierno del Dr. Frondizi (1958-62) intentó erradicar la regulación estatal, entanto el interregno democrático del Dr. Illia (1963-66) consideró las modificaciones del sistema, preocupándose, particularmente, por la situación del pequeño productor.

El golpe de Estado de 1966 y la administración militar decidieron una de las intervenciones directas más contundentes del Estado en la actividad cañera: la fijación de cupos de producción. En 1966, el gobierno del Gral. Onganía produjo el cierre de siete ingenios: cuatro pertenecían a "nuevos industriales" ajenos a la provincia , dos eran ingenios cooperativos y uno de empresarios tucumanos. De los 15 ingenios que quedaron sólo 7 estaban en situación financiera sólida. Los productores de caña, mientras tanto, quedaron sin las protecciones generadas por el gobierno anterior y no pudieron resistir al establecimiento de la cupificación que generó el gobierno. Se estimuló la venta de cupos previamente repartidos, así como la expropiación de los cupos más pequeños con una compensación a los agricultores.

Estas medidas, lejos de solucionar la situación, la empeoraron aún más; no fueron coordinadas con medidas de reconversión, por los que si bien se retiraban los cupos, no se erradicaban los cañaverales y los agricultores siguieron levantando su caña y entregándosela a productores con cupo. Las consecuencias más notables de esta situación fueron la disminución de los rendimientos en general y el desarrollo de un mercado negro de cupos. [3] Los pequeños

[3] Teubal, M., Op.Cit.

productores fortalecieron, en este período, formas asociativas como estrategia para sostenerse, y en algunos casos, capitalizarse. En el período se registran dos tipos de asociaciones: a)sociedades de hecho, grupos de parentesco o vecinales que compactaban los cupos y trabajaban en una escala superior de producción; b) cooperativas, utilizadas como medios para abaratar insumos y comercializar en mejores posiciones con los ingenios. Un buen número de campesinos adquirieron tractores y dentro de este mismo estrato aparecieron los dirigentes más activos del movimiento cooperativo que en los ochenta tomarían iniciativas relevantes para el sector: la integración hacia adelante.

La dictadura militar (1976-83) no generó políticas que modificaran sustancialmente el sistema de cupos establecido en 1966 y modificado en 1972 y 1975. A través del crédito barato y de la liquidación de una compañía estatal (CONASA) se había facilitado la entrada de grupos empresarios estrechamente vinculados con el gobierno. El salario del obrero industrial y del peón agrícola disminuyó notablemente en el período, como también la cantidad de personal ocupado en la rama, todo lo cual favoreció a los industriales y cañeros grandes, al disminuir los costos de producción. De todos modos, las zafras eran financiadas por las instituciones oficiales que recibían créditos del Banco Central, en tanto la Dirección Nacional de Azúcar (DNA) era la institución encargada de la fiscalización de la operatoria.

Si bien el azúcar había sido hasta el período preponderantemente destinado al mercado interno, los altos niveles de las exportaciones de 1972-74 y 1980-81 fueron poniendo de manifiesto una creciente importancia del mercado externo para la producción azucarera nacional, que en 1981 alcanzó al 47 %. Sin embargo, la actividad entra en crisis hacia 1984-85, cuando las tendencias depresivas del mercado internacional llevaron a los ingenios a entrar en cesación de pagos a proveedores y acreedores. Frente al deterioro de la situación financiera de los ingenios tucumanos, el gobierno del Dr. Alfonsín buscó un mecanismo que permitiera resolver la situación de emergencia del sector cañero, a quienes los ingenios habían dejado de pagar la cosecha 1985. Así se estableció el sistema de maquila, que limitaba las funciones financiadores e integradoras de los ingenios. El "Decreto del Maquila" autorizaba a los ingenios

a contratar con los productores la molienda de caña a cambio de una participación en la misma. El ingenio recibía 47 % de azúcar molida a cuenta del cañero como pago del servicio y el agricultor recibia el 53 % restante. Uno de los problemas que se puso de manifiesto con el funcionamiento del sistema fue quién comercializaba el azúcar del cañero. Se intentó una "corporación de cañeros de Tucumán" pero fue resistida por los industriales; en segundo lugar, se adjudicó aquella tarea a la Dirección Nacional de Azúcar, pero fracasó. Finalmente, a instancias de la organización representativa del pequeño cañero (Unión de Cañeros Independientes de Tucumán, UCIT) se sancionó otra normativa para autorizar a las cooperativas a comercializar por cuenta de los cañeros.

De este modo, la intervención del Estado en esta coyuntura innovó y fortaleció la organización de los productores. Aumentaron las cooperativas, sobre todo las de segundo grado (federaciones de cooperativas), se capacitaron para funciones agroindustriales y se estimuló la integración cooperativizada agroindustrial.

El sistema estimuló la capitalización del sector agrario, permitió mayores ingresos al sector de pequeños productores y favoreció un notable aumento de los rendimientos agrícolas. Asimismo, puso al descubierto la ineficiencia de parte del sector industrial tucumano, que recurrió a convocatorias de acreedores, quiebras y "vaciamientos" de empresas. A su vez, otro grupo de ingenios (entre los cuales se encontraba uno en poder de las cooperativas) mostraba altos rendimientos industriales, bajos costos y con el tiempo comenzó a sanear situaciones financieras complicadas, como en el caso en que la Liga de Cooperativas Cañeras accedió a la compra del ingenio Ñuñorco. Asimismo, grandes capitales agrarios cañeros comenzaban a invertir en ingenios, en una nueva tendencia -iniciada por las cooperativas- de "integración vertical hacia adelante".

El sistema de participación y concertación de los agentes que establecía el sistema de maquila, no se correspondía con la rigidez que establecia la Dirección Nacional de Azúcar en la regulación de la actividad en su conjunto. Mientras se creaban federaciones de cooperativas de pequeños, medianos y grandes productores y se iniciaban formás más avanzadas de

organización agroindustrial, la Dirección Nacional de Azúcar continuaba con los viejos sistemas clientelísticos, no exentos de corrupción. Era un antiguo organismo nacional en el cual el grupo "político" tenía mayor peso que el grupo de técnicos que había ideado el sistema de maquila. Así, además de los cupos de producción , la DNA establecía cupos mensuales de comercialización de azúcar y mediante el otorgamiento de "cupos extras" mantuvo en pie a varios ingenios a punto de quebrar, más por razones políticas que por razones técnicas o "sociales", como aducían las resoluciones.

Durante los cuatro años en que se comercializó mediante el contrato de maquila oficial, los agricultores se capitalizaron y fortalecieron sus organizaciones.

En los primeros años del gobierno menemista, la Dirección Nacional de Azúcar estaba ya en un proceso de desmantelamiento, dado que el sistema funcionaba más de hecho que de acuerdo a normativas oficiales. Los actores programaban formas de concertación privada y hubo un intento de acuerdo entre las cooperativas tucumanas y el sector industrial nacional, para establecer reglas de juego respetadas por todos para, por ejemplo, mantener cierta cuota de azúcar en el mercado mensualmente para no bajar los precios.

El decreto 2.284 de desregulación económica de fines de 1991 estableció la disolución de la DNA, que regulaba la producción de caña y derogaba todas las regulaciones vigentes sobre el sistema azucarero. Ya en 1990 se habían tomado medidas tendienes a la desregulación del sector, como la sustitución del decreto de maquila por otro que instituía la libre negociación entre las partes (productores e industriales) de los porcentajes de distribución del azúcar producido.

La desregulación total y el cierre de la DNA volvió a cohesionar a los agentes regionalmente. Los industriales tucumanos nuevamente adujeron la "cuestión social" para encontrar soluciones a la situación de endeudamiento en la que la mayoría se encontraba. Los cañeros pequeños y sus organizaciones, frente a la retirada total del Estado y el peligro de un precio en caída libre, volvieron a la antigua alianza con los industriales, demandando al Estado provincial que interviniera.

Así, se creó un ente concentrador de azúcar financiado por el Banco Provincia y el Banco Nación, con la garantía de la coparticipación federal de impuestos de la provincia. Es decir, si no se cumplía con los préstamos adeudados a la Nación, el gobierno nacional podría retener la partida de la provincia en la coparticipación de ingresos nacionales. Este ente financió la zafra 1992, recibiendo el azúcar a un dado precio pero con la finalidad de no entregarla al mercado hasta que no se produjera un aumento del precio. Este ente, llamado Mercoazúcar, está integrado por los ingenios y las cooperativas comercializadoras y es sustentado por el Estado provincial. Finalizada la zafra 1992, Mercoazúcar consiguió finalmente vender el azúcar a un precio más alto , con lo cual permitió otorgar una ganancia a los entes comercializadores que participaron en él. Esta fue una situación de emergencia frente al descontrol que suscitó el decreto de desregulación, así caracterizado por importantes actores del complejo. [4]

La situación actual de la actividad cañera y azucarera en Argentina es de una profunda crisis, que seguramente va a derivar en una significativa reestructuración del sector. Los ingenios poseen deudas con el Estado nacional y provincial, que constantemente buscan refinanciar. Las organizaciones de pequeños productores están desarrollando distintas estrategias frente a esta delicada situación: a) buscar soluciones para el ingenio en manos de las cooperativas, mediante créditos y reducción de costos; b) buscar formas de reconversión de la producción cañera, cuyo problema fundamental es su financiamiento ; c) fortalecer las cooperativas de comercialización para estar en mejores posiciones frente a los ingenios.

En conclusión, a partir de lo expuesto es factible apreciar la incapacidad del Estado de otorgar condiciones favorables de manera permanente a la actividad, los constantes cambios de rumbo y la toma de medidas drásticas que motivaron situaciones críticas y que lejos de paliar situaciones , las agravaron, como fue el caso de las intervenciones durante el gobierno de Onganía. Si bien se destacan intervenciones como las de la década del ochenta, durante el gobierno de Alfonsín, con impactos favorables en la producción, productividad y en los

[4] Teubal, M. Op. Cit.

ingresos de los pequeños productores , hay que resaltar que la discontinuidad de las políticas y los cambio de dirección impidieron arribar a soluciones de fondo para el sector . Según la opinión de algunos analistas de inspiración liberal, la actividad que fuera protegida por la acción estatal desde sus inicios, dio origen a un sector productivo ineficiente y viciado, que dio lugar a elevados costos fiscales motivados por las facilidades dadas al sector y que en definitiva no resolvió sino que empeoró la situación. Por lo tanto, ese grupo de analistas, recomiendan la retirada de la acción estatal en apoyo a los sectores productivos, de manera de no motivar distorsiones en los mercados y caracterizan la situación a partir de la elevada transferencia de ingresos de la sociedad en su conjunto hacia un sector productivo ineficiente, acostumbrado a prácticas paternalistas por parte del Estado. Otros analistas se inclinan por recomendar el estudio afinado de la situación a fin de adoptar modificaciones al sistema regulatorio que ha estado en vigencia durante varias décadas y en especial, adecuarlas a las necesidades de los diversos estratos de productores e industriales, de modo de garantizar una mayor equidad distributiva en esta actividad de tanta importancia a nivel regional.

2. El complejo tabacalero y la intervención estatal.

La actividad tabacalera ocupa el décimo cuarto lugar en el Valor Bruto de la Producción Agrícola Nacional. La importancia económica del cultivo está dada no sólo por los ingresos que genera, sino por la cantidad de mano de obra que utiliza dada su característica de cultivo trabajo intensivo. Además, como manufactura paga una serie de impuestos internos que constituyen un importante aporte al Estado. La contribución del tabaco en materia impositiva constituye entre un 8 y 10 % de la recaudación impositiva total.

La producción tabacalera argentina cobra importancia a principios de los cuarenta, en el contexto de la sustitución de importaciones. Hacia 1950 se había alcanzado el autoabastecimiento del país en este rubro. Si tomamos el comienzo de los sesenta como el punto culminante de la etapa sustitutiva de importaciones, se observa que la producción

nacional de tabaco no ha parado de crecer, habiendo alcanzado las 112.000 TM en 1992-93 y habiendo más que duplicado el nivel de producción entre los sesenta y ese año . A nivel regional, el NOA es en la actualidad la región más importante y participa con un 65 % de la producción nacional. La región produce tabacos claros -Virginia y Burley-, que representaban hacia 1992 el 95 % de los tabacos producidos en el país. Asimismo, desde fines de los ochenta las posibilidades brindadas por los mercados externos dinamizaron el crecimiento de la producción. En 1990 se llegó a exportar cerca del 67 % del total producido. Del total de área cultivada, el 40 % corresponde a Salta, otro 40 % a Jujuy y 18 % a Tucumán.

La intervención estatal en el complejo tabacalero comenzó a principios del siglo, con la instauración de distintas formas de impuesto interno al tabaco, continuó con la fijación de precios sostén y líneas especiales de crédito en las décadas del cuarenta y cincuenta-que favoreció el proceso de sustitución de importaciones- y, finalmente, a partir de 1967 la intervención estatal produjo un cambio cualitativo en el complejo. El mecanismo por el cual se produjo esta intervención fue la creación del Fondo Tecnológico del Tabaco (luego llamado Fondo Especial del Tabaco) instituído por la Ley 17.175 de 1967. El Fondo se constituyó a partir de un impuesto al cigarrillo del cinco pesos moneda nacional por atado de cigarrillos. El fondo estaba destinado a solventar la tecnificación de las explotaciones tabacaleras con el pago de un sobreprecio al productor que se sumaba al precio de acopio. La medida fue justificada por el gobierno - que estaba implementando una política económica que en general favorecía la libertad de mercado- en la necesidad de compensar al productor tabacalero por el notable incremento de sus costos de producción. Argumentaba que no se podía aumentar el precio en la materia prima en la proporción adecuada, porque la industria sostenía que no estaba en condiciones de absorber ese aumento sin trasladarlo al precio. Una argumentación del entonces ministro Krieger Vasena resulta ilustrativa de la posición oficial:

... El Estado no debe permanecer al margen del problema tabacalero, por las graves consecuencias, incluso sociales que podría acarrear, y por tratarse de un producto que en

concepto de impuesto interno al consumo representaba una de las más importantes fuentes de ingreso del Tesoro Nacional (Ley 17.175).

Sólo los productores agrarios apoyaban la medida, si bien la misma también beneficiaba a la industria, quienes justificaban la intervención para el ordenamiento del mercado tabacalero en : a) los altibajos de la oferta de tabaco en función de adversidades climáticas; b) la atomización de los productores frente a una demanda oligopsónica; c) las bruscas variaciones de precios que recibían los productores en virtud del castigo de precios que realizaban las industrias cigarreras por sub-clasificación de los tabacos entregados (tabaco de primera pagado como de segunda) y d) la dificultad de encontrar mercados para exportación dada la irregularidad de los saldos exportables.

La posición de la industria era distinta: reclamaba la liberación del precio del cigarrillo como condición para elevar el precio del tabaco acopiado. Se oponía a la intervención estatal porque deseaba continuar en una posición que permitiera su control en las fases de producción y comercialización del tabaco [5]. El Fondo disminuía este control puesto que alentaba la competencia y estimulaba tanto la conformación de cooperativas como las ventas al exterior. A pesar de que la industria denostaba todo tipo de intervención estatal, en el fondo la beneficiaba, pues seguía manteniendo bajos los precios de acopio y abría mercados que la propia industria podía aprovechar.

La intervención estatal se justificaba por un clima de época que impregnaba de legitimidad a la acción económica del Estado y además porque la situación regional era problemática y estaba claro que el sector industrial no ayudaría a resolverla.

Estas disposiciones eran de sumo interés para las economías provinciales, ya que el tabaco era un cultivo mano de obra intensivo y tenía gran impacto social. Principalmente en Salta, además, existía una fuerte conexión entre los tabacaleros y el poder político, habiendo provenido varios gobernadores de dicho sector. Las leyes disponían,entre otras cosas, la

---

[5] Giarraca, N et al, Agroindustrias del Noroeste. El papel de los actores sociales. Ed. La Colmena, Buenos Aires, 1995.

inclusión del sector industrial y del sector distribuidor entre los beneficiarios del reparto del Fondo y -a partir de 1968- la implementación de los denominados Planes Especiales. Estos tuvieron particular trascendencia para la constitución de las cooperativas y el fortalecimiento del sector agrario. Sin embargo, la legislación era transitoria, lo que acarreaba cierto nivel de incertidumbre a los productores.

Entre 1967 y 1972 se logró poner en marcha los Planes Especiales del Fondo Especial del Tabaco para tecnificación, preindustrialización y promoción social de los productores; el fortalecimiento gremial de los productores a partir de la creación de Cámaras de productores y el surgimiento de las cooperativas que se constituían en nuevas bocas de acopio y se perfilaban como exportadoras de tabaco. Estos cambios se constituyeron en factores que limitaron el control ejercido por la industria sobre la producción y minaron las bases de su manejo oligopólico. Los productores tenían , de este modo, la posibilidad de financiar la tecnificación y los insumos a partir del apoyo dado tanto por el Fondo como por las cooperativas. Asimismo, el mercado interno dejaba de ser el único destino de la producción.

En agosto de 1972 el gobierno militar del General Lanusse sancionó la ley 19.800 conocida como Ley Nacional del Tabaco, la que otorgaba status permanente al Fondo Espaecial del Tabaco (FET) y regulaba al sector tabacalero desde la producción hasta la comercialización. A partir de esta norma, la Secretaría de Agricultura y Ganadería establecía la tipificación oficial con carácter obligatorio; fijó el nivel de precios de cada tipo y clase comercial; determinó el volumen de producción tomando en consideración el comercio exterior, etc. Es decir estipuló una amplia regulación de las distintas etapas de la actividad tabacalera.

El porcentaje de retención impositiva para la constitución del FET se fijó en el 7 % del precio al consumidor del atado de cigarrillo y se estableció un adicional para la comercialización mayorista y minorista y otro destinado a la industria. El modo de distribución de los fondos del FET era : el 80 % se distribuiría entre las provincias productoras; el 20 % restante lo retendría el órgano de aplicación y los destinaba a compensar los déficits en la

recaudación, atender problemas críticos económicos y sociales de las zonas tabacaleras así como a las tareas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la producción de tabaco.

La utilización de los recursos del FET fue acordada según las siguientes prioridades: a) pagar el sobreprecio a los productores; b) colaborar con el mejoramiento de las técnicas de producción; c) apoyar la formación de existencias de tabaco, para asegurar el abastecimiento a la industria y a la exportación; d) propiciar sistemas de producción y comercialización cooperativos entre los auténticos productores tabacaleros; e) concurrir al ordenamiento de la producción y de la comercialización de tabaco y f) promover la diversificación agraria en las zonas tabacaleras.

El productor recibía, además del precio de acopio, un sobreprecio pagado por el FET que fue del 60 % de aquel precio en 1972-73 y 40 % hacia 1978.

A raíz del mejoramiento en las condiciones de producción y comercialización que instauró el FET, en la campaña 1974/75 se produjo una sobreproducción de tabaco, que llegó a 97.000 TM en 1974. Influyeron además en esta situación, ciertas condiciones macroeconómicas generales como la existencia de crédito en condiciones blandas y el aumento del poder adquisitivo de los salarios, que también favorecieron a otras producciones regionales. Este acontecimiento marcó el fin de una etapa y el inicio de otra, marcada por la profundización de la orientación exportadora. Así, las exportaciones pasaron de representar el 22 % en promedio hacia fines de los sesenta al 44 % promedio hacia fines de los ochenta.

Las transformaciones tecnológicas necesarias para entrar en los mercados externos fueron posibilitadas por los Planes Especiales del FET. En este período se produjo la concentración de la industria del cigarrillo en dos empresas controladas por transnacionales. Esto se debió a la quiebra de varias empresas industriales debido al acortamiento de los plazos para depositar la recaudación del impuesto interno, que pusieron a muchas firmas en situación delicada dado que esa reducción implicaba una pérdida en las ganancias financieras. Esto se debía a las aplicaciones financieras de los impuestos que realizaban las empresas, proceso que era facilitado por la economía inflacionaria argentina.

Hacia 1980, la profundización de la política de apertura económica del gobierno nacido del golpe de estado de 1976 provocó cambios y conflictos en la actividad tabacalera. La apertura estimuló la importación de tabaco y cigarrillos, lo que provocó conflictos entre productores e industriales de Salta Y Jujuy. Los productores pedían la prohibición total de la importación de tabaco y el establecimiento de una política arancelaria que impidiera totalmente la importación de cigarrillos. El conflicto ponía sobre el tapete las distintas posturas de los agentes sociales sobre el modelo económico en marcha. Uno de los problemas de fondo estaba vinculado con la posibilidad de instauración de una apertura económica,, que llevaría a los productores a una situación de extrema fragilidad frente a la negociación con los industriales. Estos, ante desacuerdos comerciales, podrían amenazar con recurrir a la importación, recuperando en gran medida el poder de control que había disminuído por los efectos de la regulación estatal y por la existencia de las cooperativas.

El impacto de la política económica sobre los productores fue negativo. Los mismos estaban endeudados a causa de las altas inversiones realizadas para adecuar el tabaco a las exigencias internacionales, por lo cual pidieron la condonación de sus deudas con el FET.

Haciéndose eco del reclamo, el gobierno sancionó en junio de 1983 la Ley 22.867 que modificó el artículo 29 de la ley 19.800. Sostenía que los fondos para las provincias habían sido entregados con carácter definitivo y no reintegrables (hecho que no queda precisado en la redacción original. Al haber tenido esta ley carácter retroactivo, ya que se aplicó a fondos entregados que se encontraban pendientes de reintegro, alivió la situación de endeudamiento que exostía en las provincias productoras.

En varias ocasiones, durante los años 1975-93 el Estado recurrió a los impuestos del tabaco como modo de ampliar los ingresos del erario público. En los años 1981 y 1982 el gobierno retuvo, respectivamente, el 28 % y el 21 % del FET para cubrir déficits del tesoro. Durante la guerra de las Malvinas en 1982, incrementó el impuesto interno del 70 al 75 %. Ya en el gobierno democrático del Dr. Alfonsín el gobierno recurrió nuevamente al impuesto interno para financiar diversos programas. Ante las constantes crisis provinciales y la política de

ajuste fiscal a nivel nacional, el gobierno recurrió nuevamente a la actividad tabacalera a fin de crear el Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales, instaurado el 19/5/1988 por ley 23.562. Estefondo se constituyó, entre otros recursos, con un impuesto del 8 % sobre el precio de venta de los cigarrillos.

Durante 1984-85 surgieron conflictos entre los productores y la industria, dado que las empresas cigarrilleras no estaban de acuerdo con el control de precios de los cigarrillos y retrasaron la apertura del acopio para en esa campaña para presionar a los productores. A diferencia de las industrias, la cooperativa salteña dio inicio al acopio pero se vio desbordada en su capacidad financiera y de acopio. Esta crisis perjudicó a diversos sectores , dado que esta actividad es ordenadora del espacio económico en Salta Y Jujuy. Finalmente, el gobierno central autorizó un 10 % de aumento en el precio de los cigarrillos y los aranceles de exportación fueron reducidos de un 31 % a un 9 %. Del análisis de este conflicto cabe destacar: a) la importancia de las cooperativas; b) el alto poder de presión de la industria, que acopiaba más del 50 % de la producción; c) el apoyo de las autoridades provinciales a los productores; d) el poder de los tabacaleros para extender sus conflictos y llegar a las más altas esferas del poder político nacional.

A partir de 1989 se reiniciaron los debates acerca del FET. El malestar en el sector industrial radicaba en que veian a los productores y cooperativas ascender posiciones, dado que las cooperativas habían incrementado la recepción de recursos de los planes especiales de un 45 a un 80 % de esos fondos. Además, las cooperativas habían logrado una buena inserción en el mercado exterior, participando con dos tercios de las ventas a ese destino, y al afirmarse como exportadoras competían con las firmas cigarrilleras tanto en el acopio como en la fijación de precios. Con la apertura de los mercados de Europa del Este despues de 1988, la posición exportadora argentina se estaba consolidando, habiendo llegado al 67 % de la producción nacional en 1989/90. En este contexto, las cooperativas ocupaban un lugar privilegiado.

En un clima de polémica respecto a la utilidad y destino del FET surgieron diversas propuestas. Una intentaba convertir al FET en un fondo de estabilización a partir del aporte de

los propios productores. Otras apuntaban a sostener los aportes del FET pero con variantes como disminución del sobreprecio a productores, fijación de cupos para el mercado interno y externo, etc.

En el marco de la política económica liberal llevada a cabo por el gobierno Menem crecieron las chances de una eliminación o profunda modificación del FET. Con la sanción del decreto 2.284 de desregulación se facultó al Ministerio de Economía para derivar a Rentas Generales la proporción que estimara necesaria de los fondos del FET previstos en la ley 19.800.

La industria consideraba al decreto limitado en su capacidad desregulatoria y pedía una mayor liberalización de la actividad. El plan de convertibilidad privaba a las empresas de importantes ganancias financieras ante la caída de la inflación, a lo que las empresas reaccionaron gestando una estrategia exportadora y profundizando la diversificación económica.

El 26/11/91 se dictó el decreto 2.488, modificatorio del 2.284, el que facultaba a la Secretaía de Agricultura a distribuir los fondos remanentes de acuerdo a las pautas que estableciera para la reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero. Pero el aspecto principal recae en la desregulación y liberalización de la actividad tabacalera al suprimir los principales artículos de la ley 19.800. Estas medidas eran de alto impacto para el complejo, puesto que la tipificación obligatoria, el sobreprecio al productor y la fijación de precios y volúmenes fueron medidas anuladas . De allí en más, el mercado fijaría las pautas en estos ítems. Sin duda, en este segundo decreto se avanzaba en una profunda desregulación pero la industria seguía insistiendo sobre la derogación de la Ley pues consideraba que algunas regulaciones se dejaban aún en pie.

Varios sectores se disputaban los 150 millones de dólares que componían al FET. Los productores aspiraban a mantener el FET o bien, al menos negociar una desregulación progresiva y consensuada. Los gobiernos provinciales, frente a la política de ajuste fiscal del gobierno central, apoyaban el reclamo de las organizaciones de productores, ya qe una caída de

la actividad significaba, por sus efectos multiplicadores, un golpe a las economías provinciales y una posibilidad de conflictos sociales. Por su parte, el gobierno central intentaba quedarse con la mayor parte de los fondos del FET, aduciendo necesidades fiscales. Las empresas cigarrilleras no sólo pretendían la eliminación del FET sino también el aumento de su participación en el precio final del cigarrillo, suprimiendo el impuesto que lo compone.

La desregulación supuso la supresión de la estructura institucional vigente por más de 25 años, donde se enmarcaban las relaciones entre los distintos actores del complejo y en el cual el Estado cumplía un rol fundamental.

El nacimiento de las cámaras de tabacaleros, el surgimiento y la consolidación de las cooperativas, la expansión tabacalera, la reconversión productiva y tecnológica y la creciente orientación exportadora de la actividad, fueron en gran parte fruto de la intervención estatal. [6]

El nuevo esquema determinaba el retiro del Estado de sus funciones reguladoras y su reemplazo por el mercado como principal asignador de recursos. Esta situación impactaría en la forma de distribución de los excedentes generados en el complejo entre los diversos actores, lo que redundaría en una pérdida del poder de negociación de los sectores agrarios y un golpe a las cooperativas y a su viabilidad exportadora, dado que las capacidades se verían limitadas por la supresión de los aportes del FET . Uno de los argumentos sostenidos por el gobierno era la necesidad fiscal. Sin embargo, mientras el Estado retenía un 34 % del FET, se disminuía el porcentaje del impuesto interno del cigarrilo que pasó del 72 % al 64 %. Ante esta argumentación, resulta evidente la trnsferencia de ingresos de los sectores agrarios hacia los industriales.

A partir de entonces, se sucedieron presiones para la restitución del 100 % de los recursos del FET y la reinstauración de la ley 19800 por parte de los productores tabacaleros. La crisis se veía agravada por el pobre desempeño de la exportación dado que el mercado tenía en existencia un sobrestock a nivel internacional.

---

[6] Giarraca, N., Op. Cit.

Finalmente, en diciembre de 1993 se aprobó la ley 24.291 de restitución parcial de la ley 19.800, que reintegraba el 100 % de los recursos del FET a los productores tabacaleros pero confirmando la desregulación en lo referente a tipificación, precios, volúmenes,etc. Esta restitución sin embargo, no supone una solución a la crisis tabacalera. Un hecho que resultó llamativo fue que las empresas cigarrilleras no reclamaron públicamente su disconformidad sobre la restitución del FET, habida cuenta de los constantes pedidos de desregulación realizados décadas pasadas.

A pesar de la restitución, el momento de la apertura del acopio resultó nuevamente conflictivo. La rebaja de precios, así como el intento de modificación de los tipos de tabaco por parte de la industria generaron conflictos y motivaron la mediación del gobierno central, que facilitó el logro de unacuerdo, en el cual la industria no modificó sustancialmente su oferta. Al reintegrarse el 100 % del FET, el monto pagado a los productores aumentó considerablemente y por lo tanto, alcanzaron ingresos similares a los de la campaña anterior.

Según algunos analistas, el poder de los tabacaleros para conseguir la restitución del FET se debería no sólo a la capacidad negociadora de los mismos y sus vínculos con los poderes provinciales sin básicamente a la larga sociedad a través de los impuestos que mantienen con el Estado. Este actua como socio en la actividad, participa en sus ganancias y por ende no puede actuar con ella como con el resto de las actividades agroindustriales. Si dejara a la industria en una posición de poder ilimitado, podría llegarse a una situación en que las mismas demandaran la supresión de los impuestos internos (que van a las arcas públicas-sin una correspondiente eliminación del precio del cigarrillo (lo cual generaría ganancias extras a las industrias). En ese escenario, los otros actores, debilitados, poco podrían hacer en favor del Estado o de los consumidores. El FET permite mantener en equilibrio a los sectores, lo que también interesaal Estado.[7]

[7] Con excepción de la industria, los demás actores del complejo coinciden en afirmar que la expansión de la actividad se debe a la existencia del FET y han probado que todos los actores se han beneficiado de él, incluso la industria.

El caso del tabaco permite ilustrar como la intervención estatal dirigida a esta esfera sectorial ha tenido un impacto favorable a nivel regional, en este caso en beneficio de la region del NOA. Si bien no se dispone de cifras que permitan mostrar este impacto en términos cuantitativos, se debe considerar que por ser la actividad altamente mano de obra intensiva ha tenido un papel importante en la absorción de mano de obra en la región y en la generación de ingreso, dado que es uno de los principales productos en la misma. Sin embargo, a los fines de nuestro trabajo el ejemplo ilustra una modalidad de intervención sectorial con efectos regionales, en que el énfasis del accionar estatal está puesto en los aspectos sectoriales. Es interesente rescatar que incluso la mantención del FET no ha respondido a una particular sensibilidad por la problemática regional en el actual gobierno, sino que responde a intereses fiscales o incluso de beneficiar a determinados agentes sociales en desmedro de otros, como ha sido antes sugerido. En la exposición anterior, resulta interesante destacar el papel central jugado por los sectores de la producción que, con altos grados de organización contribuyeron a la generación de políticas dirigidas al sector.

ANEXO VI

Cuadro 7
Evolución de los porcentajes de distribución primaria correspondiente a las provincias, de acuerdo con el Régimen Federal de Coparticipación *

Mes/Año	IVA	Ganancias	Activos (3)	Internos	Int. seguros	Otros	Norma legal
Enero/88	56.66	56.66		56.66	56.66	56.66	Ley 23548
Diciembre/89			56.66				Ley 23760
Abril/91			28.33				Ley 23906
Agosto/91	50.43						Ley 23966
Febrero/92					0.00		D. 355/92
Abril/92		47.59					Ley 24073
Junio/92		36.26					D. 879/92
Septiembre/92	42.86	30.82	24.08	48.16	0.00	48.16	Ley 24130 (1)
Agosto/93	42.86	30.82	24.08	48.16	0.00	48.16	D. 1807/93 (2)
Abril/95	32.70						Ley 24468
Vigentes	32.70	30.82		48.16	0.00	48.16	

* No se incluye Tierra del Fuego.

(1) Adicionalmente se restan 43,8 millones de pesos mensuales sobre la masa a coparticipar.

(2) Adicionalmente se restan 45,8 millones de pesos mensuales sobre la masa a coparticipar.

(3)El impuesto a los activos se creó con posterioridad a la ley 23548 y se derogó en el año 1995.

Cuadro 8
Comparación entre la coparticipación efectiva y la que hubiera correspondido según ley 23548
(en millones de pesos)

	1992	1993	1994	1995	Total
RECAUDACION A COPARTICIPAR SEGUN LEY 23548-					
Ganancias	2,526.3	4,272.3	5,821.6	6,238.5	18,858.7
Activos	773.0	447.9	373.9	135.9	1,730.7
IVA neto	13,074.4	15,433.7	16,236.9	16,306.5	61,051.5
Internos	2,154.1	2,100.0	2,146.0	2,060.3	8,460.4
Presentación Espontánea	826.8	1,202.1	937.1	945.0	3,911.0
Bienes Personales	95.1	141.9	158.7	300.3	696.0
Otros	946.3	196.3	208.5	170.8	1,521.9
(1) Total masa a coparticipar	20,396.1	23,794.2	25,882.7	26,157.3	96,230.3
(2) Transf. teóricas: 57.048% de (1)	11,635.5	13,574.1	14,765.6	14,922.2	54,897.4
TRANSFERENCIAS EFECTIVAS					
Coparticipación federal	8,243.9	8,148.7	8,862.8	8,092.1	33,347.5
Cláusula de Garantía	426.0	660.6	246.3	845.5	2,178.4
Ganancias	293.5	597.2	813.7	871.3	2,575.7
Fondo Educativo	265.4	146.4	119.6	48.1	579.5
Seguridad Social - IVA	93.4	162.1	165.4	139.3	560.2
Seguridad Social - Bs. Personales	8.8	13.0	14.4	23.4	59.6
Fdo. Comp. Deseq. Peiales.	190.1	535.9	543.6	543.6	1,813.2
(3) Total efectivo	9,521.1	10,263.9	10,765.8	10,563.3	41,114.1
(4) Diferencia: (3)-(2)	(2,114.4)	(3,310.3)	(3,999.8)	(4,358.9)	(13,783.4)

FUENTE: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda .

NOTAS: El dato correspondiente al IVA es neto de reembolsos y de reintegros por venta de bs. de capital.
No se han incluido los recursos que se destinan a las provincias para financiar los servicios transferidos.

Cuadro 9
Diferencia entre la coparticipación efectiva y la que hubiera correspondido según ley 23548 (en miles de pesos)

Provincias	1992	1993	1994	1995	PERDIDA ACUMULADA
Buenos Aires	(326,522)	(516,443)	(565,430)	(608,809)	(2,017,204)
Catamarca	(62,012)	(94,167)	(116,645)	(130,310)	(403,134)
Cordoba	(219,091)	(371,243)	(441,813)	(528,252)	(1,560,398)
Corrientes	(90,817)	(146,447)	(168,154)	(177,493)	(582,911)
Chaco	(126,201)	(209,684)	(247,489)	(263,238)	(846,611)
Chubut	(25,855)	(31,107)	(43,754)	(49,351)	(150,067)
Entre Rios	(118,229)	(186,704)	(227,848)	(243,026)	(775,807)
Formosa	(88,325)	(134,685)	(166,107)	(177,306)	(566,423)
Jujuy	(63,425)	(94,960)	(118,681)	(127,423)	(404,489)
La Pampa	(38,585)	(52,730)	(69,534)	(75,903)	(236,752)
La Rioja	(43,693)	(62,047)	(80,355)	(87,339)	(273,434)
Mendoza	(92,727)	(145,106)	(179,873)	(193,383)	(611,089)
Misiones	(73,780)	(112,374)	(139,381)	(149,555)	(475,090)
Neuquén	(31,880)	(45,025)	(59,114)	(65,395)	(201,414)
Rio Negro	(52,684)	(78,540)	(98,593)	(107,193)	(337,010)
Salta	(81,864)	(128,482)	(160,167)	(172,544)	(543,057)
San Juan	(77,754)	(118,437)	(147,502)	(158,013)	(501,705)
San Luis	(50,083)	(74,035)	(94,316)	(101,733)	(320,168)
Santa Cruz	(27,896)	(34,020)	(47,363)	(52,957)	(162,237)
Santa Fe	(217,928)	(364,192)	(438,714)	(467,036)	(1,487,870)
Santiago del Estero	(93,533)	(146,435)	(180,597)	(198,108)	(618,673)
Tucumán	(106,846)	(168,179)	(206,591)	(220,851)	(702,467)
Tierra del Fuego	(4,705)	4,952	(1,730)	(3,704)	(5,188)
Total	(2,114,435)	(3,310,090)	(3,999,751)	(4,358,923)	(13,783,199)

FUENTE: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 10
Distribución de recursos de origen nacional a provincias. 1991-95
(porcentaje sobre el total anual)

PROVINCIAS	1991	1992	1993	1994	1995	Diferencia 1995-91
Buenos Aires	21.7	23.8	24.2	24.8	25.1	3.4
Catamarca	2.8	2.6	2.6	2.5	2.5	(0.3)
Cordoba	8.7	8.3	8.0	8.0	7.6	(1.1)
Corrientes	3.7	3.6	3.5	3.6	3.6	(0.2)
Chaco	4.9	4.6	4.3	4.3	4.3	(0.6)
Chubut	1.6	1.8	2.0	1.9	1.9	0.3
Entre Rios	4.8	4.6	4.6	4.6	4.6	(0.2)
Formosa	3.6	3.4	3.3	3.3	3.3	(0.3)
Jujuy	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	(0.1)
La Pampa	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	0.0
La Rioja	2.3	2.0	2.1	2.0	2.1	(0.2)
Mendoza	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1	(0.1)
Misiones	3.2	3.3	3.3	3.3	3.3	0.0
Neuquén	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	0.2
Rio Negro	2.5	2.6	2.6	2.5	2.5	0.0
Salta	4.0	3.7	3.7	3.7	3.7	(0.3)
San Juan	3.4	3.2	3.2	3.2	3.2	(0.2)
San Luis	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	0.0
Santa Cruz	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	0.2
Santa Fe	8.8	8.5	8.2	8.1	8.4	(0.4)
Sgo. del Estero	4.1	3.9	3.9	3.8	3.8	(0.3)
Tucumán	4.9	4.6	4.6	4.5	4.5	(0.4)
Tierra del Fuego	0.6	0.8	1.1	1.1	1.1	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

Nota: No incluye los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)
Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

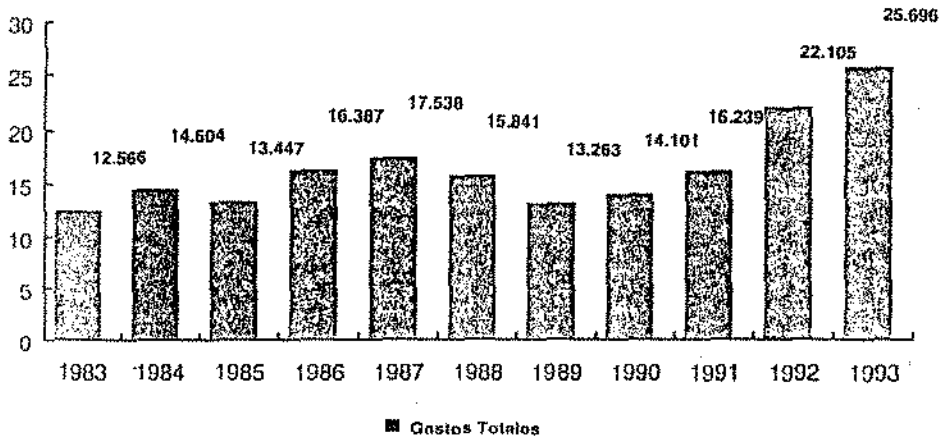
ANEXO VII

Cuadro 1

GASTOS TOTALES

Consolidado de 24 Jurisdicciones

- En Millones de $ -



EJECUCION PRESUPUESTARIA PROVINCIAL EJERCICIOS 1991-92- 1993 PROYECCION GASTOS
NO INCLUYE BANCOS PROVINCIALES, MUNICIPIOS NI ORGANISMOS PROV. QUE NO CONSOLIDEN EN EL PRESUPUESTO.
1993 Y 1992 INCLUYE CHANCE Y TENENCIA DE SERVICIOS LEY 24049 Y REGL.

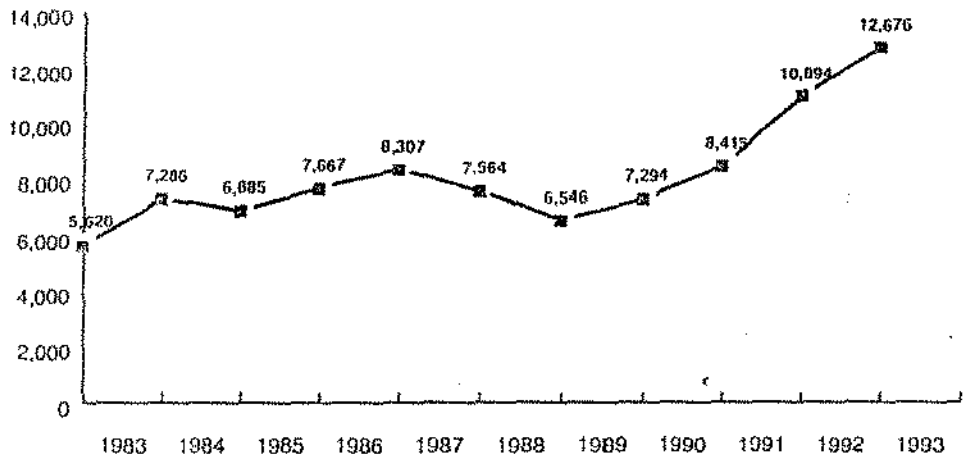
FUENTE: SECRETARIA DE ASUNTOS FISCALES Y ECONOMICAS CON LAS PROVINCIAS

Cuadro 2

GASTO EN PERSONAL

CONSOLIDADO DE 24 JURISDICCIONES

- En Millones de $ -



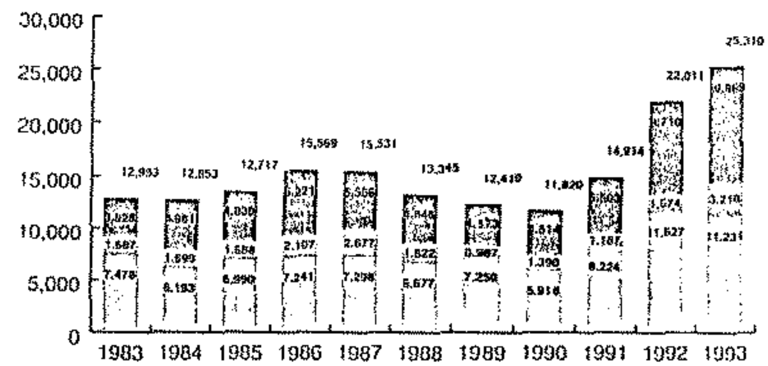
Fuente: Cuenta de Inversión Provincial 1983/1992. 1993 Proyección de Gastos.
No incluye Gastos Financieros, ni Amortizaciones, ni Organismos Prov. que no se consolidan en el Presup.
No incluye Gastos Transferidos (Educ. Municip. y Func.) $ 1.044,4 Millones 1992 y $ 1.086,4 1993.

Cuadro 3

EVOLUCION DE RECURSOS Y APORTES

Consolidado de 24 Jurisdicciones

- En Millones de pesos Convertibles -



	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Rec. Jurisd. Nac.	9,164	7,891	7,779	9,348	9,975	8,498	8,237	7,305	9,410	13,301	14,441
Rec. Jurisdiccion Prov.	3,828	4,961	4,939	6,221	5,556	4,846	4,173	4,514	5,503	8,710	10,869

Libre Disponibilidad, Recursos Afectados, Rec. Jurisdicción Prov.

[illegible] 1991-92
[illegible] PROVINCIALES [illegible] REC. NACIONALES EJECUCION REAL.
[illegible] MUNICIPIOS NI ORGANISMOS PROV. QUE NO CONSOLIDAN EN EL PRESUPUESTO.
[illegible] TRANSFERENCIA DE SERVICIOS
[illegible]

BIBLIOGRAFÍA

1. Begg, Gudgin & Morris, The Assessment: Regional Policy in the European Union. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, No. 2, Summer 1995.

2. INDEC, Estudio de la Pobreza en la Argentina, Buenos Aires, 1991.

3. INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, mayo 1993.

4. United Nations, Country Human Development Indicators, New York, 1993.

5. Ferrer, Aldo, La economía argentina, Fondo de Cultura Económica, 1963.

6. Ferrucci, R., La promoción industrial en la Argentina, Editorial EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

7. Prebisch, R., Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, FCE, México, 1960.

8. Furtado, C., Desarrollo y subdesarrollo. Editorial EUDEBA, Buenos Aires, 1965.

9. Sunkel, O y Paz, P., El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Editorial Siglo XXI. México, 1975.

10. Azpiazu, D., Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: década perdida o decenio regresivo, Buenos Aires, 1991 (mimeo).

11. Feldman, E. & Sommer, J., Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

12. Basualdo, E., Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización, IDEP-ATE, Buenos Aires, 1992.

13. Azpiazu,D. & Basualdo, E, Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina, Editorial Cántaro, Buenos Aires, 1989.

14. Azpiazu, D. , Basualdo, E. y Khavisse, M., El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1986.

15. Cortés, R., El mercado de trabajo urbano argentino. Buenos Aires, 1995 (mimeo).

16. Rofman, A. & Marqués, N., Las disparidades regionales en la Argentina, CEUR, 1987.

17. Rofman, A., Monetarismo y crisis en el Nordeste, Buenos Aires, Ed. CEUR, 1984.

18. O'Donnell, G., Estado y alianzas en la Argentina, Revista Desarrollo Económico. Nro. 64, Buenos Aires, 1977.

19. Alimonda, H., "Paz y administración" - "Ordem e Progresso" (Expansao exportadora e formas políticas na Argentina, 1860-1916 e no Brasil 1889-1930). Tese de doutoramento . Universidade de Sao Paulo.1982.

20. Lindenboim,J., Desarrollo regional y leyes promocionales. CEUR. Buenos Aires, 1987.

21. Hirschman, A., La estrategia del desarrollo económico, FCE, México, 1970.

22. CFI/CEPAL, Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. Buenos Aires, 1987.

23. Artana, D., La promoción económica en la Argentina. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1991.

24. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Documentos de Trabajo Nros. 9 y 10. Buenos Aires, 1995 y 1996.

25. Embajada Argentina en Brasil, Argentina-Brasil. Comercio, Inversiones e Integración Física, Agosto 1995.

26. Minujín, A., La nueva pobreza en la Argentina, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1995.

27. Teubal, M, Globalización y expansión agroindustrial, E. Corregidor, Buenos Aires, 1995.

28. Giarraca, N., Agroindustrias del Noroeste. El papel de los actores sociales. Ed. La Colmena, Buenos Aires, 1995.