

**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

**NORTE
GRANDE**

**Crisis, Integración Económica
y Descentralización Estatal**

**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

NORTE GRANDE

**Crisis, Integración Económica
y Descentralización Estatal**

Autores:
Héctor M. Capraro
Roberto L. Estesó

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción parcial o total de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Por este medio, la Representación de la Fundación Friedrich Ebert en la Argentina difunde, periódicamente, análisis, informaciones, documentos, ensayos y reflexiones sobre temas políticos, sociales, económicos y culturales de la Argentina y el mundo.

Pretende así estimular el debate crítico y la discusión creativa de los diversos sectores del país y ser una fuente de información, orientación y referencia para el análisis de algunos de los problemas de la Argentina actual.

Se trata de material que permite, por su carácter sintético, una información rápida por parte de actores sociales y políticos, sobre cuestiones vitales para la sociedad argentina que hoy construye su futuro.

INDICE

Presentación	7
I. Introducción	9
II. Economía, región y federalismo centralista	
1. Los marcos del problema	10
2. Lo regional en Argentina, una forma peculiar de reproducción social	11
3. Los orígenes del federalismo centralista	13
4. Patrón de autonomía nacional y profundización del federalismo centralista	15
5. Crisis: región y estado	18
III. Lo nuevo en la crisis: acuerdos regionales e integración económica	21
1. El Norte Grande: significado y alcance	23
2. Los acuerdos Argentina-Brasil. Significados y alcance	27
IV. Reflexiones finales	31
Bibliografía	34

Presentación

Argentina, al igual que el resto de América Latina, busca una política alternativa en el contexto de una de las mayores crisis históricas del subcontinente, inmerso en un proceso de reestructuración productiva y tecnológica de prolongados alcances sobre su vida social, cultural y política.

La búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo social, en el marco de las profundas transformaciones del sistema económico internacional y de la estructura económica y social de la Argentina, no puede recorrer los viejos senderos de la autarquía aislacionista ni de la apertura liberalizante. Tampoco la estrategia vertical y centralista del desarrollismo da cuenta de estas nuevas realidades.

Se trató de dar cauce a las grandes potencialidades materiales y sociales que albergan las diversas regiones, convertir a las fronteras domésticas y externas en factores de integración y ello supone un nuevo ordenamiento del estado que posibilite la participación protagónica de las fuerzas locales y regionales.

Para discutir estos problemas la fundación Friedrich Ebert, compartiendo la iniciativa del Instituto de Investigación sobre Políticas Alternativas y Sociedad (IIPAS), organizó junto con dicha institución y las Secretarías de Planeamiento de las Provincias de Salta y Misiones y la Universidad Nacional de Salta, un seminario sobre "Economía Regional", Integración Económica y Descentralización Estatal" los días 4 al 6 de diciembre en la ciudad de Salta, resultado del cual es el trabajo que presentamos.

Representación de la
Fundación Friedrich Ebert
en la Argentina

NORTE GRANDE: CRISIS, INTEGRACION ECONOMICA Y DESCENTRALIZACION ESTATAL*

I.- INTRODUCCION

La crisis por la que atraviesa la sociedad argentina impacta decididamente sobre dos esferas básicas del modelo de ordenamiento económico, político y social que emergió de la institucionalización nacional; por un lado, la forma de inserción internacional del país y, por otro, la manera de distribución de la riqueza y del poder entre las diferentes regiones y provincias.

En efecto, las bruscas convulsiones que caracterizaron a la economía y a la política nacional en las dos últimas décadas, además de estar signadas por las también críticas circunstancias internacionales, implican el agotamiento de los tradicionales estilos de inserción de la economía argentina en el mercado mundial - basado, casi exclusivamente, en las ventajas comparativas de la Pampa Húmeda- y de la forma de articulación de los distintos espacios regionales, bajo la supremacía absoluta de una región -la pampeana- sobre el resto de ellos.

Asimismo, las modalidades de intervención y gestión estatal, asentadas básicamente en un estado protector y subsidiador, organizado bajo la forma de un *federalismo centralista*, están dando muestra de ser insuficientes para contener las nuevas tendencias en el plano de la vinculación del país con el exterior, y para albergar y expresar a las fuerzas sociales y políticas que surgen de la recomposición y mutación del patrón de reproducción social.

En ese marco de crisis, con su secuela de destrucción de los anteriores or-

* El ensayo que aquí se presenta recoge las ponencias de los participantes en el Seminario "Economía regional, Integración económica y Descentralización estatal", en especial los trabajos preparados por M. Burkún, H. Capraro, R. Estesio, E. Nofal, A. Spagnolo y E. Vazquez. Los títulos de esos trabajos se mencionan en la Bibliografía general.

denamientos, y como parte de un proceso de búsqueda de nuevas regularidades que permitan una mejor expresión de las nuevas tendencias, han surgido desde las esferas gubernamentales -nacionales y provinciales- y desde distintas instancias de la sociedad civil, iniciativas orientadas a dar cuenta de los cambios operados en la sociedad. Estas, en su conjunto, están dirigidas a la redefinición de la ubicación de Argentina en el contexto internacional, en especial en el latinoamericano, y a la reubicación espacial de los núcleos productivos y del poder.

Iniciativas como el cambio de sede del gobierno nacional, como la que propicia el fortalecimiento del espacio patagónico, la que promueve la integración con Brasil, el tratado de Paz y Amistad con Chile y la búsqueda de salidas comerciales hacia el Pacífico, el acuerdo regional del "Norte Grande", entre otras, se inscriben en esa redefinición y reubicación.

Tomando en cuenta las condiciones creadas por la crisis, en este trabajo se analizan las problemáticas de las economías regionales, las de la integración económica; y las de la descentralización estatal, partiendo de la hipótesis de que dicha crisis implica no sólo un fenómeno de destrucción de regularidades -momento "negativo"- sino también y simultáneamente otro de recomposición y aparición de nuevos ordenamientos -momento "positivo"-. En especial, se alude a dos cuestiones específicas; una, la referida a las economías regionales y la descentralización político-administrativa del Estado, tomando como caso de análisis la "Declaración de Integración del Norte Grande" suscripta por nueve gobernadores de las regiones NEA y NOA; otra, atinente a las nuevas modalidades de inserción internacional, para lo cual se reflexionará sobre el significado y alcance del acuerdo firmado en julio de 1986 por los presidentes Sarney y Alfonsín. Para ello se aborda, previamente, las características generales de la cuestión regional y la centralización estatal.

II. ECONOMIA, REGION Y FEDERALISMO CENTRALISTA

I.- Los marcos del problema

La necesidad de una descentralización político-administrativa de la inter-

vención y gestión estatal es un hecho sobre el que parece no haber mayores controversias en el debate contemporáneo argentino. Sobre lo que sí aparecen profundas diferencias es sobre las formas y modalidades que debe asumir un proceso descentralizador y sobre los significados y alcances que el mismo tiene, con relación a los tradicionales vínculos entre Estado y sociedad, más específicamente, entre Estado y economía.

Esquemáticamente se puede agrupar esas interpretaciones en dos grandes bloques; por un lado, cierta comprensión del fenómeno descentralizador que lo entiende como un instrumento para el logro de objetivos de "desestatización" y "desregulación"; por otro, la concepción que entiende la descentralización como una forma de avance en un proceso de democratización y de elevación de la eficiencia de la intervención y gestión estatal, y al Estado como articulador de la reproducción social.

Para escapar de las simplificaciones se hace necesario situar el problema de las economías regionales, del intervencionismo estatal y el de la descentralización en una perspectiva histórica. En este caso, se hará integrando algunas consideraciones sobre el Estado vigente, sus modalidades interventoras y sus grados de centralización -en especial la noción de federalismo centralista juntamente con el señalamiento de las características más sobresalientes de la relación Estado y economía -en particular el concepto de forma de acumulación rentística.

2.- Lo regional en Argentina, una forma peculiar de reproducción social

Previo a Caseros la vida nacional fue testigo de violentas disputas entre las distintas regiones, en todos los casos, y bajo cualquier denominación, la llamada "cuestión federal" ocupa un lugar central en el escenario social, político y cultural del país. La disputa federal significó, además de un debate sobre la forma de ordenamiento institucional y territorial de la nueva nación, la definición de una modalidad específica de inserción en el mercado mundial y también la dilucidación del rol que debería desplegar el Estado para su realización.

Las fuerzas sociales triunfantes en la disputa perfilaron un país, dibujaron los contornos precisos de una forma de inserción que permiten caracterizar la

modalidad adoptada por el desarrollo económico y social como *rentístico*, en el sentido de significar que el mismo estuvo, y en parte lo sigue estando, asentado sobre el aprovechamiento de las excepcionales condiciones de productividad del suelo, que permitió sin mucho esfuerzo productivo -una vez resuelta la ocupación territorial y el disciplinamiento indígena- captar renta internacional a través de los diferenciales de costos productivos. La inserción al mercado mundial de la planicie pampeana definió las pautas y estilos de acumulación o, en un sentido mucho más preciso, el estilo de desarrollo pampeano fue el estilo de desarrollo nacional.

La configuración regional resultante de esta peculiar forma de reproducción, excluyó a las áreas extrapampeanas que quedaron subordinadas a la forma rentística y -salvo raras excepciones- sufrieron un proceso de empobrecimiento generalizado. La integración y unificación de las fronteras comerciales bajo el dominio de la región pampeana -manejo de la aduana, legislación civil y comercial, definición de las redes de transporte, gestión centralizada de los puertos, etc.- produjo dos efectos sustanciales: a) disolución, en cierto modo, de los lazos comerciales y sus complejas relaciones mercantiles preexistentes y b) desmantelamiento de las industrias de base regional, que no pudieron subsistir a la apertura económica externa.

En el manejo de los excedentes agropecuarios la llave económica principal en un largo período histórico nacional. La región que genera y maneja la renta es, a su vez, y casi obviamente, la región que concentra las inversiones privadas, los emprendimientos en equipamientos públicos y, fundamentalmente, orienta una forma o modalidad de ordenamiento político-administrativo y de gestión estatal: el *federalismo centralista*.

Alrededor de este núcleo reproductor se fueron configurando regiones de distinta jerarquía, en función de su participación en la generación del producto total, pero como éste tendía a resolverse, fundamentalmente, en el excedente agropecuario, la jerarquización escondía en definitiva, el escaso papel que jugaban estas regiones en la reproducción económica del país. La especialización regional como forma de validar en el mercado un tipo de producto, un tipo de trabajo y una localización quedó condicionada por la dinámica propia del mercado pampeano, que ejerció sobre el conjunto de las economías regionales no sólo un control financiero y comercial sino también, como se sostuvo anterior-

mente, un control político. Control financiero, en la medida que impuso las reglas monetarias y las normas crediticias. Comercial, en tanto el ciclo final de los productos se realizaba fuera del espacio regional.

3.- Los orígenes del federalismo centralista

El Estado nacional, en forma definitiva a partir de la institucionalización del país y la federalización de la ciudad de Buenos Aires, desplegó un conjunto de actividades de intervención económica tendientes a crear y afianzar, en última instancia, la articulación primario exportadora del país en el mercado internacional y que contribuyeron, paralelamente, a la centralización del poder y la riqueza en la región pampeana. Para ello desarrolló acciones que implicaron el deterioro del llamado "interior" y el establecimiento de obstáculos al desenvolvimiento de las regiones extrapampeanas.

El afianzamiento del modelo federal centralizado no tuvo que ver sólo con el despliegue intervencionista del Estado y con la constitución de éste como aparato; dio cuenta, además, de los núcleos de poder social sobre los que se asentó y con los que interactuó. El hecho de que sean los grupos propietarios del sector agrícola-ganadero y los comerciales ligados al puerto casi los exclusivos interlocutores, bajo la forma de Estado oligárquico-liberal, tuvo varias implicancias para el posterior desenvolvimiento de las economías regionales y del propio Estado.

Es claro que las tendencias a la centralización del naciente Estado argentino responden a otras razones de carácter más universal. Uno de los rasgos centrales del Estado moderno es el de ser un articulador político del conjunto de sectores y grupos propietarios que existen dispersos en el terreno de la producción y circulación mercantil, y también, el de ser el propiciador de las condiciones operativas básicas y generales para la producción y circulación, para que éstas no se vean interrumpidas. Para el despliegue de esas funciones la tendencia a la centralización estatal, como tendencia a la formación de una instancia estatal única y racionalizadora, se convierte en un requisito. Esto es, en última instancia, lo que significa el Estado nacional como necesidad histórica del modo de organización vigente.

No obstante, ni la función de articulación política, ni la creación de las condiciones generales de producción son realizadas por el Estado con una racionalidad por encima de las clases, fracciones y grupos sociales, con sus conflictos, ni sobre los intereses y requerimientos de los actores sociales, con su

inserción espacial. Por el contrario, en el despliegue de esas funciones es donde se expresan en forma institucional los intereses sociales y regionales contrapuestos.

Pero la unidad estatal no es necesariamente lo mismo que la centralización político-administrativa. La primera, está referida a la continuidad del tipo de relaciones sociales básicas, en tanto que la centralización o la descentralización dan cuenta de la localización institucional del poder, como capacidad de ejercer influencia, de los distintos sectores sociales en el ámbito concreto de los aparatos del Estado a través de las políticas públicas.

La forma de Estado federal centralizado que se plasmó en el país, no es para nada consustancial a la forma capitalista de Estado. Es, por el contrario, producto del predominio absoluto y excluyente de los sectores propietarios de la región pampeana y de la ciudad-puerto sobre el resto de las clases, fracciones y grupos de las demás regiones. De manera que la instancia estatal única, en el caso argentino, viene a coincidir con la hegemonía del sector dominante concentrado en una sola región. El peso social y económico de la región pampeana - de sus grupos dominantes- se refleja como centralización y concentración político-administrativa, dando lugar a una forma de Estado que sólo admite la deslocalización de alguna de sus actividades, cuando se realizan en función de los intereses del núcleo de poder centralizado.

Durante la etapa fundacional del federalismo centralista toda disidencia apoyada en intereses locales o regionales debía ser eliminada, en tanto aparecía como portadora del atraso, de formas premodernas (precapitalistas) de ordenamiento social. En la etapa sustitutiva de importaciones se impuso la misma lógica no ya para garantizar la libertad mercantil -tarea terminada durante el patrón primario exportador- sino para dirigir coherentemente la industrialización, para no producir distorsiones en los planes generales o sectoriales; para no poner, en última instancia, en juego la "unidad" y el "desarrollo nacional".

Que esto haya sucedido de esa manera responde a lógicas más generales de la sociedad argentina. El *federalismo* refleja la necesidad de generar un ordenamiento de libertad y pluralidad, en el que sea posible ejercer las libertades mercantiles básicas y las garantías ciudadanas desde la especificidad de cada uno de los espacios regionales. Pero, por otro lado, el *centralismo* da cuenta de las exigencias de la economía, de la acumulación en su despliegue para que sean derribadas aquellas barreras que le impiden su expansión. De ahí que, la

paradoja que implica hablar de *federalismo* y de *centralismo* no sea tal, ya que son términos contradictorios pero que conviven, por que ambos expresan necesidades del movimiento tendencial de la reproducción social.

La manera de vinculación entre unidad estatal y centralización en la Argentina -el federalismo centralista- y el carácter fundacional de esa lógica de articulación entre Estado y región fueron determinantes y marcaron con su sello al Estado nacional, incluso más allá de la vigencia del patrón de reproducción primario exportador que le dio origen.

La viabilidad de dicho patrón dependió en buena medida de dos requisitos básicos. Uno, recursos naturales excepcionales para la producción agrícola-ganadera y otro, condiciones generales para la producción que hagan posible la articulación de esa producción con el mercado mundial. En el caso que nos ocupa, estas últimas quedaron a cargo, directa o indirectamente, del Estado, utilizando para ello la derivación parcial de la renta que realizaban los propietarios. Fue así como se crearon y consolidaron los distintos aparatos estatales, se efectuó la integración territorial, se creó la infraestructura, se introdujo y se distribuyó a lo largo del territorio nacional población excedentaria europea, se extendió la educación gratuita, y en suma, se crearon las formas disciplinarias modernas.

4. Patrón de autonomía nacional y profundización del federalismo centralista.

La centralización político-administrativa y la concentración de las estructuras de poder del Estado nacional que se dieron hasta 1930, fueron las condiciones que le permitieron a ese Estado el despliegue de un conjunto de actividades, por medio de las cuales se pretendió -en una primera instancia- sortear los efectos devastadores de la crisis del 29 sobre el modelo primario exportador, pero que una vez puestas en marcha no sólo cumplieron las funciones coyunturales que sus impulsores quisieron imprimirles, sino que dieron lugar a nuevas formas de ordenamientos, a distintas regularidades económicas, políticas y sociales: el modelo llamado sustitutivo de importaciones o más precisamente "patrón de autonomía capitalista nacional" (Spagnolo, 1985).

Patrón definido globalmente por una mayor autonomía del mercado nacional con relación al mundial y en el que el Estado juega como la instancia

creadora de las reglas y modalidades del proceso de acumulación, papel que en el anterior modelo quedaba reservado al mercado mundial, con un Estado que acompañaba sus movimientos.

En la situación argentina lo que caracterizó, en un primer momento, a este modelo fue el manejo estatal de la renta por medio de: a) expropiación de una fracción de esa renta, primero a través del manejo de la tasa de cambio y posteriormente por la nacionalización del comercio exterior para luego, derrocado el peronismo, hacerlo mediante otros mecanismos monetarios y fiscales; b) congelamiento de los arrendamientos rurales -también en un primer momento-; c) el control de los precios agrícolas; d) orientación y direccionalidad del excedente agrícola hacia la industria manufacturera, a través de todo tipo de subsidios o de la elevación de los salarios reales -por lo menos hasta 1952-; e) apoyo estatal a las regiones extrapampeanas, por medio de las nuevas políticas de ocupación territorial (nuevos destinos a las tierras fiscales); f) apoyo a la integración agroindustrial dedicada a producir para el mercado interno, expandido a partir de la elevación del salario real y, finalmente, la implantación de un tipo de cambio múltiple, que facilitó una discriminación favorable a los productores extrapampeanos. Este conjunto de medidas, potenció y permitió un relativo auge de estas regiones y, a su vez, integró más la economía del país, sin alterar sustancialmente las tradicionales relaciones entre el núcleo pampeano y el "interior".

El manejo del excedente agrícola, mediante los mecanismos apuntados u otros, transformó la intervención estatal en este patrón en un sentido que no sólo expandió el tamaño del Estado y complejizó sus instrumentos de gestión, sino que dio lugar a una relación Estado-sociedad mucho más intrincada, desde el punto de vista de los actores sociales en juego en la escena política, administrativa e institucional. Pero este manejo del excedente no alteró significativamente la distribución territorial del poder, en tanto los propietarios de la Pampa Húmeda siguieron acaparando una cierta capacidad de "veto" sobre la estabilidad del modelo en su conjunto.

En efecto, tanto los nuevos actores del bloque de poder como los tradicionales no expresaron -desde el ángulo de lo espacial- una distribución del poder más territorializada. Por el contrario, la industrialización sustitutiva y la acción estatal propiciadora se centró en el mismo espacio en el que había tenido lugar el predominio agroexportador: en un primer momento Buenos Aires y sus inmediaciones -durante la industrialización liviana- y más tarde en áreas o puntos de la Pampa Húmeda (Rosario, Córdoba y cordón industrial del Paraná).

Además de la localización del polo industrial, explicable por razones de preexistencia infraestructural y proximidad de los mercados, los efectos redistributivos de las orientaciones de la intervención estatal -sobre todo en la etapa en que la redistribución fue el eje -también siguieron, en general, la tendencia concentradora en una pequeña porción del territorio nacional.

Pero lo que sí permitió la nueva orientación, fue la aparición de actores sociales novedosos, con importante significaciones desde el punto de vista del poder, los que vinieron a su vez, a sumarse y a interactuar con los agentes tradicionales y en su conjunto a reforzar las estructuras del federalismo centralista. Estos nuevos actores fueron básicamente: las fracciones industriales ligadas a la regulación y protección estatal, los asalariados de las actividades fabriles emergentes y las fuerzas armadas, incorporadas a la industrialización mediante el manejo de importantes sectores productivos.

A ese conjunto habría que agregarle un actor más, con mucha significación para explicarse la confluencia entre concentración del espacio de acumulación de capital en una región y centralización político-administrativa del proceso decisorio del Sector Público: la burocracia estatal, como grupo social diferenciado. Ella como gestora de las acciones estatales, no sólo vehiculiza los intereses y demandas sociales de los demás actores extraestatales o privados sino que también, el manejo de las políticas públicas, desarrolla sus propios intereses sectoriales (Oszlak, 1978). En el despliegue de esos intereses, la burocracia como estructura que funciona en base a una alta centralización, tiende a monopolizar los espacios de decisión, impidiendo la proliferación de actores en él y delegando en los sectores que no pertenecen a la burocracia central sólo los aspectos operativos, es decir, excluyéndolos del diseño de las políticas y de los escenarios donde se ejercen las influencias.

Todos los actores, estatales y privados, interactuado en un escenario con una alta centralización, le imprimen a la intervención estatal en la economía una gran autonomía e importantes posibilidades racionalizadoras. Esto fue así mientras el mercado mundial se encontraba relativamente desarticulado, pero en la medida en que se comenzó a operar la recomposición del mercado internacional y a restablecerse los vasos comunicantes, mediante los flujos comerciales, dinerarios, tecnológicos, etc, desde fines de la década del cincuenta, se introdujeron nuevos conflictos, que condicionaron la autonomía y las posibilidades racionalizadoras llevando, en la década del setenta al modelo, en su conjunto, a una situación crítica, que implicó la pérdida de las potencialidades ordenadoras de la intervención estatal.

Tras el debilitamiento -sino extinción- de los grupos económicos ligados a las producciones provinciales y regionales, que venían desde la Colonia, en el país se fueron conformando, desde el inicio de la sustitución de importaciones, modernos grupos sociales vinculados a los gobiernos provinciales y a las políticas subsidiadoras del Estado nacional, los que vía de la participación en las estructuras del poder provincial canalizaron la porción de los recursos estatales que les tocaba administrar a los gobiernos locales. También conformaron estas estructuras de poder provincial los sectores asalariados, en la medida en que los gobiernos locales crecieron como empleadores, prestadores de servicios y distribuidores de recursos. *Los nuevos liderazgos políticos provinciales expresaron y expresan, en alguna medida, estos fenómenos.*

Los núcleos de poder provincial que en la mayoría de los casos se iniciaron alejados de las actividades productivas, haciéndolo fundamentalmente en la cadena distributiva, participaron Estados provinciales mediante- de la disputa en tablada a nivel nacional sobre los recursos canalizados estatalmente. *La compleja trama de la distribución de los recursos coparticipados entre la Nación y las Provincias da cuenta de esta realidad.*

En síntesis, el patrón de autonomía nacional por la vía de una mayor y distinta intervención estatal hizo viable el crecimiento del país, durante más de tres décadas, introdujo una mayor complejidad y amplió el número de actores presentes en el escenario decisional del Estado, pero no transformó significativamente el esquema básico del federalismo centralista, con su concentración territorial del poder y la riqueza.

5. Crisis: región y Estado

Entre algunos de los elementos que caracterizan el agotamiento del patrón de reproducción de autonomía capitalista, se encuentra la crisis de las relaciones entre el núcleo pampeano y el mercado mundial. Los elevados niveles de productividad del sector agrícola y la distancia entre los distintos tipos de costos enfrentados en el mercado mundial fueron reduciéndose aceleradamente y de manera decisiva en las últimas décadas. Mientras en el mundo comercial, las productividades agrícolas comenzaron a crecer como consecuencia de las sucesivas inversiones de capital y de una aplicación creciente de la ciencia y la técnica al proceso productivo, las clases propietarias argentinas seguían, a pe-

sar de la modernización tecnológica encarada en el sector a partir de los sesentas, actuando dentro de una lógica extensiva.

Los excedentes agrícolas tienden a originarse en los cambios en las condiciones técnicas de la producción y cada vez más, relegan a las ventajas comparativas de origen natural. En otros términos, la renta diferencial basada en las condiciones naturales a dado paso a otra, más intensiva, asentada en lo fundamental en rentas que surgen de las inversiones sucesivas de capital y que con ello, potencian considerablemente la productividad del trabajo, abaratan los precios y tienden en definitiva, a reducir la importancia de la renta como generadora de recursos extraordinarios. El mundo agrícola redefine así sus ejes de dominio, el mercado es controlado y regulado por aquellos países que logran ingresar rápidamente a la esfera de la renta intensiva subordinando, más allá de los procesos de cambio tecnológicos que se observan, a los países de renta extensiva.

Las transformaciones a nivel internacional (aumento de los rendimientos, aumento de la productividad del trabajo, revolución de las condiciones técnicas de la producción- paso de las maquinarias a los híbridos y de estos a la aplicación generalizada de la biotecnología-, apoyo estatal a la investigación, subsidios y protección al sector, etc) que dan cuenta de la primacía de la renta basada en capital sobre la renta apoyada en la extensividad, redefine no sólo la articulación del país con la economía mundial, sino también, la vinculación entre los distintos sujetos sociales y entre estos y sus respectivas localizaciones.

Durante casi veinte años, la agricultura argentina estuvo estancada y este estancamiento obligó, en cierta medida, a poner en funcionamiento una serie de mecanismos económicos que trataban de dar cuenta de ese estado, pero que provocan una serie de efectos que se extienden sobre otros sectores sociales y sobre la economía en su conjunto. Por ejemplo las bruscas devaluaciones que favorecen las posiciones exportadoras, se traducen inmediatamente en una regresión del ingreso dificultando la redistribución, presiona sobre el nivel de precios internos desatando inflación, encarece las importaciones y con ellos los costos industriales y genera períodos que encadenan sucesivamente crecimiento y recesión.

Las dificultades del sector agrícola -agotamiento de la forma rentística extensiva- obstaculiza y son una traba objetiva que cuestiona una modalidad de intervención estatal asentada sobre la protección a la industria y el subsidio

generalizado a la economía y a su vez, pone en tela de juicio un estilo de acumular riqueza y un estilo de dominio del núcleo pampeano sobre el país.

Si bien en los años sesenta e inicios de la década siguiente se asiste a un relativo crecimiento, bajo una modalidad más intensiva en el uso del capital, los conflictos sociales que se dieron conjuntamente ponen ya las primeras señales de que el modelo social y político estaba cuestionado. La irrupción de fuerzas que aparecen como descontroladas en el período 1973-76, dejan al descubierto, definitivamente, sobre el escenario económico y político, indicadores que en su conjunto muestran la magnitud de la crisis nacional. Además, ratifican, con una alta carga de dramatismo, la incapacidad estatal para contener y ordenar el conflicto social que en otras épocas había mostrado óptimos resultados. Las apelaciones al "Pacto Social" distributivo, como instrumento ordenador y disciplinario, no dio los efectos esperados. Los míticos símbolos políticos-culturales que otrora fueron convocantes, no fueron suficientes para desalentar las expectativas. Los mecanismos de intervención del Estado, que se creían útiles para ensamblar crecimiento con bienestar, quedaron desbordados por la rebeldía de los actores sociales: la inflación descontrolada fue, y potencialmente sigue siendo, una de sus manifestaciones. Más aún, el torbellino de la crisis, no sólo arrasó con los instrumentos estatales de acción en el plano económico y social, lo hizo también con las instituciones democráticas, de manera muy distinta a la de otros asaltos militares al gobierno. En el extremo del descontrol sepultaba los valores básicos de la convivencia civilizada.

Las dificultosas relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, la proliferación de rebeliones, del más variado tipo, recorrían el país mostrando, asimismo, que las regularidades del esquema federal centralizado, con casi un siglo de vigencia, igualmente estaban alcanzadas por la crisis.

La irrupción autoritaria, con su mesianismo refundacional, se inscribe en ese marco. Los instrumentos que intentó aplicar son muy conocidos, ya que constituyen experiencia reciente. No obstante cabe mencionar algunos: ante la ineficacia del instrumental estatal para disciplinar la economía y la sociedad, el desmantelamiento del Estado - Estado subsidiario; ante la movilización político-social y el terrorismo vanguardista, el terrorismo de estado; ante los impactos de la creciente internacionalización de la economía, la apertura indiscriminada; y así, sucesivamente.

En el plano del ejercicio del poder en el espacio territorial, el centralismo verticalista y autoritario con el que se condujeron las Fuerzas Armadas desde el

gobierno, sólo sirvió para ocultar el trasfondo conflictivo de la relación entre el poder central y las diversas expresiones económicas-sociales locales.

Lo que sí apareció como un dato, es que más allá del discurso de la política económica estatal -más o menos "desestatizante"- la presencia intervencionista y reguladora del Estado tendió a ser creciente. Los indicadores tradicionales del gasto público y de su relación con el tamaño de la economía así lo demuestran. El disciplinamiento del conjunto de las variables económicas y del comportamiento de los actores sociales que introducen los planes de ajuste, constituyen otra evidencia. Asimismo, la estatización de la casi totalidad de la deuda externa, que hacen del Sector Público el único interlocutor y garante ante la banca acreedora, es por demás demostrativa de la acción ampliada del Estado.

La emergencia de nuevas y diversas estructuras regionales de producción vinculadas en algunos casos con el mercado nacional o regional y en otros, con el internacional demandan por su parte, nuevas formas de articulación entre los Estados provinciales que les permita, en un marco de acuerdos regionales, mejorar las condiciones de inserción comercial, de financiamiento y equipamientos públicos.

En suma, ante mutaciones profundas de la estructura económico-social, frente a una recomposición del mercado y del orden hegemónico internacional, la sociedad argentina, sus formas de articulación nacional, sus modalidades de relación con el contexto mundial, requieren de importantes ajustes que generen un nuevo modelo que la hagan visible como Nación.

III.- LO NUEVO EN LA CRISIS: ACUERDOS REGIONALES E INTEGRACION ECONOMICA

Las crisis no son sólo un fenómeno social de destrucción de recursos productivos son --simultáneamente- un campo de posibilidades de recomposición y creación de nuevas formas de ordenamiento económico, social, político y cultural. Son ellas el contexto que permite -al mostrar las incapacidades de las regularidades vigentes- el surgimiento de iniciativas, acciones y propuestas que tienden a superar lo cuestionado. Estos períodos de crisis son, a su vez, períodos en donde al desarticularse los lazos de socialización, al ponerse en

cuestionamiento los valores y al mostrarse los límites de las políticas tradicionales de regulación económica, colocan en el centro del escenario social la capacidad de inventiva de los agentes sociales y políticos para crear un nuevo futuro.

Es en las condiciones dadas por el pleno funcionamiento de las instituciones del Estado de derecho donde estas actividades de los agentes sociales y políticos se potencian, al encontrar un campo propicio para el despliegue creativo de las iniciativas, tendientes a generar formas sociales alternativas, ya que los conflictos -agudizados por la crisis- pueden ser canalizados, debatidos, confrontados y superados en un marco democrático.

En la situación específica del país, las iniciativas, acciones y propuestas se enfrentan con ciertos límites constituídos por las restricciones propias de las manifestaciones de la crisis contemporánea. Estos límites son, entre otros, *la restricción monetaria, el reordenamiento productivo internacional y las condiciones políticas en que se desenvuelve la actividad de los sujetos, en particular, la precariedad de las rutinas democráticas de la sociedad.*

¿Cómo se manifiestan estas restricciones y cuáles son sus efectos? En el caso de la restricción monetaria se enfrenta con las altas tasas de interés, la escasez de dinero prestable, el endeudamiento externo público y privado, las tendencias a la concentración del crédito, tanto en términos productivos como territoriales, el manejo rígido y centralizado de la política monetaria, etc... En el caso del reordenamiento productivo, fenómeno que se viene presentando desde la década de los setenta, con la difusión de la informática, la robotización de los procesos productivos, la segmentación y diferenciación del consumo, el desarrollo de la biotecnología, la relocalización de distintas cadenas industriales, etc.

Estos dos fenómenos condicionan seriamente las decisiones y acciones de los agentes económicos y políticos, pues fijan reglas de juego, definen el campo de lo permitido y su transgresión, y perfilan, a su vez, el espacio de actividad de ellos, actuando como barreras objetivas y, parámetros referenciales. Pero a estas restricciones, en nuestro país, se debe adicionar la "restricción democrática" con un doble significado. Por un lado, la necesidad de articular reglas de juego más participativas, que tiendan a comprometer al ciudadano en la gestión de la diversidad y la pluralidad de intereses, en una situación en donde lo económico le está fijando límites, casi permanentemente, a los atributos democráticos de igualdad, solidaridad y fraternidad. Por otro lado, la sucesión

de dictaduras militares no ha permitido la internacionalización en las conductas sociales de las pautas necesarias para la creación de rutinas democráticas.

Bajo estas condiciones y con estos límites en los últimos tres años se tomaron iniciativas, que en su conjunto van perfilando no sólo un nuevo país, sino también, un nuevo marco de socialización y distribución territorial de las decisiones políticas. Estas iniciativas son, entre otras, la propuesta de traslado de la capital, la Declaración del "Norte Grande", la integración económica con Brasil, el Tratado de Paz y Amistad con Chile, etc. Ellas plantean un conjunto de desafíos a la sociedad argentina, pues posibilitan la apertura de la discusión, del debate y potencian emprendimientos alrededor de nudos conflictivos que perduran desde la consolidación nacional: el federalismo centralista, con la ciudad de Buenos Aires como símbolo; el papel económico y político de las provincias, con la marginación del "interior" como hecho paradigmático y la relación con Brasil y Chile, casi siempre competitiva y conflictiva.

Como ya se señaló en la introducción aquí se dará cuenta sólo de los alcances y significados de dos de esas iniciativas: la Declaración del Norte Grande y los Protocolos de Integración con Brasil.

1.- El Norte Grande: significado y alcance

El 10 de octubre de 1986, después de un período de gestión, reflexión y negociación, los nueve gobernadores de las provincias del Norte Argentino (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), suscribieron en la ciudad de Salta la "DECLARACION PARA LA INTEGRACION DEL NORTE GRANDE ARGENTINO", cuyo propósito es iniciar "... las negociaciones de un tratado interprovincial conducente a alcanzar en el más breve plazo posible los siguientes objetivos...": a) adecuación de los mecanismos jurídico-institucionales tendientes a potenciar la capacidad estatal de compra regional; b) organización y promoción de las exportaciones de bienes de base regional, incrementando los flujos de intercambio con los países latinoamericanos y promover "la descentralización de los servicios nacionales vinculados con el comercio exterior..." c) constitución de una instancia financiera que permita la captación y aplicación de los recursos monetarios en la región; d) creación de un sistema regional de investigación y desarrollo; e) elaboración de un plan maes-

tro de industrialización regional y f) implementación de una red de transporte transversal-multimodal.

La Declaración establece un conjunto de instancias político-administrativas (Junta de Gobernadores, Comisión Técnica y Secretaría) que son las encargadas de elaborar las pautas, programas y acciones conducentes al logro de los objetivos de integración regional.

También la declaración contiene una enumeración de las líneas operativas principales de integración que la Comisión Técnica deberá tomar en cuenta para la elaboración del plan de trabajo. Entre éstas se pueden señalar: a) la adecuación y compatibilización de los regímenes de publicidad, contratación y licitación estatal; b) el análisis jurídico, institucional y operativo para la creación de un ente financiero regional; c) la implementación de un sistema informatizado referido a las ofertas productivas y demandas estatales y privadas de la región; d) la identificación de los agentes económicos de la región y de los países limítrofes que permitan impulsar el intercambio interregional como generar consorcios de exportación y realizar convenios comerciales "con la participación que corresponda al Estado Nacional" con el exterior, a partir de nuevas formas de promoción de exportaciones y un nuevo régimen de comercio de frontera; e) el diseño de circuitos turísticos regionales y el análisis de la red de transporte e infraestructura; f) la elaboración de un diagnóstico para el diseño de una política de industrialización y un régimen legal de promoción que contemple la participación de las instancias regionales; g) la formulación de estrategias de participación de los sectores sociales en el proceso de integración y h) la elaboración de un inventario de proyectos de investigación existentes en la región y la complementación entre las distintas universidades locales.

La Declaración del Norte Grande pone en evidencia que la resolución de los distintos problemas que plantea la crisis, como fenómeno global, diverso y complejo, no tiene solución inmediata en los estrechos marcos provinciales o en la actividad de una sola corriente política. Se hace imprescindible la generación de acuerdos interjudiciales, para concertar y diseñar un mapa de cooperación horizontal entre los diferentes Estados provinciales para encarar, con alguna probabilidad de éxito, las dificultades que hoy plantea la crisis. Además, la Declaración trasunta, también, que la recuperación política de lo regional no se realiza desde contextos ideológicos apriorísticos, sino desde una convocatoria que se define como *pragmática, activa y transformadora*, siendo ello lo que permite la coincidencia en el diagnóstico de tres fuerzas políticas

(Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Pacto Autonomista-liberal) que actúan en el escenario regional.

El punto de partida, la base "material" de la propuesta no alude a una situación natural de continuidad territorial, ni tampoco pone en evidencia grados de homogeneidad productiva y compenetración económica, sino que manifiesta nuevos criterios, nuevas opciones que sobredeterminan la definición del espacio regional. Así, el proceso objetivo de integración continental, el comercio exterior, la salida bioceánica para la producción regional y la racionalización de los Sectores Públicos se constituyen en criterios y referencias esenciales de la propuesta, convirtiendo a la instancia regional en el ámbito apropiado para el despliegue de iniciativas conducentes a lograr -en los hechos prácticos- mejores resultados, tanto para la integración como para la resolución más eficiente de los problemas que plantea el comercio exterior, la adecuación física y territorial de la infraestructura, los nuevos datos que aparecen en el mercado mundial y la progresiva reforma del aparato estatal, sometido a inercias burocráticas que condicionan la capacidad de gestión económica y política.

No está presente en el ámbito de la Declaración, el ánimo del conflicto ni mucho menos la intención de ruptura con la Nación y el poder central. Pero es evidente que en tanto se trata de una iniciativa construida desde lo regional y siendo evidente además, que la propuesta se articula con un temario que encierra algunos puntos de conflicto entre el poder central y las provincias, puede la iniciativa provocar recelos y desconfianzas. La descentralización de la operatoria del comercio exterior y la correlativa pérdida de capacidad de decisión de las instancias nacionales en la materia; la salida bioceánica para los productos con el consiguiente desplazamiento del puerto de Buenos Aires y el cuestionamiento a la estructura actual de la red de transporte; el plan maestro de industrialización regional con la consiguiente discusión sobre el manejo centralizado de los regímenes de producción industrial, son alguno de los puntos conflictivos a que alude la Declaración.

El Norte Grande aparece como un espacio de debate, de confrontación de ideas, de negociación en donde lo regional no se toma como un recurso retórico sino como un problema real, de actualidad, que motivará una transformación en el corto plazo del papel de lo regional en la agenda de los problemas económicos, sociales y políticos a tratar.

Si se realiza un agrupamiento temático de las acciones a emprender que se derivan de la Declaración, se puede afirmar que la moneda y la política

monetaria, la funcionalidad de Estado, la inserción de la economía argentina en el mercado mundial, el perfil de la misma y la distribución espacial de los frutos del crecimiento, no son sólo problemas que afectan a una región determinada, son, por el contrario tópicos que alientan el debate nacional y que serán definiciones necesarias en la elaboración de cualquier proyecto alternativo.

Con el Norte Grande tiende a constituirse, de hecho, un nuevo sujeto político en la escena institucional del país. Una instancia de confluencia de voluntades políticas y económicas, que rebasa el marco de las administraciones provinciales y propicia la constitución de un interlocutor de distinto tipo con respecto al poder central. No se trata ya de la voluntad dispersa y fragmentada de las provincias y municipios sino de una voluntad que, sin ser necesariamente única, expresa un ámbito de negociación y concertación novedosa en el país y, es por ese solo hecho que, cuestiona al federalismo centralista, ampliando los espacios democráticos, al sentar las bases para una efectiva y verdadera política descentralizadora de las decisiones y del poder. Es decir, opera de una manera positiva ante la "restricción" democrática, como una opción para la gestión de la situación de crisis.

Ello es así, en tanto la instancia regional torna viable la efectiva puesta en marcha de la descentralización de las decisiones, proceso impedido muchas veces por el temor y el riesgo, real o supuesto, de atomización del cuerpo social. La instancia regional que se define como una instancia política con capacidad suficiente para la toma de decisiones, que no afecta la cohesión del conglomerado nacional, surge no para oponerse al Estado central o animar una simple actitud de reivindicación sino como instancia de articulación con el gobierno nacional para la formulación conjunta de políticas públicas. Pero en tanto instancia de articulación altera, a su vez, las regularidades y rutinas de los agentes que conducen al federalismo centralista.

En otro sentido la descentralización no debe ser vista como un aspecto alcatario, circunstancial o prescindible del discurso. Es una tendencia absolutamente necesaria, que cobra fuerza por las mismas características que asume el desarrollo de la situación de crisis, transformándose en un mecanismo esencial para la edificación de estrategias locales que tiendan a compensar los efectos más nocivos y perjudiciales de dicha situación.

Pero no menos importante es la funcionalidad del Norte Grande con respecto a las restricciones derivadas del reordenamiento productivo. La Declara-

ción firmada por los nueve gobernadores el 10 de octubre incluye al menos dos líneas de trabajo sobre el tema: a) régimen de promoción industrial que contemple las diferencias relativas de desarrollo entre las provincias signatarias y b) plan maestro de industrialización regional, en cuyo marco los regímenes promocionales pueden provocar impactos planificados, recuperando un mayor nivel de transparencia en su operatoria.

El Norte Grande juega un rol importante articulando políticas globales del gobierno nacional con políticas monetarias y crediticias, que tienden a rescatar la heterogeneidad de la estructura productiva, la situación diferencial de los actores sociales y ensamblando mecanismos de participación y consulta, imprescindible para definir con mayor nivel de precisión las políticas. En síntesis la instancia regional puede operar como soporte clave para un debate sobre la factibilidad de impulsar una descentralización operativa, administrativa y patrimonial de los aparatos estatales encargados de la regulación monetaria. Lo mismo puede ser afirmado con relación a otras funcionalidades del Norte Grande referidas a otras políticas y otras instituciones estatales.

2.- Los acuerdos Argentina-Brasil. Significados y alcances

El 29 de julio de 1986 en la ciudad de Buenos Aires, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron el Acta que establece el "*Programa de Integración y cooperación económica*" y que incluye doce Protocolos, que prefiguran los primeros pasos de un largo proceso por el que deberán transitar ambas sociedades. El Programa está inspirado en los principios del gradualismo, la flexibilidad, la relación simétrica, la integración intrasectorial, el equilibrio y la necesidad de la modernización. Establece una Comisión de Ejecución integrada por Ministros y Secretarios de Estado con el objeto de efectuar el seguimiento y "evaluar la ejecución".

Los Protocolos adicionales al Programa son:

- Nº 1: Bienes de capital
- Nº 2: Trigo
- Nº 3: Complementación de abastecimiento alimentario
- Nº 4: Expansión del comercio
- Nº 5: Empresas binacionales
- Nº 6: Asuntos financieros

- Nº 7: Fondos de inversión
- Nº 8: Energía
- Nº 9: Biotecnología
- Nº10: Estudios económicos
- Nº11: Información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas
- Nº12: Cooperación aeronáutica

Se puede afirmar que en otro contexto, las restricciones planteadas por la crisis que como se afirmaba hacía posible el "Acuerdo del Norte Grande" aparecen presentes detrás de los protocolos. La restricción monetaria como endeudamiento y altos servicios de la deuda; la restricción productiva como reordenamiento global de los procesos laborales y la extensión generalizada de la ciencia y la técnica a la producción y finalmente, la "restricción" democrática como forma de resolución de los conflictos sociales. Son a estas restricciones a las que se pretende abordar a partir de un compromiso explícito, de un acuerdo de complementación dejando, formal y realmente de lado, el enfrentamiento que durante años signó la relación entre ambos países.

Argentina y Brasil que durante los últimos decenios habían seguido caminos diferentes en cuanto al comportamiento de sus economías: una, la brasileña, cediendo a altas tasas y en forma sostenida; la otra, la argentina, estancada durante más de una década han conjuntado voluntades para hacer frente, en forma asociada, a los desafíos actuales de la economía y la política internacional.

La dureza de las restricciones planteadas por la deuda externa, que limita la asignación de recursos a la actividad productiva y por ende, el horizonte de las posibilidades de ambas economías, las pone en el imperativo de actuar conjuntamente y fortalecer sus complementariedades productivas y, de esta manera, sumar esfuerzos en las estrategias negociadoras con los acreedores internacionales. La discusión del nivel de las tasas de interés, los servicios de la deuda, los plazos de amortización de capital e intereses, las condiciones de flexibilización de los créditos, la asociación del pago de la deuda al crecimiento y hasta la misma viabilidad de la moratoria unilateral, se presentan como alternativas que pueden ser llevadas a cabo en forma conjunta, rompiendo, de alguna manera, la fragmentación en la negociación que pretenden y aplican los centros financieros internacionales.

Fragmentación que se potencia por las características mismas de inser-

ción en el mercado internacional, que al problema de la deuda le agrega, en algunos casos, la caída de los precios de los principales productos de exportación y las políticas proteccionistas de los países centrales. Todo lo cual conduce a que, de mantenerse las actuales condiciones financieras y comerciales, los países que se encuentren atrapados por el endeudamiento deban buscar formas y mecanismos alternativos de articulación con la economía internacional, intentando obtener mayores márgenes de autonomía decisoria en relación a los centros de poder internacional.

A la par, y simultáneamente, el Programa de integración y cooperación económica abarca la restricción productiva, al abordar tres aspectos productivos claves: los bienes de capital, la biotecnología y el equipamiento militar. El primero debe ser observado no desde el corto plazo, que marca un virtual agotamiento relativo de los stocks brasileños, sino como una verdadera estrategia de crecimiento común frente al mercado mundial de bienes de capital, que permita la incorporación creciente de las nuevas tecnologías y dé paso a la modernización de los procesos productivos, aumentando, de esa manera, la competitividad de ambas economías. Caso diferente es el de la biotecnología, ya que lo que surge es una estrategia común para profundizar la investigación y aplicación económica de la misma, aprovechando los importantes medios con que cuentan los dos países y el progresivo agotamiento de una utilización extensiva de los recursos naturales. El equipamiento militar, si bien tiene relación con el problema de los bienes de capital, da cuenta de otras situaciones, que escapan a este análisis.

La superación de la restricción financiera y de la productiva apuntan a la *autonomización* de ambas economías, imposible de lograr si siguen inmersas en la crisis estructural que les pone límites al crecimiento, a la modernización y a la capacidad de regular el conflicto social y político, operando desfavorablemente sobre la opción democrática, escogida recientemente por ambos países.

Se trata de un acuerdo de carácter limitado, parcial y gradual. Parcial en tanto abarca sólo determinados campos de una posible integración; gradual, porque la misma se realiza siguiendo pautas precisas y concertadas y limitado, porque, a imagen de los acuerdos que dieron origen a la Comunidad Económica Europea (Comunidad del Carbón y del Acero entre Alemania y Francia) se trata de acuerdos que relacionan sólo dos economías y sectores muy acotados dentro de ellas. Los acuerdos, pretenden en el largo plazo, no

obstante, incorporar a su lógica a otros países latinoamericanos, lo que daría, ahora sí viabilidad a la integración continental.

Además, de las características apuntadas, y a diferencia de otros intentos -ALAC y ALADI- son esencialmente pragmáticos, pues no se caracterizan por la enunciación de objetivos generales, sino por la puesta en operación de mecanismos precisos, puntuales y limitados.

También este paso significa que la crisis hace inviable los modelos de autarquía económica, seguidos en épocas anteriores por ambos países, en especial Argentina. La apertura económica se plantea como necesidad, pero la misma puede seguir los carriles del modelo liberal de apertura indiscriminada, con sus secuelas devastadoras, como los adoptados en la década pasada en el Cono Sur de América Latina, o una salida más racional y ordenada: la integración regional. Es claro, que tanto Argentina como Brasil están optando por este último, buscando un sistema de producción y comercio lo suficientemente amplio como para, a partir de él intentar una presencia internacional más activa, basada en la mayor autonomía que les da la complementación económica. Apoyado en ello, ambos gobiernos han preferido elegir una vía que implica, en un primer momento, un cierto aislamiento y en alguna medida, la introducción de condiciones desleales de competencia con terceros países, pero que a mediano plazo puede facilitar la generalización de los flujos comerciales, y en el corto evitar los efectos perversos de la destrucción de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y la caída en el nivel de vida, que como la experiencia ya mostró -dramáticamente en el caso argentino- trajo la apertura indiscriminada de la economía.

La opción por la integración constituye una iniciativa sólo concebible en las condiciones de desestructuración provocadas por la crisis. Tanto Argentina, en la fase del patrón de autonomía nacional, como Brasil, en la época del milagro, no concibieron iniciativas de este tipo, sino que imaginaron aquellos ilusorios proyectos integradores, que quedaban en la sola firma del acuerdo, que iban más allá de las posibilidades existentes.

El acuerdo, por otra parte, independientemente del discurso más o menos "estatista", para su concreción requiere de una fuerte presencia estatal y una distinta modalidad de intervención pública. En efecto, para que los propósitos integracionistas avancen se hace necesario una mayor actividad estatal, en tanto las inversiones, los flujos comerciales, la definición de los sectores prioritarios deben ser establecidas, seguidas, controladas, en su evolución, por la

acción gubernamental. La emergencia de desequilibrios significativos, que pudieran poner en riesgo los logros alcanzados, pueden ser las causales que dispares mecanismos regresivos y perjudiciales a la integración. A su vez, una distinta forma de intervención estatal, en tanto se trata de compatibilizar y regular la actividad de agentes sociales que, al desarrollarse en diversas realidades nacionales, tienen pautas de comportamiento distintas, en sus relaciones con el mercado y con el Estado. Pautas que complejizan la labor gubernamental.

De alguna manera, se asiste a una transformación paulatina de lo estatal, que tiene como primer y fundamental significado una suerte de *internacionalización de la acción y la gestión pública*.

El Programa de Integración, suscripto por ambos países, tiene, a su vez, efectos sobre el ordenamiento y la economía regional, potenciando considerablemente la franja fronteriza de los dos países. En el lado brasilero existe un mercado de veinte millones de habitantes, localizados en los Estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul y del lado argentino una población de más de cinco millones, localizados principalmente en las provincias signatarias del Acuerdo del Norte Grande. Este espacio económico y social ejerce influencias sobre el Paraguay y el Uruguay, constituyendo en su conjunto una región, que colocada en el centro de América del Sur, puede articular un sinnúmero de flujos comerciales, monetarios, laborales y sienta las bases políticas para la utilización de la salida bioceánica de las producciones regionales.

Si el Programa de Integración es seguido de una descentralización a cargo del Estado, surgirán posiblemente polos industriales y conglomerados urbanos que tenderán progresivamente a modificar la geografía política y territorial de ambas naciones.

IV.- Reflexiones finales

Lo afirmado hasta aquí, revaloriza *lo político* ante la crisis. El carácter esencial de las iniciativas analizadas es primordialmente político y por ende requiere de voluntades que tiendan a concebir y concertar un nuevo espacio. Esto es así porque es el proceso objetivo de la crisis el que exige definiciones políticas que se antepongan, ocupando un lugar de privilegio, a la rigurosidad del análisis técnico y también, porque es sólo ella la que posee las cualidades

de crear reglas de juego, de delimitar los escenarios posibles, de fijar las situaciones contextuales, y de definir espacios regionales. Reglas, escenarios, espacios y situaciones que las capacidades de racionalización técnica del Estado -también cuestionadas por la crisis- desde sus estructuras actuales no puede establecer.

Los Acuerdos con Brasil y la Declaración del Norte Grande cristalizan eso, la preponderancia de lo político y, a la vez, *pragmatismo*, siendo el momento histórico el que permite superar las distancias ideológicas y políticas. No se parte, en estas iniciativas, de definiciones apriorísticas sino, sólo y fundamentalmente, del señalamiento de los problemas y de las probables resoluciones. Así como la situación de crisis indica el agotamiento de un patrón de reproducción, la culminación de un modo de operar del aparato de Estado, la inviabilidad de las formas tradicionales de organización territorial y regional y la transformación del universo valorativo de los actores sociales, también ella señala la imperiosa necesidad de generar opciones políticas que transformen lo espacial, como asentamiento material de los agentes sociales y políticos, además de exigir la actualización doctrinaria y la correlativa adecuación de las perspectivas programáticas de los partidos políticos en lo interno y de las naciones en el ámbito internacional.

Bibliografía

BURKUN, Mario; "*Argentina y Brasil, integración económica y descentralización regional en la economía mundial actual.*" Ponencia presentada al Seminario de Economía Regional, integración económica y descentralización estatal, Salta, dic. 1986.-

CAPRARO, Héctor; "*Sobre la región y el Estado*"; Ponencia presentada al Seminario de Economía regional, integración económica y descentralización estatal, Salta, dic. de 1986.-

ESTESO, Roberto L.; "*Descentralización estatal o desestatización: reflexiones en perspectivas sobre el federalismo centralista argentino*"; Ponencia presentada al Seminario de Economía regional, integración económica y descentralización estatal, Salta, dic. de 1986.-

NOFAL, Ercilia; "*Diagnóstico y perspectiva de las relaciones comerciales entre la región Asia-Pacífico y la Argentina*"; Ponencias presentadas al Seminario de Economía regional, integración económica y descentralización estatal, Salta, dic. de 1986.-

OSZLAK, Oscar; "*Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*"; Revista Mexicana de Sociología, Año XL, Vól. XL, Nº 3, I.I.S.U.N.A.M., México, 1978.-

SPAGNOLO, Alberto; "*Ensayos sobre ciertas funciones de la crisis (Argentina y el largo plazo), Nuevo Proyecto*", Nº 1, CEPNA, Buenos Aires, 1985.-

"*Perspectiva del Norte Grande*"; Ponencia presentada al Seminario de Economía regional, integración económica y descentralización, Salta, dic. 1986.-

VAZQUEZ, Estela; "*El estado provincial y la economía salteña*"; Ponencia presentada al Seminario Economía regional, integración económica y descentralización estatal, Salta, dic. 1986.