

1

ALCANCES REGIONALES DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LA ARGENTINA. UNA MIRADA DE CONJUNTO¹

Silvia Gorenstein (*)

(CONICET- Universidad Nacional
del Sur, Argentina)

Martín Schorr (**)

(CONICET - Universidad Nacional
de Buenos Aires, Argentina)

RESUMEN

El propósito de este artículo es analizar las características más relevantes, y sus implicancias regionales, del esquema de apoyo estatal instrumentado hasta el momento en la Argentina post convertibilidad. La hipótesis es que la mayoría de los programas promocionales han contribuido muy poco a revertir las inequidades existentes y que, en numerosos aspectos, retroalimentan estos circuitos en las provincias y las regiones más pobres del país. El análisis desde el punto de vista del financiamiento ofrece algunos elementos de juicio referidos a la dicotomía existente entre la intensidad y la generalización del discurso público sobre el desarrollo regional, y la efectividad y los sesgos de las intervenciones estatales implementadas. Más allá de los enunciados formales y los detalles administrativos de los distintos programas, lo que interesa analizar son las evidencias acerca de su aplicación en ámbitos territoriales concretos.

PALABRAS CLAVE:

financiamiento regional, desarrollo regional, inequidades regionales.

(*) E-mail: sgoren@criba.edu.ar

(**) E-mail: schorr.mar@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the most relevant features, and its implications for regions, of the state support deployed in Argentina after the convertibility period. The hypothesis is that most of the programs implemented have done little to reverse the existing inequalities and in many cases are contributing to make them deeper in certain –usually the poorest– provinces and regions of the country. From the financing point of view of the programs there are some elements to make a judgement about the relation between the political discourse on the generalization and intensity of regional development and the effectiveness and efficiency of the institutional (state) intervention. Besides the legal/administrative description of the programs what really matters here is the analyses of evidences about empirical and concrete territorial deployment of the programs.

KEY WORDS:

regional financing, regional development, regional inequalities.

RECEPCIÓN: 24/10/10

ACEPTACIÓN FINAL: 24/06/11

1 INTRODUCCIÓN

La estructura económica de la Argentina presenta desequilibrios y desigualdades ostensibles en materia regional. En ese marco, en los últimos años la problemática del desarrollo regional recuperó cierto protagonismo en la agenda pública. Entre otros aspectos, ello se materializó en una gran cantidad de trabajos académicos sobre diversas temáticas referidas a las economías regionales, los que han permitido acceder a un diagnóstico relativamente pormenorizado del “estado de situación” de las mismas como resultado de sus respectivas trayectorias históricas, el sendero crítico por el que transitaron en la década de 1990 y el ciclo expansivo experimentado en la posconvertibilidad². Por otra parte, se han implementado diversas políticas sectoriales nacionales que contemplan la dimensión local-regional (empleo, pymes, emprendimientos sociales) y, en menor medida, programas específicamente regionales (es el caso del Programa Norte Grande para las provincias del noroeste y el noreste –NOA y NEA, respectivamente–), además de los que plantean criterios de intervención con eje en las denominadas zonas productivas (Patagonia, Cuyo, etc.)³.

Con estas referencias, el propósito de este artículo es el de analizar las características más relevantes y las implicancias regionales del esquema de apoyo estatal instrumentado hasta el momento. Se parte de la hipótesis de que la

mayoría de los programas promocionales han contribuido muy poco a revertir las marcadas inequidades existentes y que, en numerosos aspectos, retroalimentan estos circuitos en las provincias y las regiones más pobres del país. Esta visión, si bien acotada en uno de los componentes, el financiamiento, ofrece algunos elementos de juicio referidos a la dicotomía existente entre la intensidad y la generalización del discurso público sobre el desarrollo regional y la efectividad y los sesgos de las intervenciones estatales implementadas. Más allá de los enunciados formales y los detalles administrativos de los distintos programas, lo que interesa analizar, y que constituye la base de las siguientes secciones, son las evidencias acerca de su aplicación en ámbitos territoriales concretos.

2 SISTEMA FINANCIERO Y "DESARROLLO REGIONAL"

Antes de adentrarse en la identificación de los rasgos y los impactos principales de los diferentes programas de promoción y apoyo al "desarrollo regional" instrumentados desde el gobierno nacional, y a los efectos de contextualizar dicho análisis, cabe incorporar unas breves consideraciones sobre la problemática del financiamiento en la Argentina.

Dado el patrón de funcionamiento del sistema financiero en las últimas décadas, muy influido por la vigencia de la Ley de Entidades Financieras sancionada durante la última dictadura militar y un amplio dispositivo normativo complementario puesto en marcha en los años posteriores al calor de la hegemonía neoliberal, uno de los ejes distintivos del país es la baja ponderación de los préstamos bancarios a los sectores productivos y, en ese marco, el hecho de que el financiamiento se encuentra fuertemente sesgado en términos de actores y regiones y, en consecuencia, también de actividades económicas.

Se trata de un factor clave en la explicación del proceso, iniciado a mediados del decenio de 1970 y afianzado en fases crecientes hasta la actualidad, de conformación de una estructura productiva caracterizada por una elevada concentración económica con eje en una acelerada reprimarización del perfil de especialización e inserción internacional, y una distribución del ingreso muy regresiva tanto *entre* regiones y provincias, como *dentro* de las mismas⁴.

Al respecto, la participación de los créditos al sector privado no financiero en el PBI constituye un indicador apropiado. Los datos proporcionados por la Tabla 1 permiten concluir que avanzado el período de recuperación de la profunda crisis que marcó el fin de la convertibilidad, en el año 2008 el coeficiente era menor al 14% (aproximadamente diez puntos porcentuales más bajo que en

2000). En ambos casos se trata de valores que, por su ínfimo nivel, contrastan notablemente con los vigentes en otros países, no sólo del centro, sino también de América Latina (Brasil y Chile) y de la periferia que en las últimas décadas han experimentado procesos vigorosos de industrialización y cambio estructural (tales los casos, con sus variantes y especificidades, de Corea, Japón y China).

Tabla 1

Evolución de créditos al sector privado en una muestra de países, 2000, 2005 y 2008 (en porcentajes del PBI)

	2000	2005	2008
Argentina	23,9	11,7	13,6
Brasil	33,0	31,4	55,7
Chile	73,6	80,3	85,0
Alemania	118,6	111,6	107,7
Francia	85,0	92,2	107,9
China	112,3	114,3	108,3
Corea	87,4	95,1	109,1
Japón	222,3	182,8	163,5
Estados Unidos	170,7	195,3	190,5
España	97,7	145,4	201,4
Reino Unido	131,7	162,2	213,4

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En el caso argentino, del total de créditos otorgados a los sectores productivos, apenas alrededor de una cuarta parte se destina a apalancar proyectos de pequeñas y medianas empresas (pymes), con un rol destacado en este aspecto de los bancos cooperativos y la banca pública nacional (Tabla 2). El resto se concentra fundamentalmente en un puñado de grandes firmas y grupos económicos de capital nacional y extranjero, es decir, en torno de las fracciones del capital que controlan los resortes de la economía local y definen, de modo decisivo y en muchos casos creciente, las lógicas de acumulación y reproducción prevalentes en los niveles provincial y regional a partir del liderazgo que ejercen en los principales complejos productivos.

Tabla 2

Argentina. Participación de la cartera pyme en los créditos al sector privado según tipo de banco, 2009 (en porcentajes)

	%
Bancos públicos	30,3
• nacionales	34,4
• provinciales y municipales	26,6
Bancos privados	24,9
• de capital nacional	26,9
• de capital extranjero	19,5
• cooperativos	61,4
• suc. entid. financ. del exterior	15,4
Total bancos	26,3

Fuente: elaboración propia en base a datos del CEFID-AR.

De todas maneras, en esa muy reducida financiación al segmento de las pymes, cabe apuntar que ha sido un número acotado de empresas el que ha logrado fondearse; ello, dadas las “rigideces” características del sistema financiero doméstico, entre otras, en materia de garantías, requisitos de acceso y perfil de los instrumentos existentes. Se trata, en su mayoría, de pymes de cierta envergadura (más medianas que pequeñas), con un relativamente elevado componente de formalización de sus actividades, que están ubicadas en las zonas productivas más prósperas de las distintas provincias y regiones (en lo económico, lo productivo y en lo atinente a las condiciones agro-ecológicas, territoriales, de infraestructura, etc.), y que poseen una vinculación más o menos estrecha con los núcleos productivos predominantes. De esto se sigue que existe una cantidad considerable de pymes que no se constituye como “sujeto de crédito”, no por la falta de proyectos de inversión, sino porque por diversas razones no reúne los requisitos exigidos por los bancos (tamaño patrimonial reducido, informalidad, inserción sectorial, ausencia de garantías “adecuadas”, etc.).

La dinámica señalada ha operado en el sentido de reforzar las tendencias a la concentración económica, la centralización del capital y la segmentación del tejido pyme y, adicionalmente, las inequidades que se manifiestan en la distribución del ingreso *entre* regiones y provincias, así como *dentro* de las mismas. Las evidencias que constan en la Tabla 3 son contundentes: en 2008, más del

90% de los préstamos otorgados por las entidades financieras a las actividades económicas se concentró en la región centro del país; en dicho contexto, la participación de las provincias cuyanas fue del 2,2%, la de las patagónicas del 2,1%, la de las del NOA del 2,3% (con un peso gravitante de Tucumán y Salta) y la de las del NEA del 1,7% (con un rol decisivo de Chaco y Misiones)⁵.

Tabla 3

Argentina. Distribución de los préstamos otorgados por las entidades financieras a las distintas actividades económicas^(*) según regiones y provincias, 2008 (en porcentajes)

Total préstamos	
Centro	91,64
Cuyo	2,23
Patagonia	2,14
NOA	2,33
NEA	1,66
Total	100,00

(*) Incluye los préstamos a la producción primaria, la industria manufacturera, la provisión de electricidad, gas y agua, la construcción, las actividades comerciales y el resto de los servicios.

Fuente: elaboración propia en base a información del BCRA.

La información con que se cuenta permite afirmar que en estas dos últimas regiones, las de mayor rezago relativo del país, el grueso del crédito se canalizó hacia los sectores que conforman los “nuevos” y muchos de los “viejos” (pero actuales) núcleos provinciales de especialización productiva, con una presencia determinante de grandes capitales extranjeros y nacionales (en numerosos casos extra-provinciales), que tienen un ciclo de acumulación y reproducción cuya realización suele darse fuera el territorio provincial (con epicentro en los mercados de las provincias centrales) y, en una proporción variable según la actividad, de las propias fronteras nacionales dada su condición de importantes plataformas de exportación: hidrocarburos y minerales, soja y derivados, industria azucarera, producción citrícola, olivicultura, tabaco, yerba mate y producción tealera, entre los rubros más relevantes⁶.

De ello se sigue otra conclusión relevante: el rol central que le cabe al desen-

volvimiento del sistema financiero (y al *corpus* normativo “ordenador” de dicha *performance*) en el afianzamiento de una estructura productiva estrechamente vinculada al procesamiento de recursos naturales, con todo lo que eso supone en términos de inserción del país en la división internacional del trabajo y la dinámica del mercado de trabajo, los salarios y la distribución del ingreso (tanto la funcional como la que se manifiesta en el interior de las distintas cadenas productivas)⁷. En otras palabras, se trata de un sistema financiero para nada proclive a promover procesos de desarrollo económico y cambio estructural, en tanto coadyuva a fortalecer y, por ende, consolidar las estructuras productiva, territorial y de poder económico existentes.

En función de los sesgos resultantes de este *peculiar* comportamiento del sistema financiero doméstico en lo productivo, lo regional/provincial y lo empresarial, cobra interés analizar con cierto detenimiento los efectos que en ese sentido se desprenden de los diversos instrumentos públicos existentes de apoyo al “desarrollo regional”.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y "DESARROLLO REGIONAL"

Frente a la mayor relevancia otorgada en los años recientes a la problemática del desarrollo regional, es insoslayable reparar en dos cuestiones. La primera es que las diversas instancias gubernamentales con incumbencia en la materia han operado, por lo general, con escaso presupuesto (en muchos casos con recursos procedentes de organismos multilaterales de crédito)⁸, una bajísima coordinación entre sí y con las medidas instrumentadas en el nivel macroeconómico, y una ostensible falta de continuidad por efecto de la ausencia de definición de ejes estratégicos y la inestabilidad institucional reflejada en múltiples dimensiones. La segunda es que, salvo excepciones, la mayoría de las provincias dispone de muy pocos recursos para promover “por la propia” cuestiones vinculadas al desarrollo productivo y, cuando lo hace, el esquema promocional no difiere mayormente del prevaleciente en el ámbito nacional. De allí que revista importancia analizar los aspectos e implicancias sobresalientes de los principales programas del gobierno nacional en los que los productores de aquéllas suelen buscar fuentes para el apalancamiento de sus proyectos.

En la Tabla 4 consta la distribución regional de los fondos erogados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) en concepto de bonificación de tasa de interés y de aportes no reembolsables (ANRs) otorgados en el marco del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap).

Tabla 4

Argentina. Distribución de los fondos destinados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para bonificación de tasa de interés y Aportes No Reembolsables para estimular la inversión privada de cadenas productivas según regiones y provincias, 2009 (en porcentajes)

	Bonificación de tasa (*)	ANR Prosap (**)
Centro	79,8	33,3
Cuyo	3,0	27,0
Patagonia	7,3	9,0
NOA	4,3	6,8
NEA	5,6	23,9
Total	100,0	100,0

(*) Bonificación de tasa pagada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a productores ganaderos, tamberos, avícolas y porcinos, y para “producción primaria en economías regionales, agroindustria y maquinaria agrícola” y “reprogramación de pasivos” (monto total: 34 millones de pesos).

(**) Aportes No Reembolsables otorgados por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (monto total: 21 millones de pesos).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

La información correspondiente al año 2009 indica que cerca del 80% de las bonificaciones pagadas por el MAGyP se concentró en la región centro del país; porcentuales que fueron del 3,0% en Cuyo, del 7,3% en Patagonia, del 4,3% en el NOA y del 5,6% en el NEA. De modo que, con variadas intensidades, tendieron a verse replicados los sesgos mencionados en lo que hace a la distribución regional y provincial, pero también productiva y empresarial. Esto último se deriva del hecho de que la bonificación opera sobre las líneas crediticias ofrecidas por los bancos públicos y privados con las “rigideces” apuntadas.

Distinto es el balance cuando se evalúa la distribución de los ANRs del Prosap: a fines de 2009, la región centro captaba el 33% del total de los fondos transferidos por el MAGyP, Cuyo daba cuenta del 27%, el NEA explicaba casi el 24% y el NOA el 7%. La participación de Cuyo se explica, en gran medida, por lo sucedido en Mendoza, donde se presentaron varios proyectos por montos elevados vinculados al encadenamiento vitivinícola. En el caso del NEA sobresale la participación de Chaco (diversos proyectos apícolas) y de Corrientes (funda-

mentalmente en la actividad citrícola), mientras que en el NOA se destaca la gravitación de Tucumán (producción de arándanos y de limón y derivados).

Si bien en este instrumento se manifiesta un cambio en la distribución regional y provincial de los fondos, las evidencias disponibles indican que no ocurre lo mismo cuando se indaga acerca de las características de los productores beneficiados: por diversos motivos (requisitos de formalidad, requerimientos mínimos de escala elevados, modalidad de reintegro sobre inversiones realizadas previamente a partir de recursos “propios”, etc.), la línea quedó en los hechos bastante sesgada hacia empresas y productores formalizados y de mediana y gran envergadura (es decir, pocos de los que abundan en las provincias y regiones más relegadas, en las que predominan, en cantidad, los informales y los pequeños). Sin duda, es un dato a resaltar que este programa haya tenido un cierto carácter “federal”, pero no debe soslayarse que por sus características ha contribuido muy poco a revertir la problemática de la concentración económica y la segmentación del tejido pyme, lo cual a su vez ha repercutido sobre la forma en que se estructuran y reproducen las respectivas matrices productivas provinciales.

Desde otra perspectiva, el sesgo a favor de la región centro del país y de cierto segmento de empresas y productores se corrobora cuando se analiza la distribución de los recursos comprometidos para el estímulo a actividades productivas y el desarrollo de capacidades tecnológicas por parte del Fontar (organismo dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). Como se desprende de la Tabla 5, aproximadamente el 80% de los montos correspondientes al período 2003-2009 se canalizó, en conjunto, hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe, mientras que Cuyo y Patagonia acapararon, de conjunto, el 13%. Por su parte, el NOA dio cuenta de algo más del 4% (con una presencia determinante de Tucumán y, en menor medida, de La Rioja, Salta y Jujuy), al tiempo que el NEA explicó alrededor del 3% (en buena medida a partir de la *performance* de Misiones y Corrientes).

Tabla 5

Argentina. Distribución de los recursos comprometidos por el Fondo Tecnológico Argentino dependiente de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) según regiones y provincias, datos correspondientes al período 2003-2009 (en porcentajes)

Fondos Fontar (*)	
Centro	79,2
Cuyo	8,7
Patagonia	4,3
NOA	4,4
NEA	3,4
Total	100,0

(*) Incluye diversas líneas de crédito (CAE, CAEFIPP, ARAI, CAI), las convocatorias anuales de crédito fiscal y diversas líneas de subsidios: Consejerías Tecnológicas, Incubadoras de Empresas, ANR Patentes, ANR regionales y generales, ANR Pitec, etc. (monto total: 1.118 millones de pesos).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

La información con que se cuenta indica que en el caso del Fontar también se manifiesta lo dicho previamente en cuanto al perfil de los beneficiarios: un grupo relativamente acotado de empresas y productores de envergadura y elevada formalidad en sus actividades, que cuentan con diversos factores “internos” y de contexto que les posibilitan hacer frente a los variados y, por lo general, exigentes requisitos de accesibilidad a los instrumentos de asistencia y que, en su mayoría, se integran directa o indirectamente a los “nuevos” y muchos de los “viejos” núcleos dinámicos de la actual conformación productiva de las distintas provincias. Lo anterior se traduce, a su vez, en una alta concentración de los gastos en actividades científico-tecnológicas y en investigación y desarrollo en la región centro (alrededor del 80%; erogaciones realizadas, en lo sustantivo, por firmas de medianas y grandes dimensiones), mientras que las provincias del norte argentino, casi sin excepciones, manifestaron una presencia exigua (Tabla 6).

Tabla 6

Argentina. Distribución del gasto en actividades científicas y tecnológicas (CyT) y de investigación y desarrollo (IyD) según regiones y provincias, datos correspondientes al período 2004-2007 (en porcentajes)

	Gasto en actividades de:	
	CyT	IyD
Centro	78,2	78,2
Cuyo	7,1	7,3
Patagonia	4,6	4,6
NOA	6,9	7,0
NEA	3,1	3,0
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Consideraciones no muy disímiles surgen del análisis de la orientación regional y provincial de los diversos programas de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SPyMEyDR), dependiente del Ministerio de Industria.

En la Tabla 7 se presenta una serie de datos correspondientes a 2008, que, vale destacar, fue un año de virtual paralización de las actividades de la Subsecretaría y de marcada subejecución de las partidas de recursos disponibles. De todas maneras, de las evidencias existentes para 2007 (un año de elevada ejecución presupuestaria) se desprenden tendencias similares en lo que se refiere a la orientación regional/provincial y empresarial de los instrumentos de apoyo a las pymes.

Tabla 7

Argentina. Distribución de fondos destinados por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional a la promoción de pymes según regiones y provincias, 2008 (en porcentajes)

	Bonificación de tasa ^(a)	SGR ^(b)	Crédito fiscal ^(c)	PDE ^(d)
Centro	54,42	91,71	77,66	60,36
Cuyo	7,46	1,76	3,47	4,84
Patagonia	8,36	0,98	4,01	12,82
NOA	20,94	4,80	10,03	5,94
NEA	8,82	0,76	4,83	16,04
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

^(a) Montos desembolsados en concepto de bonificación de tasa (monto total: 113 millones de pesos)

^(b) Sociedades de Garantía Recíproca (montos garantizados –monto total: 1.421 millones de pesos–).

^(c) Crédito Fiscal para capacitación (reintegros aprobados –monto total: 12 millones de pesos–).

^(d) Proyectos de Desarrollo Empresarial (montos solicitados de ANR –monto total: 2 millones de pesos–).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Como se puede apreciar, con sus más y sus menos, en todos los instrumentos seleccionados predominó la región centro, particularmente en el caso de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) y el programa de crédito fiscal para capacitación (la participación regional superó, respectivamente, el 91% y el 77%). En el caso del régimen de bonificación de tasa de interés, en el que las provincias centrales se apropiaron en conjunto de alrededor del 54% de los montos, se destaca la incidencia del NOA (casi el 21%, en gran medida como resultado de las colocaciones realizadas en Tucumán y Salta) y la gravitación de Misiones dentro del NEA. Finalmente, en los denominados proyectos de desarrollo empresarial (PDE) se comprueba que la región centro dio cuenta de algo más del 60% de los montos solicitados de aportes no reembolsables, con una participación del NOA del orden del 6% (con un peso determinante de Jujuy y Salta) y del NEA del 16% (la totalidad corresponde a proyectos presentados en Chaco).

Dados los diversos requisitos de accesibilidad a las herramientas aludidas (básicamente: financieros “tradicionales” en el caso del programa de bonificación de tasa y las SGR, vinculados a la disponibilidad de trabajadores “en blanco” en

crédito fiscal y reembolsos sobre inversiones realizadas previamente con fondos “propios” y variadas exigencias en materia de formalidad en los PDE), no resulta casual que el grueso de los recursos de la SPyMEyDR se haya canalizado hacia un número reducido de pymes (sobre todo de medianas dimensiones), con un alto componente de formalización de sus actividades, una importante presencia en las provincias y regiones de mayor desarrollo relativo y, dentro de las más pobres, en los vectores productivos ordenadores de las respectivas lógicas provinciales de acumulación en los que estas firmas suelen estar insertos.

Otro de los organismos estatales que destina recursos para atender la problemática regional es el Banco de la Nación Argentina (BNA). En la Tabla 8 consta la distribución regional y provincial de los fondos canalizados a través de dos instrumentos de asistencia crediticia a pymes por parte de la entidad: la denominada “Línea 400” y el Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER).

Tabla 8

Banco de la Nación Argentina. Distribución del financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa según regiones y provincias, 2009 (en porcentajes)

	Línea 400 (*)	PRODER (**)
Centro	80,1	59,8
Cuyo	5,6	5,7
Patagonia	4,8	7,7
NOA	5,4	17,5
NEA	4,0	9,2
Total	100,0	100,0

(*) Financiamiento en el marco de la Reglamentación 400 (monto total: 4.500 millones de pesos).

(**) Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (monto total: 57 millones de pesos).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

En cuanto a la “Línea 400”, vale la pena destacar que constituye el principal instrumento con que ha contado el BNA en los últimos años para el financiamiento a pequeñas y medianas empresas. Si bien se trata de una línea crediticia que, por diversas razones (plazos y costo financiero, entre las más salientes), ha resultado “atractiva” para el segmento de compañías al que está destinada, no deja de tener ciertas “rigideces tradicionales” (por ejemplo, en materia de garantías, requisitos de formalidad, etc.) que han terminado sesgando el acceso a la misma, tanto en términos regionales/provinciales como en materia empresarial.

De acuerdo a la información recabada, a fines de 2009 más del 80% del monto total financiado se concentró en la región centro y se volcó mayoritariamente a firmas medianas que se desenvuelven en el sector agropecuario (esta actividad representó más de la mitad, mientras que la industria manufacturera significó menos de la quinta parte). En ese marco, las provincias cuyanas dieron cuenta de aproximadamente el 6% y las patagónicas el 5%, mientras que las del NOA (lideradas por Tucumán y Salta) acapararon, de conjunto, algo más del 5% del financiamiento total y las del NEA el 4% (fundamentalmente a partir de las colocaciones realizadas en Misiones y Corrientes). En estas dos regiones, como en las restantes, ha tendido a predominar un perfil similar al identificado en los instrumentos de fomento estatal previamente analizados en lo que atañe al tamaño de las compañías, formalidad, inserción sectorial, etc.; en otras palabras, pese a lo “atractivo” de la línea y los cuantiosos fondos destinados, se han reforzado los procesos de segmentación del tejido pyme y de la estructura productiva *entre* y *dentro* de las provincias y regiones del país.

Por su parte, con la puesta en marcha del PRODER, a mediados de 2008, el BNA ha procurado ampliar su oferta crediticia y apuntalar proyectos de inversión realizados por pequeñas unidades económicas (productores, empresas y cooperativas) con diversas y, por lo general, insalvables dificultades para acceder a los canales “tradicionales” de financiamiento. Ello, a partir del reconocimiento de las “rigideces” habituales que suelen enfrentar esos actores (garantías, elevadas tasas de interés, importantes exigencias en materia de formalización de actividades, dificultades para la formulación de los proyectos, etc.) y la consecuente definición de una metodología de trabajo novedosa e “innovadora” en la asistencia a los demandantes de financiamiento.

La información que brinda la Tabla 8 indica que una parte mayoritaria de los créditos otorgados hasta fines de 2009 (casi el 60%) se canalizó a la región centro, pero con un perfil de productores en muchos aspectos diferente al de la “Línea 400” (más pequeños, con menor solvencia financiera y patrimonial para

los parámetros habituales, etc.). También, que Cuyo y Patagonia dieron cuenta, respectivamente, de alrededor del 6% y el 8%. Finalmente, que el peso relativo de las provincias del NOA en el total fue del 17,5% (una participación 3,2 veces mayor que en la “Línea 400”) y el de las del NEA fue del 9,2% (2,3 veces superior). En el primer caso sobresalen varios proyectos de pymes tucumanas y, en menor medida, jujeñas (instalación de parques industriales, compra de insumos y maquinarias para minifundistas cañeros y para micro y pequeños productores frutilleros y apícolas del interior provincial, adquisición de equipamiento para telecomunicaciones e informática y la provisión de servicios médicos). Y en el segundo, bajo el liderazgo de Corrientes y, en menor grado, Misiones, se destacan proyectos de financiamiento patrocinados por unidades económicas de características similares a las del noroeste en diversas actividades económicas: servicios eléctrico e informático, producción hortícola, citrícola y ganadera.

Así, a favor de una mayor flexibilidad en el diseño instrumental, el BNA ha logrado a través del PRODER una mejor cobertura territorial (más diversificada) y brindar asistencia a un segmento de productores distinto del habitual. Si bien se trata de una línea insignificante en términos de la estructura de la entidad, este programa es un ejemplo interesante a tener en cuenta de cara a la definición de lineamientos estratégicos para el desarrollo regional. Básicamente, porque de los resultados obtenidos hasta el presente por el PRODER se desprende que la puesta en marcha de líneas de asistencia que den cuenta de las posibilidades y las limitaciones *reales* que suelen afrontar los “sujetos no tradicionales de crédito” (como la mayoría de los productores y emprendedores que tienen actividad en las provincias y las regiones de mayor atraso relativo), y la definición de un esquema de intervención que parta del reconocimiento de dicha situación, son condiciones necesarias, aunque para nada suficientes, para empezar a desandar la segmentación del entramado pyme de la Argentina y las desigualdades que se manifiestan en los niveles *inter e intra* regional y provincial⁹.

De los análisis que anteceden se puede concluir que el fomento estatal al “desarrollo regional” vía diversos programas nacionales ha contribuido mucho más a afianzar tales inequidades estructurales y su correlato en materia productiva (la reprimarización), que a operar en el sentido contrario y, por esa vía, promover una distribución del ingreso más equitativa entre actores y regiones.

De allí una de las grandes “paradojas” del caso argentino: en los hechos, ante las ostensibles dificultades para usufructuar los instrumentos disponibles (que en muchos casos definen explícitamente entre sus objetivos la preocupación por el “desarrollo regional”), los productores de las provincias más relegadas (sobre

todo los de menores dimensiones, que son predominantes en dichos ámbitos) terminan apalancando sus proyectos de inversión a través de diferentes líneas de asistencia de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social. En ese sentido, las evidencias suministradas por la Tabla 9 exigen de mayores comentarios: más del 55% de los fondos destinados por el Ministerio de Trabajo a la promoción de actividades productivas es captado por las provincias del NOA y el NEA (en forma preponderante por pequeños productores que, por todo lo señalado, generalmente no hallan cobijo en otros programas del gobierno nacional).

Tabla 9

Argentina. Distribución de los fondos destinados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la promoción de actividades productivas según regiones y provincias, datos correspondientes al período 2003-2009 (en porcentajes)

Fondos MTSS ^(*)	
Centro	734,8
Cuyo	6,7
Patagonia	3,3
NOA	31,2
NEA	24,0
Total	100,0

(*) Incluye las transferencias a provincias en concepto de: "empleo en obra pública local con aporte de materiales"; "insumos y herramientas para emprendimientos productivos"; "acuerdos territoriales de promoción del empleo en municipios"; y "acuerdos con microregiones" (monto total: 472 millones de pesos).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Las múltiples evidencias disponibles indican que el problema no pasa, como se suele afirmar, por la falta de proyectos de inversión o de fondos públicos para financiarlos (aunque no puede desconocerse que estos son escasos, sobre todo si se los coteja con los que se destinan a distintos mecanismos de asistencia a los grandes capitales), sino fundamentalmente por los déficits en el diseño de las líneas de fomento existentes para dar cuenta del "mundo real" de las economías regionales. Existen proyectos productivos interesantes desde la perspectiva del

desarrollo socio-económico, pero la mayoría de los programas existentes parte de un diseño que no da cuenta de las condiciones estructurales allí vigentes (salvo las de las empresas más sólidas, por lo general ligadas de modo directo o indirecto a los complejos productivos provinciales más relevantes).

Así, los principales instrumentos de apoyo del sector público al “desarrollo regional” han terminado afianzando el “país central” y, en ese marco, una matriz productivo-industrial estructurada básicamente alrededor de la dotación de recursos naturales¹⁰. De allí que no resulte casual que se hayan reforzado las tendencias a la concentración económica y la segmentación del tejido pyme¹¹; aspecto, este último, que se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que un número muy reducido de empresas de este estrato (en no pocas ocasiones se trata de las mismas en los diferentes programas) ha captado buena parte de los recursos disponibles. Se trata, en su gran mayoría, de las más grandes y formales, de mayor dinamismo (apuntalado de manera importante por los fondos estatales internalizados) y que se desempeñan en las zonas productivas de mayor poderío económico de las provincias líderes y de las más atrasadas (como las del noroeste y el noreste).

4 REFLEXIONES FINALES

Los desarrollos que anteceden son indicativos de algunas de las *peculiaridades* del fomento del gobierno argentino al “desarrollo regional”, las que no suelen ser debidamente ponderadas en la discusión política y académica. Como se vio, más que contribuir a desandar los desequilibrios y las inequidades históricas en la materia, los programas promocionales han tendido a favorecer a los productores y las empresas de las provincias y las regiones centrales, potenciar la concentración económica y la segmentación pyme, así como a afianzar estructuras productivas muy afincadas en las ventajas comparativas asociadas a la constelación local de recursos naturales.

En ese marco, una política que apunte genuinamente a promover el desarrollo regional en la Argentina no debería soslayar estas cuestiones, a partir de la priorización de nuevos criterios de intervención por parte de los programas nacionales relacionados con la problemática del desarrollo regional en sus múltiples dimensiones. Ello, a partir del reconocimiento de las características *reales* de las economías provinciales, sus potencialidades y restricciones, así como las de los productores y las firmas que se desenvuelven en dichos ámbitos. Estos nuevos criterios deberían distanciarse de las orientaciones de

los organismos internacionales de crédito en materia de desarrollo regional, los que suelen proponer esquemas de intervención “universales” o “llave en mano” que no dan cuenta de las particularidades de las provincias y las actividades productivas a apoyar, en escenarios provinciales que suelen presentar restricciones de recursos financieros y humanos más o menos importantes y una debilidad manifiesta de las organizaciones que nuclean a los productores y los empresarios de menores dimensiones.

Por otro lado, si bien la “cuestión regional” ha recobrado cierta relevancia en el país, es insoslayable reparar en que las diversas instancias del gobierno nacional con incumbencia en la materia operan, por lo general, con una muy baja articulación entre sí y con las medidas instrumentadas en el nivel macroeconómico. De allí se desprende la necesidad de avanzar en una mayor y mejor coordinación entre los diversos programas vinculados con la promoción al desarrollo regional y de éstos con ciertas definiciones asumidas en el plano macroeconómico. Con la debida participación de todas las provincias, esta reinstalación pública de la problemática debería traducirse en la discusión y la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo regional que, entre otras cuestiones que trascienden el tratamiento de este trabajo, debería apuntar a redefinir con criterio sistémico y estratégico los diferentes instrumentos de apoyo existentes.

NOTAS

¹ Se agradecen los valiosos comentarios realizados por tres evaluadores, a los que se exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores y las omisiones que pudieran existir.

² A modo de ejemplo se pueden consultar los estudios de Barsky y Fernández (2005), Cao y Vaca (2006), Duarte y otros (2008), Fernández y otros (2005), García (2007), Gatto (2007), Gutman y Gorenstein (2003), Kulfas (2010), Manzanal y Villarreal (2010), Manzanal y otros (2009), Neiman (2010) y Rofman y otros (2008 y 2009), así como el seguimiento analítico de economías locales y regionales que con una periodicidad anual realizan diversos grupos de estudio de Universidades Nacionales en el marco

del Programa de Economías Regionales del Plan Fénix (sobre esto último, véase <http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm>).

³ Pero como en tantas otras áreas, estas herramientas de intervención regional o territorial no han surgido de la definición de una estrategia nacional de desarrollo regional. Para un análisis particularizado del enfoque y la institucionalización de estos instrumentos se recomienda el estudio de Costamagna (2007).

⁴ Una visión de largo plazo de estas tendencias puede encontrarse en Azpiazu y Schorr (2010 y 2011).

⁵ A los efectos de facilitar la lectura del material estadístico que se recopiló para este trabajo, en

los cuadros que siguen se realizó la siguiente clasificación de las regiones: *Centro* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe); *Cuyo*: (Mendoza, San Juan y San Luis); *Patagonia* (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego); *NOA* (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán); *NEA* (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones).

⁶ Un análisis de la evolución del perfil económico-productivo del NOA y el NEA en la posconvertibilidad (con sus antecedentes históricos) se puede encontrar en Gorenstein (2010).

⁷ Sobre el particular, véase Amsden (2004), Arceo (2009), Arceo y Schorr (2008) y CENDA (2010).

⁸ Financiamiento internacional que habitualmente tiene como contrapartida la asunción de esquemas de intervención de tipo "llave en mano" por parte del gobierno nacional.

⁹ Como se señaló, la mayor parte de los programas de alcance regional se financian con fondos provenientes de los organismos multilaterales de crédito que, entre otras cuestiones, establecen la orientación, los sujetos de la asistencia y la metodología de intervención. En este sentido, las evidencias del PRODER, aún muy preliminares, plantean otro punto importante de discusión a

la hora de analizar y diseñar nuevos esquemas de promoción regional.

¹⁰ Por su relación con esta cuestión, vale la pena señalar que en la pos-convertibilidad el flujo inversor hacia las distintas regiones del país se caracterizó por los siguientes "hechos estilizados": a) se orientó principalmente hacia las provincias centrales y, en muy menor medida, hacia las patagónicas; b) se asoció fundamentalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de las dotaciones provinciales de recursos básicos y, en algunas regiones, a los reducidos niveles salariales prevalecientes y/o a la existencia de diferentes concesiones por parte de los gobiernos provinciales y/o el nacional con vistas a incentivar radicaciones; y c) fue motorizado principalmente por grandes capitales extranjeros y extra-provinciales (Gorenstein, 2010).

¹¹ En cuanto a estos sesgos de la política de "desarrollo regional", vale mencionar que los mismos se ven potenciados por el uso discrecional que en el nivel nacional y de los gobiernos provinciales se suele realizar en materia de compras estatales, obras públicas, etc. (por lo general, las compañías que resultan favorecidas en las licitaciones son de grandes dimensiones, en muchos casos de capital extranjero con fuerte y variado apoyo de sus gobiernos).

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, A. (2004): "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia", en *Revista de la CEPAL*, N° 82, Santiago de Chile.

Arceo, E. (2009): "América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural", en Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.): *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.

Arceo, E. y Schorr, M. (2008): "Repensando la relación centro-periferia en la globalización", FLACSO, Buenos Aires, mimeo.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2011): “La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales”, en *Realidad Económica*, N° 259, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Barsky, O. y Fernández, L. (2005): *Tendencias actuales de las economías extra-pampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural*, SAGPyA, Buenos Aires.

Cao, H. y Vaca, J. (2006): “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”, en *Revista Eure*, N° 95, Santiago de Chile.

CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires.

Costamagna P. (2007): *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso argentino*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Duarte, M. y otros (2008): “Asociatividad de micro, pequeñas y medianas empresas y economías de aglomeración en la Argentina: teoría, problemáticas y casos de intervención pública”, en *Realidad Económica*, N° 235, Buenos Aires.

Fernández, V. y otros (2005): *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90. Evaluando la desimplificación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

García, A. (2007): “¿Un nuevo ciclo para la planificación regional? El caso de seis economías regionales argentinas”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 245, Barcelona.

Gatto, F. (2007): “Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad”, CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Gorenstein, S. (coord.) (2010): *Lineamientos para una estrategia de desarrollo productivo de las provincias de menor desarrollo relativo*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.

Gutman, G. y Gorenstein, S. (2003): “Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N° 168, Buenos Aires.

Kulfas, M. (edit.) (2010): *Postales de la Argentina productiva*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Manzanal, M. y Villarreal, F. (orgs.) (2010): *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

Manzanal, M. y otros (2009): “Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica”, en *Revista Eure*, N° 105, Santiago de Chile.

Neiman, G. (edit.) (2010): *Estudios sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

Rofman, A. y otros (2009): “Subordinación productiva en las economías regionales en la posconvertibilidad. Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo (parte II)”, en *Realidad Económica*, N° 241, Buenos Aires.

Rofman, A. y otros (2008): “Subordinación productiva en las economías regionales en la posconvertibilidad: Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo (parte I)”, en *Realidad Económica*, N° 240, Buenos Aires.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gorenstein, Silvia y Schorr, Martín (2010) “Alcances regionales del financiamiento público en la Argentina. Una mirada de conjunto”, *DAAPGE*, año 10, N° 15, 2010, pp. 7-27. UNL, Santa Fe, Argentina.
