

# RELOCALIZACIÓN, DIVERSIFICACIÓN, REESTRUCTURACIÓN, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA. MITOS Y REALIDADES EN UNA “CAJA DE PANDORA”

*Paula Rosa  
Elsa Laurelli  
Ariel García*

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de articulación de escalas –tanto local como regional y transnacional– impuestos, de una manera u otra, por la mundialización hacen surgir nuevos contenidos materiales, económicos, sociales y políticos que se manifiestan en nuevas formas de territorialización.

Cadenas productivas que incluyen asociaciones diversas a las tradicionales, redes de transportes, aplicación constante de nuevas tecnologías de información y comunicación producen, en los nuevos territorios, prácticas sociales que van caracterizando el inicio de este siglo.

El tiempo y el espacio que acortan sus distancias y se redefinen hacen que el momento sea propicio para indagar sobre los impactos de los nuevos intereses, las nuevas estrategias de integración y de competencias y el potencial de transformación en el espacio regional. En este sentido, la complejidad actual de las orientaciones que puedan darse las organizaciones sociales, económicas, políticas y locales en los territorios sensibles a los imperativos de la mundialización –más allá de los objetivos de la integración comercial– exige la reflexión y elaboración de marcos conceptuales capaces de explicar estas respuestas, de identificar las variables analíticas más significativas de su dinámica y de formular escenarios alternativos.

Consecuentemente, resulta imperativo reflexionar en torno al uso de palabras que históricamente han asumido variadas acepciones, definiendo, hasta la actualidad, tanto los procesos en la actividad productiva como los linea-

Paula Rosa es Licenciada en Sociología y Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCYT) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Elsa Laurelli es Arquitecta, Doctora en Geografía, Ordenamiento y Urbanismo; Investigadora Principal en el CONICET/CEUR; Profesora consulta ordinaria de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP); Coordinadora Científica del Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LADYOT), Centro Científico Tecnológico (CCT), Mendoza. Ariel García es Licenciado en Geografía; Magister en Estudios Sociales Agrarios y Becario del CONICET en el CONICET/CEUR.

mientos en las acciones de planificación asociadas. De este modo, será posible integrar verdaderos “glosarios” con aquellos términos esencialmente polisémicos, simbólicamente representantes de épocas y contextos.

La noción de *reconversión* adquiere legitimidad en el marco de un modelo económico que se vuelve hegemónico y que logra consensos. Sin embargo, detrás de su significado ambiguo, se esconden ideas perversas, es decir, contrarias a los intereses de las mayorías. Es difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redundaría en mejoras sociales; pero, al amparo de una noción imprecisa, pueden ocultarse objetivos que sólo benefician a las minorías o incluso es posible que coexistan significados contrarios y hasta contrapuestos.

La *reconversión* implica cambios en el interior de un mismo proceso productivo (diversificación asociada a la acción de un mismo capital en distintas áreas de actividad económica) y suele entenderse como: a) cambio técnico y tecnológico; y b) herramienta de gestión.

El propósito de estas reflexiones sobre la *reconversión* productiva es analizar: a) sus distintos significados en tanto noción; y b) su inserción directa o indirecta en los postulados de algunas legislaciones y en sus contextos sociopolíticos. Es decir, intentamos evidenciar los mitos y realidades que se manifiestan en torno a una palabra ampliamente difundida pero escasamente explicitada.

El caso argentino ofrece importantes evidencias sobre las apariencias y realidades en relación con la aplicación de las políticas de promoción productiva asociadas a la reconversión. Tales evidencias surgen al contrastar los resultados con algunas experiencias de integración regional (MERCOSUR y Unión Europea) relevantes por sus implicaciones en las políticas nacionales de los países miembros.

Asimismo, es importante dirigir una mirada retrospectiva que permita confrontar esos resultados al analizar políticas públicas de *reconversión* productiva que son históricamente variables, puesto que difieren en contenido, contexto económico-político y alcance logrado.

En general, la bibliografía que aborda la *reconversión* productiva suele detenerse en estudiar los logros y desafíos de diversas políticas públicas abocadas a la resolución/mitigación de los problemas sociales que se profundizaron con la mundialización de los mercados. A pesar de ello, tiende a adolecer de la falta de una mirada que interpele las concepciones inherentes a la aplicación efectiva de la *reconversión*. ¿Qué se entiende por *reconversión*?; definirla, ¿es un paso anterior a proponer una política que plantee diversas formas de transformación económico-productiva entre sus lineamientos centrales?

La noción de *reconversión* es usada desde hace varias décadas; pero, ¿qué se promueve con ella en cada momento histórico en particular?; ¿puede transformarse en una verdadera “Caja de Pandora” donde detrás de un significativo laxo se esconden diversos intereses y propuestas, muchas veces sucesivamente contradictorios y hasta contrapuestos?

## EL CAMINO RECORRIDO

En este apartado se abordan dos problemáticas vinculadas con la historia de la noción: en primer término, se indaga en el contexto político-económico que le da sustento; en segundo lugar, se incluyen las definiciones que se emplean en los principales idiomas de Occidente.

### Desde sus contextos

Como muchas nociones enraizadas en la esfera de las políticas públicas, la noción de *reconversión* resulta polisémica, adquiriendo distintos significados según los hitos del proceso histórico-político-económico. Así, será apropiada de manera estratégica desde diversos “modelos” económicos, pues en tanto noción y política la *reconversión* podría considerarse como funcional a la acumulación de capital. Las políticas de *transformación productiva* probablemente hayan sido la norma en la historia del capitalismo. En este sentido, la *reconversión* es un significante bajo el cual en las últimas décadas del siglo xx se justificaría y posibilitaría la acumulación ampliada del capital.

Generalmente, en el terreno de las políticas públicas resulta difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redunde en mejoras sociales. Sin embargo, sucede que detrás de una noción imprecisa suelen encajarse significados contrarios –hasta contrapuestos– y estrategias de comunicación que enmascaran objetivos sólo beneficiosos para minorías que detentan grandes cuotas de poder económico y, por ende, también político.

En los países centrales, la *reconversión* se planteó esencialmente en el marco de problemáticas industriales que emergían tras la salida de la crisis de 1973. Se trató de un conjunto de políticas dirigidas a la transformación de dicho sector de la economía, que significó simultáneamente la reindustrialización. Esas medidas fueron parte de un proceso de reestructuración industrial y no llegaron a configurar realmente una verdadera reconversión. Según el planteo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para las economías de los países industrializados la reconversión implicaba una intervención intensiva y de corto plazo tendiente a reformar las industrias más afectadas por la crisis y a reposicionarlas en un escenario de mayor competencia (Wikipedia, 2008).

Sin embargo, detrás de estos incentivos existieron evidentes perdedores. Así, se intentó ajustar la oferta a la demanda mediante la eliminación del exceso de capacidad, cerrando fábricas y reduciendo el costo laboral –a través de la regulación del empleo temporal, planes de despidos y de retiro, etc.–. Las unidades “transformadas” debían ser capaces de adaptarse a la demanda e insertarse en el nuevo ciclo tecnológico y de gestión (ibídem).

Como se señaló en líneas anteriores, la noción de reconversión adquiere distintos significados según el contexto y el lugar en los que se la aplique. Por tal motivo, se incluyen algunas definiciones en distintos idiomas.

## Definiciones en distintos idiomas

En materia de definiciones operativas, diversos idiomas occidentales suelen poner énfasis en disímiles tópicos cuando se refieren a *reconversión*. Por ejemplo:

En sus distintas versiones, el Diccionario de la Lengua Española muestra varias connotaciones sobre la noción de *reconversión*. Así, en la vigésima edición (1984) no se incluye y solamente se define qué se entiende por *conversión*: “mutación de una cosa en otra” (Real Academia Española, 1984, p. 374).

Hallamos la definición en la 22ª edición, en la que se establece que la *reconversión* es: “Acción y efecto de volver a convertir o transformar”. O bien un “proceso técnico de modernización de industrias” (Real Academia Española, 2001).

Años después, la palabra *reconversión* aparece definida como un proceso de modernización, reestructuración o de transformación de una empresa o de un sector industrial con el fin de mejorar su rendimiento o de adaptarlo a la demanda del mercado (Larousse, 2007 y Espasa-Calpe, 2005).

En lo expresado se encuentra que el principal foco de atención se coloca en los cambios sectoriales. Esta variable también es central en la definición de otros idiomas. Así, en francés e inglés la noción de *reconversión* se liga con la economía –*economique* y *restructuring* respectivamente–, mientras que en este último idioma aparece también asociada a la política regional –*redevelopment*– y a procesos inherentemente fabriles –*conversion*– (Oxford, 2005 y Word Reference, 2009).

Asimismo, en inglés se define a *conversion* junto con *redevelopment* como: “The act of changing from one use or function or purpose to another. *Redevelopment*: renovation. The act of improving by renewing and restoring” (Word Reference, 2009).

En su versión francesa, el Diccionario Larousse (2009) establece qué entiende por *reconversión*: “Adaptation d’une industrie ancienne à de nouveaux besoins; changement de production opéré par une entreprise, une localité ou une région; changement de type d’activité ou de secteur d’activité au terme d’un processus de recyclage et de reclassement”.

Como se observa, en el idioma francés se entiende a la *reconversión* como una adaptación de una industria antigua a nuevas necesidades, o bien como la transformación productiva operada por una empresa, una localidad o una región. También se refiere a cambio de tipo de actividad o de sector de actividad.

La definición hallada en la lengua portuguesa ofrece menor nivel de precisión que la encontrada para el francés, puesto que considera a la *reconversão* como: “Acção de transformar uma coisa que tinha sido já transformada. O bien una “Adaptação do produto da guerra ao produto da paz e, por extensão, dum produto antigo a um produto novo” (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2009).

Indistintamente de la lengua de donde provenga la definición, un segundo foco de interés se encuentra en la capacitación y el empleo en general. De

esta manera: “Se entiende por *reconversión* el paso de un empleo a otro cuando lleva consigo una ruptura con el oficio de procedencia y la entrada en un oficio nuevo” (Sappiens, 2009). “Fait pour un employé, un ouvrier, etc., de se reconverter dans une nouvelle activité” (Larousse, 2009).

En el idioma inglés se la asocia con un cambio de profesión –*change of profession*– y con la capacitación de individuos –*retraining*– (Oxford, 2005 y Word Reference, 2009).

Quizá el mejor resumen del camino seguido por las definiciones lo encontramos en el texto que se incluye:

[...] Changement d'activité d'une usine, d'un lieu, d'une contrée, à la suite de baisse de résultats, vieillissement ou obsolescence des activités précédentes. La reconversion est parfois spontanée, do moins à l'échelle de l'entreprise. A celle d'un espace géographique, il y faut des décisions énergiques et une politique d'ensemble. La reconversion est censée en effet permettre à la population de se maintenir sur place, d'éviter la déprise et la ruine locale. A représenté un moment notable de l'aménagement du territoire en France dans les années 1980, au cours desquelles ont été désignés une quinzaine de pôles de reconversion –on dit aussi, et plus justement, de *conversion* (Brunet, Ferras y Thery, 1998).

En función de lo hasta aquí expuesto, se entiende que la *reconversión* se define a partir de dos variables centrales en los procesos industriales: el capital y el trabajo. Asimismo, implica cambios en el interior de un mismo proceso productivo y, en tal sentido, suele definírsela como: a) cambio técnico y tecnológico ligado con las transformaciones del medio económico; y b) herramienta de gestión y procesos de producción con implicaciones en la formación y demanda de empleo.

Resta considerar y profundizar la presencia de estos procesos de reconversión industrial en las políticas públicas de distintos niveles.

## LA ARGENTINA Y LOS PROCESOS DE RECONVERSIÓN

Para comprender el desarrollo del proceso tanto en la Argentina como en la región latinoamericana es necesario recorrer aquellas diversas y significativas iniciativas públicas a través de las cuales se plantearon políticas de *reconversión productiva*. Para ello, analizamos diferentes legislaciones que, propendiendo a la actividad productiva,<sup>1</sup> incluyen a la *reconversión* como un elemento rector, independientemente de si se la menciona o no en la normativa.

1 Lindenboim (1987, pp. 10-48) considera que en la Argentina no han existido leyes de promoción regional pero que sí las hubo, más acotadas, de promoción industrial. Estas políticas tuvieron en las Leyes 14.781/1959, 18.587/1970 y 19.904/1972 sus instrumentos principales. En realidad, en la Argentina la expresión “promoción industrial” alude tanto al estímulo de actividades en el sector de transformación como, genéricamente, al conjunto de sectores económicos (idem, p. 74). Por lo tanto, la promoción industrial puede entenderse también como un instrumento de promoción regional.

La palabra adquiere una mayor entidad con el auge y la consolidación del paradigma neoliberal. Por ende, es tributaria de un momento histórico particular que le dio sustento.

En la Argentina ha estado asociada al proceso general de deslocalización de la producción industrial, consecuencia de la existencia de una comunidad de intereses entre las propuestas neoliberales y las estrategias territoriales de las Fuerzas Armadas. Con la vuelta de la democracia toman auge ideas vinculadas con la flexibilización laboral que encierran la exacerbación del individualismo con el consiguiente quiebre de solidaridades, de suerte que “flexibilización” se asocia a *reconversión*.<sup>2</sup>

Recientemente, aproximadamente desde el 2003 en adelante, la búsqueda de reposicionamiento del papel estatal en la sociedad ha llegado acompañada nuevamente de la mención de la noción de *reconversión* pero sin la entidad que asumió en las décadas anteriores al fin del siglo xx.

Laurelli y Lindenboim (1991, p. 25) consideran que en la Argentina, tras casi dos décadas de auge, desarrollo y estancamiento del modelo de “desarrollo estabilizador” que produjo, con variantes, “polos de desarrollo”, “focos industriales” o “grandes proyectos” como elementos dinamizadores y “facilitadores” de la inversión extranjera en la economía, se producen alteraciones en cuanto al papel de las políticas públicas en la economía. Consecuentemente, se modifica la organización del territorio a partir de procesos de reestructuración, *reconversión* y relocalización económicas, así como de desindustrialización de distintas áreas con historia industrial.

Lo antedicho sirve como telón de fondo para entender que históricamente las políticas públicas argentinas, enmarcadas en las diversas legislaciones, han perseguido finalidades diferentes y hasta opuestas. Más que políticas con inspiración regional, muchas de ellas pueden ser caracterizadas en general como incentivos sectoriales.<sup>3</sup> Por ende, para pensar las políticas de *reconversión* consideramos necesario incluir en el relato tanto las relaciones centro-periferia (áreas metropolitanas, Región Pampeana y/o resto del país, también como sitios diferenciados de las economías regionales o del interior) como las vinculaciones entre políticas públicas y consolidación de capitales extranjeros y/o nacionales.

2 Detrás de la deslocalización se *esconden* intereses políticos (desmovilizar, fragmentar y controlar a los movimientos sindicales de las tradicionales áreas industriales) y económicos (asegurar importantes tasas de ganancias a las empresas que reconviertan sus procesos). Detrás de tales propósitos, se presentan al electorado ideas que remiten a un pasado industrialista pero que no podría haberse reproducido en los términos de aquel presente (revolución productiva y salarizado).

3 Es posible identificar regímenes sectoriales vinculados a determinadas actividades industriales y a otras áreas de la economía. En tal aspecto, Lindenboim (1987, p. 74) enumera una serie de decretos de 1961 y 1969 enmarcados en la Ley 14.781/59 que fomentan actividades como la siderurgia, la petroquímica, la celulosa, la construcción de viviendas económicas, la minería, el comercio supermercadista y el aluminio. Todas estas variantes de promoción sectorial se hallaban vinculadas con la legislación sobre inversiones extranjeras (Ley 14.780/59 y otras reglamentaciones).

Indistintamente del momento histórico en el que se inscribieran, distintas políticas públicas nacionales fomentaron el desarrollo industrial y/o agroindustrial en áreas y sectores que se entendían problemáticos para lograr mejoras macroeconómicas y productivas. En tal sentido, desde por lo menos la década de 1950 es posible rastrear legislaciones que promocionaron tales actividades, aunque los actores beneficiados y los procesos a incentivar fueron modificándose junto con la concepción sobre el papel del Estado. Por lo tanto, bajo la concepción planteada se escogen cuatro legislaciones en donde se puede observar con detenimiento tales transformaciones: la Ley 14.222 de 1953, perteneciente al segundo gobierno de J. D. Perón; la Ley 14.780 de 1958 y la Ley 14.781 de 1959, nacidas en el gobierno de Frondizi; la Ley 20.560 de 1973, creada en el tercer gobierno de J. D. Perón; y, por último, la Ley 22.021 de 1979, surgida en el gobierno dictatorial de J. R. Videla. Todas ellas se vinculan con hitos en la política del país.

La Ley 14.222/53 brinda un marco a la radicación efectiva de capitales procedentes del extranjero,<sup>4</sup> aunque impone restricciones en el giro de utilidades al exterior (Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh, 1973, p. 75). Específicamente, se expresa que:

A partir de los dos años de la fecha en que la inversión extranjera haya sido inscrita en el registro mencionado en el Art. 5, el inversor tendrá derecho a transferir al país de origen utilidades líquidas y realizadas provenientes de la misma inversión hasta el 8% sobre el capital registrado que permanezca en el país, en cada ejercicio posterior anual (Ley 14.222/53, Art. 6°).

Esta restricción quedaría anulada en la Ley 14.780/58, promulgada en el auge del desarrollismo. En su Art. 4° expresa que:

Las inversiones que se autorizan en virtud de esta ley serán registradas al tipo de cambio de mercado libre y sus titulares podrán transferir al país de origen, por dicho mercado, las ganancias anuales líquidas y realizadas provenientes de dichas inversiones. La repatriación del capital no estará sometida a otras limitaciones que las que expresamente se hubieran establecido en oportunidad de aprobar la inversión (Ley 14.780/58, Art. 4°).

En la discusión parlamentaria que antecedió a las Leyes 14.222/53 y 14.780/58 se consideraba que el fomento del desarrollo económico nacional mediante inversiones extranjeras era un medio para acelerar el crecimiento. Ambas

4 Tan sólo entre 1958 y 1961, se autorizaron inversiones extranjeras por cerca de 400 millones de dólares, mientras que las derivadas de la promoción industrial sólo llegaron a 10 millones de dólares (Lindenboim, 1987, p. 69). Existen discrepancias acerca del monto de inversiones realizadas. Según Lindenboim, entre 1958 y 1961 se autorizaron 480 millones de dólares en inversiones extranjeras. Esta cifra difiere de los 407 millones que según Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh (1973, p. 83) se permitieron en un lapso aún más extenso (1958-1964).

legislaciones aluden a la necesidad de disminuir las importaciones e incentivar las exportaciones como modo de reducir la dependencia de divisas externas. Sin embargo, nótese que la falta de límite respecto del giro de utilidades al exterior en la Ley 14.780 pudo haber provocado mayores desequilibrios en la balanza de pagos porque la repatriación de capitales era irrestricta.

Junto con tales ambivalencias con respecto al destino y circulación de las utilidades, existen diferencias en cuanto al tratamiento legal de las radicaciones de capital extranjero.

Por un lado, en el Art. 1° de la Ley 14.222 se establece que:

Los capitales procedentes del extranjero que se incorporen al país para invertirse en la industria y en la minería, instalando plantas nuevas o asociándose con las ya existentes, para su expansión y perfeccionamiento técnico, gozarán de los beneficios que acuerda la presente ley (Ley 14.222, Art. 1°).

Por otro lado, existen “sutiles” modificaciones en el Art. 1° de la Ley 14.780 respecto del precedente:

Los capitales extranjeros que se inviertan en el país en la promoción de nuevas actividades productivas y en la ampliación y/o perfeccionamiento de las existentes, necesarias para el desarrollo económico nacional, gozarán de los mismos derechos que la Constitución y las leyes acuerdan a los nacionales (Ley 14.780, Art. 1°).

En primer lugar, mientras que la Ley de 1953 menciona a los “capitales procedentes del extranjero”, la de 1958 cita sólo a los “capitales extranjeros”. Aunque pareciera una simple abreviatura, esta última normativa excluye por omisión a los capitales argentinos depositados en el exterior. En segundo lugar, encontramos la cuestión del amparo jurídico. La primera Ley considera que los capitales procedentes del exterior gozarán de los beneficios de la misma, mientras que en la segunda se extienden los derechos de los capitales externos a los que otorgan la Constitución Nacional y la legislación en general a las empresas de capital nacional.

La equiparación del capital extranjero al capital nacional por medio de la legislación argentina no es más que una apariencia. En primer lugar, porque estamos ante capitales de diversa composición y magnitud. Y en segundo lugar, porque detrás de la legislación que posibilita el ingreso de capitales extranjeros pueden existir acciones tendientes a asegurar sus intereses.

En línea con lo antepuesto, es interesante destacar lo que las citadas legislaciones posibilitaban respecto del proceso productivo que iniciarían los capitales externos. El Art. 2° de la Ley 14.222/53, de Radicación de Capitales Extranjeros, establece que estos podrán ingresar al país bajo diferentes formas. Así, expresa que:

A los fines del artículo 1°, los capitales extranjeros podrán ingresar al país: a- bajo formas de divisas; b- bajo formas de maquinarias, equipos,

herramientas y otros bienes productivos necesarios para el desarrollo integral de la actividad a la que se dedicará el inversor (Ley 14.222, Art. 2°).

Del mismo modo, el Art. 2° de la Ley 14.780 estipula las formas en las cuales el capital externo podrá ser traído al país:

La incorporación de capital extranjero podrá efectuarse en divisas o en máquinas, equipos e instalaciones que aseguren el normal desenvolvimiento de las actividades a desarrollar y, concurrentemente, en repuestos, materias primas y otras formas de aportes por el plazo que en cada caso se determina [...] (Ley 14.780, Art. 2°).

En ambos artículos se menciona que se podían ingresar al país divisas o bienes como maquinarias o equipos que posibilitasen el desarrollo de la actividad del inversor. En los Antecedentes Parlamentarios de la Ley 14.222 se establece que las industrias que se radicaran en la Argentina importarían sus maquinarias, elementos para asegurar la instalación total de la planta, materias primas y repuestos necesarios para su normal funcionamiento. En el Art. 3° de la Ley 14.781 se va más allá pues:

[se estipula la] liberalización de derechos y adicionales aduaneros, para facilitar las importaciones –comprobación de destino–, de las maquinarias y equipos que la industria nacional no esté en condiciones de proveer (Ley 14.781, Art. 3°).

De la observación y análisis, surge que la Ley 14.222/53 y la Ley 14.780/58 tienen en común la preocupación por el origen del capital, por las formas a partir de las cuales este ingresará al país y por los modos en los que se repatriarán sus utilidades. Estas leyes, no está demás decirlo, resultan reales producto de su época. Distintos fueron los focos de atención que se pueden ver en décadas subsiguientes. Para desarrollar estos períodos se analizan dos leyes de la década de 1970.

A partir de dicha década, hay un debilitamiento de la centralidad estatal, puesto que el neoliberalismo en crecimiento cuestiona y logra retraer las funciones del Estado desarrolladas hasta la posguerra. Con el auge de las políticas vinculadas con la flexibilización laboral, se promueve una exacerbación del individualismo con el consiguiente quiebre de solidaridades,<sup>5</sup> marco lógico para conducir a una *reconversión industrial* que buscará central e implícitamente la dispersión o reducción de la conflictividad social y la consolidación del capital extranjero en la industria.

Las leyes seleccionadas para este período son la 20.560/73, de Promoción Industrial, y la 22.021/79, de Régimen Especial de Franquicias Tributarias.

5 Irrumpen nuevas formas de organización laboral; y los procesos de flexibilización y caída de leyes de protección al trabajador modifican las antiguas solidaridades de operación de los sindicatos y agrupaciones.

A diferencia de la legislación presentada anteriormente, en el caso de las leyes 20.560/73 y 22.021/79, no aparece una preocupación explícita por la balanza de pagos o por el desarrollo de industrias básicas. Son leyes que responden a dos formas impuestas en el accionar estatal.

En primer lugar, se destaca el interés en la inserción espacial de las actividades productivas como un elemento esencial para pensar el desarrollo industrial. Respecto de los objetivos regionales, se destacan:

Lograr la descentralización geográfica de actividades industriales, encauzando las nuevas inversiones, estimulando el traslado de las existentes y promoviendo la concurrencia industrial, principalmente de las básicas, hacia las áreas de desarrollo (Ley 20560/73, Art. 2°).

Establecer escalas progresivas de estímulo en función de la distancia relativa nacional de la región a promover (ibídem).

Nótese que la cuestión de la localización también se hace presente en el Art. 1° de la Ley 22.021/79:

Las explotaciones agrícola-ganaderas, ubicadas exclusivamente en las provincias de Catamarca y La Rioja...

Por su parte, la Ley 22.021/79 posee la pretensión explícita de incentivar la radicación de inversiones agropecuarias e industriales en zonas extrapampeanas a través de regímenes especiales de franquicias tributarias. Esta ley implicaba aplazar total o parcialmente el cobro del Impuesto a las Ganancias (así como el del que lo complementara o sustituyera) por 16 años, sin por ello percibir intereses.

Considerando lo antedicho, Lindenboim (1987, p. 11) entiende que las inversiones amparadas en legislaciones como las recién citadas agudizaron el proceso de concentración espacial (sobre todo cuando se trataba de radicaciones de capital extranjero) o no lograron quebrar su inercia. Entonces, podemos advertir que la preocupación por la “distribución” de las actividades productivas no necesariamente se plasmó en el logro de una desconcentración.

En segundo lugar y asociada con la dimensión espacial, se hace referencia a la seguridad nacional, es decir, que se vinculan las actividades productivas y su promoción según los requerimientos impartidos por el Ministerio de Defensa, el cual en su accionar alude a la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es así que en la legislación se establece que:

[Se pretende] apoyar especialmente las instalaciones industriales en las zonas de frontera, para consolidar el establecimiento y arraigo de la población (Ley 20.560/73, Art. 2°).

En todos los casos de explotaciones a instalarse en zonas de frontera o de seguridad, el proyecto deberá tener intervención y dictamen previo del Ministerio de Defensa (Ley 22.021/79, Art. 19, inc. c).

Este último artículo hace referencia específicamente a que los proyectos vinculados con industrias de defensa y seguridad nacional o con las que se instalen en zonas de frontera deben cumplimentar esta y otras legislaciones vigentes en ese momento.

Así como se hace explícita la cuestión de la seguridad nacional, también es posible percibir las diferentes percepciones inmanentes en las leyes 20.560/73 y 22.021/79<sup>6</sup> sobre quiénes son los actores en los cuales hace foco la intervención estatal. Se observa que en esta última legislación, aparece el Estado como subsidiario del capital a partir de desgravaciones impositivas. Distinto es el foco de atención en los Arts. 1° y 2° de la Ley 20.560/73:

Tendrán prioridad para el otorgamiento de los beneficios de esta ley las empresas que en su gestión y propiedad adopten formas de participación de sus técnicos empleados y obreros (Ley 20.560/73, Art. 1°).

La promoción industrial se realizará mediante la adopción de medidas de política económica orientadas en base a un criterio selectivo y programado, otorgando el apoyo estatal exclusivamente a aquellas unidades productivas que las necesidades del país determinen como fundamentales o prioritarias (Ley 20.560/73, Art. 2°).

Se señalan los propósitos que expresan el espíritu del Art. 2°:

- Alcanzar niveles adecuados de moderna tecnología en todas las ramas industriales y propender al desarrollo de una tecnología nacional que tienda a eliminar la dependencia del exterior.
- Armonizar los objetivos de promoción industrial con las necesidades socioeconómicas de la población: ningún beneficio a otorgarse si no se contemplan dichas necesidades.
- Reservar la promoción industrial únicamente para las empresas de capital mayoritario nacional.
- Apoyar la expansión y fortalecimiento de la media y pequeña industria.

6 Independientemente del origen del capital, el gobierno nacional, mediante desgravaciones impositivas, incentivó la reestructuración de actividades agroindustriales. Este es el caso de los cultivos de olivo –desarrollados sobre todo en Catamarca y La Rioja– en los que los impactos más evidentes comenzaron a percibirse a principios de la década de 1990, cuando entraron en producción más de 70.000 hectáreas con olivos que fueron implantados a partir de los beneficios de la Ley 22.021/79. Más allá de la magnitud, la aplicación de la Ley implicó una reconfiguración de la estructura productiva. En primer término, se desplazaron las principales producciones y procesamientos hacia las provincias beneficiarias de los diferimientos. En segundo lugar, se alteró la configuración de los actores debido a que la entrada en producción de nuevas plantaciones fue incentivada y organizada por grandes empresas extrasectoriales y/o extrarregionales que destinan la materia prima a la exportación. En contraposición, los pequeños productores tradicionales han sido subsumidos por los intereses de tales empresas. Considerando esta situación sectorial, cabe señalar que los beneficios de la devaluación efectuada desde 2002 colocó al sector de los grandes productores no sólo en mejores condiciones de aprovechar las posibilidades que brinda el mercado exterior, sino también de sustituir gran parte de la importación de aceite de oliva y de ampararse en el régimen de la Ley 22.021/79 y sus modificatorias para ampliar sus negocios (Lampreae, García y Vázquez Blanco, 2009).

Para concluir, en el caso argentino las iniciativas tendientes a la *reconversión* industrial en sus distintas formas de “promoción” han supuesto una adecuación del contexto global generado a partir de mediados de siglo (desarrollismo y neoliberalismo) en el que el incentivo básico fue, directamente o indirectamente, hacia la gran industria. Si bien estas concepciones cobraron su mayor vigor hacia finales de siglo, se sigue utilizando permanentemente la noción de *reconversión productiva* en las nuevas políticas sin la fuerza de los períodos señalados.

## LOS PROCESOS DE RECONVERSIÓN COMO POLÍTICAS: MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA

Existen dos experiencias significativas en la aplicación de políticas de *reconversión* productiva en procesos de integración regional: el caso del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el caso de la Unión Europea.

Hemos visto la diversidad de interpretaciones vinculadas con el concepto de *reconversión* según el país, la época y aun el idioma. Resulta por ello importante verificar o rastrear esta noción en experiencias de índole supranacional.

En la década de 1950 y en América Latina, el modelo de acumulación dominante era el de sustitución de importaciones que alentaba la creación de políticas proteccionistas dirigidas al mercado interno y a la defensa de los procesos de industrialización nacientes. Con estos fines, se reforzaba la capacidad de compra y crédito de los sectores populares pues se fortalecía la demanda de los productos manufacturados. En este contexto, el Estado tenía un rol protagónico como orientador y actor central del modelo de desarrollo y crecimiento de las economías. Los proyectos integradores desarrollados por las naciones latinoamericanas fortalecían su capacidad negociadora frente a las economías desarrolladas del resto del mundo. Se aspiraba a que los acuerdos de integración llevaran a la creación de un Mercado Común Latinoamericano y al desarrollo de planes nacionales, programas y proyectos en este marco. Sin embargo, en general, estas metas no se concretaron. Recientemente, en esta década del siglo XXI, las mismas parecen cobrar cierto vigor en el marco de nuevos objetivos para la región.

En la década de 1980 comienza a desbaratarse ese modelo de sustitución de importaciones. El mercado es ahora plenamente el orientador de las decisiones y el Estado queda relegado a un espacio operativo insignificante. Las economías se basan en abiertos flujos financieros y de intercambio internacional. El mercado mundial reemplaza al mercado interno y “las nuevas tecnologías de gestión y de producción fueron imponiendo, desde mediados de la década de los 80, grandes *reestructuraciones productivas* [...]” (Laurelli y Rofman, 1994, p. 225).

A principios de los 90, las condiciones del desarrollo y crecimiento económico latinoamericano habían cambiado. Los programas de *ajuste estructural* y de *reconversión* modificaron las realidades en los países de la región generando un aumento de la pobreza y de la desocupación. En este marco de profundas re-

estructuraciones, la “integración” fue pensada como una herramienta eficiente para acompañar el modelo económico y social dominante.

Uno de los instrumentos de integración regional entre países del continente americano lo constituyó, desde 1985, el MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El mismo es un proyecto que puso énfasis en las ventajas derivadas de la anulación de las trabas al comercio intrarregional. Las decisiones centrales se vincularon con las reducciones arancelarias. A raíz de estas “ventajas”, los grandes grupos económicos nacionales y transnacionales celebraron acuerdos de producción y de fusión y establecieron filiales en los países miembros. De este modo, los que tenían la capacidad de anticipación y, además, contaban con recursos para la inversión incrementaron su capacidad de acumulación. Mientras tanto, los pequeños y medianos productores de origen nacional poseían escasos o ningún tipo de apoyo para adaptarse a las nuevas exigencias y perdían su nivel de recursos. En su mayoría no contaban con las condiciones para poder afrontar los desafíos que supuso el MERCOSUR:

[...] entre las carencias que [aquellos] aducen existe la falta de asistencia técnica para la *reconversión*, la ausencia de información al día sobre las alternativas del comercio internacional, el temor a la competencia externa, especialmente la brasileña, y la dificultad de acceso a recursos tecnológicos de gestión y producción requeridos para la reestructuración productiva (Laurelli y Rofman 1994, p. 229).

Resulta así que ese modelo de integración regional imperante lograba beneficiar a unos pocos. Asimismo, los cambios en las relaciones productivas y sociales y la falta de regulación en el proceso de *reconversión productiva* llevaron a los trabajadores a una situación de inferioridad, de mayor y creciente explotación y expropiación.

Un ejemplo de reconversión en la región es el caso de una empresa metalmecánica brasileña. A pesar de haber sufrido un conjunto de transformaciones, esa empresa mantuvo un sistema productivo basado en los principios fordistas. Inició un proceso de innovación tecnológica que constaba de cambios puntuales sin que se generaran grandes modificaciones en la organización de la producción. Asimismo, se introdujeron equipamientos nuevos, pero las maquinarias continuaron siendo esencialmente de base electromecánica. A partir de estos cambios, logró aumentar su productividad y competitividad sin necesidad de llevar a la práctica una innovación más profunda en cuanto al equipamiento o a la organización del trabajo. Este es un caso emblemático de una empresa en la cual “las nuevas tecnologías son introducidas apenas en algunos puntos específicos [...] sin que esto signifique un abandono real de los principios fordistas de producción”. (Leite, 1995, p. 60). Pero existen evidencias de situaciones en las que se da la convivencia de diversas formas de adaptación al proceso de reconversión productiva.

El primer paso hacia la concreción de la Unión Europea, en la década de 1950, fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; este fue el inicio de lo que se podría caracterizarse como la unión económica y política de los países europeos para lograr una paz duradera, comunidad que finalmente fue creada con la integración de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En dicho decenio se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) (Unión Europea, 2009).

En la documentación oficial, se asocian los procesos de *reconversión* a través de los Fondos Estructurales.<sup>7</sup> Estos fondos se utilizan para “promover el desarrollo” de algunos de los países miembros de la Unión pues el objetivo que se persigue es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. De este modo, se destinan fondos a países que están en “situación de alerta” por el escaso nivel de inversión, por las tasas de desempleo superiores a la media, por la falta de servicios a las personas y a las empresas y por la precaria dotación de infraestructuras de base. Los Fondos Estructurales permiten respaldar el despegue de las actividades económicas, a través de la incorporación del equipamiento básico del que carezcan, adaptando y mejorando el nivel de formación de los recursos humanos y favoreciendo las inversiones en las empresas. En los Estados miembros beneficiarios de la ayuda transitoria se ejecutaron 96 programas, elaborados por las autoridades nacionales y regionales con el concurso de la Comisión Europea (ibídem).

En cuanto a estos fondos para la reestructuración industrial, la Unión Europea (2009) hace hincapié en que se debe:

- Tener en cuenta las pérdidas de empleo frecuentes en numerosos sectores como el textil, el carbón o la siderurgia, y también en algunos sectores de servicios.
- Considerar que, cuando estos sectores se encuentran concentrados geográficamente, las consecuencias pueden ser graves para la economía local y regional y se requerirá el desarrollo de nuevas actividades y la recalificación de los trabajadores que han perdido sus empleos.
- Fomentar la diversificación económica; es decir, se debe tener en cuenta la distribución de la actividad en las diferentes partes de la Unión Europea.

Los Fondos Estructurales no sólo se dirigen a los países o regiones sino que también las pequeñas y grandes empresas pueden recibirlos a través de ayudas de índole financiera, incentivos a la formación y a la innovación o apoyo a la creación y al desarrollo de las empresas. En definitiva, la Unión Europea destina estos fondos a los países que se encuentran en “situación de alerta” para aumentar la cohesión económica y social, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como el desarrollo equilibrado del territorio.

7 Mientras que la operación de “subsidios” era considerada la peor política para el desarrollo de las economías, las políticas de los Fondos Estructurales operaban desde una concepción profundamente subsidiaria.

### ... PARA NO CONCLUIR

Exponer y desarrollar una serie de ideas que se consideraron relevantes abre un espacio que, de alguna manera, permitiría fomentar un posterior debate en torno a ellas.

En primer lugar, hemos encontrado una diversidad de definiciones y políticas públicas relativas a la *reconversión* productiva, que se revela, entonces, como una noción polisémica desarrollada al calor de la crisis de los Estados de bienestar<sup>8</sup> en los países centrales desde la década de 1970, aunque sus ideas básicas (transformación de procesos productivos para asegurar la acumulación de capital) pueden rastrearse en definiciones y propuestas bastante anteriores.

En segundo término, cualquiera sea el idioma que consultemos, la noción de *reconversión* se liga con el empleo y con el sector industrial. Es de suponer que la multiplicidad de variables que emplean distintas definiciones tiene que ver con las posturas ideológicas que permean el accionar estatal en diferentes momentos históricos. Tales posicionamientos definen actores ganadores y perdedores, es decir, las consecuencias posibles y previsibles de otra Caja de Pandora...

En tercer lugar, y vinculado con lo antedicho, las legislaciones analizadas se anclan en momentos históricos, atravesados por discusiones acerca de cuál es la estrategia “correcta” que un Estado Nación debe llevar adelante para asegurar un proceso virtuoso de “desarrollo”. El resultado de tales debates es temporalmente variable: algunas veces son hegemónicas las ideas “nacionales y populares”, mientras que en otras oportunidades predominan las visiones conservadoras. El resultado de la “batalla de las ideas” se plasma finalmente en documentos, proyectos y legislaciones con efectos concretos.

Por último, dado que este documento ha intentado plantear una discusión acerca de la relación entre nociones y políticas públicas, se considera necesario destacar el actual contexto argentino. A partir de 2002 se abren nuevas perspectivas acerca de quiénes serán los actores productivos promovidos por las políticas públicas. Las mismas dejan entrever la alternancia de complementaciones, competencias y conflictos entre los actores que pretenden un lugar hegemónico para concretar sus perspectivas. Como sucede con los significados y las políticas gubernamentales relativos a la *reconversión productiva*, es posible pensar que generalmente los discursos políticos y las acciones públicas se “sirven” de ciertas nociones. Sólo el tiempo develará qué hay de mito y qué de realidad en cada una de ellas.

8 En América Latina, el Estado, más que como Estado de Bienestar, podría definirse como “incierto garante de la supervivencia”. Además, la definición de este tipo de Estado obedece a la experiencia de países centrales, aunque desde algunos círculos académicos se lo intentó asimilar a una situación tan distinta como es la de nuestro continente.

## BIBLIOGRAFÍA

BRUNET, Roger, R. FERRAS y H. THÉRY (1998), *Les Mots de la Géographie. Dictionnaire critique*, París, Reclus, La Documentation Française, 1998, p. 419.

CIMILLO, Elsa, Edgardo LIFSCHITZ, Eugenio GASTIAZORO, Horacio CIAFARDINI y Mauricio TURKIEH (1973), *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo, Colección Economía y Sociedad.

LAMPREABE, Florencia, Ariel GARCÍA y Juan Manuel VÁZQUEZ BLANCO (2009), “El circuito olivícola en el NOA. Situaciones y perspectivas tras la transformación incentivada por los diferimientos impositivos”, en JUAN ROCCATAGLIATTA (comp.), *Región Noroeste. Competitividad y Cohesión Social*, Buenos Aires, Ed. Docencia (en prensa).

LAURELLI, Elsa y Javier LINDENBOIM (1991), “Reestructuración de los mercados mundiales y transformación del territorio. Realidades y utopías en América Latina”, en *Cuadernos del CEUR*, n° 30, Buenos Aires, CEUR.

LAURELLI, Elsa y Alejandro ROFMAN (1994), “Políticas de integración: La construcción de una respuesta frente al desafío”, en P. CICCOLELLA y otros (comp.), *Integración Latinoamericana y Territorio*, Buenos Aires, Instituto de Geografía, UBA-CEUR.

LEITE, Marcia de Paula (1995), “Modernización tecnológica y calificación”, en María Antonia GALLART (coord.), *La Formación para el Trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, Buenos Aires, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y UNESCO-OREALC, *Lecturas de Educación y Trabajo* n° 4.

LINDENBOIM, Javier (1987), “Desarrollo Regional y leyes promocionales”, en *Informes de investigación del CEUR*, n° 5, Buenos Aires, CEUR-PISPAL.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1953), *Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.

**Otras fuentes**

*Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2009. Disponible en: <http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx>

*Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 2005.

*Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*, Madrid, Larousse Editorial, 2007.

*Enciclopedia Larousse*, 2009. Disponible en: <http://www.larousse.fr/encyclopedie/#larousse/66380/11/reconversion>.

*Pocket Oxford-Hachette French Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1984), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, vigésima edición.

----- (2001), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, vigésima segunda edición. Disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=reconversión](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=reconversión)

UNIÓN EUROPEA (2009). Disponible en:  
<http://europa.eu/abc/history>  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis\\_del\\_petr%C3%B3leo\\_de\\_1973](http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_del_petr%C3%B3leo_de_1973)  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Europa](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Europa)  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad\\_Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Europea)  
<http://europa.eu/abc/history>

WIKIPEDIA (2008), “Reconversión industrial”. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Reconversi%C3%B3n\\_industrial&oldid=21541205](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Reconversi%C3%B3n_industrial&oldid=21541205).  
 Fecha de consulta: 24/02/2009.

WORD REFERENCE (2009), “Conversion”. Disponible en: <http://www.wordreference.com/definicion/conversi%C3%B3n>.

SAPPIENS (2009). Disponible en: <http://www.sappiens.com/castellano/glosario.nsf/0/b3fa52bcc004db10025688800097304!OpenDocument&Click=>

## PALABRAS CLAVE

RECONVERSIÓN PRODUCTIVA  
 GLOSARIO  
 TECNOLOGÍA  
 GESTIÓN

## KEY WORDS

PRODUCTIVE RESTRUCTURING  
 GLOSSARY  
 TECHNOLOGY  
 MANAGEMENT

## RESUMEN

Los procesos de articulación de escalas –tanto local como regional y transnacional– impuestos, de una manera u otra, por la mundialización hacen surgir nuevos contenidos materiales, económicos, sociales y políticos que se manifiestan en nuevas formas de territorialización.

Cadenas productivas que incluyen asociaciones diversas a las tradicionales, redes de transportes, aplicación constante de nuevas tecnologías de información y comunicación producen, en los nuevos territorios, prácticas sociales que van caracterizando el inicio de este siglo.

El tiempo y el espacio que acortan sus distancias y se redefinen hacen que el momento sea propicio para indagar sobre los impactos de los nuevos intereses, las nuevas estrategias de integración y de competencias y el potencial de transformación en el espacio regional. En este sentido, la complejidad actual de las orientaciones que puedan darse las organizaciones sociales, económicas, políticas y locales en los territorios sensibles a los imperativos de la mundialización –más allá de los objetivos de la integración comercial– exige la reflexión y elaboración de marcos conceptuales capaces de explicar estas respuestas, de identificar las variables analíticas más significativas de su dinámica y de formular escenarios alternativos. Consecuentemente, resulta imperativo reflexionar en torno al uso de palabras que históricamente han asumido variadas acepciones y han ido definiendo, hasta la actualidad, tanto los procesos en la actividad productiva como los lineamientos de las acciones de planificación asociadas. De este modo, será posible integrar verdaderos “glosarios” con aquellos términos esencialmente polisémicos, simbólicamente representantes de épocas y contextos.

La noción de *reconversión* adquiere legitimidad en el marco de un modelo económico que se vuelve hegemónico y que logra consensos. Sin embargo, detrás de su significado ambiguo, se esconden ideas perversas, es decir, contrarias a los intereses de las mayorías. Es difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redundaría en mejoras sociales; pero, al amparo de una noción imprecisa, pueden ocultarse objetivos que sólo benefician a las minorías o incluso es posible que coexistan significados contrarios y hasta contrapuestos.

## ABSTRACT

The processes of joint of scales, both local and regional and transnational, imposed, by some means or another, for the mundialización, make arise new material, economic, social and political contents that demonstrate in new forms of territorialización. Productive chains that diverse associations include to the traditional ones, networks (nets) of transport, the constant application of new technologies of information and communication produce in the new territories social practices that they are characterizing the beginning of this new century. The time and the space that their distances shorten and they to themselves are redefined do that the moment is propitious to investigate on the impacts of the new interests, the new strategies of integration and of competitions and the potential of transformation in the regional space. In this respect, the current complexity of the orientations that there could give them the social, economic, political and local organizations in the territories sensitive to the imperatives of the mundialización –beyond there of the aims (lenses) of the commercial integration– demands the reflection and production (elaboration) of new conceptual frames, capable of explaining these answers, of identifying the most significant analytical variables of his (her, your) dynamics and of formulating alternative scenes (stages). Consistently, it (he) turns out to be imperative to think concerning (around) the use of words that historically have assumed varied meanings, defining processes up to today so much, in this case, in the productive activity as (like) in the associate actions (shares) of planning. This way to manage to integrate (repay) real “glossaries” with those essentially polysemic terms (ends), symbolically representatives of epochs and contexts.

The notion of restructuring acquires legitimacy in the frame of an economic model who becomes hegemonic and achieves consensuses, nevertheless, behind his (her, your) ambiguous meaning they hide perverse ideas, that is to say, opposite to the interests of the majorities. It is difficult to be opposed to an offer of change, of transformation that would redound to social improvements, nevertheless, behind a vague notion they can hide aims (lenses) only beneficial for the minorities or even to enclose opposite meanings and up to (even) opposite.