

Los resultados de la política de promoción industrial en el Chaco (1974-1994)

CARLINO Alicia
lichicarlin@hotmail.com
UNNE

CARRÍO Moira
mcarrio@eco.unne.edu.ar
UNNE

MARQUES Ana Paula
ap_marks10@yahoo.com.ar
IIGHI-CONICET/UNNE

Resumen. Desde su poblamiento, la estructura productiva chaqueña se encontraba conformada principalmente por el sector primario. Inicialmente se destacaba la extracción del quebracho y más adelante la producción de algodón. Pero a mediados del siglo XX, coincidiendo con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, la economía chaqueña entró en una fase de declinación en los indicadores económicos y sociales.

En el marco de una estrategia nacional de desarrollo, el rol de las políticas públicas para promover el sector industrial adquirió relevancia en un intento por revertir la tendencia de los indicadores económicos. De esta forma, las leyes de promoción industrial fueron una constante herramienta para fomentar la actividad industrial. En particular, el marco legal emergente de la Ley N° 20.560 incentivó a que empresas de diferentes ramas presentaran proyectos de radicación industrial en el Chaco.

El presente trabajo intenta responder los siguientes interrogantes: ¿Cuáles han sido los instrumentos de política económica utilizados por el Estado para promover el sector industrial? ¿Qué factores estratégicos han sido ponderados por las empresas para radicarse en el Chaco? ¿Qué impacto han tenido estos instrumentos en la ampliación de la fuerza motriz, índices de ocupación, volumen de inversión? ¿Qué posibilidades de competir en el comercio internacional tenían estas empresas? ¿Cuáles fueron las causas de la pérdida de las políticas promocionales? ¿Qué pasó al interior del sector una vez que desaparecieron los instrumentos de promoción?

En función de ello la ponencia tiene como objetivo dar cuenta de los resultados de la política de promoción industrial en la provincia del Chaco. El periodo bajo análisis es el decenio comprendido entre 1974 y 1994.

El sistema de promoción industrial. Análisis comparativo de la Ley 20.560 y la Ley 21.608

En el marco de una estrategia nacional de desarrollo, el gobierno del Tercer Peronismo intentó revalorizar a las provincias más pobres del país. De hecho, el proceso de construcción del régimen de promoción industrial se inició con un acto político de trascendencia: el “Acta de Reparación Histórica para las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis”. El mismo se firmó con la intención de revertir el abandono que habían tenido estas provincias. Se consideraba que las mismas habían contribuido a las gestas libertadoras y la organización del país. Mediante este Acta se procuraba un reconocimiento público y arbitrar los instrumentos necesarios para promover el crecimiento (Vaca & Cao, 2006).

Otra cuestión vinculada a las políticas de promoción, se relacionaba con la búsqueda del desarrollo de las regiones más rezagadas del país. Tras un diagnóstico del sector manufacturero, se elaboró un proyecto de ley que tenía por objetivo estimular la radicación de industrias en las provincias más pobres. Si bien ya se habían instituido otros regímenes de promoción los mismos eran de carácter sectorial. En este sentido, el proyecto de lo que posteriormente sería la Ley 20.560 combinaba mecanismos promocionales con preferencias de acuerdo a la localización. La ley fue sancionada el 14 de noviembre de 1973, y derogó a la ley 19.904 aprobada durante el gobierno de la Revolución Argentina.

Nuestra provincia se vio particularmente favorecida por el régimen derivado de la Ley 20.560 ya que la economía chaqueña ingresó a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta en una crisis de estancamiento vinculada a la fase de declinación de

la industria textil nacional, propia del modelo sustitutivo en su primera etapa. A partir de entonces, los diferentes gobiernos buscaron implementar políticas que permitieran superar las dificultades de una economía basada en el monocultivo algodonero.

En el intento por reducir la tasa de desempleo y mejorar la distribución del ingreso, el gobierno nacional entendió que el estímulo al sector industrial resultaba fundamental. El mismo se apoyaría, por un lado en la concreción de grandes proyectos y la puesta en marcha de programas y planes sectoriales y por otro lado, en la sanción de un conjunto de leyes de fomento a la empresa nacional (CEPAL, 1984). Dentro de este conjunto de leyes se encontraba el nuevo régimen de promoción industrial a que hacemos referencia, la Ley 20.560/73. Este sistema de promoción industrial planteaba una serie de objetivos no contemplados en los regímenes promocionales anteriores. Entre los objetivos generales de la ley se destacaban: el carácter nacional de los capitales a favorecer, la modernización tecnológica y la armonización de los objetivos de la promoción con las necesidades económicas de la población. Los objetivos regionales estaban explicitados de la siguiente forma:

- a) Lograr la descentralización geográfica de actividades industriales;
- b) Apoyar especialmente las instalaciones industriales en las zonas de frontera;
- c) Establecer escalas progresivas de estímulo en función de la distancia y de la importancia relativa nacional de la región o sector a promover;
- d) Desarrollar actividades industriales en complementación y apoyo con países limítrofes

cuando razones geo-económicas lo hagan conveniente;

- e) Lograr una adecuada complementación con los regímenes locales de promoción;
- f) Contribuir a alcanzar niveles crecientes de ocupación de mano de obra industrial, especialmente en las áreas de menor desarrollo económico;
- g) Incentivar las inversiones en industrias que den lugar a un máximo aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en zonas de origen (Ley 20.560, art. 2).

Además, este régimen prohibió la instalación de nuevas actividades industriales en Capital Federal, y se excluía de todos los beneficios a las empresas radicadas en un radio de 60 kilómetros circundante a ella (Ley 20.560, arts. 8 y 9). En el caso de que se produjesen nuevas radicaciones en las zonas prohibidas, la ley creaba un impuesto del 50% sobre las inversiones destinadas a las instalaciones (Ley 20.560, art. 10).

En el marco de esta Ley, se facultaba al Poder Ejecutivo con los siguientes instrumentos promocionales:

- Aportes estatales directos mediante “certificados de promoción industrial” a empresas con 100% de capital nacional, excluyentes con beneficios tributarios excepto en los regímenes regionales.
- Participación estatal en el capital de las empresas promocionales.
- Créditos con interés y condiciones preferenciales.
- Avales del Estado para la obtención de créditos del exterior para la importación de bienes de capital no producidos en el país.
- Exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos por períodos determinados con una duración de hasta 10 años.
- Facilidades para la provisión de insumos o servicios por parte del Estado, y precios y tarifas oficiales preferenciales.
- Asistencia tecnológica.
- Exención y/o reducción de derechos de importación de bienes de capital no fabricados en el país, o fabricados en condiciones más desfavorables de calidad o plazos de entrega (Consejo Federal de Inversiones, 1986).

En conjunción con un programa nacional de desarrollo, este paquete de medidas buscaba incentivar la radicación industrial de capitales nacionales en las provincias más rezagadas del país. De esta forma se lograría la descentralización geográfica al mismo tiempo se evitaría la migración interna desde las regiones periféricas hacia los grandes centros industriales. Asimismo, se revertiría la tendencia negativa de los indicadores sociales y económicos de las provincias más atrasadas.

El sistema promocional derivado de la Ley 20.560 determinó que la autoridad de aplicación fuese el Ministerio de Economía. Se lo facultaba a éste para seleccionar las empresas industriales que cumplieren con los requisitos tendientes al logro de objetivos fijados por la ley (Ley 20.560, art. 20).

Además de la Ley de Promoción Industrial (20.560), es importante tener en cuenta el conjunto de normas que se sucedieron. En particular, aquellas que beneficiaron a nuestra provincia: el Régimen de Promoción Regional (Decreto 922/1973) y el Régimen de promoción regional para Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y Departamentos 9 de Julio, Vera y General Obligado (Decreto 575/1974). En el Decreto 922/1973 se delimitaban dos zonas de promoción, con beneficios diferenciales en función de su grado de desarrollo relativo. En el Decreto 575/1974 se explicitaban la rama de industrias a promover dividida en seis grandes grupos:

I. Industrias forestales y celulósicas: 1. Aserradero integrado verticalmente; 2. Madera aglomerada.; 3. Maderas compensadas; 4. Maderas en láminas; 5. Muebles y accesorios; 6. Viviendas de madera; 7. Aberturas, carpintería de obra; 8. Carbón de leña y briquetas; 9. Secado de madera para estacionamiento rápido; 10. Impregnación; 11. Cajones; 12. Muebles de mimbre y caña; 13. Manufactura de madera en general; 14. Proteínas por fermentación; 15. Destilación seca; 16. Pasta química y semiquímica de madera; 17. Pasta mecánica; 18. Papeles varios y cartones.

II. Industrias alimenticias y derivados de productos animales y vegetales: 1. Industria; 2. Soja; 3. Industrias diversas procesadoras de productos animales y vegetales.

III. Industrias de productos minerales: 1. Cal, cemento y piedra para construcción; 2. Cerámica roja; 3. Fábricas envases de vidrio; 4. Arcilla expandida; 5. Premoldeado de cemento; 6. Arrabio para fundiciones a partir de minerales de la región; 7. Industrialización de la laterita; 8. Industrialización de los minerales de titanio.

IV. Fabricación de productos metálicos: 1. Máquinas agrícolas y forestales y sus accesorios; 2. Acoplados, remolques y semirremolques; 3. Construcciones, aberturas y estructuras metálicas; 4. Fabricación de molinos; 5. Muebles metálicos; 6. Fundición de piezas de hierro, acero y aleaciones en general, coladas; 7. Fabricación de equipos y productos metálicos a ser utilizados para la Industria regional.

V. Industria química: 1. Gas carbónico; 2. Elaboración de otros productos y sustancias químicas diversas con materia prima local; 3. Industrias químicas que utilicen el tanino como materia prima y los subproductos del quebracho colorado; 4. Furfural; 5. Colorantes vegetales.

VI. Envases en general: 1. Elaboración de envases destinados a la producción regional, incluida la impresión de rótulos.

El marco normativo resultante de la Ley 20.560 dio origen a la presentación de numerosos proyec-

tos de radicación industrial en el Chaco. El aprovechamiento de los recursos naturales, la localización geográfica y los incentivos derivados de la misma, fueron los principales factores ponderados por las empresas que decidieron radicarse en nuestra provincia.

Como puede visualizarse en la Tabla N° 2 los proyectos aprobados para nuestra provincia en su mayoría están relacionados con la explotación de materias primas de la región. En particular, el aprovechamiento del algodón, la madera y el carbón vegetal.

Entre los proyectos de mayor envergadura que solicitaron los beneficios de la promoción industrial en nuestra provincia, pueden mencionarse: Noblex Chaco S.A. (Electrónica), Mides S.A. (Textil), Tamet (Siderúrgica), Supercemento (Construcción) y Cía Fabril Financiera S.A. (textil).

Con respecto a la creación de puestos de trabajo, los resultados de la comparación de los datos del

Censo Económico de 1974 con la cantidad de empleo generado por los proyectos promocionados son contundentes. El análisis demuestra que las provincias más beneficiadas fueron San Luis con un incremento del 58,93% de la tasa de empleo y Chubut con un incremento del 51,05% respectivamente.

Para el caso de la provincia del Chaco, el incremento en la tasa de empleo sería de un 14,24% ya que según el Censo Económico de 1974 el personal ocupado por el sector industrial era de 15.737 y con los proyectos promocionados ascendería a 17.979 empleados.

El estudio de los proyectos aprobados por año muestra datos significativos. En este sentido, siguiendo la tendencia y el impulso de la Ley 20560, nuestra provincia se vio especialmente favorecida con la aprobación de proyectos por un monto de U\$S 91.831.243 en el año 1977. El gobierno militar de entonces, sumaba una intencionalidad política al sistema de promoción, persiguiendo la descentralización de los trabajadores industriales, y evitando la con-

Tabla N° 1. Proyectos aprobados por provincia en U\$S

Provincia	Personal ocupado en la industria según censo 1974	Personal a ocupar en proyectos promovidos Ley 20560	%
Buenos Aires	680.718	596	0,08
Catamarca	2.052	385	18,76
Córdoba	123.249	1.518	1,23
Corrientes	9.580	467	4,87
Chaco	15.737	2.242	14,24
Chubut	10.329	5.273	51,05
Entre Ríos	23.673	2.322	9,81
Formosa	4.116	369	8,96
Jujuy	15.120	169	1,12
La Pampa	4.388	780	17,77
La Rioja	1.848	41	2,22
Mendoza	44.721	287	0,64
Misiones	16.273	1.583	9,73
Neuquen	2.693	586	21,76
Río Negro	9.133	443	4,85
Salta	12.992	995	7,66
San Juan	8.451	2.033	24,05
San Luis	4.680	2.758	58,93
Santa Cruz	1.481	187	12,63
Santa Fe	145.596	800	0,55
Santiago del Estero	6.836	529	7,74
Tierra del Fuego	581	86	14,80
Tucumán	42.291	1.287	3,04
Capital Federal	338.683		
Total	1.525.221	25.736	1,69

Fuente: Consejo Federal de Inversiones (1989), Estudios y Proyectos. Evaluación de los Proyectos de Promoción industrial 1958-1984.

(1)Empresas sin dato: 21

(2)Empresas sin dato: 1

Tabla N° 2. Proyectos aprobados por código CIU en la provincia del Chaco

Actividad	Código CIU	Miles de u\$s (31/12/82)
Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	311	7.582
Fabricación de textiles	321	78.417
Industria de la madera y productos excepto muebles	331	4.907
Fabricación de muebles y accesorios, excepto los metálicos	332	834
Fabricación de sustancias químicas industriales	351	7.516
Fabricación de otros productos químicos	352	571
Industrias básicas de hierro y acero	371	19.303
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	381	215.323
Construcción de maquinaria, aparatos accesorios y suministros eléctricos	383	6.658
Construcción de materiales de transporte	384	2.876
Total		128.664

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Inversiones (1989).

centración de los mismos en la zona metropolitana del país.

La tabla N° 4 muestra la tendencia ascendente del Chaco en la asignación de montos para proyectos industriales. En el año 1974 representaba el 5,25% del total asignado pasando al 7,76% en 1977. “El monto más importante se adjudicaba a la fabricación de productos metálicos a excepción de maquinarias y equipos; en segundo lugar a la fabricación de textiles; y en tercer lugar a industrias básicas de hierro y acero” (Carlino & Torrente, 2004: 9).

El sistema promocional instituido por la Ley 20.560 mantuvo vigencia hasta julio de 1977 cuando fue íntegramente reformulada por la Ley 21.608. El gobierno del Proceso de Reorganización Nacional transformó a la promoción industrial en un instrumento de reconversión capitalista y de relocalización fabril en áreas alejadas de las ciudades de mayor turbulencia política (Vaca & Cao, 2006). En realidad, la nueva política económica resultaba contradictoria con las pautas de desarrollo propuestas hasta entonces. La estrategia aperturista y eficientista del gobierno de facto demandaba el reemplazo de la Ley 20.560 por una nueva normativa compatible con el programa económico instituido a partir de 1976. De hecho, el artículo 1 de la Ley 21.608 estableció como objetivo principal “promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de la empresa privada en este proceso”. En este sentido, se buscaba:

- 1) Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país;
- 2) Fomentar la mejora de la eficiencia de la industria;
- 3) Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera;
- 4) Impulsar el desarrollo de industrias necesarias para la seguridad y defensa nacional;

- 5) Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.

Al mismo tiempo, las medidas de carácter promocional de la Ley 21.608 resultaban más limitadas que las ofrecidas por el régimen anterior, entre las cuales se encontraban:

- a) Exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos y amortizaciones aceleradas de bienes de uso, por períodos determinados, en forma total o parcial;
- b) Exención o reducción de derechos de importación sobre bienes de capital y sus repuestos cuando no se fabriquen localmente o cuando los que se fabriquen en el país no cumplieran condiciones de calidad, de plazos de entrega o precios razonables;
- c) Facilidades para la compra, locación o comodato de bienes del dominio del Estado;
- d) Establecimiento de restricciones temporarias a la importación de bienes similares a los que se prevea producir;
- e) Determinación, modificación o exención total o parcial de los derechos de importación para los insumos de los bienes a ser producidos;
- f) Fijación de derechos de importación a mercaderías similares a los bienes que se produzcan como consecuencia de la actividad promovida, tendiendo a establecer escalas decrecientes de protección que estimulen el aumento de productividad y eficiencia del sector industrial correspondiente (art. 4).

Como se señaló anteriormente este conjunto de incentivos resultaba más limitado que el proveniente del régimen anterior. Asimismo, se condicionó el otorgamiento de los beneficios arancelarios y fiscales a un límite anual global incorporado a la Ley de Presupuesto (CEPAL, 1984). La capacidad inductora que podría derivarse de esta ley se vio aún más

Tabla N° 3. Efectos sobre el empleo

Provincia	Cantidad	Empresas nuevas	Empresas existentes	Sin especificar	Total
Buenos Aires	7	211.030.524	19.379.949	23.556.141	230.410.473
Catamarca	3	110.147.937	-	491.107	133.704.078
Córdoba	15	765.722.563	11.538.914	27.715.640	777.752.584
Corrientes	12	10.663.857	27.103.690	-	65.483.187
Chaco	15	109.174.183	19.490.390	-	128.664.573
Chubut (1)	52	177.681.893	33.582.719	-	211.264.612
Entre Ríos (2)	25	249.295.308	13.914.418	-	263.209.726
Formosa	4	104.905.252	1.986.927	-	106.892.179
Jujuy	3	31.262.708	-	-	31.262.708
La Pampa	7	44.495.630	-	-	44.495.630
La Rioja	1	583.888	-	-	583.888
Mendoza	6	6.906.654	5.438.235	-	12.344.889
Misiones	9	1.901.684.126	-	-	1.901.684.126
Neuquén	9	49.088.056	-	-	49.088.056
Río Negro (2)	13	19.482.631	10.488.193	-	29.970.824
Salta	11	12.279.543	4.404.344	-	16.683.887
San Juan	6	62.665.924	11.386.665	-	74.052.589
San Luis	15	122.531.833	-	-	122.531.833
Santa Cruz (2)	2	3.264.943	-	-	3.264.943
S. del Estero	12	14.934.690	373.160	-	15.307.850
Santa Fe	11	50.990.410	1.065.473	-	52.055.883
T.N.T.F	1	85.260.635	-	-	85.260.635
Tucumán	15	328.991.509	19.055.435	-	348.046.944
Total	254	4.473.044.697	179.208.512	51.762.888	4.704.016.097

Fuente: Consejo Federal de Inversiones (1989), Estudios y Proyectos. Evaluación de los Proyectos de Promoción industrial 1958-1984.

limitada con la suspensión en 1980 del beneficio de desgravación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los bienes producidos. Cabe señalar que este beneficio era remarcado por los empresarios como el principal aliciente para los inversionistas, por lo que demás está decir que la suspensión representó dificultades económicas para el sector manufacturero.

A diferencia de la Ley 20.560, el nuevo régimen estableció que también los inversores extranjeros podían solicitar los beneficios de la promoción industrial (Ley 21.608, art. 6, inciso d). A su vez, la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía fue designada como autoridad de aplicación (Ley 21.608, art. 8).

Si bien no se pretende realizar un exhaustivo análisis comparativo entre ambas leyes de promoción industrial, resulta necesario destacar las diferencias más significativas a modo de comprender los objetivos implícitos y concepción económica de ambos regímenes.

En esencia, el marco regulatorio de la Ley 21.608 fue utilizado por el Estado para desconcentrar a los trabajadores industriales de las zonas más agitadas por la actividad política. A su vez, el nuevo sistema de promoción industrial se basó en concepciones compatibles con la lógica aperturista y eficientista del gobierno de facto.

Sin embargo, la política que más perjudicó al sector industrial de la región fue la sanción de los regímenes especiales para algunas provincias. Considerando el Acta de Reparación Histórica firmado en 1973, el gobierno de facto sancionó la Ley 22.021/79 de promoción especial para La Rioja y la Ley 22.702/82 de promoción especial para Catamarca y San Luis. También se sancionó la Ley 22.973/83 de promoción para San Juan. Además, debe tenerse en cuenta el régimen de promoción al Territorio Nacional de Tierra del Fuego derivado de la Ley 19.640/72. En todos los casos la autoridad de aplicación de estos regímenes regionales eran los respectivos gobiernos provinciales. En todas estas leyes se dispuso una amplia gama de beneficios tributarios entre los que se destacaban:

- El diferimiento del pago del impuesto a las ganancias para los inversionistas, al valor agregado, así como al capital y al patrimonio neto por hasta el 75% de los aportes de capital declarados,
- La liberación (para la firma promocionada) del pago del IVA sobre las compras y las ventas,
- La exención del pago del impuesto a las ganancias (Azpiazu & Schoor, 2010).

El hecho de que la autoridad de aplicación de estos regímenes especiales fueran los respectivos

Tabla N° 4. Proyectos aprobados por provincia y por año (en U\$S)

Provincias	1974	1975	1976	1977
Buenos Aires	11.779.573	46.313.782		172.317.118
Catamarca		109.767.673	23.556.141	380.264
Córdoba		726.203.583		51.549.001
Corrientes	82.603	30.672.560	1.230.600	33.497.414
Chaco	827.919	20.502.794	15.502.617	91.831.243
Chubut		75.046.634	14.728.848	121.489.130
Entre Ríos		10.630.273	13.202.646	239.376.807
Formosa		1.986.927	22.120.824	82.784.428
Jujuy		2.374.558		28.888.150
La Pampa		14.819.037		29.676.593
La Rioja		583.888		
Mendoza		2.915.118	3.359.436	6.070.335
Misiones		1.151.938	1.867.587.040	32.945.148
Neuquén		4.391.922	14.307.034	30.389.100
Río Negro		8.432.420	10.276.647	11.261.757
Salta		1.624.486	6.348.971	8.710.430
San Juan	1.306.383		30.710.958	42.035.248
San Luis		1.839.210	28.431.943	92.260.680
Santa Cruz		3.264.943		S/d
S. del Estero	1.774.289	4.141.994	6.988.247	2.403.320
Santa Fe		4.650.313	43.486.132	3.919.438
Tierra del Fuego				85.260.635
Tucumán		15.301.386	316.868.804	15.876.754
Total	15.770.767	1.086.615.439	2.418.706.888	1.182.923.003

Fuente: Consejo Federal de Inversiones (1989), Estudios y Proyectos. Evaluación de los Proyectos de Promoción industrial 1958-1984.

gobiernos provinciales colocó en una posición ventajosa en relación al resto de las provincias. Dicho de otra forma, los gobiernos provinciales concedían beneficios tributarios de carácter federal favoreciéndose además, en el aumento de la oferta laboral y un mayor nivel de actividad en las respectivas provincias (Azpiazu & Schoor, 2010). Los resultados estructurales de estos regímenes especiales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Presencia determinante de aquellas radicaciones derivadas del traslado, previa fragmentación, de procesos productivos preexistentes en otras zonas geográficas del país;
- Consolidación del poder oligopólico de complejos empresariales vía integración vertical y/o horizontal;
- Peso significativo de aquellas industrias de ensamblaje;
- Escasa complejidad de los procesos productivos y requerimientos mínimos de mano de obra calificada, ínfima demanda de insumos en el ámbito

local y escaso aprovechamiento de los recursos zonales;

- Nula exportación de los productos de las firmas promocionadas;
- Preeminencia del capital no local (Azpiazu & Schoor, 2010).

Dado que el tipo de motivación que justificó la mayoría de los emplazamientos industriales (la elusión fiscal), convirtió a éstos en absolutamente dependientes del mantenimiento de la promoción industrial. Cuestión que pudo comprobarse ya que a medida que los plazos de concesión de los beneficios iban finalizando las radicaciones optaron por discontinuar la actividad.

Resultados en la Provincia del Chaco de la promoción industrial 1974-1994

Si bien las leyes 20.560 y 21.608 difieren en sus objetivos y el tipo de instrumental utilizado, no cabe duda que ambas impactaron en el sector industrial.

Tabla N° 5. Principales disposiciones de los regímenes promocionales, 1973 y 1977

	Ley 20.560/73	Ley 21.608/77
Objetivos	• Propender a la independencia científica y económica del país, asegurando el poder de decisión nacional. • Reservar la promoción industrial únicamente a las empresas de capital mayoritariamente nacional. • Apoyar la expansión y el fortalecimiento de la mediana y pequeña industria. • Dar prioridad para el otorgamiento de los beneficios a las empresas que, en su gestión y propiedad, adopten formas de participación de sus técnicos, empleados y obreros.	• Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país. • Fomentar la mejora de la eficiencia de la industria por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambios en su estructura. • Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera. • Impulsar el desarrollo de industrias necesarias para la seguridad y defensa nacional. • Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.
Medidas Promocionales	• Aportes directos del Estado mediante certificados de promoción industrial. • Participación del Estado en el capital de la empresa promovida. • Crédito de mediano y largo plazo bajo condiciones preferenciales. • Aavales para la obtención de créditos externos. • Facilidades para el aprovisionamiento de materias primas, precios y tarifas de fomento e inversiones en obras de infraestructura por parte del Estado. • Otorgamiento de subsidios para compensar sobrecostos de localización. • Asistencia tecnológica.	• Restricciones temporarias a las importaciones de bienes similares a los que se prevé producir, y posterior fijación de derechos de importación en escala decreciente. • Fijación de derechos de importación para los insumos de los bienes a producir. • Posibilidad de apartarse de los límites fijados por el art. 31 de la ley 19.550.
Beneficiarios	• Empresas locales de capital nacional.	• Empresas locales de capital nacional y extranjero, inversores externos.
Condicionantes	• Nominatividad de las acciones. • El 80% de los directivos y el 90% de los profesionales y técnicos sean argentinos y residentes en el país.	• Beneficios fiscales acotados hasta un límite máximo anual. • Suspensión, a partir de 1980, de la desgravación del IVA. • Aporte de capital propio equivalente, por lo menos al 20% sobre la inversión total en bienes de uso.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (1984), Marco legal de la promoción industrial, 1973-1983 y confrontación de textos legales.

En este sentido, puede tomarse como indicadores del potencial inductor de ambos regímenes la cantidad de propuestas aprobadas y su respectiva fecha de presentación.

- a) El Decreto 1239/76 reglamentó la promoción para Chubut, Santa Cruz y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Como se evidencia en la Tabla N° 6, en el corto período en el cual estuvo vigente la Ley 20.560, el potencial inductor de inversiones en el sector industrial fue mucho mayor que el de la Ley 21.608 vigente por más de una década. Además, varias de las propuestas que estaban en trámite de aprobación fueron aprobadas bajo la Ley 21.608 siendo que en realidad correspondían a presentaciones realizadas en el marco de la Ley 20.560. Pero resulta simplificado realizar un análisis de los resultados de ambas leyes sin tener en cuenta la orientación y objetivos de los equipos económicos respectivos como así también el contexto económico en el cual fueron sancionadas. En este sentido, la política económica del tercer gobierno peronista se sustentó en el “Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social”, más conocido como “acuerdo social”. Este último fue influenciado

por la concepción centro-periferia proveniente de la CEPAL. Dentro del conjunto de planes y programas que se derivaron del acuerdo, se encontraba la Ley 20.560 que buscaba impulsar la empresa de capital nacional, profundizar la industrialización y la descentralización geográfica de las actividades industriales. El gobierno buscaba mediante este régimen revertir la tendencia decreciente de los indicadores económicos y sociales de las provincias periféricas seriamente afectadas por la crisis de las economías regionales. El sistema de promoción industrial tuvo buen recibimiento por parte de los inversores, hecho que puede comprobarse con observar la cantidad de proyectos aprobados durante los casi cuatro años que estuvo en vigencia la ley. Pero, como se mencionó con anterioridad, la Ley 21.608 sancionada en julio de 1977 reemplazó el régimen promocional del gobierno anterior. Los hacedores de política económica del Proceso de Reorganización Nacional respondían a los principios neoliberales, de allí que suponían al mercado como asignador eficiente de recursos. Si bien en sus inicios el gobierno de facto no expresó con claridad una política industrial, dejó continuar los proyectos promocionados durante el gobierno anterior. No obstante, en el nuevo sistema de promoción se reflejaban los principios de eficiencia y apertura que sostenía el gobierno de facto. Cabe señalar que el

Tabla N° 6. Proyectos con promoción aprobada según fecha de presentación de las propuestas, régimen legal y marco institucional, 1974-1984 (valores absolutos)

Régimen y período	Proyectos (excluido Decreto 1239/76)		Proyectos Decreto 1239/76	
	Cantidad	Promedio mensual	Cantidad	Promedio mensual
I. Ley 20.560				
I.1. Presentaciones realizadas hasta marzo de 1976	277	10,3	-	-
I.2. Presentaciones realizadas entre marzo de 1976 y julio de 1977	30	1,9	52 a)	4,3
TOTAL Régimen 20.560	307	7,1	52	4,3
II. Ley 21.608				
II.1. Presentaciones realizadas entre julio de 1977 y diciembre de 1983	241	3,1	16	0,2
TOTAL Régimen Ley 21.608	241	3,1	16	0,2
II.I MARCO INSTITUCIONAL				
III.1. Gobierno democrático (I.1.)	277	10,3	-	-
III.2. Régimen militar (I.2. + II.1.)	271	2,3	68	0,8
TOTAL	548	4,6	68	0,8

Fuente: CEPAL (1984), Marco legal de la promoción industrial, 1973-1983.

nuevo sistema indujo o facilitó conductas que tuvieron por finalidad la elusión fiscal. En efecto, más que alentar la industrialización, la promoción se convirtió en una fuente de subsidios para quienes decidieron sacar provecho de ella.

En particular, el régimen derivado de la Ley 20.560 favoreció a la provincia del Chaco ya que estimuló la radicación de importantes establecimientos. Como se mencionó anteriormente, el gobierno de facto dejó continuar los proyectos aprobados por la gestión anterior. Sin embargo, el contexto económico y social no sería el mismo planteado cuando los empresarios solicitaron la promoción industrial.

A mediados de los años setenta las críticas a la intervención estatal en la economía se intensificaron. El Estado era más visto como un obstáculo que como una agente impulsor del desarrollo. Tributarios de esta concepción fueron los miembros del equipo económico del Proceso de Reorganización Nacional.

Sobre la base de una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios; se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía (Kosacoff & Azpiazu, 1989: 13).

El programa económico del gobierno económico estuvo caracterizado por la reforma financiera de 1977, la apertura comercial y la tablita cambiaria. La primera medida desnacionalizó los depósitos y liberalizó las tasas de interés, entre otras medidas. La segunda implicó la rebaja progresiva de los aranceles a la importación permitiéndose de esta forma el ingreso de la competencia externa. La tablita cam-

biaria significó la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo. Estas medidas se combinaron y dieron origen al denominado proceso de “desindustrialización” en nuestro país.

Como puede visualizarse en la Tabla N° 7 el proceso de desindustrialización en nuestra región se hizo visible a fines de la década de los ochenta. El incremento de establecimientos industriales que se observa el período 1974-1985 se explicó fundamentalmente por la puesta en marcha de los proyectos promocionados. No obstante, los beneficios de la promoción industrial duraban por un plazo máximo de diez años pudiendo extenderse cinco años más. Además de los resultados de la política económica del gobierno de facto, la finalización de los beneficios promocionales fue otro factor que influyó en la disminución de la cantidad de establecimientos industriales en la década de los noventa. En efecto, en el año 1997 la cantidad de establecimientos industriales era de 1471, lo que hizo más evidente el proceso de desindustrialización.

Respecto al personal ocupado en los establecimientos industriales, de los datos puede inferirse que los sectores que mayor fuente de empleo eran aquellas ramas livianas que ocupaban tecnología relativamente fácil y eran mano de obra intensiva. A su vez, el nivel de empleo en los establecimientos industriales acompañó el proceso de desindustrialización en nuestra provincia.

Si bien los regímenes de promoción industrial generaron un impacto incrementando la cantidad de establecimientos industriales en nuestra provincia, el mismo fue contrarrestado por las políticas económicas del gobierno de facto que evidenciaron sus efectos a largo plazo. Estas últimas se combinaron con los regímenes especiales de promoción para promover la traslación de las fábricas hacia las provincias que contaban con beneficios superiores a los existentes en nuestra región.

Tabla N° 7. Cantidad de establecimientos en funcionamiento

Tipo de establecimiento	N° de establecimientos en funcionamiento		
	1974	1985	1990
Total	2141	2317	1563
Productos alimenticios	656	767	578
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	103	117	111
Industria de la madera y ptos. de madera inc. muebles	437	557	279
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	42	52	46
Fabricac. de sustancias químicas y de petroleo, carbon, caucho y plast.	28	25	20
Fabricac. de ptos minerales no metal. exceptuando los deriv. del petr. y carbon básicas	522	298	259
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	326	375	242
Otras industrias manufactureras	27	26	28

Fuente: Carlino & Torrente, Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña, 2004.

Tabla N° 8. Personal ocupado en los establecimientos industriales

Tipo de establecimientos	Personal ocupado		
	1974	1985	1990
Total	15737	19272	15884
Productos alimenticios	5459	4964	4208
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	2921	5393	5740
Industria de la madera y ptos. de madera inc. muebles	2225	3365	1674
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	682	696	616
Fabricac. de sustancias químicas y de petroleo, carbon, caucho y plast.	1198	1319	1335
Fabricac. de ptos minerales no metal. exceptuando los deriv. del petr. y carbon básicas	1994	1972	1269
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	1171	1505	986
Otras industrias manufactureras	87	62	74

Fuente: Carlino & Torrente, Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña, 2004.

Conclusión

El resultado del análisis realizado en esta ponencia permite establecer que la política de promoción industrial ha acompañado los modelos político-económicos y las concepciones teóricas que la sustentaban.

La Ley 20.560 favoreció particularmente nuestra provincia dada la cantidad de proyectos aprobados. No obstante, estos últimos fueron proyectados en la primera mitad de la década del setenta cuando nada hacía suponer un drástico cambio en la política industrial en la segunda mitad de la década. En efecto, por más que existiesen industrias promocionadas éstas debieron enfrentar los efectos de una política económica global que no contemplaba el desarrollo articulado del sector manufacturero.

Los limitados beneficios de la Ley 21.608 se conjugaron con los regímenes especiales de promoción para acentuar las disparidades en materia de política industrial. La provincia del Chaco no fue ajena

a estos efectos. En efecto, en la segunda mitad de la década de los ochenta los resultados perniciosos de la desindustrialización resultaron más que visibles.

En conclusión, la falta del sostenimiento de una estrategia económica e industrial a largo plazo y la desarticulación de objetivos transformaron a la promoción industrial en un mecanismo para la elusión fiscal en lugar de promover el desarrollo productivo. De esta forma, los proyectos promocionados en nuestra provincia mantuvieron su actividad mientras gozaron de beneficios fiscales, una vez agotados los mismos optaron por cerrar las fábricas.

Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D., & Schoor, M. 2010. *Hecho en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carlino, A., & Torrente, D. 2004. "Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña". En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*.
- Carlino, A., & Torrente, D. 2004. *www.eco.unne.edu.ar*. Recuperado el 05 de 08 de 2013, de <http://eco.unne.edu.ar/economia/revista/48/04.pdf>
- CEPAL. 1984. *www.cepal.org*. Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.cepal.org/argentina/noticias/documentosdetrabajo/4/22464/19%20cap%202.pdf>
- Consejo Federal de Inversiones. 1986. *Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984*. Buenos Aires.
- Kosacoff, B., & Azpiazu, D. 1989. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vaca, J., & Cao, H. (01 de 07 de 2006). Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.econ.uba.ar/.../Proyecto%20Investigacion%20CIAP%20>