



COLECCIÓN
CUADERNOS DE IDEAS

RESISTENCIAS AL NEOLIBERALISMO EN TERRITORIOS ARGENTINOS

**DIVERSIDAD DE ACTORES,
ACCIONES Y HORIZONTES**

**LUNA AVALLE REINOSO SACCUCCI FERNÁNDEZ
ÁVILA OVIEDO GRACIOSI FLORES CARMONA
RUS NAVARRO ALMIRÓN MARQUES DENUNCIO**

**COSME NAVARRO
- COMPILADOR -**



Resistencias al neoliberalismo en territorios argentinos : diversidad de actores, acciones y horizontes / Adrian Alejandro Almiron ... [et al.] ; compilado por Cosme Damian Navarro. - 1a ed. - Resistencia : Revés de la trama, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-46806-4-8

1. Conflictos Sociales. 2. Neoliberalismo. 3. Argentina. I. Almiron, Adrian Alejandro. II. Navarro, Cosme Damian, comp.
CDD 320.510982

Colección Cuaderno de Ideas

Diseño de tapa y maquetación: Emmanuel Gonzalez / Carlos Alarcón

©Ediciones Revés de la Trama

Fundacion IdEAS

Resistencia - Chaco

Abril / 2020

revesdelatrama@fundacionideaschaco.org

<http://www.fundacionideaschaco.org/editorial-revés.html>

ISBN 978-987-46806-4-8



9 789874 680648

Los vaivenes de la política de promoción industrial en el Chaco entre 1970-1990.

*Marques, Paula**

Resumen

Lo que intenta plantear el tema es la cuestión en relación al “desarrollo” y en función de ello la política industrial. En este sentido, las políticas públicas que se implementan – en este caso el desarrollo industrial- expresan en un momento dado tensiones de poder. Y su resultado final es el reflejo de ese conjunto de conflicto de intereses.

El estudio de las leyes de promoción industrial incluyen miradas que van desde el enfoque desarrollista viendo al Estado como actor indispensable para completar el proceso de industrialización; el enfoque crítico: el Estado es el representante de los intereses de la burguesía y el enfoque neoliberal: el Estado a través del conjunto de regulaciones e intervenciones obstaculiza el crecimiento sostenido.

El presente trabajo plasma los vaivenes de la política industrial en el periodo 1970-1990, intentando reflejar las concepciones económicas que coexistieron en ese momento. A su vez, se procura develar los usos de la política industrial por parte de los empresarios para “sobrevivir” a la crisis industrial de la época.

Contextualización del tema: Del modelo de industrialización de importaciones (ISI) al de la valorización financiera y (el) ajuste estructural

La crisis económica internacional que se produjo en la década del setenta ha marcado un punto de inflexión en el paradigma económico dominante. En este contexto, las críticas al Estado Benefactor se multiplicaron y el proyecto de la Escuela de Chicago acumulaba seguidores. Así, los principios clásicos de la economía serían reeditados bajo el paradigma neoliberal. De esta forma, la supremacía del capital industrial dejaba su lugar a la hegemonía del capital financiero¹⁰⁸.

*Facultad de Ciencias Económicas UNNE.

¹⁰⁸ Susana Murillo en relación al cambio de paradigma económico a nivel mundial afirma: “Una nueva estructura socioeconómica se dibujaba en el horizonte, la cual modificaría

El caso argentino es ejemplificador en el pasaje de un modelo basado en la “industrialización por sustitución de importaciones (ISI)” a otro de “valorización financiera y de ajuste estructural”. Las consecuencias de ello se tornarían visibles en el sector industrial.

El modelo ISI fue un nuevo modelo de acumulación que se gestó como respuesta espontánea a los desafíos planteados por la coyuntura internacional¹⁰⁹. La crisis generó un virtual cierre de los mercados internacionales, lo que impactó directamente en nuestra economía por la extrema dependencia del comercio exterior. De acuerdo a Campos (2010) se puede identificar dos etapas del modelo ISI. La primera de ellas se va a prolongar desde 1930 a 1955. Esta etapa, a su vez, se la puede subdividir desde 1930 a 1943 que puede presentarse como espontánea o defensiva y, a partir de 1943 se caracteriza por una fuerte intervención estatal. La industria “defensiva” o espontánea es la respuesta al cierre de los mercados internacionales dada la imposibilidad de satisfacer las necesidades de productos manufacturados. El aumento de establecimientos pertenecientes a la rama alimenticia indica claramente el desarrollo industrial vinculado al modelo agroexportador. Esto último se interpreta como una diversificación de las inversiones vinculadas a la burguesía terrateniente.

Como se mencionó en el párrafo anterior, a partir de 1943 es notable la intervención del Estado a favor del desarrollo industrial. Posición que sería reforzada con la llegada del General Juan D. Perón a la presidencia.

todas las relaciones sociales, pues trastocaría el ordenamiento económico, político, cultural y subjetivo. No se trató de una táctica para remediar una crisis, sino de un verdadero proyecto de la totalidad de las relaciones sociales. Para ello, dos elementos centrales en el período anterior serían modificados: el rol del Estado como articulador de políticas universales y la centralidad del trabajo en la conformación de sujetos individuales y colectivos...”(2012:56).

¹⁰⁹ Los efectos de la crisis de 1930 en Estados Unidos, con su consecuente propagación al resto del mundo, han revelado la vulnerabilidad del modelo agroexportador desarrollado en nuestro país hasta ese momento. Este modelo fue la forma de inserción de la economía argentina a la Revolución Industrial. En este sentido se destaca que bajo el principio de la División Internacional del Trabajo nuestro país se integra al comercio mundial como exportador de productos primarios. El modelo agroexportador mostró límites y vulnerabilidades durante los años veinte por la imposibilidad de extender la frontera agropecuaria, no obstante existe consenso en la literatura sobre el quiebre como resultado de la crisis internacional del 30.

La política económica del peronismo se caracterizó por desplegar un capitalismo de estado sustentado en la industrialización para el desarrollo económico. Además, fue notable la incorporación de la clase trabajadora como un factor de poder en la vida política y social (Basualdo, 2010).

productiva compuesta por dos sectores de niveles de precios diferentes. Por un lado, estaba el sector primario que trabajaba a precios internacionales y, por el otro, se encontraba el sector industrial, que trabajaba a un nivel de costos y precios superior al internacional (Diamand, 1972). Esta disparidad estaba originada en la falta de competitividad del sector industrial en el mercado externo, lo que respondía a su baja productividad relativa en relación a la del agro. De esta forma, el tipo de cambio se fijaba en función de la capacidad exportadora del agro situándose en un nivel demasiado bajo para que los bienes de la industria nacional fuesen competitivos internacionalmente. Asimismo, los productos industriales tenían como destino el mercado interno, protegido de la competencia extranjera por medidas como los aranceles a la importación.

Resta agregar que durante la ISI el Estado era visto como el “actor indispensable para fomentar el cambio estructural porque era el único en condiciones de acelerar el proceso de industrialización, modernizar la producción primaria y suministrar la infraestructura indispensable para sostener la expansión económica”¹¹⁰ (Castellani, 2006:2). En este marco, el rol del Estado a través de las políticas públicas desplegadas fue fundamental para la configuración de la estructura industrial y la conducta de las empresas. Autores como Aspiazu & Nochteff (1994) en su momento conjeturaron sobre el patrón de comportamiento de la élite económica, esto es: ajustarse a las oportunidades generadas externamente sin innovar y aprovechando las políticas comerciales, crediticias y cambiarias para sostener el modelo. Cabe señalar que los productos industriales tenían como destino el mercado interno protegido de la competencia extranjera

¹¹⁰ Nochteff define a la élite económica como “el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (incluidos los administradores de las empresas estatales o quienes tomen las decisiones que definen las estrategias de dichas empresas)” (Aspiazu y Nochteff, 1994:39).

por medidas como los aranceles a la importación. La continuidad del proceso industrializador generó, por parte de la sociedad, un rechazo al sector industrial al que apuntaba como ineficiente y que solo era sostenido a merced del “favoritismo y de la corrupción”¹¹¹. De esta forma se fue gestando el escenario de posterior ruptura con la ISI.

La etapa de quiebre del modelo sustitutivo se dio a partir de la política económica implementada por la última dictadura militar. En función de los resultados del sector industrial, a mediados de los años setenta las críticas a la intervención estatal se intensificaron. El Estado era más visto como un obstáculo que como una agente impulsor del desarrollo. Los principales defensores de esta concepción respondían a la ortodoxia económica, y argumentaban que las constantes intervenciones y regulaciones estatales sobre los distintos mercados imposibilitaban alcanzar el crecimiento sostenido (Castellani, 2006:2). A partir de este diagnóstico, se intentó desmantelar el conjunto de regulaciones que permitieron el crecimiento del sector industrial en nuestro país. Los derechos de exportación de los productos agropecuarios que oscilaban entre un 10% y un 50% se redujeron a niveles de entre 5% y 25%; se suprimió el depósito previo para las importaciones, se contrajeron los reembolsos a las exportaciones no tradicionales y se rebajaron los aranceles a la importación (Aspiazu; Basualdo & Khavise, 2004: 86). Al mismo tiempo, se sancionó un nuevo régimen de inversiones extranjeras cuyas características principales pueden resumirse en: la desregulación del accionar del capital extranjero y la igualdad de derechos respecto de los capitales nacionales. Esta medida se complementó con la nueva Ley de Entidades Financieras que desnacionalizó los depósitos y liberalizó las tasas de interés, entre otras medidas. Lo que en definitiva ocurrió fue que el mercado de capitales fue el principal receptor de recursos, sustituyendo así a la inversión productiva por inversión financiera. La apertura fue completada con la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo, que se conoció como la tablita cambiaria. En consecuencia, la política económica

¹¹¹ Es de notar lo manifestado por Susana Murillo (2012) en relación al tema de la “corrupción” señalando que “es un significativo reiteradamente utilizado por los organismos internacionales para justificar la necesidad de reformas... La idea de “corrupción” reenvía a una imaginaria comunidad en la que toda falta será cancelada” (p. 82-83).

instrumentada durante el último gobierno de facto generó una contracción significativa del sector industrial.

Así, en años posteriores al golpe de Estado de 1976, se produjo el cierre de más de veinte mil establecimientos fabriles, el producto bruto del sector cayó en forma pronunciada, lo mismo que la ocupación, y se redujo el peso relativo de la actividad en el conjunto de la economía (pasó del 26,9% del PBI global al 23,8% (Aspiazu & Schoor, 2010: 30).

En este contexto, se conformó una tendencia hacia la oligopolización de la producción industrial y un creciente predominio de unos pocos grupos económicos de capitales nacionales y empresas transnacionales diversificadas. Este grupo de empresas se encontraba protegido tanto de la competencia externa como de la crisis económica por políticas comerciales, financieras y de subsidios.

Del cambio en la política de promoción industrial

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 N° 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 N° 19.904, aprobada durante el gobierno de la Revolución Argentina. 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 al que hacemos referencia, la Ley N° 20.560/73. 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.

En conjunción con un programa nacional de desarrollo, el paquete de medidas establecido 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 que 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 atrasadas¹¹².

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

El sistema promocional instituido por la Ley N° 20.560 mantuvo vigencia hasta julio de 1977 cuando fue íntegramente reformulada por la Ley

¹¹² Además de la Ley de Promoción Industrial (N° 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.

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 N° 20.560 por una nueva normativa compatible con el programa económico instituido a partir de 1976. De hecho, el artículo 1 de la Ley N° 21.608¹¹³ estableció como objetivo principal “promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de la empresa privada en este proceso”. El pasaje de un modelo de territorio subsidiado a de territorio eficiente se reflejaban en la política de promoción industrial (Cao & Vaca, 2006). Este pasaje puede visualizarse mediante la comparación de la Ley N° 20.560/73 y la Ley ° 21.608/77.

Tabla N°1. Principales disposiciones de los regímenes promocionales, 1973 y 1977

	Ley N° 20.560/73	Ley N° 21.608/77
Objetivos	- Propender a la independencia científica y económica del país, asegurando el poder de decisión nacional	- Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país.

¹¹³ La cantidad de proyectos aprobados en el marco de estas leyes de promoción aún es objeto de debate en la literatura académica. La dificultad en el acceso a la información y el escaso control quizás explican esta controversia. De la comparación de fuentes surgen algunos indicadores que pueden dilucidar el impacto de ambas leyes en términos de aprobación de proyectos. En este sentido, según el CFI existieron 254 proyectos aprobados de acuerdo a la Ley N° 20.560. CEPAL estableció el número de 277 proyectos aprobados antes de marzo de 1976 y 271 desde entonces hasta 1981 incluyendo los dos regímenes legales vigentes en ese período (Schvarzer, 1987).

	<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
<p>Medidas Promocionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones temporarias a las importaciones de bienes similares a los que se prevé producir, y posterior fijación de derechos de importación en escala decreciente.

	<ul style="list-style-type: none"> - Avalés 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 N° 19.550.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas locales de capital nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas locales de capital nacional y extranjero, inversores externos.
Condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> - Nominatividad de las acciones. - El 80% de los directivos y el 90% de los profesionales y técnicos sean argentinos y residentes en el país 	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Según Schvarzer (1987), no puede disimularse la importancia de la Ley N° 20.560 en términos de proyectos aprobados, aunque resultaron muy grandes para la política económica implementada en Argentina a partir del golpe militar en marzo de 1976. Las demoras, reformulaciones y suspensiones de proyectos modificaron el perfil esperado para la industria iniciando la década de los años ochenta.

En esencia, el marco regulatorio de la Ley N° 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.

Los cambios en las políticas de desarrollo industrial en el Chaco

En relación a la conformación de la estructura productiva chaqueña puede afirmarse que, desde su poblamiento, la misma mantuvo (y mantiene) características propias de una provincia periférica¹¹⁴. Si bien la actividad manufacturera no era relevante, puede decirse que la misma estaba relacionada con la transformación, en una primera etapa, de ciertos recursos naturales regionales. Sin embargo, 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. La crisis de las economías regionales¹¹⁵ como el algodón, dejó a las actividades tradicionales en una situación decadente¹¹⁶. A partir de entonces, los diferentes gobiernos

¹¹⁴ El termino Centro-Periferia deviene de las teorías de desarrollo que intentan explicar las desigualdades regionales. El Centro y las regiones periféricas representan una relación jerárquica que permanece estable en el tiempo. Las economías pueden pertenecer al centro del sistema o integrar su periferia. En nuestro país, la concentración de las actividades económicas se dieron en torno a Buenos Aires y su zona de influencia. De esta forma, el Chaco formaba parte de la región periférica de Argentina.

¹¹⁵ Se entiende por economías regionales aquellos subespacios del territorio argentino que se ubican principalmente fuera de la Pampa Húmeda.

¹¹⁶ En la década del cincuenta, la crisis del tanino, como resultado de la pérdida de mercados, y más tarde, la crisis del algodón reflejaron la vulnerabilidad de la economía chaqueña. La extrema dependencia de la explotación de monocultivos debilitó la estructura socioeconómica de la provincia.

buscaron implementar políticas que permitieran superar las dificultades de una economía basada en el monocultivo algodonero.

Al mismo tiempo, en los planes de desarrollo que se preparan, se efectúa un crítico análisis del proceso histórico de desenvolvimiento regional y se postulan políticas tendientes a revertir la situación de atraso relativo en la periferia del sistema espacial argentino. La presión política de las regiones va trasluciéndose en la legislación promocional y en la búsqueda de políticas sectoriales que atienden esos reclamos (Rofman & Manzanal, 1989: 10).

La provincia del Chaco se vio particularmente favorecida por el régimen derivado de la Ley N° 20.560 con la aprobación de 15 proyectos promocionados.

El incremento en la tasa de empleo para la provincia del Chaco 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.

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.

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		28.664

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

Entre los proyectos de mayor envergadura que solicitaron los beneficios de la promoción industrial en nuestra provincia, pueden mencionarse: Noblex Chaco SA (electrónica), Mides SA (textil), Tamet (siderúrgica), Supercemento (construcción) y Cía. Fabril Financiera SA (textil). Estas mismas no solamente fueron beneficiadas con la ley nacional de promoción, sino también solicitaron ser receptoras de los beneficios derivados de la Ley Provincial de Fomento Industrial 881/68.

Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, el sistema promocional instituido por la Ley N° 20.560 mantuvo vigencia hasta julio de 1977 cuando fue íntegramente reformulada por la Ley N° 21.608. 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 facto¹¹⁷.

¹¹⁷ Cabe señalar que el 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.

Por otro lado, 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 N° 22.021/79 de promoción especial para La Rioja, y la Ley N° 22.702/82 de promoción especial para Catamarca y San Luis. También se sancionó la Ley N° 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 N° 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:

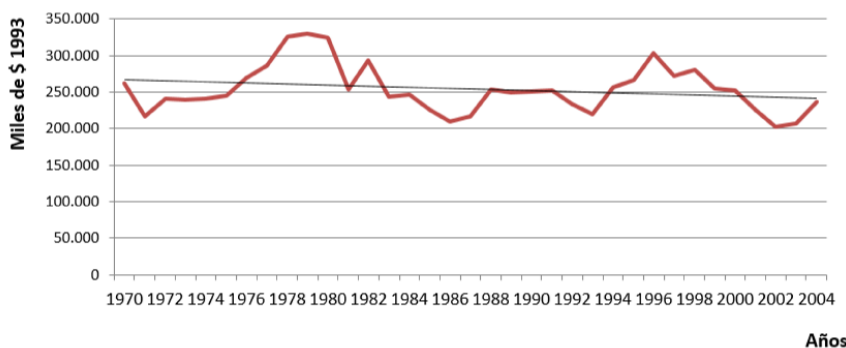
- El diferimiento del pago del impuesto a las ganancias para los inversionistas, al valor agregado, así como al capital y al patrimonio neto por hasta el 75% de los aportes de capital declarados;
- La liberación (para la firma promocionada) del pago del IVA sobre las compras y las ventas;
- La exención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

El impacto en el sector industrial del Chaco

Los efectos del nuevo modelo económico no tardaron en trasladarse al sector industrial emplazado en la provincia. Acompañando la evolución de los indicadores de la actividad manufacturera a nivel nacional, el valor agregado de la industria en el PBG del Chaco muestra una tendencia al descenso en el periodo 1970-2004. Es más, en el periodo 1974-2004 la tasa de variación del Valor Agregado industrial fue del -0.9%.

Figura N° 1: Valor agregado de la industria manufacturera en el PBG (en miles de \$ 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Chaco: Su historia en Cifras. (2011) Publicación realizada por la Fundación Norte y Sur y Consejo Federal de Inversiones.

El dato resultante de la tasa de variación del valor agregado industrial, permite inferir que las políticas económicas aplicadas a nivel nacional, desde mediados de la década del setenta, terminaron contrarrestando los posibles efectos positivos que pudiera haber tenido la promoción industrial en el Chaco. Así también resulta visible en la cantidad de establecimientos industriales en funcionamiento entre 1974-1990.

Tabla N° 3: Cantidad de establecimientos en funcionamiento

Tipo de establecimiento	N° de establecimientos en funcionamiento			Evolución 1974-1990 (%)
	1974	1985	1990	
Total	2141	2317	1563	-27,00
Productos alimenticios	656	767	578	-11,89
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	103	117	111	7,77
Industria de la madera y ptos. de madera inc. muebles	437	557	279	-36,16

Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	42	52	46	9,52
Fabricac. de sustancias químicas y de petróleo, carbon, caucho y plast.	28	25	20	-28,57
Fabricac. de ptos minerales no metal. exceptuando los deriv. del petr. y carbon básicas	522	298	259	-50,38
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	326	375	242	-25,77
Otras industrias manufactureras	27	26	28	-3,70

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

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 era mano de obra intensiva. A su vez, el nivel de empleo en los establecimientos industriales acompañó el proceso de desindustrialización en nuestra provincia.

Tabla N° 4: 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 petróleo, 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

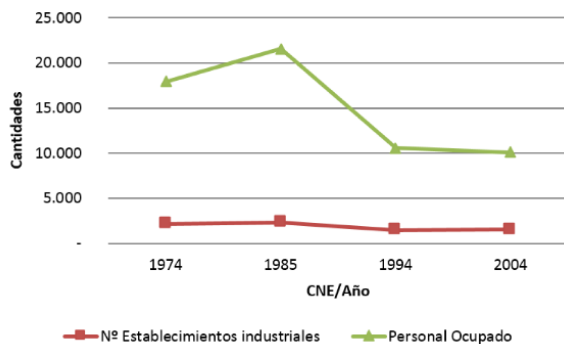
Fuente: Carlino & Torrente, Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña, 2004.

Si se toman los datos de los censos nacionales económicos en el periodo 1974-2004, se aprecia que, manteniéndose prácticamente estable la cantidad de establecimientos industriales, el personal ocupado en los mismos desciende a casi la mitad en el periodo 1985-1994. Se puede entender la disminución de la cantidad de puestos de trabajo ocupados como un efecto asociado a la dichosa “eficiencia” predicada por el neoliberalismo.

El aumento de la productividad laboral, puesto que no se trasladó a los salarios, elevó el margen bruto de explotación en la industria. Esto último no se tradujo totalmente en inversión — así lo dicen las cifras— por lo que es posible suponer que parte importante fue

desviada a sectores de mayor rentabilidad básicamente los mercados financieros internos y externos—.(Rofman & Manzanal, 1989:37).

Figura N° 2. Evolución de la cantidad de establecimientos industriales y personal ocupado (en cantidades absolutas)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales Económicos

Como señala Slutzky (2011): “Dentro del NEA, el Chaco es la provincia que experimenta un mayor proceso de “desindustrialización ocupacional”, -43%” (pág. 392). El deterioro socioeconómico es mayor al de otras áreas del país. Los indicadores de informalidad laboral es elevada y el predominio de las actividades formales lo tiene el sector público (Cao & Vaca, 2006).

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.

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 N° 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 N° 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 fábricas¹¹⁸.

¹¹⁸ Si bien a todas luces el fenómeno de la desindustrialización es evidente en la provincia, los resultados hasta aquí arrojados también señalan la necesidad de contemplar estudio de casos sobre las empresas promocionadas para una mayor y mejor comprensión del objeto de estudio.

Bibliografía

- ASPIAZU, Daniel & NOCHTEFF, Hugo. El Desarrollo Ausente. Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma. 1994.
- ASPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo, & KHAVISE, Miguel. El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años 80. Buenos Aires. Siglo XXI. 2004.
- AZPIAZU, Daniel & SCHOOR, Martín. Hecho en Argentina. Buenos Aires. Siglo XXI. 2010.
- CAMPOS, Luis. La segunda fase de la sustitución de importaciones. En: Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina, Basualdo, E. (comp.), pp. 28-55. Buenos Aires. CLACSO. 2010.
- CAO, Horacio. & VACA, Josefina. “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial”. En: Revista Eure, Volumen XXXII, N° 95, Santiago de Chile, pp. 95-111. 2006.
- CARLINO, Alicia & TORRENTE, Daniela. “Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE. 2004.
- CASTELLANI, Ana. La Relación entre la Intervención Estatal y Comportamiento Empresario. Herramientas Conceptuales para Pensar las Restricciones al Desarrollo en el Caso Argentino. 2006. Recuperado el 24/08/2012 de <http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/CASTELLANI.pdf>
- CEPAL. 1984. www.cepal.org. Consultado el 31 de Julio de 2014. URL: <http://www.cepal.org/argentina/noticias/documentosdetrabajo/4/22464/19%20cap%202.pdf>
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984. Buenos Aires. 1986.
- MANZANAL, Mabel & ROFMAN, Adolfo. Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. 1989.
- MURILLO, Susana. Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina. Buenos

Aires. Luxemburg. 2012.

- SCHVARZER, Jorge. Promoción industrial en Argentina. Documento N° 90 del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración. 1987.
- SLUTSKY, Daniel. Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. 2011.
- VACA, Josefina & CAO, Horacio. Discursos y políticas públicas. Las provincias “pobres” en la aprobación de los regímenes de promoción industrial y coparticipación federal de impuestos. 01 de 07 de 2006. Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.econ.uba.ar/.../Proyecto%20Investigacion%20CIAP%20>

Fuentes

- Chaco: Su historia en Cifras. (2011) Publicación realizada por la Fundación Norte y Sur y Consejo Federal de Inversiones.
- Censos Nacionales Económicos 1974, 1985, 1994 y 2004.