

La promoción a la inversión industrial en la Argentina.
Efectos sobre la estructura industrial 1974 - 1987

La promoción a la inversión industrial en la Argentina.

Efectos sobre la estructura industrial 1974 - 1987

documento de trabajo

27

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA PROMOCION A LA INVERSION INDUSTRIAL EN LA
ARGENTINA**

Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987

Buenos Aires, Mayo de 1988.

**LA PROMOCION A LA INVERSION INDUSTRIAL EN LA
ARGENTINA.**

Efectos sobre la estructura industrial.

Este estudio fue realizado por Daniel Azpiazu en el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, que coordina Bernardo Kosacoff. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

INDICE.

	Pág.
Introducción.....	1
CAPITULO I:	
La configuración actual de la legislación sobre promoción industrial.....	7
I.1. Incentivos a la formación de capital	13
1.a. Exención de derechos de importación sobre bienes de capital:	14
1.b. Beneficios a los inversionistas	15
1.c. Otros incentivos a la formación de capital.....	19
I.2. Incentivos operativos.....	20
2.a. Incentivos arancelarios.....	21
2.b. Desgravación del Impuesto al valor agregado.....	23
2.c. Incentivos asociados a los impuestos sobre los capitales y las ganancias.....	29
2.d. Otros incentivos tributarios...	30
2.e. Otros incentivos operativos....	30
I.3. Reflexiones finales.....	31
 CAPITULO II:	
El impacto de los regimenes regionales...	33
II.1 Tierra del Fuego.....	35
II.2 Los regimenes promocionales especiales.....	58

CAPITULO III:

Los resultados del régimen nacional.....	89
III.1. La distribución espacial de los proyectos promocionados.....	93
III.2. La orientación sectorial de las presentaciones aprobadas.....	97
III.3. Proyectos promocionados y tipo de bien a producir.....	103
III.4. El tamaño de las plantas industriales promocionadas.....	107
III.5. Las presentaciones aprobadas y el grado de concentración de los mercados de destino.....	109
III.6. La concentración de los beneficios promocionales. Grandes proyectos y ramas beneficiadas.	114
III.7. Grado de concreción operativa de los proyectos promocionados.	120
III.8. El impacto de la promoción industrial sobre la concentración de los mercados.....	127

CAPITULO IV.

Reflexiones finales.....	135
---------------------------------	------------

INDICE DE CUADROS.

	Pág.
Diagrama I.....	10
Diagrama II.....	18
Diagrama III.....	25
Cuadro 1. Tierra del Fuego. Evolución de la industria manufacturera.....	38
Cuadro 2. Tierra del Fuego. Evolución de la cantidad de establecimientos industriales durante el período intercensal 1974/1985.....	38
Cuadro 3. Distribución sectorial de los establecimientos, la ocupación y el valor de producción industrial. 1973/1986.....	40
Cuadro 4. Principales ramas industriales por su aporte al valor agregado censal.....	41
Cuadro 5. Distribución sectorial de las consultas previas presentadas ante la SICE hasta setiembre de 1987.....	44
Cuadro 6. Evolución de la balanza comercial del territorio. 1974/1986.	49
Cuadro 7. Tierra del Fuego. Participación en las importaciones totales del país. 1980/1986.....	51
Cuadro 8. Tierra del Fuego. Algunos indicadores estructurales de la industria fueguina y valor comparativo de nivel nacional. CEN 1984/1985.	
Anexo I. Nómina de industria acogidas al amparo de la ley 19460. Tierra del Fuego.....	55
Cuadro 9. Evolución intercensal de la in-	

	industria manufacturera en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. 1973/1984.....	60
Cuadro 10.	Evolución intercensal de la cantidad de establecimientos con más de 50 ocupados en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.....	61
Cuadro 11.	Indicadores censales seleccionados de la industria manufacturera en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.....	65
Cuadro 12.	Acogimiento a los regímenes de promoción industrial en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan.....	70
Anexo II.	Nómina de alguna de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22021. La Rioja	82
Anexo III.	Nómina de industrias acogidas al amparo de la ley 22702. Catamarca.....	84
Anexo IV.	Nómina de alguna de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22702. San Luis	85
Anexo V.	Nómina de algunas de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22973. San Juan	87
Cuadro 13.	Proyectos promocionales al amparo de las leyes 20560 y 21608, entre 1974 y set.1987. Impacto cuantitativo sobre la industria preexistente.....	91
Cuadro 14.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según tipo de régimen de promoción.....	92
Cuadro 15.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608.	

	Ocupación e inversión autorizada según áreas geográficas.....	95
Cuadro 16.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según división industrial.....	98
Cuadro 17.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Indicadores representativos del tipo de planta según división industrial.....	101
Cuadro 18.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según tipo de bien.....	104
Cuadro 19.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según tamaño de establecimiento	108
Cuadro 20.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según estratos de concentración	112
Cuadro 21.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Ordenados según monto de inversión aprobada.....	115
Cuadro 22.	Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608. Principales ramas industriales según monto de inversión autorizada.....	119
Cuadro 23.	Plantas promocionadas en operación en diciembre de 1987, según tamaño y grado de concentración de los mercados de destino.	121
Cuadro 24.	Evolución del grado de concentración de la producción en las ramas industriales hacia las que se orienta la mayor parte de la inversión promocionada.....	128
Anexo 1.	Proyectos promocionados al ampa-	

ro de las leyes 20560 y 21608.
Ocupación e inversión autoriza-
da según regímenes específicos
de promoción..... 132

Anexo 2. Proyectos promocionados al ampa-
ro de las leyes 20560 y 21608.
Ocupación e inversión autorizada
según provincias de radicación.. 133

LA PROMOCION A LA INVERSION INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA.

Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987

INTRODUCCION

El presente informe tiene como objetivo el de brindar una visión global de los regímenes de promoción industrial vigentes en la Argentina en los inicios del año 1988 y, bajo dicho marco, el de analizar algunos de los principales efectos estructurales derivados de los mismos. En tal sentido, las preocupaciones centrales en torno a las cuales se estructura el informe, reconocen dos distintas perspectivas analíticas. Por un lado, la descripción y delimitación de la compleja configuración que adopta en la actualidad la legislación sobre promoción industrial en el país. Un segundo plano analítico es el que se deriva de la identificación del tipo de industrias y de procesos productivos que se han visto inducidos por cada uno de los distintos regímenes vigentes.

Antes de encarar las temáticas propuestas, cabe incorporar ciertas reflexiones preliminares sobre la significación real de la promoción industrial, entendida como un importante y útil instrumento de la política sectorial y, en un sentido más amplio, de la consiguiente estrategia de industrialización en la que ésta última se inscribe.

La instrumentación de regímenes específicos de promoción industrial emerge como un fenómeno persistente en la legislación económica argentina desde mediados del decenio de los años cuarenta, más

precisamente desde la sanción del decreto 14.630 del año 1944 ^{1/}.

Sin duda, en el transcurso de más de cuatro décadas, se han desplegado una diversidad de estrategias y políticas económicas, tanto en el plano macroeconómico como en el propio sector industrial. Asimismo, al cabo de casi medio siglo, la economía argentina ha reconocido muy cambiantes pautas de comportamiento, más o menos influenciadas por el propio desenvolvimiento del sector industrial. Sin embargo, a pesar de esa muy amplia gama de circunstancias, la recurrencia a los regímenes de promoción industrial como mecanismo de inducción de la formación de capital en el sector, constituye una constante desde aquel primer antecedente legal. En efecto, a partir de ese precursor mecanismo de fomento, se sucedieron los regímenes instituidos por la ley 14.780/58², los decretos 5.338/63 y 3.113/64 (reglamentarios de la ley precedente pero que reflejan ciertos matices diferenciales respecto a aquélla, muy particularmente en cuanto a la concepción subyacente), la ley 18.587/73, las leyes 19.904/73, y 20.560/73 y, por último, la vigente en la actualidad

¹El mismo declaraba industrias de interés nacional a todas aquellas que emplearan materias primas nacionales y destinaran su producción al mercado interno así como a aquéllas que produjeran artículos de primera necesidad o que interesaran a la defensa nacional. Los beneficios concedidos consistían, fundamentalmente, en la elevación de los derechos de importación y en la fijación de cuotas específicas o prohibiciones explícitas a la importación de bienes similares y, en menor medida, en la liberación de derechos de importación sobre las maquinarias y equipos requeridos, en la concesión de créditos y subsidios a la actividad a promover, etc. Ver, al respecto, Altimir, O.; Santamaría, H.; y Sourrouille J., "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", IDES, Revista Desarrollo Económico, Nros. 21, 22-23, 24, 25, 26 y 27, Buenos Aires.

²En cuyo marco se sancionaron los primeros decretos de promoción de sectores industriales específicos como el siderúrgico, el petroquímico y el celulósico (1961), y para determinadas áreas geográficas, como la patagónica, la del N.O.A. y el correspondiente a la Provincia de Corrientes. Dicha ley estaba íntimamente articulada con la 14.781, de regulación de las inversiones extranjeras en el país.

(21.608/77 con las modificaciones introducidas por la ley 22.876/83).

Si bien cabe identificar ciertos rasgos comunes a todos esos regímenes (alentar el desarrollo manufacturero privilegiando algunas industrias "básicas", enmarcado en una estrategia sustitutiva, contribuir a la descentralización espacial del sector, etc.), ello no se reproduce en cuanto al tipo de incentivos que cada uno de ellos tiende a jerarquizar en función a las consideraciones que merece su respectiva capacidad inductora. En efecto, en sus primeras formulaciones, la promoción industrial se estructuró sobre la base de la concesión de incentivos con una clara orientación proteccionista. Así, por ejemplo, hasta la sanción de la ley 14.780, los beneficios ofrecidos se focalizaban casi en forma excluyente en la concesión de líneas de crédito preferenciales, en la protección frente a importaciones competitivas y en las franquicias aduaneras para la importación de maquinarias y equipos. Es recién hacia fines del decenio de los años cincuenta, en el marco de la ley 14.780 y, más específicamente, de los regímenes sectoriales sancionados en 1961 (siderúrgico, petroquímico, y celulósico) cuando el énfasis tiende a desplazarse hacia la concesión de ciertas franquicias impositivas vinculadas tanto a la formación de capital como a la operación de las firmas promocionadas (aumento en las deducciones en réditos y en beneficios extraordinarios de la inversión en capital fijo, amortizaciones aceleradas, exención por cinco años en algunos impuestos menores-sellos, sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes-), sin que ello conlleve la exclusión o subordinación de los restantes instrumentos de promoción (cambiaríos, arancelarios, crediticios, prioridad y precios de fomento para ciertos insumos, etc.).

Sin embargo, los posteriores regímenes de promoción aplicados en el país conllevan un desplazamiento paulatino de éste último tipo de incentivos, como producto de la minimización del estímulo implícito, respecto a los emergentes de las exenciones, desgravaciones y diferimientos ofrecidos en el campo impositivo e, incluso, por su exclusión explícita entre los beneficios ofrecidos (como en el caso de los crediticios en el régimen vigente).

Más allá de esas divergencias en términos de las medidas promocionales jerarquizadas, la persistencia temporal de éste instrumento de política

industrial denota otra particularidad adicional como es la del reconocimiento tácito de la incapacidad de las fuerzas de mercado para garantizar el desarrollo sectorial y, por consiguiente, la significación de la legislación de fomento como mecanismo apropiado para orientar y dinamizar el patrón de comportamiento de la industria manufacturera.^{3/}

Sin duda, el tipo de franquicias y alicientes que ofrezca el régimen de promoción industrial (exenciones impositivas, subsidios, créditos preferenciales, asistencia técnica, protección ante importaciones competitivas, etc.), la oportunidad, intensidad y cobertura temporal de las mismas así como las formas que adopte su administración efectiva, asumen un papel protagónico y decisivo en el ejercicio activo de la política industrial. Asimismo, la efectividad de ésta última depende, en gran medida, de las formas en que se articule y compatibilice con los restantes instrumentos de la política sectorial, en función a los objetivos estratégicos que se persigan.

Esa necesaria interrelación entre la amplia gama de instrumentos de política industrial así como las potencialidades emergentes de la diversidad de herramientas específicas, no siempre ha sido debidamente asumida por las autoridades responsables de la política sectorial. Por el contrario, la inestabilidad de la política industrial y la variabilidad -o inexistencia- de objetivos claros y precisos de mediano y largo plazo, se han visto agravadas por la recurrencia a la legislación promocional como principal -cuando no, excluyente- instrumento de la política industrial.

De allí que la legislación de promoción aparezca, históricamente, como el mecanismo privilegiado por las distintas autoridades del área industrial como forma de incidir, en alguna medida, en la dinámica y en el perfil de la acumulación de capital en el sector. Ello explica, a la vez, la diversidad de regímenes que ha conocido el país desde la posguerra y, por otro lado, la manifestación crecien-

³Como lo demuestran innumerables experiencias internacionales, muy especialmente las de los países de mayor desarrollo relativo donde el Estado brinda un decidido -y en general, selectivo- apoyo a aquellos sectores que, en función a los objetivos perseguidos, tienden a priorizarse.

te de ciertas concepciones -muchas veces implícitas- en las que la promoción industrial tiende a convertirse en un fin en sí misma y no en un simple instrumento de determinada estrategia y política industrial. De allí que tampoco resulte sorprendente que el objetivo real de la misma se ha ido desplazando crecientemente hacia la promoción de toda -o casi toda- formación de capital en la industria, sin atender mayormente a sus implicancias estructurales y, mucho menos, a su necesaria inserción en determinada estrategia económica e industrial de largo plazo y en una política de desarrollo industrial compatible con aquélla.

En tal sentido, la promoción industrial pierde casi toda su fundamentación macroeconómica en tanto no se inscriba en un marco de referencia que fije los objetivos a satisfacer por la misma. Ello implica, en realidad, la definición previa de una serie de aspectos sustantivos que a partir del papel que se le asigne a la industria en el patrón y en la dinámica de acumulación debe dar respuesta y establecer objetivos ciertos y compatibles en temas tales como los del perfil sectorial, la orientación de los mercados y la morfología de los mismos, la política en materia de incorporación y/o desarrollo de tecnologías, la generación de empleos, la distribución del ingreso, el papel de la pequeña y mediana industria, la integración productiva inter e intra-sectorial, la distribución espacial de la industria y las formas a adoptar por la especialización regional, etc.

Estas consideraciones previas sirven de marco de encuadre al análisis de las características que presenta la actual configuración del "sistema" de promoción industrial en la Argentina y, sobre dicha base, a la evaluación de algunos de los principales resultados o implicancias en el plano de la estructura productiva del sector.

En función a ello, en el Capítulo I se describen los aspectos más sustantivos de los regímenes de promoción industrial vigentes en el país, enfatizando el análisis en las implicancias derivadas de los distintos tipos de incentivos contemplados en la legislación vigente.

Por su parte, en el Capítulo II se evalúa el impacto estructural de aquéllos regímenes regionales -instituidos por ley nacional- que han pasado a asumir un papel fundamental en las decisiones de

inversión en el sector, atento a su capacidad inductora sobre determinadas actividades industriales y/o procesos productivos. Tal el caso de los efectos derivados de la legislación vigente en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan.

Esa misma perspectiva analítica se reproduce, a un mayor nivel de detalle, en el Capítulo III, sólo que en éste caso referida a los resultados derivados del régimen vigente en el plano nacional. La información existente en éste último campo permite captar e interpretar una serie de fenómenos asociados a la implementación de la política promocional.

Por último, en el Capítulo IV, a manera de conclusión del informe, se sintetizan las principales reflexiones emergentes del análisis desarrollado en los Capítulos precedentes.

CAPITULO I

LA CONFIGURACION ACTUAL DE LA LEGISLACION SOBRE PROMOCION INDUSTRIAL.

Una primera caracterización del "sistema" promocional vigente en el país a principios de 1988 remite a la consideración de dos rasgos sobresalientes que relativizan la validez conceptual del llamado "sistema" de fomento industrial. En tal sentido, por un lado, la multiplicidad, superposición y desarticulación de regímenes específicos de promoción y, por otro, la coexistencia de distintas autoridades de aplicación de los mismos que, en sólo un caso se corresponde con el ente responsable de la política industrial (la actual Secretaría de Industria y Comercio Exterior -SICE-), sin que las restantes inscriban su accionar en un marco estratégico común, de carácter nacional.

En esta amplia gama de disposiciones legales, cabría reconocer tres grandes "tipologías" entre los regímenes de promoción industrial que coexisten en la actualidad:

. el vigente en el ámbito nacional, instituido por la ley 21.608/77, sus decretos reglamentarios ^{4/} y las modificaciones incorporadas por la ley 22.876/83, cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Industria y Comercio Exterior;

⁴En el marco de la legislación nacional (leyes 21608 y 22876) coexisten una diversidad de regímenes específicos que ofrecen incentivos diferenciales en su naturaleza, intensidad y/o gradación. A título ilustrativo merecen resaltarse los vigentes para determinadas actividades industriales como la petroquímica -decreto 814/79-, la siderurgia -decreto 619/79-, la industria forestal-papelera -decreto 1177/74-, la electrónica -decreto 652/86- y, para la casi totalidad del territorio nacional, como en el caso de la región patagónica -decreto 2332/83-, del N.O.A. -decreto 2140/79-, el N.E.A. -decreto 575/74-, la provincia de Formosa -decreto 2486/84-, el resto del país, con exclusión de la Capital Federal -decreto 261/85-, etc.

. el correspondiente a las provincias de La Rioja (ley 22021/79), San Luis y Catamarca (ley 22702/82) y San Juan (ley 22973/83), cuyas autoridades de aplicación son, hasta un monto de inversión predeterminado, los respectivos gobiernos provinciales: y

. el derivado de la ley 19640/72 correspondiente a las radicaciones industriales emplazadas en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sud que fueran aprobadas por la Gobernación de dicho Territorio.

Si bien, las diferencias manifiestas en cuanto a las respectivas autoridades de aplicación asumen un papel protagónico en la decisión empresaria por acogerse a determinado régimen, ello se ve mediatizado por las divergencias resultantes a partir de los distintos incentivos ofrecidos por cada uno de esos tres regímenes "tipo" ⁵/.

Antes de estudiar las características e implicancias de los distintos tipos de beneficios que incorporan cada uno de esos regímenes, cabría confrontar las peculiaridades distintivas de los mismos respecto a las principales temáticas involucradas en toda legislación de fomento industrial. En tal sentido, el Diagrama Nro. I permite captar los aspectos más sustantivos de esas tres grandes tipologías que pueden distinguirse en los regímenes de promoción industrial vigentes en el país. Si bien la simple contrastación de tales características diferenciales no permite captar, en toda su dimensión y complejidad, las divergencias entre esas tres tipologías, es indudable que para los inversores potenciales en el sector, las mismas tienden a

⁵A título ilustrativo, cabría señalar que, en la casi totalidad de las provincias del país se han instituido regímenes de promoción industrial a partir de la concesión de ciertos beneficios fiscales en el ámbito provincial y/o municipal que, en términos reales, ejercen un mínimo efecto inductor.

centrarse, en lo esencial, en la naturaleza de los beneficios implicados, por un lado, y en las respectivas autoridades de aplicación, por otro. En ese sentido, las restantes diferencias asumen un papel secundario y subordinado respecto a aquéllas que son las que delimitan, en última instancia, la respectiva capacidad inductora de los distintos regímenes de promoción industrial y las formas específicas que la misma adopta según sectores de actividad, tipo de proceso productivo y opciones tecnológicas, formas de mercado, origen y naturaleza de los insumos, etc.

Así, por ejemplo, los requisitos contemplados en el régimen fueguino en cuanto a la participación mínima que debe corresponderle al valor agregado local y los niveles máximos de incidencia de los insumos importados o, incluso, las exigencias de un aporte mínimo de capital propio incorporadas en el régimen de la ley 21.608, no constituyen factores decisivos y/o determinantes al momento de formular un proyecto de inversión en el marco de la legislación de promoción. Por el contrario, las alternativas ofrecidas en materia de incentivos y, por otro lado, en relación con aquéllas, las vinculadas a la agilidad y permisividad del trámite implícito, definen la capacidad de atracción y la potencialidad real de los distintos regímenes, tanto en términos de la formación de capital por ellos inducida como de las características que la misma adopte (orientación sectorial, tipo de firma y de proceso productivo involucrados, tecnologías incorporadas, grado de elaboración de la producción, potencialidad reproductiva y/o difusora, etc.) y de su consiguiente impacto sobre la estructura productiva del sector.

En dicho marco, las especificidades de cada uno de los incentivos, los respectivos plazos de concesión y su gradación temporal delimitan, en términos generales, la capacidad inductora que se deriva de cada uno de ellos y, por ende, de los distintos regímenes de promoción que los contemplen. No obstante ello, y aún cuando puede llegar a predeterminarse un cierto orden de jerarquización en cuanto a la capacidad inductora de cada uno de los instrumentos promocionales (la liberación del IVA adquire, en principio, una mayor relevancia que la exención del impuesto a los sellos), ello no deja de constituir una simple aproximación global a una problemática que reconoce una multiplicidad de fenomenologías de muy diversa índole.

DIAGRAMA NRO. I

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL DERIVADOS DE LA LEY 21608, DE LOS VIGENTES EN LAS PROVINCIAS DE LA RIOJA, SAN LUIS, CATAMARCA Y SAN JUAN Y DEL CORRESPONDIENTE AL TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Características sustantivas	Regimen de promocion nacional *	Provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan **	Territorio Nacional de Tierra del Fuego ***
OBJETIVOS	.Fomentar la mejora en la eficiencia de la industria por modernizacion, especializacion, integracion, fusion, economia de escala o cambios en su estructura. .Alentar el desarrollo regional y la radicacion en areas y zonas de frontera. .Impulsar industrias para la seguridad y defensa nacional.	.Generacion de nuevos puestos de trabajo en la industria. .Desarrollo industrial acelerado.	.Intensificar el nivel de desarrollo economico de la zona con la radicacion de nuevos establecimientos industriales y la expansion de las actividades comerciales.
TIPO DE BENEFICIOS PROMOCIONALES MAS RELEVANTES.	.Arancelarios .Tributarios para la industria promovida. .Tributarios para los inversionistas. .Beneficios adicionales a la exportacion. .Restricciones temporarias a las importaciones de bienes competitivos.	.Arancelarios. .Tributarios para la industria promovida. .Tributarios para los inversionistas.	.Arancelarios .Tributarios para la industria promovida. .Beneficios adicionales a la exportacion. .Beneficios adicionales a las compras y ventas efectivizadas en el territorio continental.
PLAZO DE OTORGAMIENTO DE LOS BENEFICIOS	.La ley 21608 preveia un maximo de diez anos, nivel que fuera extendido en cinco anos mas de acuerdo con las modificaciones introducidas por la ley 22876.	.Establecen un maximo de quince anos para la exencion de los impuestos a los capitales, ganancias, IVA operativo y, hasta 1990, para el IVA sobre bienes de capital.	.La vigencia del regimen se extiende (Decreto 1057/83) hasta el 11 de mayo de 1993.
AUTORIDAD DE APLICACION	.La autoridad de aplicacion es la SICE y la aprobacion definitiva de los proyectos la efectiviza la SICE, el Ministerio de Economia o el Poder Ejecutivo Nacional, en funcion del monto de la inversion involucrada.	.Las autoridades de aplicacion son los respectivos poderes ejecutivos provinciales, salvo cuando el monto de la inversion exceda un valor preestablecido, en cuyo caso pasa a quedar bajo Ministerio de Economia o el Poder Ejecutivo Nacional.	.La Gobernacion del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, quedando como organo consultor la SICE que, salvo denegatoria explicita (en un plazo maximo 30 dias de presentadas), aprueba las consultas previas a la presentacion del proyecto definitivo, ya en el ambito territorial.
REQUISITOS DE CAPITAL PROPIO.	.El aporte genuino de capital propio debe ser como minimo del 20% sobre el total de la inversion en bienes de uso y, solo excepcionalmente dicha proporcion puede reducirse al 10%.		
CUPO FISCAL	.Beneficios fiscales (1) acotados hasta un limite maximo anual	.Beneficios fiscales (1) acotados hasta un limite maximo anual	
OTROS CONDICIONANTES			.La incidencia de los materiales importados en el valor de produccion nmo puede ser superior al 41% a partir 1/7/87 38% a partir 1/7/88 35% a partir 1/7/89 .La contribucion del valor agregado local no puede ser inferior al 25% del valor de la produccion. .El patrimonio neto debera representar el 30% del activo total a partir del tercer ejercicio de la puesta en marcha.

*ley 21608/77, decretos reglamentarios y ley 22876/83

** ley 22021/79, 22702/82, y 22973/83

*** ley 19640/72

(1) Dadas las características del calculo del costo fiscal teorico quedan comprendidos los beneficios derivados de la exencion o desgravacion de los siguientes impuestos: IVA, ganancias, capital y sellos.

En otras palabras y a título ilustrativo, la exención del impuesto al valor agregado (IVA) no ejercería capacidad inductora alguna para aquellas actividades industriales productoras de bienes no gravados por tal impuesto o, incluso, para firmas monopólicas que, vía su traslado al precio final, no obtendrían ventaja comparativa alguna de tal exención.

Asimismo, la coexistencia de la liberación del IVA sobre las ventas y sobre las compras de insumos (como en el caso de los regímenes especiales vigentes en las cuatro provincias) afectan -potencialmente- de muy distinta manera a aquéllas industrias en las que cabe la posibilidad de desintegrar regionalmente el proceso productivo de forma de relocalizar, en el área promocionada, la fase final de elaboración, respecto de aquéllas otras industrias, de procesos continuos, donde la propia integración vertical a nivel de establecimiento dificulta o impide la parcialización y relocalización de parte del proceso productivo.

En ese plano podría reconocerse una multiplicidad de situaciones diferenciales (exención de derechos de importación sobre los equipos y/o sobre los insumos y grado de utilización -potencial o real- de los mismos, diferimientos de impuestos a los inversores y capacidad tributaria de los mismos, etc.) en cuanto a la percepción real, por parte de los inversionistas, de los beneficios implícitos en los regímenes de fomento industrial.

En síntesis, el subsidio implícito que conllevan los distintos beneficios promocionales difiere, en el marco impuesto por cada uno de los regímenes, en concordancia con la incidencia ejercida por una muy amplia gama de elementos estructurales (tipo de industria, proceso productivo, presión competitiva, intensidad en el uso de los factores y alternativas tecnológicas, etc.)

Por último, antes de analizar la significación económica y las implicancias estructurales de los beneficios contemplados en la actual legislación de fomento, cabe incorporar unas breves consideraciones sobre la relevancia macroeconómica que asume y el efecto inductor diferencial que emana de la coexistencia de distintas autoridades de aplicación de los regímenes de promoción industrial vigentes en el país.

En tal sentido, desde la perspectiva empresaria, las posibilidades que ofrece la relación directa con las autoridades de los distritos geográficos que cuentan con regímenes especiales de promoción resultan, naturalmente muy superiores a las que brinda el tratamiento de las presentaciones por parte del ente responsable de la política industrial -la actual SICE-. Tal fenómeno no sólo está relacionado con las respectivas facilidades de trámite, requerimientos de información, agilidad relativa de los procedimientos, etc. En realidad, todos esos aspectos no hacen más que reforzar una preferencia que radica, en última instancia, en el hecho que las autoridades provinciales resultan mucho menos rigurosas y selectivas que sus similares a nivel nacional. Ello no resulta casual. La relativa laxitud de las autoridades provinciales en la aprobación de proyectos y en la concesión de beneficios resulta plenamente compatible, desde la perspectiva provincial, con el "costo de oportunidad" que supone la concesión de beneficios fiscales de carácter nacional, en tanto el sacrificio implícito real quedaría circunscripto a la participación que les corresponda en el marco del régimen de coparticipación federal. En síntesis, en esos casos, se conjuga un costo de oportunidad prácticamente nulo con beneficios -generación de nuevos puestos de trabajo, percepción de impuestos provinciales y municipales, etc.- más o menos relevantes en el ámbito de las distintas provincias.

Esta última consideración remite a otro tema de singular relevancia como es el de las implicancias de esa coexistencia entre distintas autoridades de aplicación de los regímenes de fomento y las consiguientes posibilidades de desarrollar una determinada política industrial. En otras palabras, la descentralización de la autoridad de aplicación de parte de los regímenes vigentes conlleva una cierta "federalización" de la política industrial, en tanto el manejo de los instrumentos promocionales queda fuera del ámbito de acción del ente responsable de la misma.

Sin duda, las posibilidades reales de desarrollar una política sectorial que sobre la base de la selectividad de las presentaciones procure modificar el perfil estructural de la industrial (en lo sectorial y/o en lo regional) se ve condicionada y erosionada por esa coexistencia de distintas autoridades de aplicación de los regímenes de promoción, totalmente disociada de la consecución de objetivos estratégicos comunes de carácter nacional.

Estas consideraciones preliminares sirven de marco de encuadre a la identificación y análisis de las implicancias de los instrumentos promocionales incorporados en la legislación vigente, tanto de aquéllos orientados a alentar la formación de capital en el sector como de los estímulos de tipo operativo que procuran compensar sobre costos de localización o una menor rentabilidad relativa de determinadas actividades. Si bien, en algunos casos, la simple enunciación legal del beneficio ofrecido no permite discriminar si se trata de un estímulo a la inversión o a la empresa en funcionamiento (como, por ejemplo, en el caso de las facilidades para la compra, locación o comodato de bienes privados del Estado, contempladas en el régimen instituido por la ley 21.608), la generalidad de los incentivos reconoce una finalidad concreta en términos de los objetivos a satisfacer.

I.1. Incentivos a la formación de capital.

Este subconjunto de beneficios promocionales agrupa a todos aquéllos que contribuyen a minimizar -directa o indirectamente- el aporte de capital propio de los inversionistas, a través de la provisión de parte de los recursos financieros requeridos para la ejecución de la inversión o, por el abaratamiento real de la misma. Ello implica, a la vez, en términos proyectivos, un incremento potencial de la rentabilidad del capital de riesgo aportado por los inversionistas.

Como una forma de simplificación y estilización del análisis, cabría reconocer tres vías concurrentes bajo las que los regímenes vigentes alientan la formación de capital en el sector industrial. (Ver Diagrama Nro. II.). Ellas son:

- a. la exención del pago de los derechos de importación sobre los bienes de capital y sus repuestos (hasta un 5% del valor de los primeros), requeridos para la consecución del proyecto;
- b. el diferimiento de impuestos por parte de los

inversionistas hasta un máximo equivalente al 75% del aporte de capital⁶;

- c. ciertas exenciones impositivas (sellos, capitales, IVA sobre bienes de capital) y otros beneficios fiscales de menor significación económica (adjudicación de tierras fiscales con carácter exclusivo, facilidades para la compra, locación o comodato de bienes privados del Estado).

Cada uno de estos tres mecanismos de aliento a la formación de capital en la industria revela una serie de características y efectos, directos e indirectos, de muy distinta índole que, como tales, merecerían ciertas consideraciones analíticas.

I.1.a. Exención derechos de importación sobre bienes de capital.

Aún cuando este beneficio no es contemplado, explícitamente, en la legislación fueguina, la inexistencia de partidas arancelarias, correspondientes a bienes de capital, con derechos superiores al 90% implica, en realidad, su concesión al igual que en las dos restantes tipologías de regímenes de promoción.

La recurrencia a este incentivo constituye casi una constante en la legislación de fomento industrial implementada, históricamente, en el país. El mismo procura abaratar la inversión real en bienes de capital y, por ende, los costos de uso del capital fijo. Ello implica, en realidad, un cierto subsidio a la importación de maquinarias y equipos que, por consiguiente, promueve la configuración de una estructura de precios relativas más o menos disociada de la dotación relativa de recursos del país. En ese sentido, es indudable que tal instrumento promocional tiende a discriminar a favor de la utilización de

⁶La legislación promocional contempla la posibilidad de optar entre ese beneficio o la deducción del monto imponible del impuesto a las ganancias de los valores invertidos. Atento a la persistencia de elevadas tasas reales de interés, el diferimiento de impuestos -no sujeto a interés alguno- resulta una opción mucho más atractiva que la segunda, a punto tal de descartarla como una opción alternativa real.

capital respecto al uso de fuerza de trabajo. Ello resulta particularmente notorio en aquellas industrias y/o procesos productivos en que opciones tecnológicas viables e igualmente eficaces, plantean tal alternativa. La elección de aquéllas más intensivas en capital emerge como una resultante lógica a partir del abaratamiento de la inversión implícita.

Por otro lado, a diferencia de otras experiencias internacionales en las que se manifiesta una acción estatal, deliberada e integral, tendiente al desarrollo de la industria local de bienes de capital ^{7/}, la recurrencia a éste subsidio implícito a la importación de equipos conlleva una cierta discriminación contra la industria local o, más precisamente, un desaliento al desarrollo de la misma.

Al margen de la incidencia que pudieran ejercer otros condicionantes y, en tanto dichas industrias no sean promovidas de manera preferencial y/o selectiva, directa o indirectamente, la jerarquización del abaratamiento de la inversión coadyuva a profundizar el rezago de la industria local productora de maquinaria y equipos para la propia industria. Los resultados obtenidos en el ámbito de la promoción industrial al cabo de la última década y media constituyen, en tal sentido, una clara demostración de ello (Ver Capítulo III.).

I.1.b. Beneficios a los inversionistas.

De las tres tipologías reconocidas precedentemente, en sólo un caso (el régimen fueguino) no se contempla la concesión de estímulos directos a los inversionistas acordes con su respectivo aporte de capital en los proyectos acogidos a los regímenes de promoción. Las restantes dos tipologías -la emergente de la ley 21.608 y los especiales de las cuatro provincias- incorporan similares incentivos alternativos, a opción de quienes patrocinan los proyectos de inversión:

^{7/}Ver al respecto, ONUDI, Industrial priorities in developing countries: the selection process in Brazil, India, Mexico, Republic of Korea and Turkey. Ginebra, 1978; OCDE, Inventory of the adjustment measures in the industrial sector taken by member Governments since 1974, París, junio 1979.

. la posibilidad de diferir el pago de impuestos (ganancias, capital, patrimonio neto y/o IVA) hasta un monto equivalente al 75% de la inversión realizada. Los gravámenes diferidos no devengan interés alguno y su devolución, indexada⁸, recién debe efectivizarse -en cinco anualidades- a partir del quinto ejercicio anual desde la puesta en marcha, o;

. la deducción del monto imponible del impuesto a las ganancias de la totalidad de la inversión realizada.

Sin duda, la vigencia de altas tasas de interés real -casi una constante durante el último decenio- torna mucho más atractiva la primera de las opciones, muy especialmente en el caso de proyectos de envergadura y con un prolongado período de maduración de la inversión. La recurrencia a ésta fuente de financiamiento, sin costo alguno, constituye un fenómeno más o menos generalizado en el ámbito de la promoción, aún cuando adquiere su mayor intensidad relativa en el marco de los proyectos acogidos a los regímenes sectoriales donde, en muchos casos, emerge como el principal incentivo promocional considerando, incluso, a aquéllos de carácter operativo.

La significación efectiva de éste estímulo a la formación de capital en la industria presenta ciertas peculiaridades que merecen ser destacadas.

En primer lugar el efecto que presupone en cuanto al incentivo diferencial subyacente. En efecto, el diferimiento del pago de impuestos, como mecanismo básico del financiamiento de la inversión tiende a alentar de manera diferencial la formación de capital en el sector, en tanto las magnitudes potencialmente involucradas pasan a estar asociadas a la capacidad tributaria de los distintos agentes económicos. En tal sentido, la "inversión" de impuestos no tributa-

⁸Hasta la sanción de la ley 21.608 en el año 1977, tales diferimientos no estaban sujetos a ningún tipo de indexación, lo que implica, atento a las elevadas tasas de inflación, una devolución prácticamente insignificante en términos reales. Incluso, muchos de los proyectos aprobados bajo tales condiciones, aún no han ingresado en su fase operativa, por lo que aún no ha comenzado a hacerse efectiva la devolución de los gravámenes diferidos.

dos favorece y/o potencializa las posibilidades de aquéllos agentes económicos sujetos a una mayor carga fiscal.

En segundo lugar, y como derivación lógica de lo precedente, cabe inferir que éste incentivo contribuye, indirectamente, a una creciente centralización de la inversión y, por tanto, de los subsidios implícitos en los beneficios promocionales.

En tercer lugar, como otra de sus importantes connotaciones indirectas, cabe destacar que bajo determinadas circunstancias⁹ y atento a la relativa permisividad de la autoridad de aplicación, la postergación temporal de la puesta en marcha definitiva de los proyectos promocionados -en especial, los de gran envergadura- no sólo no conlleva perjuicio alguno sino que, incluso, tiende a verse "favorecida" dado que la devolución de los gravámenes diferidos recién debe comenzar a efectivizarse -sin interés alguno- después de la puesta en marcha del proyecto.

En cuarto lugar, y dadas las dificultades que supone su control efectivo, éste estímulo impositivo posibilita -o, por lo menos, torna muy factible- la recurrencia a determinados procedimientos "administrativos"¹⁰ que permiten reducir a cero el aporte real de capital propio. En otras palabras, que la masa de impuestos diferidos resulte equivalente -o, incluso, superior- a la inversión efectivamente realizada en el proyecto¹¹.

⁹Al respecto, bastaría con señalar algunos de los fenómenos que contribuyen a explicar el relativamente escaso grado de concreción de los proyectos aprobados, en el ámbito nacional, durante la última década y media: sobredimensionamiento de las escalas de producción proyectadas, contracción de los mercados, modificaciones sustantivas en la estructura de precios relativos y en otros parámetros macroeconómicos, etc. Ver en el Capítulo III lo referente a la consecución de las presentaciones aprobadas.

¹⁰Como, por ejemplo, la sobrevaloración -vía sobrefacturación- de las inversiones realizadas.

¹¹Este fenómeno ha sido enfatizado por la misión técnica del F.M.I. que evaluó, a mediados de 1986, los incentivos fiscales vigentes en el país en el ámbito industrial.

DIAGRAMA NRO. II

CARACTERISTICAS DE LOS INCENTIVOS A LA FORMACION DE CAPITAL DERIVADOS DE LA LEY 21608, DE LOS CORRESPONDIENTES A LOS REGIMENES ESPECIALES EN LA RIOJA, SAN LUIS, CATAMARCA Y SAN JUAN Y DEL VIGENTE EN EL TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Tipo de incentivos a la formacion de capital	Regimen de promocion nacional *	Provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan **	Territorio Nacional de Tierra del Fuego ***
DERECHOS DE IMPORTACION SOBRE BIENES DE CAPITAL.	.Exencion total o parcial de derechos de importacion de bienes de capital y de sus repuestos y accesorios hasta un 5% del valor de aquellos.	.Exencion total o parcial de derechos de importacion de bienes de capital y de sus repuestos y accesorios hasta un 5% del valor de aquellos.	.Exencion total si la importacion al resto del territorio esta gravada con un derecho inferior al 90%. De lo contrario, corresponde abonar el 50% del gravamen.
IMPUESTO A LOS SELLOS	.Exencion total para contratos de la sociedad, sus prorrogas, ampliaciones y emision de acciones.		.Eximicion total
IMPUESTO AL CAPITAL	.Desgravacion del 100% entre la fecha de aprobacion y la puesta en marcha, hasta un lapso maximo de tres anos.	.Exencion del pago a los bienes susceptibles de la deduccion admitida en el impuesto a las ganancias y para aquellas firmas exentas del pago de este ultimo	.Eximicion total
BENEFICIOS A LOS INVERSIONISTAS.	.Opcion entre el diferimiento del 75% del aporte de capital imputandolo al impuesto a las ganancias, capital, patrimonio neto o IVA, o por otro lado, deduccion del monto imponible del impuesto a las ganancias de los montos invertidos.	.Opcion entre el diferimiento del 75% del aporte de capital imputandolo al impuesto a las ganancias, capital, patrimonio neto o IVA, o por otro lado, deduccion del monto imponible del impuesto a las ganancias de los montos invertidos.	
OTROS	.Facilidades para la compra, locacion o comodato de bienes privados del Estado. .Posibilidad de apartarse de los limites fijados por la ley 19550 (de sociedades) por los cuales ninguna sociedad puede tener participacion en otra por un monto superior a sus reservas libres y a la mitad de su capital.		.Exencion del deposito previo y todo otro requisito cambiario a la importacion de bienes de capital. .Exencion tasa por servicios de estadisticas y comprobacion de destino. .Adjudicacion de tierras fiscales en caracter exclusivo con prohibicion de transferir, vender o arrendar. .Reembolso del 5% a las compras de bienes de capital en el territorio continental

*ley 21608/77, decretos reglamentarios y ley 22876/83

** ley 22021/79, 22702/82, y 22973/83

*** ley 19640/72

Por último y excluyendo aquéllas consideraciones relativas a las dificultades que supone y a las serias deficiencias que presenta, la administración y contralor real de la recurrencia a éste incentivo -multiplicidad de inversores en proyectos promocionados, transferibilidad de los paquetes accionarios, oferta pública de capitalización de diferimientos, valuación efectiva de las inversiones, etc.-, también cabe destacar que el mismo ha tendido a transformarse en una fuente potencial para el ejercicio de distintas formas y/o mecanismos de elusión y/o evasión fiscal.

I.1.c. Otros incentivos a la formación de capital.

Este subconjunto heterogéneo de estímulos a la formación de capital, que comprende desde la exención del impuesto a los sellos hasta la adjudicación de tierras fiscales, conlleva una muy inferior potencialidad inductora que los precedentes. No obstante ello y aún cuando en la generalidad de los casos, tiende a configurar una típica "promoción redundante", en ciertas circunstancias pueden llegar a asumir un papel relevante (como en el caso de los reembolsos y las exenciones adicionales contempladas en el régimen fueguino o, en el de las excepciones a las limitaciones impuestas por la ley de Sociedades Anónimas), aunque no decisivo al momento de formular las respectivas propuestas de inversión.

Si bien en la mayoría de los casos se trata de beneficios de carácter fiscal, en general, e impositivos, en particular, en las tres tipologías de regímenes delimitadas precedentemente cabe reconocer una muy amplia gama de incentivos específicos y, a la vez, de distintos matices en cuanto a la implementación efectiva de los mismos. Así, por ejemplo, la exención del impuesto a los sellos no es contemplada en los regímenes especiales de las cuatro provincias; la desgravación del impuesto al capital reconoce un límite temporal máximo (tres años) en el régimen "federal"; la eximición de las limitaciones impuestas por la ley de Sociedades Anónimas en cuanto a la posible participación en el capital de otras sociedades respecto a las reservas libres y al capital de las firmas sólo es contemplada en el régimen "federal"; la exención de todo requisito cambiario, de depósitos previos y de las consiguientes tasas de servicios vinculadas a la importación sólo es considerada en el régimen fueguino, etc.

Más allá de las características y de las formas específicas adoptadas por éste subconjunto de incentivos a la inversión industrial y, consiguientemente, de las principales distorsiones y efectos colaterales que se derivan de los mismos, no puede dejar de reconocerse un elemento común que tiende a asemejarlos a los restantes alicientes a la formación de capital en el sector: su marcada focalización en beneficios de naturaleza tributaria o, más específicamente, de carácter impositivo.

Esta última característica se reproduce, también, a nivel de los instrumentos promocionales en materia de beneficios operativos; o sea, aquéllos que procuran mejorar las condiciones de competitividad de las industrias promocionadas. En éste caso se trata de la concesión de ciertos estímulos que, teóricamente, deberían compensar las deseconomías externas y de localización subyacentes en ciertos emplazamientos geográficos o en determinadas actividades industriales, que sólo a través de esos incentivos promocionales y de su consiguiente impacto sobre la rentabilidad de los respectivos proyectos, puedan resultar atractivas para la canalización de capitales privados.

I.2. INCENTIVOS OPERATIVOS.

Las diferencias entre los tres tipos de regímenes de promoción reconocidas precedentemente resultan mucho más notorias y significativas en el campo de los incentivos que ofrecen al desenvolvimiento operativo de las industrias promocionadas. Ello se ve claramente reflejado en términos de su respectiva capacidad inductora según el tipo de actividad industrial de que se trate, las características y opciones tecnológicas involucradas en los distintos procesos productivos, el nivel de competitividad u oligopolización de los mercados, las distintas estrategias empresarias, etc.

Una descripción somera de los principales instrumentos contemplados en los distintos regímenes es presentada en el Diagrama Nro. III. La lectura del mismo permite delimitar cinco distintos subconjuntos de beneficios operativos ofrecidos en la actual legislación promocional:

- a. modificación o liberación de los derechos de importación sobre los insumos y, protección arancelaria de los bienes a producir;
- b. liberación o desgravación del I.V.A. extensiva, en algunos casos, a las compras de materias primas y bienes de uso;
- c. exención, desgravación o deducción sobre los impuestos al capital y a las ganancias;
- d. exención de otros impuestos y gravámenes de menor significación económica; y
- e. otros incentivos específicos (como, por ejemplo, la exención del pago de ciertas tasas y servicios, los reembolsos por compras en el territorio continental en el caso del régimen fueguino, etc.)

La multiplicidad y diversidad de estímulos orientados a incrementar el flujo neto de beneficios de las firmas promocionadas, los matices diferenciales que los mismos adoptan en los distintos regímenes -en cuanto a plazos, gradación, limitaciones y otras especificidades-, la heterogeneidad de sus efectos sobre las distintas actividades industriales y sobre las diversas tipologías empresarias, la naturaleza de las deseconomías que se procuran compensar en cada caso, el impacto real sobre las industrias preexistentes, etc., tienden a configurar una compleja trama de interrelaciones que limitan las posibilidades ciertas de identificar y evaluar la efectividad e implicancias de cada uno de los instrumentos promocionales. De todas maneras, como una primera aproximación, en un plano muy general de análisis, cabe resaltar algunas de las principales connotaciones que se derivan de los incentivos operativos incorporados en la actual legislación de fomento industrial.

I.2.a. Incentivos arancelarios.

En los regímenes de promoción vigentes cabe reconocer dos distintos tipos de incentivos arancelarios de carácter operativo, cuyos efectos y connotaciones resultan muy disímiles, tanto en términos del subsidio implícito como, fundamentalmente, en lo concerniente al tipo de actividad y proceso industrial que tienden a alentar, respectivamente.

Se trata, por un lado, del incremento de los gravámenes arancelarios que recaen sobre bienes cuya producción local intenta promocionarse o, en otras palabras, del encarecimiento relativo de las importaciones que resulten competitivas. Este beneficio sólo es contemplado por el régimen vigente en el ámbito nacional, en el que se explicita el carácter temporario que asumiría tal modificación de los derechos de importación. La recurrencia a éste incentivo se inscribe claramente en el despliegue de una política sustitutiva de importaciones.

La restante franquicia arancelaria está asociada a la liberación o modificación de los gravámenes que afecten a la importación de insumos de la industria que se pretende promover. Si bien el articulado de la ley 21.608 incorpora éste posible beneficio¹², es en el caso del régimen fueguino, dónde el mismo desempeña un papel decisivo por la capacidad inductora que emana del mismo en cuanto a la posible implantación de determinadas actividades industriales. En éste último caso, el régimen establece que si los derechos sobre las materias primas importadas resultaran superiores al 90%¹³, las industrias usuarias radicadas en territorio fueguino quedan exentas del pago de dicho gravámen.

En éste caso el manejo del instrumental arancelario carece de todo tipo de selectividad en cuanto a sectores y/o actividades potencialmente beneficiarias. Aún cuando constituye una franquicia común a toda radicación industrial, es indudable que su poder de atracción guarda relación directa con la incidencia -real o potencial- de los insumos importados en los distintos procesos industriales.

La intensidad de tal capacidad inductora alcanza sus niveles máximos en aquéllos sectores productores de bienes que, por un lado, cuentan con una elevada protección respecto a sus similares importados y que, por otro, revelan un alto coeficiente de insumos importados (claros ejemplo de ello lo constituyen la industria electrónica de consumo, los electrodomésticos, algunos textiles sintéticos, etc.). En esos

¹²Ha sido concedido en muy escasas oportunidades.

¹³Si los gravámenes arancelarios resultaren superiores al 90%, las industrias fueguinas que insuman tales materias primas deberían abonar la mitad de los derechos correspondientes.

casos, al incrementar significativamente la tasa de protección efectiva de la industria beneficiada, tal desgravación de aranceles sobre la importación de bienes intermedios tiende a estimular la conformación de "enclaves" industriales, con escasos o nulos encadenamientos productivos y tecnológicos locales y con un claro sesgo hacia la recurrencia a insumos importados. En tal sentido, el aliento diferencial a la implantación de actividades ensambladoras de partes y subconjuntos importados aparece, tacitamente, como el rasgo distintivo y decisivo en cuanto a la potencialidad inductora que se deriva de ésta franquicia arancelaria.

Asimismo, esa capacidad inductora o, en otras palabras, la cuantía del subsidio implícito, puede alcanzar la intensidad suficiente como para promover la migración de industrias preexistentes, con la consiguiente readaptación de los respectivos procesos productivos, a favor de un mayor componente de insumos importados. Ante esa circunstancia cabría esperar una serie de efectos estructurales, como el de la erosión del grado de competitividad de la industria involucrada, un probable efecto "demostración" sobre las restantes firmas del correspondiente sector con la consiguiente repercusión conjunta sobre sus respectivas industrias proveedoras y en la desarticulación de los eslabonamientos productivos preexistentes ^{14/}.

I.2.b. Desgravación del Impuesto al Valor Agregado.

Los incentivos concedidos en relación con el IVA adquieren muy diversas formas específicas en los distintos regímenes de fomento vigentes en el país e, incluso, en el marco de una misma legislación promocional, como la correspondiente al ámbito

¹⁴El ejemplo de la industria de bienes electrónicos de consumo emplazada, en la actualidad, en Tierra del Fuego y su impacto sobre la industria local de componentes -electrónicos y no electrónicos- resulta suficientemente ilustrativo. Ver Azpiazu, D. y Nochteff, H. La industria de bienes de consumo electrónicos en Tierra del Fuego, FLACSO, 1987 (mimeo)

nacional ¹⁵/ . Las alternativas ofrecidas cubren una muy amplia gama de posibilidades que van desde el diferimiento de su pago -no sujeto a interés alguno- o su exención decreciente respecto a aquel que recae sobre las ventas, hasta la liberación de su pago, tanto de aquel que afecte a las ventas de los bienes producidos como del correspondiente a las compras de materias primas y productos semielaborados insumidos (Tierra del Fuego, en forma total y, en las cuatro provincias, bajo escalas decrecientes), pasando por situaciones intermedias como, por ejemplo, la de la Provincia de Formosa (Decreto 2486/84), en la que la desgravación del IVA compras se efectiviza sólo sobre aquéllas realizadas en el ámbito provincial o, en el ejemplo patagónico (Decreto 2332/83) en que quedan liberadas del débito fiscal las firmas que vendan bienes de uso a la empresa promocionada, localizada en la región.

Esa multiplicidad y diversidad de formas reconoce, sin embargo, un rasgo común como es el emergente del sesgo antiexportador que supone, implícitamente, la concesión de un subsidio que sólo comprende a aquellos bienes que se comercializan en el mercado interno (los únicos afectados por el IVA). Si bien ello se ha visto potencialmente atemperado, en el ámbito nacional, a partir de la sanción de la ley 22.876/83, por la que se incorporan ciertos beneficios a la exportación de forma de compensar aquel efecto, la implementación efectiva de ésta última disposición ha quedado circunscripta a la región patagónica.

Más allá de ese desincentivo implícito común, el análisis de las connotaciones derivadas de cada uno de los muy diversos matices que presenta la concesión de éste beneficio promocional excedería holgadamente los objetivos de éste primer capítulo del Informe. En su defecto, se ha optado por focalizar el análisis en el caso extremo, aquel que conlleva la desgravación conjunta del IVA del proyecto y del IVA correspondiente a sus insumos, de forma de identificar las implicancias más significativas y las distorsiones estructurales más relevantes que se derivan de éste instrumento promocional.

¹⁵En sus diversos decretos reglamentarios -sectoriales y, esencialmente, regionales- se contemplan beneficios muy disímiles asociados al diferimiento y/o desgravación del IVA por parte de las industrias promocionadas.

DIAGRAMA NRO. III

CARACTERISTICAS DE LOS INCENTIVOS A LA OPERACION DE LAS FIRMAS PROMOVIDAS AL AMPARO DE LA LEY 21608, DE LOS REGIMENES ESPECIALES EN LA RIOJA, SAN LUIS, CATAMARCA Y SAN JUAN Y, DEL VIGENTE EN EL TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Tipo de incentivos a la operacion	Regimen de promocion nacional *	Provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan **	Territorio Nacional de Tierra del Fuego ***
ARANCELARIAS	.Modificacion, determinacion o exencion total o parcial sobre insumos importados. .Proteccion arancelaria temporaria de los bienes a producir.		.Exencion total de los derechos de importacion, en caso en que estos no superen el 90%, para las industrias prioritarias y, para los no prioritarias en caso que no exista produccion en el territorio continental.
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	.Exencion, reduccion, suspension, desgravacion o diferimiento de distintos tributos. En los regimenes regionales y sectoriales se otorga, en dicho marco, el impuesto al valor agregado bajo una escala decreciente en el tiempo.	.Liberacion del IVA sobre las compras y ventas, conforme a una escala decreciente que equivale, en sintesis a la exencion por un total de once anos.	.Exencion total que alcanza tanto al debito como al credito fiscal o sea que por las compras no se paga el IVA y, por las ventas se lo factura y no se lo ingresa a la D.G.I..
IMPUESTO AL CAPITAL	.Exencion, reduccion, suspension, desgravacion o diferimiento de distintos tributos. En general se trata de la desgravacion del impuesto, en escalas decrecientes en el tiempo.	.Exencion del impuesto.	.Eximicion total
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	.Exencion, reduccion, suspension, desgravacion o diferimiento de distintos tributos. En general se trata de la desgravacion del impuesto, en escalas decrecientes en el tiempo. .Regimen de amortizacion acelerada sobre los bienes de uso, por periodos determinados.	.Deducccion del 100% de la inversion en maquinarias, equipos e instalaciones y del 50% de los salarios pagados .Exencion de las utilidades de los proyectos en las ramas industriales promocionadas. .Exencion de las utilidades reinvertidas en los demas casos	.Eximicion total
OTROS IMPUESTOS	.Exencion, reduccion, suspension, desgravacion o diferimiento de distintos tributos. En general se trata de la desgravacion del impuesto a los sellos vinculado a la actividad de la firma promovida.	.Exencion de los impuestos a los ingresos brutos, sellos e impuestos provinciales.	.Exencion total de los impuestos incluyendo los internos, a la transmision gratuita de bienes y demas impuestos nacionales.
OTROS INCENTIVOS A LA OPERACION	.Incentivos a las exportaciones de hasta un 20% de las mismas (solo incluido en los regimenes vigentes para las regiones Nord y Sud patagonicas.)		.Exencion del deposito previo y todo otro requisito a la importacion de insumos. .Exencion tasas y servicios de estadistica y comprobacion de destino. .Reembolso especial del 5% a las adquisiciones de insumos en el territorio continental. .Reembolso especial del 10% a las exportaciones al exterior.

*ley 21608/77, decretos reglamentarios y ley 22876/83

** ley 22021/79, 22702/82, y 22973/83

*** ley 19640/72

A título introductorio, cabe señalar que a juicio empresario la capacidad inductora que se deriva de éste incentivo puede explicar, por sí sola, la decisión de invertir en las áreas en que se lo otorga; a punto tal que no resulta descartable la posibilidad de obtener una rentabilidad privada positiva a pesar que, desde el punto de vista operativo, se trate de un proyecto de inversión con rendimientos negativos "antes" de impuestos.

A partir de ésta consideración preliminar que ya denota las peculiaridades de éste tipo de incentivo, merecen resaltarse algunas de sus repercusiones más importantes en términos de su potencial efecto inductor de nuevas inversiones en la industria.

Una de las principales distorsiones que genera -o puede generar- éste instrumento es la que se vincula con el tipo de actividad industrial o de proceso productivo que tiende a alentar preferentemente. En tanto la cuantía del subsidio real implícito está asociada directamente con el monto global de las ventas, al margen de toda consideración sobre el valor agregado generado por el proyecto, la mayor capacidad inductora se focaliza en aquellas industrias o procesos que supongan, por un lado, un escaso grado de elaboración y, por otro, una ínfima o nula integración local en la propia área promocionada (supondría la licuación de parte del beneficio). De allí surge una de las características distintivas de éste instrumento como es el de favorecer o, incluso, promover la desintegración de procesos productivos preexistentes de manera de relocalizar, en la región que goce del beneficio, la fase final del proceso de transformación industrial ^{16/}. Este tipo de migraciones inducidas conlleva, obviamente, un impacto real sobre la inversión, el empleo o la producción prácticamente nulo e, incluso, pernicioso desde el punto de vista de los costos y beneficios sociales involucrados.

A las distorsiones estructurales que genera ésta franquicia impositiva se le adicionan sus implicancias, no menos deficitarias, en el campo fiscal. En dicho ámbito, la liberación conjunta del IVA ventas e IVA compras constituye una importante fuente potencial de evasión fiscal, de muy difícil control. En

¹⁶Ver CFI-CEPAL, El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja, Documento de Trabajo 12, Buenos Aires, setiembre de 1987.

efecto, en la medida en que los flujos comerciales de la empresa promocionada se efectivicen, hacia atrás o hacia adelante, con alguna firma asociada -como, por ejemplo, cuanto se trata de la desintegración de procesos productivos preexistentes o de la implantación de una fase determinada de un proceso de elaboración que se efectúa en otras plantas-, cabe la posibilidad cierta de sobrefacturar las ventas que se realicen a una firma vinculada de forma de maximizar el IVA que, sin ser recaudado por la Dirección General Impositiva (D.G.I.), constituye un crédito fiscal para la empresa adquirente ^{17/}.

Las implicancias perniciosas y distorsionantes de la desgravación del IVA ventas e IVA compras no se agotan, ni mucho menos, en las que se señalaran precedentemente. Por el contrario, otro de sus importantes efectos deformantes, de carácter estructural, es el que introduce sobre la morfología de diversos mercados industriales, con la erosión del grado de competitividad preexistente y el consiguiente efecto demostración sobre las empresas afectadas. En efecto, el traslado de cualquier firma a aquellas áreas geográficas en que se otorga la exención del IVA ventas e IVA compras deriva -ceteris paribus- en la obtención de beneficios extraordinarios equivalentes -en general- al 18% de sus ventas totales, descontados los costos adicionales operativos que ello podría implicar -esencialmente, en materia de transporte-. Ante esa circunstancia es lógico suponer el efecto demostración que ello genera sobre las firmas competidoras que, de hecho, se ven compelidas a adoptar similar actitud.

Este fenómeno ha estado circunscripto, en principio, a unas pocas actividades industriales -escasa inversión fija y/o intensa competencia oligopólica con diferenciación de producto y/o disponibilidad de nuevas tecnologías y equipamiento más moderno, etc.-. Sin embargo, en los últimos años ha tendido a difundirse hacia una muy amplia gama de

¹⁷Lo propio acontece en el caso de la sobrefacturación en el costo de los insumos, adquiridos a una firma asociada de aquella que recibe los beneficios promocionales.

sectores industriales ^{18/} denotando la potencialidad inductora -y distorsionante- que conlleva éste instrumento promocional.

Por último, el conjunto de consideraciones precedentes relativas a las implicancias estructurales que se derivan -directa e indirectamente- de la exención del IVA compras e IVA ventas, remiten a una cuestión decisiva en la evaluación de toda legislación de fomento a la inversión industrial, como es la relativa a la estabilidad real en cuanto a la permanencia de aquéllos emplazamientos industriales sustentados sobre la base -casi excluyente- de un estímulo fiscal por demás trascendente pero acotado en el tiempo. En otras palabras, cabe preguntarse sobre la estabilidad de las radicaciones industriales realizadas al amparo de éste tipo de estímulo operativo una vez vencido el plazo de concesión del mismo.

En síntesis, retomando las consideraciones iniciales, éste instrumento supone, por un lado, un subsidio fiscal de consideración -tanto desde la perspectiva macroeconómica como, muy especialmente, en el plano microeconómico- y un costo social aún más significativo y, por otro, trae aparejado un conjunto

¹⁸Al respecto basta reproducir una reflexión publicada en la Revista para el Personal de Acindar S.A. (Año 2, Nro. 8, Agosto de 1987), como introducción a un artículo explicativo y argumental de la decisión empresaria de instalar seis nuevas plantas industriales en la Provincia de San Luis: "La participación de Acindar en la creación de seis nuevas empresas que en la provincia de San Luis fabricarán productos que hoy se hacen en nuestras plantas, constituye una situación que justifica las preguntas, expectativas e inquietudes de todos los que trabajamos en la Compañía. Este artículo intenta responder a esos interrogantes. Pero más allá de consideraciones sobre el crecimiento, las perspectivas, el futuro y el desarrollo de nuestras fábricas y mercados, habrá que tener claro éste punto: la legislación que rige en San Luis y otras tres provincias argentinas genera una encrucijada que compromete seriamente la fabricación de varios de nuestros productos al plantear una cuestión de competencia según la cual, o ACINDAR responde creativamente a las circunstancias, o sus competidores la desplazarán, lenta pero inexorablemente, de la posición que tan esforzadamente ha alcanzado.

de distorsiones estructurales de muy difícil reversión.

I.2.c. Incentivos asociados a los impuestos sobre los capitales y a las ganancias.

Las connotaciones económicas que se derivan de las franquicias impositivas involucradas -exención, desgravación, reducción o diferimiento- no difieren mayormente en las tres tipologías de regímenes de promoción. Si bien, en el ámbito nacional se las otorga bajo una escala decreciente en el tiempo o, en el caso del impuesto a las ganancias, no siempre se concede la desgravación sino ciertas deducciones sobre el monto imponible o, sólo el diferimiento de su pago, la magnitud del subsidio implícito o, en otras palabras, la capacidad inductora que se deriva de ambos tipos de incentivos, no presenta diferencias sustantivas -de la magnitud de, por ejemplo, las relativas a la exención del IVA- entre los distintos regímenes. De todas maneras, los beneficios emergentes de la legislación vigente en el ámbito nacional alcanzan, en principio, una menor significación relativa que en los restantes.

En el caso de estos dos incentivos impositivos no se manifiestan implicancias económicas de la relevancia de las involucradas en otros estímulos fiscales a la operación -como en el caso de la liberación del IVA sobre ventas y sobre compras-. Sin embargo, de allí no cabe inferir que, por ejemplo, la exención o desgravación del impuesto a las ganancias no termine resultando permisiva para el ejercicio de determinadas prácticas perversas ^{19/}, ni que sea plenamente aprovechada en su potencialidad real ²⁰.

¹⁹La existencia de fuertes vínculos comerciales (hacia atrás o hacia adelante) con otras firmas asociadas, facilita la transferencia (via precios "administrados") de las utilidades de estas últimas hacia aquella exenta del pago del impuesto.

²⁰Salvo en el caso de las firmas acogidas al régimen para la industria informática en el que las mismas deben comprometerse a reinvertir el 25% de los beneficios para poder gozar de esta franquicia impositiva, existen muy pocos ejemplos en los que se establezca relación alguna entre la exención o desgravación del impuesto a las ganancias y el destino final o distribución de las correspondientes utilidades.

Asimismo, por las propias formas que adoptan -por ejemplo, la deducción de la inversión de la base imponible del impuesto a las ganancias o, las amortizaciones aceleradas-, tienden a acentuar algunos de los rasgos deficitarios del sistema promocional, muy especialmente aquéllos que se vinculan con la configuración de la relación capital/trabajo. Desde ésta perspectiva, ambas franquicias inciden en idéntico sentido, ya que al alterar la estructura de precios relativos, tienden a abaratar el costo de uso del capital y a alentar, indirectamente, la elección de aquellas tecnologías más intensivas en capital.

I.2.d. Otros incentivos tributarios.

Un cuarto subconjunto de beneficios operativos es el que configuran un grupo muy diverso de incentivos tributarios como la exención del impuesto a los sellos, de ciertos gravámenes provinciales y, en el régimen fueguino, la eximición de una amplia gama de cargas fiscales y para-fiscales. La generosidad que se deriva del sistema de estímulos promocionales en su conjunto queda claramente de manifiesto a partir de la consideración de éste grupo heterogéneo de incentivos. En tal sentido, ninguna de estas franquicias conlleva una capacidad inductora suficiente como para atraer nuevas inversiones, asumiendo un carácter complementario, secundario y, en la generalidad de los casos, una promoción redundante que poco incide sobre la decisión empresaria de invertir en la industria, aún cuando impliquen un costo fiscal y social adicional y se traduzcan, en última instancia, en beneficios extraordinarios para las firmas promocionadas.

I.2.e. Otros incentivos operativos.

El estímulo a las exportaciones en el régimen nacional (incorporado por ley 22876/83) y en el fueguino y, en éste último caso, algunos otros incentivos adicionales (a las compras en el territorio continental y, por otro lado, la exención de determinados tributos y de cumplimentar con ciertos requisitos), constituyen los restantes beneficios operativos contemplados en los regímenes promocionales vigentes en el país.

En este subconjunto podrían reconocerse, en principio, tres distintos tipos de incentivos. En primer lugar, el de mayor trascendencia económica, el que se concede a las exportaciones de las firmas promocionadas. En éste caso se trata, en lo esencial, de compensar el sesgo antiexportador que supone el propio instrumental promocional, muy especialmente, por el poder inductor que emana de la concesión del IVA²¹.

La segunda tipología, circunscripta al área fueguina, la brindan los reembolsos (5%) a las adquisiciones de insumos que se realicen en el territorio continental. Con ello se procuraría alentar la integración vertical nacional de las firmas radicadas en Tierra del Fuego. Sin embargo, al margen de unos pocos bienes o casos puntuales que pudieran responder a razones económicas, tecnológicas o comerciales, muy difícilmente tal incentivo resulte suficiente como para compensar la exención de los aranceles a la importación de bienes sustitutivos.

Por último, en el tercer caso se trata de una diversidad de beneficios redundantes que, en realidad, tienden a potencializar el estímulo implícito a la importación de insumos.

I.3. REFLEXIONES FINALES.

Las consideraciones precedentes brindan una primera aproximación conceptual sobre los rasgos sobresalientes y las peculiaridades distintivas de los regímenes de promoción industrial vigentes, en el país, a principios de 1988.

La coexistencia temporal de los mismos, agravada por su administración a cargo de distintas autoridades y entes gubernamentales, introduce una restricción insalvable al ejercicio de la política industrial y, en dicho marco, a la recurrencia a la

²¹La incorporación de éste beneficio al régimen nacional pone de manifiesto y tiende a reproducir un rasgo deficitario común en la formulación e instrumentación de la política promocional: toda revisión de desequilibrios y/o inequidades manifiestas deriva, generalmente, en la concesión de un nuevo beneficio adicional -y no supletorio- a los preexistentes.

legislación de fomento como uno de los instrumentos más aptos para la consecución de objetivos de mediano y largo plazo en el campo industrial. Ello resulta particularmente significativo dado que la heterogeneidad de los incentivos ofrecidos por aquéllos y sus considerables diferencias en términos de la cuantía del beneficio implícito, no configuran un complejo articulado y compatible con prioridades preestablecidas. Por el contrario, se trata de la simple yuxtaposición de muy diversos beneficios que, además de generar una promoción indiscriminada a toda -o casi toda- formación de capital en el sector, tienden a alentar determinadas radicaciones industriales, ciertos tipos de procesos productivos y algunos emplazamientos regionales en los que sólo se procura usufructuar la generosidad de los subsidios involucrados, resultando antagónicos con una política de desarrollo industrial coherente y articulada.

En tal sentido, la descripción y análisis de los distintos instrumentos promocionales contemplados en los regímenes vigentes ha permitido identificar una multiplicidad de efectos perniciosos y distorsionantes de la estructura productiva -aún sobre la preexistente- que, dada la intensidad que asumen y su muy diversa índole, demandarían ingentes esfuerzos para su reversión.

La marcada orientación hacia aquéllos instrumentos de carácter tributario y, más precisamente, impositivos y, el elevado nivel de subsidios y de transferencias fiscales que conllevan, en muchos casos, una promoción redundante de significación, ha viabilizado la implantación de ciertas industrias que sólo resultan rentables como consecuencia de los beneficios que se le concedieran ya que, operativamente, desde la propia perspectiva privada -más aún en el plano social-, conllevan una rentabilidad negativa. De allí que la inestabilidad de muchas de las radicaciones industriales efectivizadas al amparo de los incentivos ofrecidos constituya -potencialmente- uno de los riesgos ciertos una vez que concluya el plazo de concesión de los beneficios.

La disociación total entre la rentabilidad privada y los beneficios sociales involucrados en cada proyecto promocionado y, a la vez, entre ambos parámetros y los consiguientes costos sociales y privados, tiende a derivar así, en un desaprovechamiento del potencial inductor que emana de las transferencias de recursos del Estado hacia la actividad privada.

CAPITULO II.

EL IMPACTO DE LOS REGIMENES REGIONALES.

El objetivo de este capítulo es el de identificar y evaluar algunos de los principales efectos derivados de los dos regímenes promocionales, de carácter regional, que mayor impacto de relocalización espacial han generado en los últimos años sobre el perfil de la industria argentina: los vigentes en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, por un lado, y en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan, por otro.

En estos dos casos cabe reconocer una diferencia sustantiva respecto a la legislación correspondiente al ámbito nacional: las respectivas autoridades de aplicación no publican información detallada sobre cada uno de los proyectos de inversión que fueran aprobados ni, mucho menos, sobre el estado de ejecución de los mismos. Como consecuencia de ello, todo análisis de ambas experiencias debe recurrir a muy diversas -y heterogéneas- fuentes de información a fin de identificar o inferir las peculiaridades e implicancias de las radicaciones industriales efectivizadas al amparo de ambos regímenes de promoción.

Así, por ejemplo, en el caso del régimen fueguino, se cuenta con la información que proveen el Anuario Estadístico publicado por la Dirección Nacional de Programación y Desarrollo Económico del Territorio, los Censos Económicos Nacionales de 1964, 1974 y 1985, las consultas previas y en estudio en el ámbito de la S.I.C.E.²², el INDEC en lo relativo al intercambio comercial con el exterior y, por último,

²²A partir del año 1983, la consulta previa a la presentación definitiva de todo proyecto de inversión debe ser sometida a consideración de la S.I.C.E.

la relevada en algunos de los estudios realizados recientemente sobre la industria fueguina ^{23/}.

Las limitaciones en materia de información básica alcanzan su intensidad máxima en lo relativo a los proyectos de inversión aprobados y ejecutados en las cuatro provincias que cuentan con regímenes especiales de promoción. En efecto, ante la inexistencia de información oficial al respecto, se ha debido recurrir a una muy diversa gama de fuentes complementarias que, de todas maneras, de conjunto, sólo proporcionan información parcial, fragmentada e insuficiente como para realizar un estudio exhaustivo sobre las implicancias de la promoción industrial en cada una de las cuatro provincias. Al respecto, se ha accedido a diversos listados de firmas promocionados publicados por las respectivas autoridades provinciales y se han consultado los Censos Económicos Nacionales de 1974 y 1985 así como un conjunto heterogéneo de memorias y balances de empresas promotoras de proyectos de inversión en alguna/s de las cuatro provincias y, los estudios desarrollados en el marco del programa CFI-CEPAL referidos a las provincias de La Rioja ^{24/} y Catamarca ^{25/}.

A pesar de las restricciones señaladas precedentemente, el análisis de la escasa información existente permite acceder a una visión de conjunto de los efectos estructurales más significativos que se derivan, sobre el campo industrial, de ambos regímenes de promoción.

²³Ver, al respecto, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, El régimen de promoción fueguino y la integración argentino-chilena, Noviembre de 1985 (mimeo); Roitter, Mario, La industrialización reciente de Tierra del Fuego, CFI-CEPAL, Documento Nro. 13, Buenos Aires, 1987; Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo, La industria de bienes de consumo electrónicos en Tierra del Fuego, FLACSO, Buenos Aires, 1987 (mimeo); y Grupo Consultor de Buenos Aires, La industria electrónica de consumo, Buenos Aires, octubre de 1987 (mimeo).

²⁴Ver CFI-CEPAL, El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja, Documento de Trabajo 12, Buenos Aires, setiembre de 1987.

²⁵Ver CFI-CEPAL, Catamarca. Dinámica industrial 1973-1984. Primeros resultados, Documento Nro. 10, Buenos Aires, 1986 (mimeo)

II.1. TIERRA DEL FUEGO.

A principios del decenio de los años setenta, la estructura económico-social del territorio fueguino denotaba serias rigideces y un profundo retraso relativo respecto a otras áreas del país. La población total del territorio era, en 1970, de sólo 15,7 miles de personas ^{26/} y la actividad económica se centraba en la explotación de la ganadería ovina -en franco retroceso-, de los recursos forestales -sólo en mínima parte maderables dadas las múltiples enfermedades que padecían- y de los petroleros -procesados fuera de la región-. Por su parte, el sector industrial apenas alcanzaba a aportar el 5% del Producto Bruto Geográfico ^{27/}, quedando limitado a unas pocas actividades vinculadas con la transformación de parte de los recursos primarios zonales y con el consumo en la propia isla. El desaprovechamiento e ineficiente explotación de la riqueza ictícola y, por otro lado, la rigurosidad del clima y las distancias geográficas que separan al territorio fueguino de los principales centros urbanos del país. terminan por configurar una economía con profundos déficits estructurales y con escasas posibilidades de inscripción en un proceso de crecimiento autosostenido.

Bajo ese marco global y atendiendo a la significación geopolítica que se le asigna al territorio fueguino, a mediados de 1972 -fines de la gestión del gobierno militar que se iniciara en 1966- fue sancionada la ley 19640, por la que se instituyó un régimen fiscal y aduanero especial para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud. La propia exposición de motivos de la ley explicita tal fundamentación geopolítica y el objetivo perseguido de incrementar sustancialmente los asentamientos poblacionales en la isla.

A pesar de la muy amplia gama de incentivos fiscales ofrecidos a toda persona, de existencia visible o ideal, que se radicara en territorio fueguino, la estructura industrial no se vió mayormente afectada hasta recién a fines de los años setenta.

²⁶INDEC, Censo Nacional de Población, 1970

²⁷Ver Anuarios Estadísticos, Dirección Nacional de Programación y Desarrollo Económico del Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Antes de analizar las razones que explican ésta, aparente, lenta reacción de la inversión industrial a los estímulos ofrecidos por la legislación de fomento, cabe incorporar una somera descripción de la dinámica evolutiva de la industria fueguina al cabo de más de dos décadas, de forma de captar si la capacidad inductora del régimen resultó suficiente como para alterar las tendencias históricas, prevalentes hasta la sanción del mismo.

Al efecto, el Cuadro 1 presenta la evolución de la industria fueguina de acuerdo con la información proporcionada por los últimos tres censos económicos realizados en el país (1964, 1974 y 1985). El mismo incluye como indicadores ilustrativos de la evolución sectorial, el número de establecimientos, el nivel de empleo generado por los mismos, la ocupación media por unidad fabril, su diferenciación en tres tamaños representativos de planta y, por último, la participación que le corresponde a la industria fueguina en el total nacional.

La información presentada permite constatar que en el período intercensal 1974-1985 subyace una reversión profunda de las tendencias verificadas durante la década precedente.

En efecto, el decenio 1964-1974 se ha caracterizado, a nivel nacional, por un dinamismo sostenido de la actividad industrial, por una persistente expansión de la ocupación sectorial y por un incremento significativo en el tamaño medio de los establecimientos -de 9,2 ocupados por planta a 12,1, respectivamente-. Sin embargo, en el ámbito fueguino, se manifiesta un deterioro en términos absolutos, a punto tal que decae la cantidad de unidades fabriles y la ocupación sectorial, con un muy moderado incremento en el tamaño medio de las plantas -de 9,5 a 9,7 ocupados, respectivamente-.

Por su parte, entre 1974 y 1985 también se verifican comportamientos encontrados entre la industria fueguina y la nacional sólo que, en éste caso, las tendencias expansivas corresponden al ámbito regional. Así, la cantidad de establecimientos industriales se incrementa más de 2,5 veces, la ocupación más de diez veces y el tamaño de planta resulta cuatro veces superior al correspondiente a 1974 e, incluso, triplica el valor medio registrado a nivel nacional en 1985.

La contrastante evolución de la industria fueguina en ambos periodos queda claramente reflejada al considerar su gravitación en el plano nacional. Si bien, cualquiera sea el año censal y la variable que se considere, tal participación es casi insignificante, resulta particularmente notable la pérdida de peso relativo durante el periodo 1964-1974 y, en especial, su creciente incidencia en la última década. Así, de acuerdo con el Censo de 1985, la industria fueguina alcanza a aportar poco más del 1% de la producción manufacturera del país cuando, once años atrás apenas llegaba a explicar el 0,03% del total.

Como se señalara precedentemente, a pesar que la legislación promocional fuera sancionada en 1972, es recién a fines de la década de los años setenta, principios de los ochenta, cuando el poder inductor de la misma se ve reflejado en la dinámica que adopta la radicación de nuevas industrias en territorio fueguino y en el acelerado crecimiento de la producción manufacturera de la isla.

En cuando al primero de esos aspectos que es el que determina, en última instancia, el comportamiento de la producción, el Cuadro Nro. 2 muestra, desde dos distintas perspectivas de análisis, el flujo de nuevas radicaciones industriales en territorio fueguino. El mismo permite comprobar que la cantidad de plantas fabriles que se incorporan en apenas un cuatrienio (1981 a 1984) representa alrededor de la mitad (47,5% o 51,3%, según el criterio que se privilegie) del actual espectro productivo sectorial.

El cambio de actitud de los inversores respecto al régimen fueguino verificado hacia esos años responde, en realidad, a factores exógenos a la propia legislación que tienden a incrementar sustancialmente la capacidad inductora derivada de la misma. En efecto, la creciente competencia local de productos importados abarataos significativamente como consecuencia de la propia política macroeconómica modificó, de hecho, el poder inductor que emanaba de los beneficios arancelarios.

Cuadro. 1 Tierra del Fuego. Evolución de la Industria
Manufacturera. 1964-1985

(cantidades absolutas y porcentajes)

	1964	1974	1985
Cantidad de establecimientos	62	60	156
Personal ocupado	590	581	5.771
Pers.ocup.por establecim.	9,52	9,68	36,99
<u>Tamaño de los establecim.</u>			
menos de 25 ocupados	58	53	11,3
entre 26 y 100 ocupados	3	7	26
más de 100 ocupados	1	-	17
<u>Personal ocupado por establ. según tamaño de los mismos</u>			
menos de 25 ocupados	5,7	5,0	8,4
entre 26 y 100 ocupados	43,0	45,3	41,1
más de 100 ocupados	129,0	-	247,3
<u>Participación fueguina a nivel nacional</u>			
Cantid.de establecimientos	0,08	0,05	0,14
Personal ocupado	0,10	0,04	0,42
Valor de producción	0,06	0,03	1,03

Fuente: Elaboración propia en base a información de los Censos Economicos de 1964,1974 y 1985.

Cuadro 2. Tierra del Fuego. Evolución de la cantidad
de establecimientos industriales durante el periodo

intercensal. 1974-1985

(cantidades absolutas)

Año de puesta en marcha de los establecimientos censados en 1985 *	Cantidad de establecimientos existentes **			
Año	Cantidad	Años	Total	Incorp.
1974 y prec.	19	CEN 74	60
1975	3	1975	60	-
1976	4	1976	60	-
1977	5	1977	66	6
1978	8	1978	70	4
1979	5	1979	71	1
1980	13	1980	74	3
1981	16	1981	85	11
1982	21	1982	115	30
1983	27	1983	143	28
1984	11	1984	155	12
1985	9	1985	156	1
SIN DATOS	15		
TOTAL CEN 1985	156		156	

Fuente: Elaboración propia en base a * Censo Economico Nacional 1985 y ** Anuarios Estadísticos del Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

La eliminación paulatina de aranceles de importación superiores al 50% conlleva la exención total de tales gravámenes para las industrias radicadas en territorio fueguino y, con ello, pasa a ser considerado como un incentivo decisivo como para justificar la radicación de determinadas actividades industriales en la isla. El acelerado proceso de apertura de la economía nacional iniciado en 1976 alcanza su máxima intensidad hacia fines de los años setenta cuando comienzan a conjugarse, por un lado, la brusca reducción de los aranceles a la importación con un programa de reducciones trimestrales y, por otro, un pronunciado retraso cambiario. Como consecuencia de ello, diversos son los tipos de estrategias empresarias que pasan a encontrar en el régimen fueguino un campo propicio para la inversión industrial.

Tal el caso, por ejemplo, del despliegue de actitudes defensivas ante la pérdida de competitividad frente a bienes similares importados con su consiguiente efecto demostración sobre otros productores nacionales; la modificación de procesos productivos preexistentes a partir de su relocalización en la isla en base a la selección de nuevas tecnologías donde deja de ser jerarquizada la minimización del componente importado; el desarrollo de típicas actividades de ensamblaje que demanden una escasa inversión fija y gocen de una considerable protección efectiva; etc.. Asimismo, con un fenómeno específico circunscripto a la industria productora de bienes de consumo electrónicos -la principal actividad industrial focalizada en Tierra del Fuego-, la relativa contemporaneidad entre la profundización del proceso de apertura y la introducción de la televisión color en el país, alentó la adopción de tecnologías del tipo SKD o CKD²⁸ que, en esencia, sólo suponen el ensamblaje de insumos totalmente importados.

Este último fenómeno ha tendido a extenderse hacia la amplia gama de bienes electrónicos de consumo (autoradios, radios portátiles, radiograbadoras, equipos de audio, relojes, videocaseteras, etc.) y también, hacia parte importante de los electrodo-

²⁸SKD (Semi-Knocked Down), armado a partir de la compra a un sólo proveedor de un número muy reducido de subconjuntos ya ensamblados y ajustados; CKD-(Completely-Knocked Down), armado a partir de la compra a un único proveedor de los componentes y partes separadas.

mésticos de uso más o menos difundido (ventiladores, lavarropas, aspiradoras, equipos de aire acondicionado, procesadores de alimentos, etc.).

Estas dos actividades industriales (electrónica de consumo y electrodomésticos) asumen un papel protagónico en el proceso de industrialización fueguino y, con ello, en la configuración de su elevado grado de concentración en la División 38 de la CIIU -producción de maquinaria y equipo- que, de acuerdo con los valores censales, alcanza a explicar casi las tres cuartas partes de la producción industrial de la isla (74,2%).

En ese sentido, la información presentada en el Cuadro Nro. 3 resulta sumamente ilustrativa. En efecto, casi la mitad de la incorporación neta de plantas fabriles verificada durante el periodo intercensal (46 de los 96 establecimientos) se dedican a la producción de maquinaria y equipos y explican, de conjunto, poco menos de las tres cuartas partes (73,8%) del incremento registrado por la ocupación industrial en la isla.

Cuadro 3. Tierra del Fuego. Distribución sectorial de los establecimientos, la ocupación y el valor de producción industrial. 1973-1986.
(cantidades absolutas, porcentajes y millones \$a)

	Establecimientos			Personal ocupado			Valor producción '86	
	1973	1984	Incremento	1973	1984	Incremento	Millones \$a	%
Alimentos, bebidas y tabaco	15	30	15	165	319	154	386.19	0.9
Textiles, confecc. y cuero	7	32	25	17	940	923	8285.58	19.1
Madera y muebles	27	23	-4	310	336	26	619.27	1.4
Papel, imprenta y publicac.	2	5	13	(...)	18
Productos químicos	1	10	9	(...)	249	...	1587.63	3.7
Minerales no metálicos	7	7	-	39	45	6	34.12	0.1
Indust. Metálicas básicas	-	-	-	-	-	-	-	-
Prod.metálic., maquin.y equipo	1	47	46	(...)	3830	...	32129.60	74.2
Otras manufacturas	-	2	2	-	35	35
Total	60	156	96	581	5771	5190	43303.02	100.0

(...) Secreto estadístico

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los Censos Económicos Nacionales de 1974 y '1985.

De desagregarse esa información a nivel de cinco dígitos de la CIIU (Ver Cuadro Nro. 4) se constata que la "construcción de aparatos de radio y televisión" es la que sustenta la casi totalidad de ese incremento ocupacional. La incorporación de veinte nuevos establecimientos productores de tales bienes electrónicos de consumo trajo así aparejada la generación de más de tres mil nuevos puestos de trabajo. Si a ello se le adiciona el efecto derivado de las cuatro plantas orientadas a la producción de electrodomésticos, el aporte conjunto se eleva a casi las dos terceras partes de la ocupación industrial (64,4%) y a cerca de las tres cuartas partes (73,9%) del valor agregado generado por la industria fueguina.

Cuadro 4. Tierra del fuego. Principales ramas industriales por su aporte al valor agregado censal.
(cantidades absolutas y porcentajes)

	Cantidad de Establecimientos	Participación relativa En el valor agregado		
		En el Personal Ocupado	Regional	De la rama a nivel nacional
Fabricación aparatos radio y TV	20	59.2	62.5	63.5
Constr.aparatos elect.uso domestico	4	5.2	11.4	42.0
Hilados de fibras textiles	8	3.7	6.4	3.7
Fabric.tejidos y articulos de punto	4	1.9	2.9	4.8
Fabric. plásticos y resinas sintet.	5	2.1	2.8	4.0
Confecc.ropa de cama y mantelería	5	4.2	2.5	13.3
Fabric.helader.lavarrop.acond.aire	3	1.5	2.2	6.7
Subtotal	49	77.8	90.7	-
Resto ramas (41)	107	22.2	9.3	-
TOTAL	156	100.0	100.0	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Económico Nacional de 1985.

En ambos casos, la significación económica de la industria implantada en territorio fueguino excede el estricto ámbito regional, en tanto también asumen un papel protagónico en los respectivos mercados nacionales. A favor del acelerado proceso de redespigue espacial que, desde fines de los años setenta, caracteriza el desenvolvimiento de ambas actividades, la industria fueguina ha pasado a convertirse en el principal núcleo productivo de bienes electrónicos de consumo (en el caso de radio y televisión concentra el 63,5% del valor agregado a nivel nacional) y de electrodomésticos (42,0% del total nacional). Incluso, es previsible suponer que ambos porcentajes se deben de haber incrementado sustancialmente en los tres años transcurridos desde que se realizara el relevamiento censal, como consecuencia de la creciente incorporación de nuevos productos y del acelerado proceso de diversificación de la producción de las firmas instaladas en territorio fueguino. Ello resulta igualmente válido en el caso de la industria electrónica de consumo (videocassetteras, equipos de sonido a rayos láser, etc.) como en la de electrodomésticos (multiprocesadoras de alimentos, hornos a microondas, etc.).

Ambas industrias presentan como rasgo común un acelerado proceso de diversificación de la producción de plantas que, en sus inicios -fines de los años setenta, principios de los ochenta- concentraban la actividad en unos pocos tipos de bienes -generalmente uno o dos- y que, como respuesta al paulatino agotamiento del reducido mercado interno para el que operan, han tendido a ampliar sustancialmente su mix de producción, incorporando nuevas líneas de bienes de consumo durable, más o menos afines a los originales, de forma de maximizar el aprovechamiento de los canales de distribución consolidados a partir de las producciones originales.

Al margen de estas dos industrias productoras de bienes de consumo durables, también adquieren cierta importancia -aunque muy distante de aquéllas- las radicaciones realizadas en ciertas ramas de la industria textil y de confecciones (24 plantas, en su mayoría de medianas dimensiones) y en la de productos plásticos (ocho nuevos establecimientos). Mientras en el primer caso se trata, en lo esencial, de tejedurías de fibras sintéticas, confección de ropa de cama y artículos de punto; en el segundo, predomina la producción de envases de plástico.

Al igual que en lo referido a otros muy diversos indicadores ^{29/}, el perfil estructural de la industria fueguina presenta ciertas similitudes con el predominante en la mayor parte de las Zonas Francas Industriales (ZFI) instaladas en países periféricos, dónde también los principales sectores productivos suelen ser la electrónica, las confecciones, los electrodomésticos, algunos productos plásticos, los artículos deportivos, etc. ^{30/}.

El análisis de las consultas previas elevadas a consideración de la SICE durante el último cuatrienio permite extraer una serie de inferencias que, de conjunto, denotarían la consolidación de los rasgos estructurales relevados en el censo industrial de 1985. En efecto, desde la perspectiva sectorial, se puede comprobar (Cuadro Nro. 5) que la "construcción de maquinaria eléctrica" concentra más de la mitad de las presentaciones, casi las dos terceras partes de la ocupación comprometida y el 58,4% de la inversión involucrada; con la particularidad adicional que cerca del 90% de tales proporciones corresponden a la industria productora de radios y televisores.

En orden a su significación relativa, los restantes sectores que atraen los mayores montos de inversión comprendidos en las consultas previas, son los hilados de fibras textiles, los artículos de

²⁹Elevado coeficiente de importaciones, escasa complejidad de los procesos productivos, reducida calificación de la mano de obra y presencia decisiva de la fuerza de trabajo femenina, insignificante generación de economías externas y de eslabonamientos productivos con el resto de la actividad industrial, etc. Sin embargo, tales semejanzas no involucran a aquéllos dos aspectos que suelen ser considerados como los principales aportes de las zonas francas industriales a las economías huéspedes: la generación de puestos de trabajo en áreas caracterizadas por un significativo nivel de desempleo y por la consiguiente expulsión de mano de obra, por un lado, y el ingreso de divisas por exportaciones, por otro.

³⁰Ver, entre otros, UNCTAD, Las zonas francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo: sus consecuencias para las políticas comerciales y de industrialización, Naciones Unidas, Nueva York, 1985; ONUDI, Zonas de transformación para la exportación en los países en desarrollo, Documentos de Trabajo de la ONUDI sobre cambios estructurales, Nro. 19, agosto de 1980; etc.

punto, las materias plásticas y los electrodomésticos.

Cuadro 5. Tierra del Fuego. Distribución sectorial de las consultas previas presentadas ante la SICE hasta setiembre de 1987.
(cantidades absolutas, miles de u\$s y porcentajes)

Agrupaciones Industriales	Consultas previas			Distribución sectorial (porcentajes)		
	Presentación	Ocupación Cantidad (mil.u\$s)	Inversión Cantidad (mil.u\$s)	Presentación	Ocupación Cantidad (mil.u\$s)	Inversión Cantidad (mil.u\$s)
Fabric. productos alimenticios	5	325	9.140	3.4	5.2	2.5
Fabricación de textiles	6	230	20.543	4.1	3.7	5.6
Confección prendas de vestir	9	313	17.279	6.2	5.0	4.7
Aserraderos	1	10	2.900	0.7	0.2	0.8
Fabric.sust.químicas industr.	12	347	40.459	8.2	5.5	11.0
Fabric. productos plásticos	7	164	12.624	4.8	2.6	3.4
Fabric.prod.metál.excl.maquin.	4	72	2.837	2.7	1.1	0.8
Construc.maquinaria no electr.	9	211	22.693	6.2	3.4	6.2
Construc.maquinaria electrica	80	4081	214.641	54.8	65.0	58.4
Material de transporte	2	97	5.326	1.4	1.5	1.4
Fabric.eq.profes. y científico	6	323	15.827	4.1	5.1	4.3
Otras manufacturas	5	103	3.141	3.4	1.7	0.9
Total	146	6276	367.410	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

Esta consolidación de las actividades que hegemonizan la industrialización fueguina se reproduce en cuanto a las empresas que sustentan tal proceso. Las 146 presentaciones son patrocinadas, en realidad, por no más de cincuenta firmas ya implantadas, en su gran mayoría, en territorio fueguino. En el marco de una cada vez más difundida estrategia de diversificación, tales firmas suelen elevar una consulta previa para cada producto o línea de producto a incorporar. De allí que no resulte sorprendente la identificación de firmas que en apenas un cuatrienio han presentado 6/7 consultas previas en la SICE ^{31/}.

Más allá de las peculiaridades sectoriales de ésta nueva industria fueguina y como una última reflexión antes de analizar el patrón de industrialización implícito y las características sustantivas de los procesos productivos emplazados en la isla, cabría resaltar un rasgo distintivo de las firmas que se radicarán al amparo de la ley 19640: se trata, en su mayoría, de traslados de industrias localizadas en el territorio continental que reorientarán su patrón tecnológico de forma de incorporar nuevos bienes relativamente asimilables a los que venían produciendo en su anterior emplazamiento (en el Anexo Nro. 1 se presenta un listado de empresas acogidas a la ley 19640).

En correspondencia con ello y acorde a las características de los incentivos ofrecidos por la legislación, la orientación de mercado de la industria fueguina muestra una gravitación casi excluyente de los bienes que son comercializados en el territorio continental:

Ventas locales	10,9%
Ventas territorio continental	88,8%
Exportaciones	0,3%

En el caso de la producción industrial orientada a atender la demanda local, las reducidas dimensiones

³¹Por ejemplo, la Fábrica Austral de Productos Electrónicos (FAPESA S.A.) ha presentado siete consultas previas para la producción de 1. Freidoras; 2. Hornos a microondas; 3. Videograbadoras y reproductor de cassetes; 4. Extractores de jugo; 5. Equipos de audio; 6. Afeitadoras y depiladoras y 7. Secadores de cabello.

desarrollo de nuevas industrias, dadas sus implicancias en cuanto a las escalas de producción compatibles con el mercado local. Sólo algunas pocas actividades inscriptas, en general, en el patrón tradicional de desenvolvimiento de la industria fueguina, pueden circunscribir su marco operativo al estrecho ámbito regional. Incluso, en esos pocos casos, el principal atractivo de la legislación promocional radicaría en los beneficios impositivos emergentes de la misma.

Por su parte, atento a la ubicación geográfica de la isla y al costo relativo de la mano de obra -respecto a las diversas ZFI implantadas en otros países atrasados- resultan infimas las posibilidades reales de producir para la exportación a terceros países sobre la base de las exenciones arancelarias a los insumos. Ambos fenómenos constituyen desventajas comparativas decisivas respecto a aquéllas ZFI que, al igual que la industria fueguina, se estructuran a partir de un elevado coeficiente de insumos importados exentos del pago de gravámenes arancelarios.

La tercer opción -la "exportación" al territorio continental- es, sin duda, la que mayores ventajas ofrece a las industrias implantadas en la isla, a punto tal que la casi totalidad de las radicaciones de mayor significación están asociadas en forma excluyente a tal tipo de operación. La misma supone, en esencia, la atención de la demanda del área continental a partir de la producción en la isla de aquéllos bienes que, gozan de una elevada protección efectiva real ³²/, pueden ser elaborados sobre la base de insumos exentos del pago de derechos de importación y en los que la gravitación del costo de transporte es relativamente escasa en relación con el valor unitario de los mismos.

Las consideraciones precedentes remiten a otro de los rasgos estructurales que caracterizan a la industria fueguina: la dependencia casi total de la provisión externa de insumos. Ello se deriva, naturalmente, del marcado predominio de aquéllas actividades que se limitan a adicionar una última fase de elaboración a bienes importados semiacabados o, en su defecto, al ensamblaje final de partes, piezas o subconjuntos adquiridos en el exterior.

³²En el caso de la TV color ascendería a más del 300%. Ver Azpiazu, D. y Nochteff, H., 1987, op. cit.

Sin duda, los elevados coeficientes de importación que revelan la mayor parte de las industrias radicadas en territorio fueguino están íntimamente asociados al tipo de incentivos ofrecidos que, no sólo tienden a incentivar la recurrencia a la importación de insumos sino que, incluso, desalientan o por lo menos no promueven la integración vertical de la producción (muy especialmente en el propio ámbito fueguino). Así, por ejemplo, la restricción impuesta por la legislación a la participación máxima de insumos importados -en la actualidad y hasta julio de 1988 no pueden superar el 38% de la producción correspondiente- resulta extremadamente permisiva. Al respecto, bastaría con resaltar que a nivel nacional, de acuerdo con el censo económico de 1985, la totalidad de las materias primas insumidas por la industria manufacturera representan poco más de las dos quintas partes -41,5%- del valor de la producción sectorial; proporción que en la industria fueguina es de 31,8%. En otras palabras y atento al ejemplo fueguino, la totalidad de los insumos del conjunto de la industria podrían ser adquiridos en el exterior³³.

Por otro lado, el incentivo específico que se ofrece a la adquisición de materias primas en el territorio continental -reembolso del 5%- resulta, atento a las decisiones tecnológicas que pudieran sustentarse, insuficiente para compensar el resultante de las exenciones arancelarias a las importaciones alternativas o, en su defecto, redundante por cuanto igualmente se efectivizarían tales compras.

Por su parte, la integración local de la producción -como, por ejemplo, en la industria de electrodomésticos- se ve desalentada por la coexistencia del beneficio impositivo conjunto del IVA sobre ventas y sobre compras. Así, por ejemplo, la exención del IVA a la compra de insumos deriva, si las mismas se realizan en el ámbito local y por tanto entre firmas exentas, en la "pérdida", para el vendedor, del beneficio que supone la facturación del IVA y su no ingreso al ente recaudador del mismo (Ver Capítulo I).

³³En realidad, a la fecha del relevamiento censal, el porcentaje máximo de insumos importados autorizado por la legislación ascendía al 47% de la producción; nivel que supera en casi un 50% al correspondiente al total de materias primas insumidas por la industria fueguina en ese año.

En síntesis, la elevada participación de los insumos importados y la inexistencia de alicientes que induzcan a su morigeración aparecen como los elementos centrales que caracterizan al proceso productivo implantado en la isla y, con ello, al propio patrón de industrialización fueguino.

Entre las distintas implicancias económicas de éste modelo de industrialización merece destacarse, sin duda, su impacto sobre el sector externo de la economía y, más específicamente, sobre las importaciones. Al respecto, dos indicadores resultan sumamente ilustrativos; por un lado, la evolución de la balanza comercial de Tierra del Fuego y, por otro, la incidencia de las importaciones fueguinas en el total nacional. En cuanto al primero de ellos y tal como puede constatarse en el Cuadro Nro. 6, hasta el año 1978, con anterioridad al dinámico flujo de

Cuadro 6. Tierra del Fuego. Evolución de la balanza comercial del territorio. 1974-1986

(miles de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1974	8.329,9	3.385,3	4.944,6
1975	3.301,8	2.989,1	312,7
1976	3.714,5	9.429,6	(5.715,1)
1977	6.093,2	8.118,4	(2.025,2)
1978	5.060,1	5.716,1	(656,0)
1979	12.181,1	27.562,0	(15.380,9)
1980	9.059,4	79.285,5	(70.226,0)
1981	6.626,4	64.242,4	(57.615,8)
1982	7.895,6	104.526,6	(96.631,0)
1983	3.422,4	144.153,0	(140.730,6)
1984	7.403,8	205.284,3	(197.880,5)
1985	7.370,3	208.187,2	(200.816,9)
1986	18.487,8	385.570,5	(367.082,7)
1987 (10 primeros meses)	17.141,8	298.013,5	(280.598,7)

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

inversiones en la isla, el saldo de la balanza comercial encuentra sus valores extremos -positivos y negativos- en torno a los cinco millones de dólares.

A partir de 1979 comienza a manifestarse el impacto real sobre el sector externo de éste "nuevo" tipo de actividades industriales -déficit de quince millones de dólares- y, acorde con la intensidad que adopta éste estilo de industrialización, el déficit comercial se incrementa en forma acelerada hasta alcanzar, en el último año -1986-, un valor cercano a los cuatrocientos millones de dólares.

Otra perspectiva complementaria surge de considerar la participación de las importaciones ingresadas por las aduanas fueguinas (Rio Grande y Ushuaia) en el total de las compras externas del país

Cuadro 7. Tierra del Fuego. Participación en las importaciones totales del país. 1980-1986.

(porcentajes)

Año	%
1980	0,75
1981	0,68
1982	1,96
1983	3,20
1984	4,48
1985	5,46
1986	8,16

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

La dinámica que adopta la creciente incidencia de las importaciones fueguinas en el total nacional denota, desde ésta perspectiva analítica, la significación que ha pasado a asumir éste -particular- patrón de industrialización en el escenario económico del país.

De las consideraciones precedentes se desprende que la presencia decisiva de la producción destinada al territorio continental y su creciente impacto sobre el sector externo, constituyen dos resultantes lógicas del estilo de desarrollo industrial inducido por el régimen de promoción y, por tanto, dos rasgos fundamentales del "nuevo" perfil productivo de la isla.

Al margen de esas características sustantivas de la industria implantada en territorio fueguino, la información censal permite elaborar una serie de indicadores que tienden a reflejar, en su conjunción, las peculiaridades distintivas de la estructura productiva sectorial, tanto en su relación con la industria fueguina de una década atrás como con respecto a la industria nacional en su conjunto (Ver Cuadro Nro. 8)

El primero de tales indicadores -grado de asalarización- surge de la relación entre el personal ocupado remunerado y el empleo total y revela, la intensidad en la recurrencia a la mano de obra asalariada. En concordancia con los elementos que caracterizan a ésta "nueva" industria fueguina, el valor que adopta tal proporción hacia mediados de los años ochenta denota claramente la adopción hegemónica de prácticas productivas y formas de organización más "capitalistas" que las predominantes una década atrás e, incluso, que las correspondientes, en promedio, a la industria nacional en su conjunto.

Similares pautas de comportamiento cabe reconocer en lo relativo a la evolución del grado de elaboración subyacente en la producción industrial fueguina así como en lo concerniente a la incidencia de los salarios y las materias primas en la misma. En los tres casos, se reproduce el patrón evolutivo evidenciado a nivel nacional -incremento relativo del valor agregado y decreciente gravitación de los salarios y las materias primas- y, a la vez, que sus valores extremos correspondan siempre a la "nueva" industria fueguina, donde el peso relativo del valor agregado en la producción se eleva. en 1984, al 57,5%, el de las remuneraciones representa apenas el 10,7% de aquélla y el de las materias primas se ubica por debajo de la tercera parte de la producción -31,8%-.

Cuadro 8. Tierra del Fuego. Algunos indicadores estructurales de la industria fueguina y valor comparativos a nivel nacional. CEN 1974 y 1985.

	Tierra del Fuego		Total del país	
	1984	1973	1984	1973
Grado de asalarización *	95.5	83.6	85	83
Grado de elaboración **	57.7	54	51.2	35.9
Incidencia salarial ***	10.5	12.9	12.1	13.3
Materias primas % Valor producción	31.8	38.3	41.5	51.7
Salario medio en relación nacional	188.26	88.93	100	100
Productividad media en relación nacional	275.96	85.72	100	100
Salarios relativos ****	18.1	26.8	23.6	38
Potencial de acumulación *****	274.6	9.5	28.6	14.6

* Ocupación asalariada respecto a ocupación total

** Valor agregado respecto a valor de producción

*** Sueldos y salarios respecto a valor de producción

**** Masa salarial respecto a valor agregado

***** Superávit bruto de explotación por establecimiento respecto a salario medio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los C.E.N. 1974 y 1985.

De la conjunción de éstos tres indicadores cabe inferir -a manera de hipótesis- que ésta "nueva" industria fueguina conlleva, por un lado, una profundización de ciertos rasgos comunes al desenvolvimiento de la industria manufacturera durante la

última década ^{34/} y, por otro, a favor de los incentivos ofrecidos por el régimen promocional, una atípica configuración del valor agregado, donde el componente salarial representa menos de la quinta parte del total -18,1%- y, a la vez, dados los muy diferenciales niveles de productividad relativa, se verifica un muy superior grado de apropiación de la misma bajo la forma de beneficios de explotación.

Ello se ve plenamente corroborado en los valores que adoptan los restantes indicadores elaborados a partir de la información censal. En efecto, en el transcurso de sólo una década, se incrementaron entre dos y tres veces los salarios medios y la productividad relativa de la industria fueguina de forma que no sólo superan holgadamente los niveles promedio de la industria nacional en su conjunto -88,3% y 176,0%, respectivamente- sino que, incluso, emergen como los valores más altos considerando la totalidad de las provincias del país.

Asimismo, la asimétrica evolución de ambos indicadores en favor de la productividad del trabajo determina, por un lado, una decreciente participación de los salarios en el producto industrial fueguino -muy por debajo de la media nacional- y, por otro, una muy superior potencialidad de generación y acumulación de excedentes por parte de la industria fueguina. Este último fenómeno queda claramente de manifiesto con sólo considerar la cantidad de salarios medios a que equivale el superávit bruto de explotación generado, en promedio, por cada uno de los establecimientos industriales implantados en territorio fueguino. Así, mientras en la industria nacional en su conjunto, el superávit bruto de explotación representa poco menos de treinta salarios medios -28,6-, en el ejemplo fueguino, tal relación se eleva a casi 275 salarios medios o, en otras palabras y a pesar de las remuneraciones medias más elevadas que paga la industria fueguina, el excedente

³⁴Como, por ejemplo, el deterioro de los ingresos reales de los asalariados, el incremento acentuado del superávit bruto de explotación en la industria que, en parte, habría sido transferido hacia otros sectores de actividad -incluso, en el interior de una misma estructura empresaria-, sin por ello derivar en una superior tasa de rentabilidad sectorial. Al respecto, ver CFI-CEPAL, Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984, Documento Nro. 14, Buenos Aires, 1987.

bruto de explotación generado por la misma casi llega a decuplicar, en términos de salarios medios equivalentes, al correspondiente a la industria nacional en su conjunto.

La articulación de una diversidad de elementos coadyuva a explicar los elevados márgenes de excedente de explotación que se derivan de la "nueva" industria fueguina. Si bien, los amplios incentivos promocionales ofrecidos por la legislación desempeñan un papel activo en la configuración de tal fenómeno, también resulta decisiva la influencia de otros factores estructurales. Tal el caso, por ejemplo, de las características intrínsecas de los procesos productivos predominantes en la isla, la estructura oligopólica de mercado que caracteriza a las principales actividades industriales radicadas en territorio fueguino, la alta protección externa de que gozan la mayor parte de los bienes finales elaborados en la región, etc.

En síntesis y a manera de reflexión final sobre algunos de los principales efectos e implicancias del régimen de promoción vigente en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, cabría resaltar que:

- . la potencialidad inductora de la legislación de fomento recién se manifiesta a partir de la ingerencia de factores exógenos a la misma -reducciones arancelarias, retraso cambiario- que, en determinado contexto macroeconómico, tornan por demás atractivos -para ciertas industrias- los beneficios promocionales ofrecidos, muy particularmente la exención del pago de los derechos arancelarios sobre los insumos;
- . el acelerado dinamismo de las radicaciones industriales en el territorio conlleva, desde fines de los años setenta, una paulatina y profunda reconversión de la estructura productiva que ya, hacia mediados de los años ochenta, en nada se asemeja -ni en su estructura, ni en su significación ni potencialidad- al perfil correspondiente a una década atrás;
- . el desarrollo de nuevas ramas industriales que pasan a asumir un papel hegemónico en el ámbito fueguino -y decisivo en el plano nacional- sin que ello esté asociado a la explotación de recursos naturales zonales ni, mucho menos, al mercado regional. Por el contrario, los incentivos promocionales emergen como el factor de localización

excluyente de tales emplazamientos, con la consiguiente precariedad relativa de los mismos -sujeta a la no modificación de aquéllos-;

- . la casi totalidad de las nuevas industrias instaladas en Tierra del Fuego responden a procesos en que se conjugan la relocalización espacial de firmas preexistentes con la modificación de sus patrones tecnológico-productivos, de forma que el ensamblaje de subconjuntos, partes y piezas importadas pasa a ser el elemento tipológico básico de los nuevos procesos productivos implantados en la isla, que revelan, en general, un muy escaso grado de integración local;
- . los mayores niveles salariales abonados por la industria fueguina se ven más que compensados por la elevada productividad media de la mano de obra, a punto tal que las posibilidades potenciales de acumulación que brinda dicha industria superan holgadamente a los valores medios resultantes en el plano nacional. De allí cabría inferir que buena parte del costo fiscal implícito en los generosos beneficios promocionales se traduce, en realidad, en transferencias significativas -y, en la generalidad de los casos, redundantes- hacia unas pocas industrias.

ANEXO NRO. I

Módulo de industrias acogidas al amparo de la ley 19640 - Tierra del Fuego

Empresa	Actividad
Archipiélago S.A.	Fertilizante de turba
Araavir S.A.*	Cubrecamas, sábanas comunes, sábanas ajustables, fundas.
Athuel Electrónica*	Radiograbadores, centros musicales.
Audivic S.A.*	Sintonizadores, amplificadores estereofónicos, tocadiscos sistema de componentes, videograbadores
Australtex S.A.*	Tejidos de punto, tintorería telestaopado de telas.
Badisur S.R.L.	Polleras, pantalones, vestidos
Baplast S.A.**	Compuestos policloruro de vinilo.
Barpla S.A.*	Film y cobertura de policloruro de vinilo.
Bellesud S.A.*	Juegos de sábana, fundas, manteles, cubrecamas.
Bencer S.A.*	Lavarropas, heladeras, radiograbador, equipos de sonido, radio portátiles, TV blanco y negro y color, computadoras de video programables con juegos.
B.G.H. S.A.*	Acondicionadores de aire, pitadora, multijuquera.
Biorotado S.A.**	Film o películas extruida, productos sintéticos, envases flexibles
Blanco Nieve S.A.*	Sábanas, cubrecamas, cortinas para baño.
Canisur S.A.*	Camisas, confecciones en general.
Carolani Fueguina*	Sábanas, telas en general.
Centauro S.A.**	Explotación de crustáceos, pesca en gral., frigorífico.
Complejo Forestal Fueguino SA*	Puertas de madera, ventanas, carpintería de obra.
Complejo Industrial Fueguino *	Camisas semiconfeccionadas
Compresores del Sur SA	Fabricación de autocompresores aire acondicionado. compresores.
Notocompresores rotativos S.A.*	Notocompresores rotativos para equipo aire acondicionado.
Confecciones Río Grande S.A.	Pulloveres.
Continental Fueguina S.A.*	TV color, amplificadores de audio, bandeja cassette, ecualizadores, pasacassete con radio para autos, lavarropas, secarropas, centros musicales.
Cordelene S.A.	Fibra sintética cortada
Cordensed S.A.*	Tops de acrílico, hilado
Cosak S.A.	Indumentaria masculina, pantalones, camisas jean
Dafu S.A.*	Bombas pulverizadoras, envases para cosméticos, jeringas descartables.
Defensivos agrícolas SA	Plaguicidas, herbicidas, productos químicos para el agro.
El Mutón S.A.*	TV color, ventiladores, panela de acero.
Eqysur S.A.*	Válvulas de control, reguladores de tensión, controladores.
Fabrisur S.A.*	Tejidos de punto.
Famar Fueguina S.A.*	Autorradios
FA.PE.SA. S.A.*	TV color, lavarropas, radio portátil, radio grabadores, centros musicales.
Frigidargentina SRL*	Heladeras, lavarropas, hornos a microondas.
Galapesca S.A.	Explotación de pescado, harina de pescado.

Hilandería Fueguina SA*	Hilado texturizado y/o retorcido
Hilandería Río Grande*	Tejidos de punto
Hindosur S.A.*	Equipo de aire acondicionado para uso familiar.
IFRE S.A.*	Relojes electrónicos, relojes de pared
Industria Forestal Andina S.A. **	Tableros de madera aglomerada.
I.T.C. S.A.*	T.V. color
Izy Levenzon S.A.*	Medias de mujer y de hombre
Karkai S.A.**	Radiograbadores
Kenwood Fueguina S.A.*	Batidoras, abrelatas, picacarnes
Kenia Fueguina S.A.*	TV color, radiograbadores, autoestéreo, video grabadores, equipos de audio.
Kevarkian Carlos *	Escobas, escobillones
Kren S.A.*	Baldes de plástico c/tapa
Lamplast Austral SRL*	Laminación y moldeado de plástico, recipientes
Lanza Sur S.A.	Compuesto de PVC o goma, calzado de seguridad, botas
La Venus Fueguina SA**	Medias para dama
Leanval S.A.*	Calculadoras electrónicas de bolsillo, con o sin impresora
Leger S.A.*	Mallas
Maitex S.A.**	T.V. color
Manarco S.A. *	Tejidos de punto, hilado texturizado, estampado telas
Manufactura Chamah *	Camisones, bombachas, canisetas, combinaciones.
Martinmayo S.A.*	Prendas piel sintética, fundas paraasientos
Medias París Fueguina**	Medias dama y hombres
Metalaustral S.A.	Equipos individuales de bombeo de petróleo
Meteoro S.A.	Calzado, indumentaria y accesorios deportivos
Nirgor S.A.*	Aire acondicionado para automotores, máquinas de coser
Monte Grande Fueguina S.A.*	Tejidos de punto
Motocompresores Sur S.A.	Compresores herméticos, motores eléctricos.
National Panasonic Fueguina S.A.*	TV., equipos de audio, artículos electrodomésticos
Noblex Argentina S.A.*	TV color y blanco y negro, radiograbadores, receptores portátiles.
Nova Fueguina S.A.*	Giradiscos, sintonizadores, videograbadores, radiograbador.
Ofenbach S.A.**	Fabricación viviendas prefabricadas.
Olympic Electrónica**	Autoestereos, receptores TV cromáticos
Pascual Pulicari SA**	TV color
Pesquera Cabo Hornos**	Elaboración pescados, moluscos, crustáceos.
Petroquímica Austral	Aditivos para nafta
Philco Ushuaia SA*	TV color, autoradio, radio grabador
Plástico de la Isla Grande *	Filas y bolsas de polipropileno y polietileno
Plásticos Fueguinos*	Filas y bolsas de polietileno
Plásticos Sur SRL**	Envases plásticos
Polinieve SRL **	Filas y bolsas polietileno en rollos o bolsas
Proas S.A.*	TV color
Promades SA**	Pañales descartables
Propagación SA*	Antenas
Proten Fueguina SA*	Calzado deportivo
Radio Victoria Fueguina S.A.*	Televisores, radios, equipos audio, radiograbadores
Río Chico S.A.*	Filas y bolsas polietileno
Río Milna S.A.**	Radioreceptores portátiles
San Andrés Fueguina SA*	Hilado lana y acrílico, tops de lana.
Sanelco S.A.*	TV color y blanco y negro, radiograbadores
SICOM S.A. *	Autorradios con o sin pasacassetes

SIGIS S.A.*	T.V.color, equipos de audio
Sudatlantis S.A.**	Equipos de refrigeración, heladeras
Sueño Fueguino *	Sábanas, colchas, manteles, toallas, toallones
Surarco S.A.*	Tejidos de planos, de lana, de algodón, de fibras
Synco S.A.*	Esmales y barnices
Talent Tierra del Fuego S.A.*	TV color, equipos de audio
Teledata S.A.	TV color
Teogrande S.A.*	Tejidos de planos, tops mezcla de lana y acrílico
Textil El Mirador Fueguino SA*	Tejidos de punto, cierres plásticos, medias de algodón
Textil Fueguina *	Cintas elásticas y no elásticas
Textil Rio Grande *	Hilado texturizado, tejidos de punto, hilado sintético
Textil Transpatagónica S.A.*	Tejidos de punto
Tod SA*	Corbatas, chalinas, pañuelos
Tolhuintex S.A.**	Lavadero y peinaduría de lana
Tops Ranks S.A.*	Raquetas de tenis
Toma Fueguina SA	Capacitores electrolíticos
Videus S.A.**	Videograbadores, cámaras video
Vinces S.A.*	Acondicionadores de aire
Vinisa Fueguina*	Compuestos de PVC
Viplastic S.A.*	Telas plásticas
Viscosud SA*	Tafeta de nylon
Yamana S.R.L.*	Poleras, remeras, pantalones, sábanas, toallas.

* Empresas relevadas en el empadronamiento censal realizado en abril de 1985.

** Empresas que no habiendo sido empadronadas en 1985 han presentado consultas previas en la SICE.

II.2. LOS REGIMENES PROVINCIALES ESPECIALES

A diferencia del ejemplo fueguino en el que la información disponible permite captar las características más sustantivas de las industrias implantadas al amparo de la legislación promocional, en el caso de las cuatro provincias que cuentan con regímenes especiales (La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis), las limitaciones e insuficiencias en materia de información básica condicionan severamente la identificación y el análisis de la multiplicidad de efectos estructurales -directos e indirectos- derivados de los mismos.

No obstante ello, y a partir de la consideración de, por un lado, la estrategia desplegada por algunas de las firmas que han reestructurado su operatoria -productiva y comercial- en función de los beneficios promocionales ofrecidos y, por otro, de los resultados obtenidos en los muy escasos estudios realizados sobre el tema ³⁵/, se pueden extraer importantes inferencias sobre las implicancias estructurales más relevantes -sectoriales, espaciales, presencia de nuevas formas productivas y de atípicos procesos de relocalización de procesos, etc.- que emergen como resultado de la implementación de tales regímenes de fomento industrial.

Asimismo, la información censal también brinda una primera visión general -aunque parcial- de las transformaciones inducidas por la legislación promocional. Aún a pesar del muy escaso tiempo transcurrido entre la fecha de promulgación de parte de los regímenes de referencia y aquélla en que se realizara el relevamiento censal -abril de 1985- ³⁶/, tal información ya tiende a reflejar esa incipiente configuración de un nuevo perfil industrial en las cuatro provincias "promocionadas". Sin duda, tal como podrá constatararse en los Cuadros Nros. 9 y 10, ésto último resulta particularmente notorio en el ejemplo de La Rioja, donde más de un lustro de vigencia de la promoción fabril ha traído aparejada

³⁵Al respecto merecen destacarse los esfuerzos desarrollados en el marco del programa CFI-CEPAL, "Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales".

³⁶Poco más de dos años en los casos de Catamarca y San Luis y, apenas un año y meses en lo referente a San Juan.

una alteración sustancial en la estructura industrial provincial, en el patrón de comportamiento de la misma y, en su propia inserción en el plano nacional. El ejemplo contrastante lo brinda la provincia de San Juan, donde tales efectos potenciales se ven relativamente diluidos en razón del corto lapso de vigencia previa de la legislación promocional y, fundamentalmente, por las distorsiones que introduce la profunda crisis de la industria vitivinícola que, por su intensidad, difunde sus efectos sobre el conjunto de la estructura industrial de la provincia ^{37/}. De allí que, atento al tiempo que conlleva la gestación de toda decisión de inversión en la industria y al de la propia maduración de la misma, los disímiles períodos de vigencia de la legislación con anterioridad al relevamiento censal, impiden el tratamiento de las cuatro provincias como un grupo homogéneo en cuanto al impacto de la promoción industrial.

Si bien ello puede ser considerado como una limitación analítica -insalvable-, no lo es tanto si se reconoce, a la vez, que la evolución industrial de cada una de esas cuatro provincias, reflejada a partir de la comparación intercensal de ciertos indicadores estructurales, permite captar las primeras e incipientes transformaciones derivadas de las políticas de promoción.

Al respecto, como un primer nivel de análisis, de la información presentada en el Cuadro Nro. 9 se infieren ciertos rasgos de comportamiento, comunes y diferenciales en las cuatro provincias. En efecto, mientras en lo relativo a la cantidad de unidades fabriles en dos provincias (La Rioja y San Juan), se registra un incremento en el número de plantas industriales y en las otras dos se verifica el fenómeno opuesto, en los restantes indicadores se comprueba un idéntico comportamiento: significativo crecimiento de la mano de obra ocupada, así como del grado de diversificación de la estructura productiva y del tamaño medio de los establecimientos.

En cuanto al único rasgo diferencial, el concerniente a la evolución de la cantidad de estableci-

^{37/}La significación que asume éste último fenómeno justifica la desagregación de la información concerniente a la provincia de San Juan, la de más reciente incorporación al grupo de provincias con regímenes de fomento específicos y, la más afectada por condiciones exógenas a la promoción industrial.

Cuadro 9. Evolución intercensal de la industria manufacturera en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. 1973-1984.
(cantidades absolutas y porcentajes)

	Catamarca		La Rioja		San Luis		Subtotal 3 pcias.		San Juan		Total 4 provincias	
	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984
Cantidad de establecimientos	552	395	403	523	888	805	1843	1723	1027	1512	2870	3235
Número de ramas de actividad	47	54	48	70	68	85	81	104	85	101	108	143
Personal ocupado	1865	3536	1980	5924	3860	8588	7705	18048	7598	11983	15303	30031
Tamaño medio de los establecimientos	3.4	9.0	4.9	11.3	4.3	10.7	4.2	10.5	7.4	7.9	5.3	9.3
. Participación relativa en los totales nacionales												
. Personal ocupado	0.14	0.26	0.15	0.43	0.28	0.62	0.57	1.31	0.56	0.87	1.13	2.18
. Valor de producción	0.07	0.21	0.10	0.54	0.20	0.56	0.37	1.31	0.83	0.51	1.20	1.82
. Valor agregado	0.06	0.16	0.08	0.47	0.18	0.53	0.33	1.18	0.90	0.50	1.23	1.68

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC, Censos Económicos Nacionales 1974 y 1985.

mientos, cabe señalar que los resultados netos respectivos se inscriben plenamente -más allá del sesgo que finalmente adoptan- en un fenómeno común a la evolución del conjunto de la industria nacional durante el período: la elevada rotación de unidades fabriles o, en otras palabras, el acelerado dinamismo que revela la implantación de nuevos establecimientos y el cierre de plantas ³⁸/. Dado que tal fenómeno se manifiesta con particular intensidad en el estrato de establecimientos pequeños, los de mayor incidencia en el plano agregado, los resultados finales se ven fuertemente influenciados por las peculiaridades que adopta ese fenómeno en las distintas provincias. De allí que el incremento o decremento en la cantidad total de plantas existentes en éstas cuatro provincias no constituya, per se, un indicador sustantivo de la respectiva evolución sectorial.

Muy distinta es la perspectiva que brinda la sola consideración de los establecimientos que ocupan más de cincuenta personas. En ese caso, también las cuatro provincias revelan idénticas pautas evolutivas que, si bien difieren en cuanto a su intensidad relativa, presentan como rasgo común que todas las plantas incorporadas durante el período se encuentran acogidas a los regímenes de promoción.

Cuadro 10. Evolución intercensal de la cantidad de establecimientos con más de 50 ocupados en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. 1973-1984.
(cantidades absolutas)

Provincias	1973	1984
Catamarca	5	10
La Rioja	4	28
San Juan	29	36
San Luis	<u>11</u>	<u>29</u>
Total cuatro provincias	49	103

Fuente: Idem Cuadro Nro. 9

³⁸Poco menos del 40% de los establecimientos censados en 1985 fueron también relevados en el censo de 1974. Ver, al respecto, CFI-CEPAL, "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984", Documento Nro. 14, Buenos Aires, Agosto de 1987.

En síntesis, una vez interpretada aquélla heterogeneidad interprovincial, se comprueba que las cuatro provincias denotan un similar patrón de comportamiento intercensal: incremento más o menos significativo en la cantidad de plantas industriales medianas y grandes; creciente y generalizada diversificación de la producción industrial a partir de la incorporación de nuevas ramas de actividad; crecimiento notable de la mano de obra ocupada en el sector ^{39/} y, por último, aumento considerable en los tamaños medios de planta

Asimismo, cabe destacar otro fenómeno particularmente sugerente como es el de la correlación positiva que queda de manifiesto entre la intensidad que adoptan aquellos rasgos en cada provincia y el tiempo de vigencia precensal de los respectivos regímenes de promoción ^{40/}. En otras palabras, La Rioja y San Juan aparecen como situaciones polares mientras que Catamarca y San Luis emergen como casos intermedios en cuanto al crecimiento relativo de la cantidad de plantas medianas y grandes, del nivel de empleo industrial, del tamaño medio de los establecimientos y, de la dinámica que adopta el proceso de diversificación industrial durante el período intercensal.

Una perspectiva complementaria de la anterior surge a partir del análisis de una serie de indicadores censales (grado de asalarización, productividades y remuneraciones relativas, incidencia salarial, potencial de acumulación, etc.) representativos del "tipo" de industria prevaleciente que reflejan, a la vez, la orientación general de las transformaciones verificadas al cabo de la década.

³⁹A favor del estancamiento generalizado de la industria manufacturera del país, éstas cuatro provincias alcanzan a explicar, de conjunto, el 90% del crecimiento verificado por la ocupación industrial, a nivel nacional, en el período comprendido entre los dos censos.

⁴⁰De allí no cabe inferir que exista una relación causal unívoca. Por el contrario, a igualdad de incentivos promocionales, otros factores inciden en forma decisiva en cuanto al respectivo potencial inductor (actitud más o menos permisiva de las distintas autoridades de aplicación provinciales, costos relativos del transporte y distancias geográficas respecto a los centros proveedores y/o a los de demanda, etc.)

A título introductorio, cabe resaltar que las mismas tienden a corroborar ese papel protagónico de la promoción industrial así como también la correspondencia existente entre la intensidad que asumen y el respectivo tiempo de vigencia de los regímenes de fomento; sólo que, en éste caso, tal asociación presenta ciertos matices como los que introduce la provincia de San Juan, fuertemente afectada por la crítica situación de la industria vitivinícola. Así, de acuerdo con la información presentada en el Cuadro Nro. 11, en tres de los ocho indicadores seleccionados (productividad relativa respecto a la media nacional, incidencia salarial en el valor agregado y potencial de acumulación), la provincia de San Juan es la única que presenta comportamientos contrastantes con las restantes provincias y, en otro (salarios medios respecto al promedio nacional), es acompañada en tal papel por la provincia de San Luis.

Fuera de esos pocos ejemplos, las formas que adopta la evolución del conjunto de los indicadores seleccionados tienden a denotar y a resultar compatibles con un mayor grado de profundización del desarrollo industrial en esas provincias así como de las potencialidades de acumulación de capital a favor, en éste último caso, de los propios subsidios implícitos en la promoción industrial.

Así, el grado de asalarización o, en otras palabras, la incidencia de los trabajadores remunerados respecto a la ocupación total, revela un crecimiento significativo durante el período intercensal; fenómeno que no hace más que reflejar la implantación de nuevos tipos de industrias y procesos, con el consiguiente desplazamiento paulatino de pequeñas unidades fabriles con escaso o nulo personal asalariado.

Como una resultante previsible del efecto conjunto de la radicación de esas nuevas industrias y de la presencia decreciente de los microestablecimientos industriales puede constatarse una menor heterogeneidad entre los salarios medios de las provincias en su relación con los correspondientes al ámbito nacional, con un significativo estrechamiento de la brecha en los casos de Catamarca y La Rioja y, fundamentalmente, -con la exclusión de San Juan- una evolución positiva de las productividades medias respecto al comportamiento evidenciado para la industria nacional en su conjunto. La mayor intensidad relativa de éste último fenómeno alcanza sus niveles extremos en el ejemplo de La Rioja donde,

incluso, la productividad media de la mano de obra resulta superior a la correspondiente al conjunto de la industria (7,9%), cuando una década atrás apenas se ubicaba por encima de la mitad del promedio nacional.

Las consideraciones precedentes permiten colegir que, más allá de ciertos matices diferenciales, en las cuatro provincias se verifica una paulatina superación del papel determinante que históricamente asumían las industrias de carácter semiartesanal con la consiguiente configuración de estructuras heterogéneas -derivadas de la incorporación de nuevos tipos de industrias, de procesos y de producciones- y, de allí, una cierta tendencia a asemejarse a las características más generales y totalizadoras de la industria nacional en su conjunto.

Por su parte, un rasgo común a las cuatro provincias es el incremento en el peso relativo del valor agregado en el total de la producción industrial, en conjunción con una disminución en la incidencia de los insumos en el valor de producción y, por tanto, de la relación insumo-producto. Ello no hace más que reproducir una característica constatable, también, a nivel del conjunto de la industria manufacturera argentina que, al articularse con la caída en la participación salarial en el valor agregado presupone una creciente gravitación del superávit bruto de explotación (valor agregado menos salarios) en el valor de la producción industrial.

Cuadro 11. Indicadores censales seleccionados de la industria manufacturera en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. 1973-1984
(cantidades absolutas y porcentajes)

	Catamarca		La Rioja		San Luis		Subtotal 3 pcias.		San Juan		Total 4 provincias	
	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984	1973	1984
Grado de asalarización	52.4	78.2	57.3	81.6	62.3	83.5	58.6	81.8	73.8	77.0	66.2	79.9
Sueldos y salarios medios respecto a promedio nacional	65.8	81.7	58.8	70.1	85.5	72.5	74.6	73.4	87.4	66.1	81.7	70.6
Productividad media respecto a promedio nacional	43.3	60.9	54.9	107.9	62.6	83.9	55.9	87.3	161.4	56.7	108.3	75.1
Valor agregado respecto a valor de producción	31.3	37.5	27.3	46.4	31.1	46.5	30.1	46.2	39.4	55.3	36.5	47.8
Materias primas respecto a valor de producción	60.6	43.8	65.2	45.5	60.0	38.7	61.5	50.7	52.8	36.8	55.5	46.3
Sueldos y salarios respecto a valor agregado	36.5	29.1	28.1	14.7	38.9	20.0	35.7	19.1	18.3	24.9	22.8	20.9
Superavit bruto de beneficios respecto a valor de producción	19.8	26.6	19.7	39.5	19.0	39.5	19.3	37.3	32.2	39.1	28.2	37.8
Potencial de acumulación *	3.1	17.0	7.2	53.5	4.2	35.6	4.7	36.2	24.4	18.3	11.9	28.1

* Superavit bruto de explotación por establecimiento respecto a salarios medios.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC, Censos Económicos Nacionales 1974 y 1985.

Si bien esa mayor significación relativa de los beneficios de explotación en las industrias de estas cuatro provincias no implica, necesariamente, un crecimiento proporcional en la tasa de rentabilidad de las mismas ⁴¹/, la magnitud de los incrementos y la propia naturaleza de los beneficios promocionales de tipo operativo (Ver Capítulo I), permitirían inferir que efectivamente se registró un apreciable incremento en los niveles medios de rentabilidad de la industria a favor de la incidencia decisiva que asumen las rentas diferenciales de las firmas acogidas a los regímenes de promoción ⁴²/.

Esa creciente capacidad de acumulación de capital brindada por la industria de éstas cuatro provincias también puede ser visualizada a partir de las relaciones que se establecen entre el superávit bruto de explotación por establecimiento y el salario medio anual provincial o; en otras palabras, un indicador que permita dimensionar el poder o "potencialidad" de acumulación de capital en función al grado de divergencia entre las rentas brutas por unidad fabril y el correspondiente ingreso de los asalariados.

Esta variable indicativa revela que, en promedio, de acuerdo con los datos censales de 1984, el superávit bruto de explotación por establecimiento equivale, en la provincia de La Rioja, a más de 53 salarios medios anuales; en San Luis, a 35,6 salarios y, por último, en Catamarca y San Juan, se ubica por debajo de los 20 salarios medios.

Otro fenómeno a resaltar es el que sugiere la evolución de éste indicador a partir de su contrastación con los valores que adoptara en el censo realizado una década atrás. En tal sentido, con la exclusión de San Juan, las restantes provincias revelan un idéntico patrón de comportamiento que el registrado a nivel nacional (superávit de explotación equivalente a un creciente número de salarios

⁴¹Otros rubros componentes del valor agregado podrían estar explicando tal incremento como, por ejemplo, los cambios operados al cabo de la década en los niveles de las tasas reales de interés prevaletientes en el mercado.

⁴²Ello queda claramente de manifiesto en los estudios realizados para las provincias de Catamarca y La Rioja en el marco del programa CFI-CEPAL señalado precedentemente.

medios), sólo que el mismo adquiere una muy superior intensidad relativa. Mientras en el plano nacional prácticamente se duplica la cantidad de salarios medios equivalentes (14,6 a 28,6), en las tres provincias se incrementa entre 5,5 veces (Catamarca) y 8,5 veces (San Luis).

Sin duda, al margen de la industria sanjuanina, fuertemente influenciada por el desenvolvimiento de su sector vitivinícola, el creciente excedente generado en las restantes industrias provinciales y, la magnitud de las transformaciones operadas en las condiciones técnicas y de acumulación -potencial- en las mismas, no parecerían estar disociadas de las capacidades inductivas derivadas de la legislación de promoción industrial.

En síntesis y a manera de consideración final, ésta primera visión totalizadora -aunque parcial, en lo temporal- que proporciona el análisis intercensal de los valores que adoptan ciertas variables representativas del comportamiento estructural de la industria, permitiría inferir que:

. a pesar del escaso tiempo de vigencia precensal de la mayoría de los regímenes promocionales, los datos emergentes del último relevamiento censal reflejan la presencia de incipientes -y más o menos profundos- cambios y transformaciones en el perfil y dinámica industrial de las cuatro provincias "promocionadas", cuya intensidad tiende a corresponderse con aquel período de vigencia precensal;

. se manifiestan modificaciones sustantivas en la configuración estructural de las respectivas industrias y, consiguientemente, en sus características y peculiaridades distintivas, con una decreciente ingerencia de las industrias tradicionales -semiartesanales, de muy escasa productividad relativa-, asociada a la dinámica que adopta la implantación de nuevas plantas, procesos y producciones industriales, tendiendo así a conformarse típicas estructuras duales en la industria manufacturera de esas cuatro provincias;

. se verifica un incremento apreciable en el peso relativo industrial de éstas cuatro provincias (Ver Cuadro Nro. 9), aún cuando, a la fecha del relevamiento censal, resulta relativamente insignificante en el plano nacional.

Esa relativa imperceptibilidad de los efectos registrados a nivel agregado merece ciertas precisiones adicionales.

En primer lugar, como se señalara precedentemente, las derivadas de la incidencia del factor temporal o, en otras palabras, la contemporaneidad entre la fecha en que se realizara el relevamiento censal y la fase inicial del período más dinámico en cuanto a la maduración de las primeras inversiones promocionadas. En efecto, incluso en el ejemplo de La Rioja, cuyo régimen de promoción se remonta a fines de 1979, la radicación de nuevas industrias adquiere una particular intensidad recién a partir de 1985-86 ⁴³/. El tiempo demandado por el reconocimiento empresario de las potencialidades brindadas por la legislación de promoción, la decisión de invertir bajo dicho marco legal, el consiguiente trámite de presentación y aprobación de las propuestas y, por último, el período requerido por la propia maduración de las inversiones, explican el hecho que recién hacia mediados de los ochenta comienza a manifestarse, con nitidez, el verdadero potencial inductor de la legislación, con la radicación efectiva de las nuevas industrias. De allí que la información censal tienda a subestimar la real dimensión del fenómeno, en tanto capta sólo una mínima parte del impacto estructural, derivado de los regímenes de promoción vigentes en las cuatro provincias.

En segundo lugar, más allá del efecto agregado, ciertos mercados industriales muestran una presencia decisiva de las industrias radicadas al amparo de tales regímenes. Tal el caso, por ejemplo, de la reestructuración espacial de algunas actividades industriales, en las que el traslado o relocalización de alguna firma (o de parte de los procesos productivos preexistentes), y las consiguientes distorsiones a la competitividad que introducen los beneficios promocionales (Ver Sección I.2.), han generado un efecto demostración de características más o menos generalizadas y la configuración de un nuevo perfil donde, en alguna medida, tienden a desaparecer las rentas diferenciales intrasectoriales y a reconstituirse la situación competitiva preexistente sólo que

⁴³Ver, Gobierno de La Rioja, Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, 150 empresas en producción-Ley 22.021, Editorial Encuentro, La Rioja, 1987.

con una internalización común de los beneficios impositivos implícitos ⁴⁴/.

Sin duda, tal patrón de comportamiento, que explica buena parte de las inversiones promocionadas, muy difícilmente pueda verificarse en el conjunto de los sectores industriales. En efecto, la continuidad o discontinuidad y versatilidad de los procesos productivos, el grado de complejidad técnica y la intensidad en la recurrencia a mano de obra calificada, el tipo de requerimientos infraestructurales y de servicios periféricos, la necesidad -o no- de emplazamientos en la cercanía de las fuentes proveedoras de las materias primas básicas, etc., constituyen algunos de los factores que, en su interacción, condicionan la posible radicación, traslado y/o relocalización de industrias o procesos en éstas provincias. En función a ello, el tipo de industrias y/o procesos implantados al amparo de éstos regímenes revela cierto acotamiento sectorial y una intensidad muy disímil según el tipo de actividad industrial.

En resumen y antes de analizar las características y peculiaridades que presentan las industrias radicadas en éstas provincias y el consiguiente proceso de reestructuración y reordenamiento espacial inducido por estos regímenes, cabría reiterar y remarcar que la relativa insignificancia de los efectos agregados captados a partir de la información censal debe ser evaluada atendiendo, por un lado, a la incidencia decisiva del factor temporal y, por otro, a sus disímiles implicancias en los distintos sectores.

Sin duda, la significación económica real de los efectos inducidos por esos regímenes muy difícilmente pueda ser captada y reflejada, en toda su amplitud y complejidad, de circunscribirse al estricto ámbito cuantitativo. No obstante ello, las consideraciones resultantes del análisis de la cantidad de proyectos aprobados por cada una de las provincias, la inversión involucrada y el empleo a generar por los mismos, proporcionan otra perspectiva analítica complementaria que, al permitir dimensionar algunos

⁴⁴A título ilustrativo, algunos ejemplos típicos los brindan industrias como las productoras de heladeras, lavarropas y otros electrodomésticos de la llamada "línea blanca" o, incluso, entre las textiles, las productoras de alfombras y tapizados así como de calzado deportivo.

aspectos relevantes de las radicaciones promocionadas, incorpora nuevos elementos de juicio a esa necesaria interpretación y evaluación de los resultados obtenidos por la legislación de fomento.

La información presentada en el Cuadro 12 denota, en principio, la magnitud que adquiere el fenómeno de la promoción industrial provincial. La aprobación de alrededor de 2.500 proyectos de inversión industrial por parte de las cuatro únicas provincias que cuentan con regímenes especiales refleja, de por sí, en el plano cuantitativo, la considerable capacidad inductora de los mismos; más aún cuando, salvo en el ejemplo de La Rioja, los restantes regímenes tienen, a lo sumo, un lustro de vigencia legal ⁴⁵/.

Cuadro 12. Acogimiento a los regímenes de promoción industrial en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis hasta diciembre de 1987.
(cantidades absolutas, dólares y porcentajes)

	Proyectos Aprobados	Personal a Ocupar	Inversión Estimada (mill. u\$s)	Inversión media por ocupado (miles u\$s)	Grado estimado de concreción a dic. 1987
. Catamarca	120	2.500	100.0	40.0	75.0
. La Rioja	320	7.600	350.0	46.1	85.0
. San Juan	230	4.000	200.0	50.0	60.0
. San Luis	1.800	15.000	500.0	33.3	65.0
Total 4 provincias	2.470	29.100	1.150.0	39.5	67.6

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de informaciones emanadas de los Gobiernos provinciales, la Secretaría de Hacienda de la Nación, la Comisión de Industrias de la Cámara de Diputados y distintos órganos periodísticos.

Al margen de las reflexiones que puedan merecer las divergencias interprovinciales en cuanto a la

⁴⁵En el ámbito de la legislación de promoción industrial vigente en el plano nacional (leyes 20.560 y 21.608) se aprobaron, al cabo de casi una década y media, alrededor de 700 proyectos de inversión industrial. Ver Capítulo III.

captación y aprobación de nuevas inversiones y en lo concerniente a sus respectivos factores explicativos -cercanía relativa a los principales centros económicos, infraestructura y vías de comunicación preexistentes, laxitud relativa de las autoridades provinciales en la aprobación de las presentaciones, etc.-, es indudable que la magnitud agregada de proyectos promocionados constituye, naturalmente, un polo de atracción analítico insoslayable. Más aún cuando ello se verifica en un contexto macroeconómico caracterizado por, entre otros, un ínfimo nivel de inversión en el conjunto de los sectores productivos y, en especial, en la industria manufacturera.

La aprobación de casi 2.500 proyectos de inversión industrial aparece, bajo dicho marco global y más allá de las peculiaridades que asumen, como un fenómeno atípico que sólo puede ser explicado por las potencialidades inductoras que emanan de éstos -también atípicos- regímenes de fomento industrial. En tal sentido, la generación de casi treinta mil nuevos puestos de trabajo -el doble de la ocupación industrial relevada para las cuatro provincias en el censo de 1974-, una formación de capital superior a los mil millones de dólares y un apreciable grado de concreción de los proyectos aprobados, denotan la trascendencia de los resultados obtenidos.

De todas maneras, como ya fuera señalado, las implicancias reales y los efectos estructurales de éstos regímenes exceden toda consideración cuantitativa al respecto, reconociendo a la vez, una multiplicidad de enfoques y perspectivas analíticas según sea la problemática que quiera ser jerarquizada. En dicho marco y atento a los objetivos del presente estudio, sólo serán privilegiados aquéllos aspectos que se vinculen, directa o indirectamente, con la configuración de las características y las transformaciones estructurales más relevantes del sistema industrial en su conjunto y, muy especialmente, con aquellas inducidas por el tipo de incentivos promocionales utilizados en el caso de éstas cuatro provincias.

Ello no implica desconocer otras importantes implicancias como, por ejemplo, las que se generan sobre las respectivas economías provinciales o, en otro plano, las involucradas en el campo fiscal. Sin pretender adentrarse en ambas temáticas cabe reconocer, igualmente, dos fenómenos muy significativos que justificarían, por sí solos, la consecución de estudios específicos. Por un lado, el apreciable

crecimiento manufacturero verificado en las cuatro provincias al amparo de tales regimenes y, por otro, el elevado costo fiscal -y social- involucrado en los mismos ^{46/}.

Si bien cabe reconocer una diversidad de connotaciones en muy diversos campos, interesa resaltar aquéllas que se vinculan más directamente con el tipo de estructura productiva y de agentes económicos que se han ido configurando e interrelacionando en el marco de la legislación de fomento provincial. En tal sentido, cabe destacar algunos de los rasgos sobresalientes que, en su articulación, tienden a caracterizar ésta "nueva" industria implantada en las cuatro provincias:

- a. marcada gravitación de los traslados de industrias y procesos productivos preexistentes en otras áreas del país;
- b. radicación de nuevas industrias insertas en la consolidación del poder económico de los complejos empresariales en los que se integran;
- c. peso significativo de aquéllas industrias de ensamblaje o que circunscriben su actividad a una limitada fase final de procesamiento;
- d. escasa complejidad de los procesos productivos y requerimientos mínimos de mano de obra calificada y de todo tipo de actividades de I y D;
- e. ínfima demanda de insumos en el ámbito local e insignificante aprovechamiento de los recursos naturales zonales;

⁴⁶La problemática fiscal constituye uno de los temas que mayores preocupaciones y comentarios ha concitado en torno a la promoción industrial. A pesar de ello, los estudios realizados al presente -sumamente escasos- resultan insuficientes como para estimar o dimensionar el costo fiscal implicado. Al respecto, ver, Artana, D. Incentivos fiscales a la inversión industrial, Instituto Torcuato Di Tella, octubre de 1987, CFI-CEPAL, El impacto de la promoción industrial en La Rioja. Primeros resultados del trabajo de campo Informe de avance Nro. 1, febrero 1988 y, sobre los aspectos metodológicos subyacentes, Azpiazu, D. Promoción industrial, incentivos tributarios y cupos fiscales, mimeo, octubre 1987.

- f. insignificante o, prácticamente nula participación de las exportaciones en las ventas de las firmas promocionadas;
- g. total preeminencia del capital no local, escasa retención provincial del excedente generado y total dependencia de las estrategias de acumulación desplegadas por un -relativamente-escaso grupo de empresas extraprovinciales.

Si bien podrían identificarse ciertos matices o intensidades relativas diferenciales, éstas características estructurales emergen como un fenómeno común al actual perfil industrial de las cuatro provincias. En función a ello, cabe incorporar algunas consideraciones y precisiones adicionales sobre cada una de tales características y, a la vez, ciertos ejemplos ilustrativos.

a. Presencia decisiva de aquéllas radicaciones derivadas del traslado, en su conjunto o previa fragmentación, de procesos productivos preexistentes en otras áreas geográficas del país. Además de esos dos distintos tipos de traslado -total o parcial- tal relocalización espacial conlleva, en algunos casos, la introducción de cambios tecnológicos significativos (en las condiciones técnicas de producción o, más frecuentemente, en el equipamiento) y/o la incorporación de nuevas líneas de productos, más o menos afines a los producidos con anterioridad. Las cuatro tipologías señaladas precedentemente no agotan, ni mucho menos, la amplia gama de formas específicas que adoptan los traslados inducidos por la legislación aunque, estilizando el análisis, la mayor parte de éstas radicaciones-traslados pueden ser encuadradas en alguna/s de tales tipologías.

Así, por ejemplo, en lo relativo a la relocalización integral de la producción de un determinado bien, resulta ilustrativo el caso de la empresa **Panam S.A.** que, controlando cuatro firmas localizadas en San Luis (**Astrojet S.A.**, **Fitalse S.A.** y **Vardoc S.A.**) y en San Juan (**Nokia S.A.**) ha decidido trasladar la producción de calzado deportivo ⁴⁷ hacia dos de sus

⁴⁷En su Memoria y Balance al 30 de junio de 1986, se explicita que "la empresa ha operado una reorganización en el rubro de la producción de calzado, al haber dispuesto su transferencia hacia nuevas sociedades localizadas en el interior del país".

S.A. (preblanqueo de telas y corte de corderoy), **Alpargatas Textil San Luis S.A.** (tejeduría y terminación de denim indigo), **Calzar Oeste** (calzado deportivo).

Por último, la incorporación de nuevas líneas de productos articulada con la relocalización de algunas de las tradicionales reconoce una muy amplia y heterogénea gama de ejemplos. Así, en el caso de **Massuh S.A.**, fuerte industria papelera nacional, se conjuga el traslado de la elaboración de algunos tipos de papeles con la fabricación de otros productos vinculados a partir de las tres sociedades implantadas en la provincia de San Luis: **Estupack S.A.** (envases de cartulina y microcorrugado), **Brillpapel S.A.** (papeles y cartulinas estucadas) y **Bates S.A.** (fabricación de bolsas industriales). Otro ejemplo lo brinda **Química Estrella S.A.** que, además de relocalizar la producción de pañales descartables, incorpora otras producciones asimilables, siempre en el marco de los artículos de higiene descartables, a través de las tres firmas radicadas en la provincia de San Luis: **Pañales S.A.**, **Productos Descartables S.A.** y **Química Estrella San Luis S.A.**

b. Implantación de nuevas actividades industriales establecidas en el marco de estrategias empresarias que procuran fortalecer el poder oligopólico sobre determinados mercados a través de distintas formas de integración, horizontal y vertical, de la producción de las firmas bajo control accionario. El ejemplo más significativo lo ofrece, sin duda, el accionar de la empresa **Arcor S.A.** que, en los últimos años ha desarrollado una agresiva política de irrupción o consolidación de su control oligopólico, en distintas franjas del mercado de productos alimenticios. Para ello, además de recurrir a la radicación de industrias al amparo de la legislación promocional vigente en el ámbito nacional ⁴⁹, **Arcor S.A.** ha constituido una diversidad de sociedades que, acogiéndose a los beneficios de los regímenes provinciales, conllevan una reestructuración integral en la configuración productiva y espacial del complejo

⁴⁹Tal el caso de la propia **Arcor S.A.** (fábrica de golosinas), **Cartocor S.A.** (fábrica de cartón corrugado), **Milar S.A.** (fábrica de enzimas), **Vitopel S.A.** (fábrica de films plásticos), **Pancrek S.A.** (fábrica de galletitas) y **Misky S.A.** (fábrica de golosinas).

empresario como un todo⁵⁰. Ello queda claramente de manifiesto con la sola consideración de las industrias que fueran promocionadas, en poco más de un trienio, en las provincias de Catamarca, San Luis y San Juan: **Candy S.A.** (fabricación de golosinas depositadas en almidón), **Alica S.A.** (elaboración de polvos para postres, gelatinas y helados), **Flexiprin S.A.** (impresión, laminado de películas, papeles y aluminio), **Carlisa S.A.** (panificación, galletitas, alfajores y budines), **Frutos de Cuyo S.A.** (fábrica de conservas y de envases de hojalata), **Indal San Juan S.A.** (fábrica de embutidos, fiambres y chacinados), **Dulciora S.A.** (fábrica de mermeladas y dulces), **Metalbox S.A.** (fábrica de envases de hojalata), **Plastivil S.A.** (productos de compuestos de P.V.C.), **Productos Naturales S.A.** (elaboración de productos enlatados), **Carbox S.A.** (fábrica de cartón corrugado) y **Converflex S.A.** (fábrica de films plásticos).

c. Presencia relevante de actividades de ensamblaje así como de aquéllas que se circunscriben a una mínima fase de elaboración, generalmente la final.

En el primer caso se trata, en lo esencial, del ensamblaje de partes y piezas provistas por empresas vinculadas hacia las que también se canaliza, en la generalidad de los casos, la comercialización del bien final. Ejemplos típicos los brindan las industrias productoras de artefactos para el hogar donde se verifica, a la vez, un difundido efecto demostración en términos del acogimiento a éstos regímenes (**Domec San Luis S.A.**, **Fribe La Rioja S.A.**, **Heineken San Luis S.A.**, **Industrias Spar San Luis S.A.**, **Drean San Luis S.A.**, **Sirena S.A.**, **Oro Azul Puntana S.A.**, **Ultracomb Puntana S.A.**, **Lave Rap Cuyana S.A.**, etc); las ensambladoras de equipamiento electrónico de

⁵⁰La empresa explicita en su Memoria y Balance General al 31-12-86 que "...nuestra empresa ha comenzado una etapa de notable expansión económica a través de la formación de grandes centros de producción descentralizada.. La política de crear polos de desarrollo en zonas de promoción industrial ha permitido la constitución de empresas especializadas en su proceso pero, a la vez, integradas en un contexto global que responde a un desarrollo armónico del grupo".

computación ^{51/} como L.S.I. Riojana S.A., M.C.A. S.R.L. Silden S.A., en La Rioja; Aswork S.A., Basis S.A., Factorial S.A., Latindata S.A., en San Juan y; Texas Instrument San Luis S.A., Drean San Luis S.A., Apple San Luis S.A., en San Luis; algunas armaduras de bienes de consumo electrónicos (Tonomac San Juan S.A., Electrovideo S.A., Ambassador S.A., Electrónica San Luis S.A., Electrónica Plus Ultra S.A.) y, por último, un conjunto muy heterogéneo de industrias metalmeccánicas (Galileo -Westinghouse- La Rioja S.A. -medidores de gas y de energía eléctrica-, Refrisa S.A. -fabricación de discos de embrague y pastillas de freno-, Motores Czerweny S.A. -fabricación de motores-, Autotrol San Juan S.A. -artículos electromecánicos y electrónicos-. Ruggerini S.A. -fabricación motores Diesel-).

Por su parte, la radicación de firmas cuya actividad se reduce a un mínimo procesamiento de bienes semielaborados reconoce una difundida presencia en ciertas ramas textiles, en confecciones, carpintería de obra, en ciertos rubros de la industria plástica, etc. A título ilustrativo y, tal vez, como situación extrema de la permisividad implícita, merecería resaltarse la concesión de los beneficios de la promoción industrial a, por ejemplo, firmas como Maderera San Luis S.A. cuya actividad "manufacturera" se limita al "corte industrial de madera aglomerada".

En síntesis, el escaso grado de procesamiento industrial emerge como un rasgo común de parte importante de las firmas promocionadas que, al limitarse a actividades de ensamblaje o a una determinada y mínima fase de elaboración, operan como típicos "enclaves".

d. La escasa complejidad de los procesos productivos, el bajo nivel de calificación de la mano de obra empleada y la inexistencia de actividades de investigación y desarrollo, constituyen elementos más o menos comunes al conjunto de las firmas promociona-

⁵¹Las mismas denotan las contradicciones existentes entre la política industrial orientada al desarrollo de la industria informática en el país (Resolución 44/85 y Decreto 652/86) y la vigencia contemporánea de éstos regímenes de promoción indiscriminada. Ver, al respecto, Azpiazu, D.; Basualdo, E y Nochteff, H. Estructura y transformaciones de la industria electrónica argentina, FLACSO, noviembre 1986

das en las cuatro provincias que, en su articulación, condicionan seriamente las posibilidades de desarrollo de procesos madurativos de aprendizaje tecnológico-industrial. Si bien otros factores pueden llegar a ejercer un mayor condicionamiento relativo que aquéllos -como los que se derivan de su integración y subordinación a complejos productivos y empresariales de carácter nacional-, es indudable que sobre tales bases estructurales muy difícilmente pueda llegar a conformarse un núcleo endógeno mínimo, capaz de garantizar, por lo menos, un incipiente proceso de desarrollo industrial y económico de las provincias involucradas. La precariedad de los mecanismos de capacitación y calificación de la mano de obra y la disfuncionalidad del desarrollo de tareas de I y D en las áreas promocionadas -atento a los patrones de acumulación subyacentes-, imponen rigideces casi insalvables a la potencial configuración de tales endogeneidades dinamizadoras.

En este caso, no se justifica la inclusión de ejemplos ilustrativos por cuanto ésta característica estructural emerge por cuanto ésta característica estructural emerge como un fenómeno más o menos generalizable al conjunto de las industrias implantadas al amparo de los regímenes promocionales de carácter provincial.

e. Lo propio acontece en cuanto a otra de las peculiaridades sustantivas de las radicaciones inducidas por la legislación promocional: su ínfima demanda de bienes y servicios en el ámbito local y, por otro lado, la insignificancia de las industrias procesadoras de los recursos naturales zonales. Bajo ésta perspectiva tampoco cabe identificar ejemplos específicos, por cuanto comprende a la casi totalidad de las firmas promocionadas en las cuatro provincias.

La escasa significación económica de los efectos difusores que emanan de éstas industrias no está disociada de las propias características de los incentivos promocionales que, muy especialmente en el caso de la desgravación del IVA sobre ventas y compras, desalientan todo tipo de eslabonamiento productivo dentro del área promocionada.

Por otro lado, la inexistencia de alicientes específicos tendientes a fomentar la industrialización local de los recursos zonales tiende a minimizar, aún más, el nivel de articulación entre las industrias promocionadas y las respectivas economías provinciales. En ese sentido, el impacto regional de tales industrias tiende a circunscribirse, de forma

casi excluyente, a la generación de nuevos puestos de trabajo.

f. En tanto la desgravación del IVA constituye el incentivo inductor decisivo de la radicación de la mayor parte de éstas industrias, es lógico inferir que las exportaciones -no afectadas por tal gravámen- se vean implícitamente desalentadas. De allí el desinterés generalizado por realizar ventas al exterior que conllevarían, en realidad, la licuación del principal beneficio promocional que ofrecen éstas cuatro provincias.

g. El control accionario extraprovincial constituye otro de los rasgos comunes a la gran mayoría de las industrias instaladas al amparo de la legislación promocional. Las mismas operan, en realidad, como parte subordinada o como simples subsidiarias -en el plano productivo, tecnológico y económico, en su sentido más amplio- de empresas que desarrollan su actividad y despliegan sus estrategias, por lo menos, a escala nacional. En tal sentido, la significación del ámbito provincial se limita, pura y exclusivamente a su aporte -directo e indirecto- a la maximización de los beneficios del complejo empresarial como un todo. De allí que puedan identificarse ciertas similitudes operacionales respecto al papel que desempeñan las subsidiarias en el contexto de las empresas transnacionales, donde las decisiones estratégicas en relación con la acumulación y la reproducción del capital son responsabilidad exclusiva de la casa matriz al tiempo que la significación del excedente generado y su consiguiente contribución al agregado, definen el rol de las subsidiarias y, en éste caso, de las firmas vinculadas implantadas en las cuatro provincias "promocionadas". La dinámica de acumulación e, incluso, los propios criterios de eficacia productiva y económica de éstas últimas responden a parámetros muy disímiles a los que guiarían el accionar de una industria no integrada a complejos empresariales de carácter nacional.

Asimismo, esa participación decisiva de las firmas bajo control extraprovincial tiene como contrapartida una incidencia marginal de nuevos agentes productivos derivados del surgimiento y/o consolidación de capitales locales con presencia en las actividades manufactureras provinciales. En otras palabras, éstos regímenes de promoción no han inducido la conformación de un empresario industrial local ni el surgimiento de nuevos agentes

económicos estructurados, incluso, a partir de los incentivos concedidos.

Las consideraciones precedentes brindan, en principio, una visión general del tipo de industrias, procesos productivos y agentes económicos que asumen un papel central en la estructura industrial inducida por la legislación de promoción vigente en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan.

Más allá de las características señaladas, es indudable que el fenómeno más trascendente y sustantivo es el que se vincula con la profunda reestructuración productiva y espacial que se verifica en el sector manufacturero al amparo de éstos regímenes, donde la internalización máxima de los beneficios promocionales -esencialmente los impositivos- aparece como el elemento movilizador casi excluyente, tanto en términos de factor locacional decisivo como así también de las modificaciones incorporadas en la división técnica de la producción al interior de la empresa. De allí que tienda a configurarse una distribución regional y técnica de la estructura productiva industrial seriamente afectada por las distorsiones que introducen las formas que adopta el poder inductor que emana de la legislación provincial. En tal sentido, la elusión fiscal emerge como un componente básico y fundamental en la formulación de las estrategias desplegadas por muchas de esas firmas, determinando conductas e inversiones que de otra manera, no denotarían racionalidad económica alguna. Dado el tipo de motivaciones sustantivas que subyacen en buena parte de los emplazamientos industriales efectivizados al amparo de la legislación promocional, la fragilidad de tales asentamientos aparece como una consecuencia lógica e indeseable, más aún cuando su articulación con el medio local es mínima. La incertidumbre respecto a la posible conducta empresaria una vez vencidos los plazos de concesión de beneficios promocionales que más que alentar la adquisición y maduración de ventajas comparativas, se traducen en rentas diferenciales para quienes los usufructúan, denota la ineficacia del instrumental utilizado.

Asimismo, bajo una perspectiva de mediano plazo, es previsible suponer que ante el agotamiento del período de vigencia de los beneficios, el marco de la decisión política se circunscribe a dos únicas opciones, igualmente perniciosas por el costo social involucrado: el cierre y/o relocalización de éstas

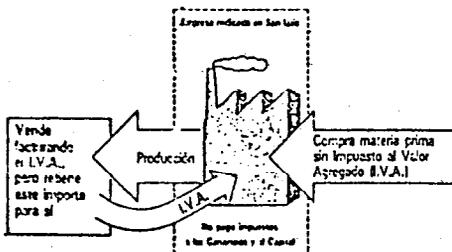
plantas, con las consiguientes implicancias sociales -fundamentalmente, en términos de empleo- o, en su defecto, como forma de evitar tal efecto, la renovación o extensión temporal de las transferencias de recursos implícitas en los incentivos promocionales.

subsidiarias promocionadas (Astrojet S.A. y Fitalse S.A.).

En cuanto a la fragmentación de procesos productivos preexistentes, un ejemplo típico lo brinda **Acindar S.A.** que recientemente encaró un proceso de desintegración productiva de su planta instalada en Villa Constitución trasladando a la provincia de San Luis, la producción de alambres de puas y galvanizado para el agro (**Puar S.A.**), de clavos (**Clamet S.A.**), de mallas de alambre tejido (**Tejimet S.A.**), de alambres y varillas para fardos (**Fardemet S.A.**), de mallas y de hierro redondo para la construcción (**Indema S.A.**), de trenzas para hormigón pretensado (**Toron S.A.**); siempre sobre la base de la provisión de las materias primas por parte de la propia firma **Acindar S.A.**⁴⁸.

Por su parte, la firma **Alpargatas S.A.** brinda, sin duda, el mejor ejemplo en cuanto al aprovechamiento pleno de los beneficios que ofrecen éstos regímenes para encarar, junto a la reorganización espacial de la producción, un intenso proceso de modernización y de reequipamiento tecnológico en los distintos mercados en los que opera. Prueba de ello la brindan los adelantos tecnológicos incorporados por las firmas que, bajo su control accionario, se encuentran acogidas a éstos regímenes provinciales, en el marco de una reestructuración general de la estrategia productiva de la empresa. En tal sentido, bastaría con citar a **Calzado Catamarca S.A.** (producción de calzado informal e infantil), **Palette Oeste S.A.** (fabricación de frazadas), **Textil Catamarca**

⁴⁸Al respecto, por lo ilustrativo que resulta, cabe reproducir el gráfico publicado por la propia empresa en la revista que edita para su personal (Año 2, Nro. 8, Agosto de 1987):



ANEXO NRO. II

Nómina de algunas de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22021 - La Rioja.

Empresa	Actividad	Inversión	
		Ocupación	(miles u\$s)
Agroaceitunera S.A.	Elaboración aceitunas, frutas y hortalizas	68	1612.3
Esteban Mirizio	Elaboración aceitunas en conserva y pickles	31	968.6
Hilal Hnos.	Elaboración aceitunas y pickles	20	451.6
Industrias Alimenticias El Matucho S.A.	Elaboración aceitunas, frutas y hortalizas	34	658.3
J. P. de la Fuente S.R.L.	Elaboración aceitunas y pickles	17	687.2
Olivícola San Isidro S.A.	Elaboración aceitunas	14	322.1
Alimentos Vegetales S.R.L.	Frutas y hortalizas fermentadas en vinagre	13	315.0
Cofrac S.A.	Productos Alimenticios	48	838.9
El Mayorazgo S.R.L.	Nueces y aceitunas	10	460.2
Exportadora Riojana S.A.	Elaboración de nueces	10	494.3
Bodegas La Rioja S.A.	Vinos	40	896.2
Bodegas y Viñedos Juan Elías	Vinos finos y regionales	5	781.3
Ciudadela S.A.	Vinos finos y regionales	10	1038.5
Coopila	Vinos	7	508.7
La Caroyense Cooperativa Vitivinícola	Vinos, grasas, licores	65	946.2
Rodolfo M. Beretta	Vinos regionales	19	1078.3
Sociedad Macari Cooperativa Agrícola	Vinos regionales y finos	55	947.8
Vitivinícola San Cayetano S.A.	Vinos regionales y finos	40	561.2
Protelar S.A.	Lavado/teñido tejidos lana y fibras acrílicas	20	833.0
Algodonera La Rioja S.A.	Hilados y tejidos de algodón	106	1135.0
I. T. R. S.A.	Tejidos de algodón	15	1008.5
Mely Fabril S.A.	Tejidos de punto y confección	40	881.5
Quinal S.A.	Tejidos de punto	35	964.4
Ritex S.A.	Hilado y tejidos de punto	102	4356.2
Colortex S.A.	Estampado y apresto de telas	79	916.6
Adeck Confecciones S.A.	Ropa jean y deportiva	70	1056.4
Confecciones Riojanas S.A.	Ropa de trabajo, guardapolvos y uniformes	151	1049.6
Deratir Riojana S.R.L.	Prendas de vestir	40	435.6
El Poderoso Riojano S.R.L.	Prendas de vestir	65	427.1
Norte Indumentaria S.A.	Prendas de vestir	166	1911.7
Ogga S.A.	Prendas de vestir y calzado deportivo	141	693.7
Riapro S.A.	Pijamas y prendas de interior	100	1484.3
Rioja Indumentaria S.A.	Indumentaria masculina	52	412.9
Sanagasta Fabril S.A.	Prendas de vestir y confecciones	38	717.7
Tejedurías Honero La Rioja S.A.	Conf.tejid.punto d/hilados sintéticos y artif	161	1480.1
Curtidos Riojanos S.A.	Curtido de cuero	47	995.9
Yona S.A.	Curtido de cueros	120	997.6
Fabril Riojana S.	Calzado, confección prendas de vestir	83	942.8
Ferán S.A.	Calzados, suelas y fondos terminados	80	519.6
Terkanor S.A.	Tejidos de algodón y mezcla	74	1887.0
Unisol S.A.	Calzado deportivo	390	728.4
Akito Textil S.A.	Artículos textiles para el hogar	32	1053.0
Confecciones del Norte S.A.	Sábanas, toallas, colchas y artíc. de blanco	112	980.2
Windsor S.A.	Revestimientos textiles para pisos	32	1021.1
Rioplast S.A.	Telas recubiertas en base a resinas	43	1815.7
Las 4 Barras S.A.I.C.	Hilados para tejidos de punto	66	1611.2
Pastora La Rioja S.A.	Acabado de hilados y afines	15	840.5
Debeko S.A.	Telas y prendas de vestir	48	1020.7
Grafalar	Sábanas, acolchados, manteles y frazadas	115	2163.9
Kettex S.A.	Tejidos de punto	58	924.6
Verssion S.A.	Confecciones de blanco y manteles	31	949.1
Cartonlar S.A.	Envases y cajas de cartón corrugado	40	621.4

Flexibles Argentinos S.A.	Envases flexibles	46	1976.2
Flexomat S.A.	Impresión de películas para envases	17	797.2
Norpack S.A.	Envases para líquidos y semilíquidos	33	2608.7
Rotopack S.A.	Envases flexibles	25	983.6
Cadeplast S.A.	Cajones plásticos para bebidas	16	559.2
Diazur S.A.	Papeles de revelación, telas, films poliéster	16	737.6
Talleres Gráficos San Martín S.A.	Etiquetas, sobres, tarjetas	20	1028.2
Angel Estrada y Cía. S.A.	Artículos de papelería	124	3014.1
Choe La Rioja S.A.	Artículos de papelería	30	783.6
Clorosoda La Rioja S.A.	Soda cáustica, ácido clorhídrico	18	970.2
Yonal S.A.	Tintas para impresión	23	1022.6
Yacamis S.R.L.	Envases plásticos, detergentes, desodorantes	23	324.9
Manufactura Riojana del Plástico S.A.	Cajones polipropil., prod.p/moldeo, extrusión	51	686.6
Plástico Integral del Norte S.A.	Filas de polietileno y/o polipropileno	35	825.2
Plásticos La Rioja S.A.	Láminas y envases de polietileno	21	521.8
Polinea S.R.L.	Películas/polietileno y coberturas plásticas	46	851.1
Ternolar S.R.L.	Películas/polietileno y confección de bolsas	26	459.2
Ryser S.R.L.	Cartuchos de plásticos	21	1019.3
Laboratorios Exa S.A.	Productos farmacéuticos	103	3041.7
Saint Julien S.A.	Colonias, lociones, jabones	21	362.7
Sulfalucina S.A.	Sulfato de aluminio	40	945.5
Falar S.A.	Paneles de hormigón armado	60	986.0
Radiadores La Rioja S.A.	Paneles para radiadores	31	1049.6
Martín Munster S.A.	Chapas alambres, accesorios para sanitarios	30	535.6
Alambres y elect. KRS La Rioja S.A.	Electrodos cubiertos para soldadura	17	738.5
Riquinor S.R.L.	Estructuras y productos metálicos	30	526.9
Depósitos Falcon S.A.	Corte y doblado de chapas, perfiles	17	922.4
Indarsa S.A.	Láminas de chapa de acero	10	306.8
Serrano S.A.	Muebles metálicos	40	952.1
S. I. R. S.A.	Productos metálicos, maquinaria agrícola	51	321.9
Claudio Raies S.R.L.	Carpintería de obra	64	583.6
L. S. I. Riojana S.A.	Micro y minicomputadoras y accesorios	40	779.8
M. C. A. S.A.	Calculadoras electrónicas y microprocesadoras	41	488.4
Sildec S.A.	Microcomputadoras	38	488.4
Airbris S.A.	Acondicionadores de aire para automotores	17	572.4
Fribe La Rioja S.A.	Heladeras y lavarropas	58	1157.7
Faase S.A.	Protectores eléctricos instantáneos	77	813.7
Balileo La Rioja S.A.	Sistemas de medición de energía eléctrica	140	2957.5
Italavia Riojana S.A.	Balastos para tubos fluorescentes	45	429.9
Antex Andina S.A.	Juquetes	30	919.7
Cive La Rioja S.A.	Vidrios cortados a medida	40	879.8

ANEXO NRO.III

Nómina de industrias acogidas al amparo de la ley 22702 - Catamarca

Empresa	Actividad
Alica S.A.	Elaboración de polvos para postres, gelatinas y helados.
Candy S.A.	Fabricación de golosinas
Flexiprin S.A.	Impresión, laminado y tratamiento de películas, papeles y aluminio.
Carlisa S.A.	Fábrica de galletitas, alfajores, pan dulce.
Catamarca Industrias Plásticas SA	Film polietileno
Calzado Catamarca S.A.	Calzado informal e infantil
Textil Catamarca S.A.	Preblanqueo de telas y corte de corderoy
Federico Piazza S.A.	Ciclomotores
Plásticos Norte S.A.	Film polietileno
Encata S.A.	Envases flexibles
Yapay CatamarcaS.A.	Componentes electrónicos
Cooperativa Los Tamberos S.A.	Productos lácteos
Pic Pac Catamarca S.A.	Calzado deportivo
F.A.P. S.A.	Film polietileno
Calzado San Antonio S.A.	Calzado deportivo
Lona Negra	Cemento portland
Corpo Beter S.A.	Perfumes
Riveco S.A.	Perfumes
Cerámica Valle Viejo S.A.	Cerámicas rojas
Valle de Andalgalá S.A.	Conservas de tomate
Industrias Plásticas Catamarca SA	Fábrica de cassettes
A.E.C.A. S.A.	Acumuladores eléctricos
Electric-Ka S.A.	Accesorios eléctricos
CoFanpal S.A.	Conductores eléctricos
Pla-Ka S.A.	Acumuladores y plaquetas
Dulces Valdez S.A.	Dulces regionales
Capayán S.A.	Conservas de tomate
CA.MI.MD. S.A.	Conservas de fruta, dulces
Tejica S.A.	Confecciones
12 de octubre S.A.	Confecciones
Logitex S.A.	Confecciones
Confecat S.A.	Confecciones
Silca S.A.	Alimentos envasados
Ind.Frutícolas Catamarca S.A.	Conservas de frutas, dulces.
Bernardo Lewin S.A.	Telas texturizadas
Tersiplast S.A.	Tejidos de punto
Tepuor S.A.	Tejidos de punto
Nortextil S.A.	Confecciones
Est.Metalúrgico Indumarca S.A.	Flejes de laminado de acero
Tevinor S.A.	Fabricación viníficos

ANEXO NRO. IV

Nómina de algunas de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22702 - San Luis.

Empresa	Actividad
Astrojet S.A.	Fabricación de calzado en general
Fabi S.A.	Fabricación de bolsas industriales de papel
Pioner Confecciones S.A.	Confección de prendas de vestir
Vanar S.A.	Elaboración de telas crudas
Industria Argentina de la Indumentaria S.A.	Fabricación de prendas de vestir
Tualana Sudamericana S.A.	Elaboración de hilados de lana y sus mezclas
Palette Oeste S.A.	Producción de frazadas y abrigos de caña
Astori Estructuras San Luis S.A.	Fabr. elementos prefabricados de hormigón simple
Diseños Puntanos S.A.	Fabricación indumentaria íntima femenina
Industrias Americanas S.A.I.C.F.	Fabricación artículos en telas plásticas
SADE S.A.C.C.I.F.I.H.	Producción de elementos preacabados de hormigón
Electrónica San Luis S.A.	Grabad.radiograb.estéreos, televis.bco/negro y color
Manufactura Algodonera Argentina	Confección ropa de caña, trabajo y mantelería.
Industrias Grafex San Luis S.A.	Fabricación de papelería escolar
Enro San Luis S.A.	Juguetes p/inyección plástica y/o metal.no ferrosos
Pan-Namel San Luis S.A.	Elaboración de pinturas, diluyentes, etc.
Fitalse S.A.	Elaboración calzado deportivo e informal
Heineken San Luis S.A.	Fabricación de termotanques, calefones y estufas
C. Della Penna San Luis S.A.	Fabricación de productos de papelería
Tintas y barnices S.A.	Fabricación de tintas y barnices
Motores Czerweny S.A.	Fabricación motores eléctricos monofásicos
Indupa San Luis S.A.	Compuestos granulados de media y alta plasticidad
Plavinil Compuestos S.A.	Fabricación compuestos de policloruro de vinilo. PVC.
Alpargatas Textil San Luis S.A.	Fabricación telas tejidas recubiertas con PVC
Paine S.A.	Fabricación de envases metálicos
Bates S.A.	Fabricación de bolsas industriales
Cerro Del Sol S.A.	Fabricación de conjuntos joggins.
Electrónica Plus Ultra S.R.L.	Fabricación de radios y/o grabadores
Resal S.A.I.C.	Formularios continuos, tintas carbónicas, papeles. etc.
Alfombras San Luis S.A.	Alfombras p/uso doméstico, comercial y automotores
Metalbox S.A.	Fabricación envases de hojalata
Thompson y Williams S.A.C.I.F.	Fabricación prendas de vestir
Lanetal S.A.	Fabricación chapas cortadas a medida requerida
Hilanderías Mercedes S.A.	Acabados de hilados
Soinco S.A.	Fabricación amortiguadores eléctricos
Tyrolit San Luis S.A.	Fabricación ruedas y discos abrasivos
Georgalos San Luis S.A.	Elaboración de turrón, confituras y garrapiñadas
Dysan S.A.	Fabricación productos plásticos inyectados
Decker San Luis S.A.	Producción de fundición de cobre y aleaciones
Sidermet S.A.	Transformación de bobinas de chapas de acero
Vertiente del Sol S.A.	Pantalones para caballeros y niños con tela jean
Suavestar Cuyo S.A.	Producción y comercialización de colchones
Bioplast S.A.	Envases polietileno, polipropileno y compuestos de PVC
Alfombras San Luis S.A.	Fabricación alfombras para uso doméstico
Neller San Luis S.A.	Fabricación alfombras p/revestimientos de pisos
Faraday San Luis S.A.	Fabricación transformadores de medición
Forestal San Luis S.A.	Corte industrial de madera aglomerada
Naprico San Luis S.A.I.C.	Productos alimenticios para heladería y repostería
Siaplex San Luis S.A.I.C.	Calefactores, cocinas, grills y termotanques
Cintoplom San Luis S.A.	Resinas sintéticas, pinturas y barnices
Alpargatas Textil San Luis S.A.	Elaboración de semillas sintéticas
Borgward Puntana S.A.	Fabricación de motores de todo tipo
Reprotécnica San Luis S.A.	Producción de planchas offset

Formularios San Luis S.A.
Tapsa S.A.
Oro Azul Puntana S.A.
Ultracomb Puntana S.A.
Brillapel S.A.
S.A. Sintoplast San Luis
Electrodomésticos San Luis S.A.
Meller Lan S.A.
Penn Controls San Luis S.A.
Fabi S.A.
Palette Oeste S.A.
P. J. La Toma S.A.
Nucleos Czerweny S.A.
Refrisa S.A.
Drean San Luis S.A.
Alfa S.A.
Domec San Luis S.A.
Apple San Luis S.A.
Electrodomésticos Andino S.A.
Petroquia S.A.
Solybel S.A.
Zanella San Luis S.A.
Drean San Luis S.A.
Industrias Plásticas Guar S.A.
Calden S.A.
Raedón Chozas Formularios S.A.
Capribex S.A.
Adea I.S.A.
Confecciones Textiles S.A.
Taftex S.A.
Lanin San Luis S.A.
Aitec San Luis S.A.

Formularios continuos y valores impresos
Fabricación de elementos para envases
Fabricación de cocinas, calefones y estufas
Aparatos y accesorios eléctricos uso doméstico
Fabricación de papeles y cartulinas especiales
Fabricación de pinturas, barnices, resinas, etc.
Fabricación artículos para el hogar y juguetes
Fabricación de hilados
Fabricación de productos metálicos
Impresión y laminados de papel y filis
Fabricación artículos textiles para limpieza
Procesamiento de minerales no metálicos
Troquelado de laminaciones
Discos embrague, pastillas de freno y bloques
Equipos de computación y microcomputación
Fabricación de aleaciones no ferrosas
Fabricación artículos para el hogar
Producción equipos de computación y periféricos
Fabricación de lavarropas
Filas o películas de polietileno tubular
Fabricación de prendas de vestir
Fabricación de ciclomotores
Lavarropas y secarropas automáticos y semiautomáticos
Filas y envases de polietileno de baja densidad
Productos metálicos estructurales y herrería de obra
Papeles resmados y emblocados, impresos o no, etc.
Terminación cueros caprinos p/calzados y vestimentas
Prendas de vestir para damas y caballeros
Confecciones de pantalones informales y otros
Elaboración de alfombras tejidas de lana
Envases de hojalata p/conservación de tomates al natural
Producción envases plásticos industriales

ANEXO NRO. V

Nómina de algunas de las principales industrias acogidas al amparo de la ley 22973 - San Juan.

Empresa	Actividad
Cosmos S.A.	Fábrica de calzado informal
Industrias Electrónicas Cuyanas	Fábrica de electrodomésticos
Industrias Plásticas Cuyanas	Fábrica de films de polietileno
Scop S.A.	Fábrica de cerámica esmaltada
Fabrinort S.A.I.C.	Fábrica de lencería femenina
Latindata S.A.	Fábrica equipos electrónicos y microcomputadoras
Tei-Rad Cuyo	Fábrica de TV blanco y negro y color
Unifar I.C.S.A.	Fábrica de ropa de trabajo y sport
Confecciones Aberastain	Fábrica de ropa sport
Computron S.A.	Fábrica de electrónicos en general
Carpenter San Juan	Fábrica de revestimientos
Autotrol San Juan S.A.	Artículos electrónicos y electrodomésticos
Caravana S.R.L.	Fábrica de ropa sport y vestir
Kavanagh Cuyo S.A.	Almohadas, colchas, colchones y cubretamas
Valot S.A.	Tohallas descartables, servilletas papel, jabones tocador
Compañía Casco S.A.I.C.	Películas de policloruro de vinilo para envases
A.M.P. San Juan S.A.	Fábrica de jeringas descartables
Vardoc S.A.	Bolsas y telas p/base alfombras polipropileno
Lix Klett San Juan S.A.	Fábrica equipos de aire acondicionado
Zucamor Cuyo S.A.	Fábrica y comercialización de envases de cartón
Tonomac San Juan S.A.	Fábrica artículos del hogar electrónicos en general
Lave Rap Cuyana S.A.	Fábrica de lavadoras y secadoras semi-automáticas
Electromotores Czerweny S.A.	Fábrica de motores eléctricos monofásicos y trifásicos
Poett San Juan S.A.	Insecticidas, desodorantes, champu, crema enjuague
Pablo Casale S.A.	Fábrica de dióxido de azufre
Nokia S.A.	Fábrica de calzado
Industrias Chirino S.A.	Fábrica de pretensados y premoldeados de hormigón
Aladino S.A.	Envasamiento de figuritas y/o golosinas
Emege Cuyo S.A.	Fábrica calefactores, colectores solares y lavarropas
Confecciones Cuyo S.A.	Fábrica de indumentaria para caballero
Indal San Juan S.A.	Fábrica embutidos, fiambres y chatinados
Cartonex S.A.	Fábrica de cartón corrugado
Calzados Argentinos S.A.	Fábrica de calzados
Transformadores Czerweny S.A.	Fábrica de aparatos eléctricos industriales
Electro Video S.A.	Fábrica de productos electrónicos audio-video
Angelo Paolo Cuyana S.A.	Fábrica de prendas de vestir
Confecciones San Juan S.A.	Pantalones vaqueros de jean o corderoy. Teñido y acabado
Frutos de Cuyo S.A.	Fábrica de conservas
Ferrus San Juan S.A.	Artefactos sanitarios de porcelana vitrificada

CAPITULO III

LOS RESULTADOS DEL REGIMEN NACIONAL.

El presente capítulo procura brindar una caracterización general de los resultados emergentes de la política de promoción industrial implementada en el país a partir de la sanción de la ley 20560 en diciembre de 1973. A tal fin, el objeto central de estudio lo constituye la totalidad de las presentaciones aprobadas entre 1974 y setiembre de 1987 que, una vez desagregadas y reagrupadas de acuerdo con sus respectivos atributos (localización, rama de actividad y tipo de bien a producir, tamaño de planta, estructura de los mercados de destino, intensidad de uso de factores, etc.) proporciona suficientes elementos de juicio sobre las características esenciales que adoptó, en los últimos quince años, la política promocional en el ámbito nacional.

Durante ese período han sido aprobados en el ámbito de la actual Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE) -con anterioridad Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial (SEDI) y, luego, Secretaría de Industria (SI)-, al amparo de los regímenes instituidos por las leyes 20.560/73 y 21.608/77, un total de 693 proyectos ⁵³/, que generarían 53.772 nuevos puestos de trabajo y una inversión total de casi 7.300 millones de dólares.

En principio, desde una perspectiva macroeconómica más allá de la transferencia de recursos implicada, estos resultados globales no denotarían, de conjunto, una gran significación económica. En efecto:

. la cantidad de nuevos establecimientos industriales que, de concretarse, se incorporarían al espectro productivo local representa apenas el 0,5% de los relevados en el Censo Económico Nacional de 1974; porcentaje que se eleva al 3,8% si sólo se consideran aquéllas plantas con más de diez ocupados;

. los puestos de trabajo a generar por el conjunto de los proyectos aprobados suponen un

⁵³Excluye a los acogidos a los decretos 1239/76 y 2333/83 (136), que brindan ciertos incentivos a las industrias instaladas en la región sudpatagónica.

incremento de apenas el 3,5% sobre el empleo industrial captado en el Censo Económico Nacional de 1974;

. la inversión autorizada representa aproximadamente el 30% del valor agregado por la industria en un sólo año y, a la vez, dicho total no alcanzaría a compensar, siquiera, los niveles de depreciación anual del acervo de capital invertido en el sector industrial.

Si bien, tal como se infiere del Cuadro 13, el conjunto de las presentaciones aprobadas no parecería adquirir, en términos agregados, una considerable significación económica global, en algunos campos específicos, los proyectos promovidos asumen un papel fundamental y protagónico por las implicancias estructurales que suponen. Tal es el caso, por ejemplo, de las industrias promovidas en algunas áreas geográficas de escaso o casi nulo desarrollo manufacturero, tradicionalmente expuloras de mano de obra o, en ciertas producciones de bienes intermedios históricamente rezagadas respecto de sus industrias usuarias (v.g. pastas celulósicas, petroquímicas, etc.) o, desde otra perspectiva, por resultar contemporáneas con un pronunciado proceso de "desindustrialización" de la economía argentina y de reorganización de los mercados.

Es en este último plano donde se manifiesta, con mayor nitidez, la significación cualitativa de los proyectos de inversión acogidos al régimen de promoción industrial vigente en el ámbito nacional que, como tales, se inscriben en un marco contextual que reconoce dos características sustantivas: el estancamiento de la producción industrial al cabo de casi una década y media y, la ínfima canalización de capitales hacia el sector.

En tal sentido, la política promocional ha contribuido a morigerar, en parte, la intensidad de éste último fenómeno al tornar atractiva la formación de capital en una serie de ámbitos privilegiados o, en otras palabras, en ciertas ramas de actividad (petroquímica, siderurgia, forestal-celulósica, electrónica) y, en determinadas áreas geográficas (provincias del NEA, del NOA, patagónicas, etc.).

Cuadro 13. Proyectos promocionados al amparo de las leyes 20560 y 21608 entre 1974 y setiembre de 1987. Impacto cuantitativo sobre la industria preexistente
(cantidades absolutas y porcentajes)

	I	II	I/II%
<u>Total establecim.</u>			
Personal ocupado	53.772	1.525.221	3,5
Cantidad estable.	693	126.388	0,5
<u>Establecimientos c/más de 10 ocup.</u>			
Personal ocupado	53.436	1.417.020	3,8
Cantidad estable.	650	18.151	3,6

I= Proyectos promocionados entre 1974 y setiembre '87
 II= Censo Económico Nacional 1974

Fuente: Elaboración propia en base a S.I.C.E.

A pesar de las muy cambiantes políticas económicas y de la vigencia de dos distintas leyes de promoción -20.560/73 y 21.608/77-, la conformación de tales "ámbitos privilegiados" no se vio mayormente alterada durante el período, en tanto la casi totalidad de los decretos reglamentarios, de carácter sectorial y regional, rigieron bajo ambas normas legales.

Esos dos distintos tipos de regímenes específicos bajo los que se otorgan los beneficios promocionales -sectoriales y regionales-, han conllevado efectos muy disimiles en cuanto al tipo de plantas y de procesos industriales inducidos por cada uno de ellos. En efecto, el Cuadro 14 permite constatar la presencia de profundas diferencias en las características básicas de los proyectos aprobados al amparo de los distintos regímenes específicos de promoción, tanto en lo relativo al tamaño medio de las plantas industriales (medido en función de la inversión o del personal ocupado por establecimiento), como a la dotación de capital por ocupado. De allí que pueda

reconocerse una clara dicotomía entre los proyectos/plantas industriales que se han acogido a la promoción regional o a la sectorial. En el primer caso prevalecen los establecimientos medianos y pequeños que se caracterizan, en general, por sus menores requerimientos de inversión, de fuerza de trabajo y de intensidad de capital por planta. En oposición, en los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales se manifiesta, respecto de aquéllos, una pronunciada heterogeneidad tecnológica y una mayor dispersión relativa en el tamaño de las plantas y, a la vez, un papel protagónico de un grupo importante de grandes unidades productivas, con elevadas escalas de producción y técnicas más intensivas en capital. Este fenómeno está asociado, en buena medida, a la propia naturaleza tecnológica de las ramas promocionadas (siderurgia, petroquímica, celulósico-papelera). Las diferencias en el tipo de planta predominante en uno y otro régimen quedan claramente de manifiesto al comprobar que los regímenes de promoción sectorial explican apenas el 7,5% del total de los proyectos promocionados y el 13,3% del empleo a generar, pero alcanzan a representar casi la mitad (47,5%) del total de la inversión promocionada en el período.

Cuadro 14. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según tipo de régimen de promoción. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Tipo de régimen específico	Proyectos	Ocupación	Inversión (miles u\$s)	Inversión media p/proyecto	Inversión media p/ocupado
Sectoriales	53	7.355	3.542.519	66840	481.6
Petroquímica	25	2.844	1.981.884	79275	697
Siderurgia	6	1.616	456.155	76026	282
Forestal-papelera	13	1.906	1.075.308	82716	564
Electrónica	9	989	29.172	3241	30
Regionales	636	46.357	3.741.528	5882.9	80.7
Especiales	4	60	3.856	964	64.3
TOTAL	693	53.772	7.287.903	21032	135
Dec. regionales 1239 y 2333	136	-	-	-	-
TOTAL	829	53.772	7.287.903	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

Esos niveles de contribución tan disímiles corroboran que el tipo de planta que se deriva de los proyectos aprobados bajo los regímenes sectoriales difieren sustancialmente del que resulta de las solicitudes de los beneficios regionales. Así, el personal ocupado por establecimiento en los primeros es, en promedio, casi dos veces superior al que surge de las presentaciones aprobadas bajo los regímenes de promoción espacial. Esta disparidad resulta aún más notoria y significativa en lo que se refiere a la dotación media de capital por ocupado (seis veces superior) y, fundamentalmente, en lo que hace a la inversión media por establecimiento que, en los proyectos acogidos a la promoción sectorial asciende a 66,6 millones de dólares, nivel equivalente a 11,3 veces los valores resultantes bajo los regímenes regionales (5,9 millones de dólares).

En síntesis, puede afirmarse que el sistema de incentivos a la inversión en determinados sectores industriales (en los que en muchos casos, los tamaños mínimos de planta implican montos muy elevados de inversión, con escasa absorción de empleo y un largo período de maduración) ha posibilitado o, por lo menos, favorecido, la formulación -y posterior aprobación- de un conjunto de proyectos que por sus características suponen una transformación cualitativa en la organización industrial de estos mercados. Por su parte, la promoción de la industria en el ámbito espacial revela, por sus resultados, una muy superior capacidad generadora de empleos y menores requerimientos de inversión por unidad productiva y por puesto de trabajo y, en general, están orientadas a la atención de los mercados regionales y/o a la industrialización de ciertos recursos zonales.

III.1. La distribución espacial de los proyectos promocionados.

La atención de la problemática regional y el objetivo de contribuir a minimizar los desequilibrios espaciales constituyen, sin duda, preocupaciones centrales que subyacen en todas las política de promoción industrial implementada en el país en las tres últimas décadas. En correspondencia con ello, no sorprende que uno de los objetivos esenciales y comunes a ambas leyes promocionales sea el de contribuir a la descentralización industrial. En función a ello, bajo el marco legal de ambos regímenes se ha promulgado una amplia gama de decretos

regionales de promoción que brindan una serie de incentivos especiales a aquellas plantas industriales que se radiquen en la mayor parte de las áreas de menor grado de desarrollo económico, en general e industrial, en particular ^{54/}. En tal sentido, en el marco de la legislación de promoción nacional, existen regímenes específicos para las provincias del Noreste Argentino (NEA), del Noroeste Argentino (NOA), de la región Sud y Nord patagónica y para las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis, San Juan y Tucumán. ^{55/}

Desde esta perspectiva, el examen de los resultados obtenidos por la promoción industrial permitirá identificar las áreas más favorecidas por tal política así como también detectar las modalidades que adopta, en cada caso, la inversión promocionada, así como sus implicancias en términos del empleo a generar. La articulación de tales enfoques complementarios, posibilitarán evaluar el grado de consecución efectiva del objetivo desconcentrador explicitado por la propia legislación.

En dicho marco, cabe resaltar la significación que asumen las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba -el núcleo centralizador del desarrollo industrial y económico del país- que, a pesar de los objetivos perseguidos, alcanzan a concentrar, de conjunto, la sexta parte de los proyectos aprobados y poco menos de un tercio (30,6%) del total de la inversión promocionada al cabo de casi una década y media. Asimismo, merece destacarse que las plantas a radicarse en esas tres provincias al amparo del régimen de promoción denotan, respecto a las corres-

⁵⁴Con el objetivo de compensar parte de los desequilibrios de mercado derivados de tales incentivos diferenciales y atento a la imposibilidad de regular los derechos adquiridos por firmas promocionadas, a principios de 1985 se optó por sancionar el decreto 261/85 por el que se termina por extender los beneficios de la promoción industrial regional a la casi totalidad del país.

⁵⁵En el caso de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis se trata del decreto 893/74 "Acta de Reparación Histórica" que, en alguna medida constituye un cierto antecedente de las posteriores leyes específicas de promoción (Ver Capítulo II). Por su parte, en la provincia de San Juan, se trata de los decretos 5035/72 y 1879/79 y, en el de Tucumán, del decreto 2558/72.

pondientes al resto del país, un mayor tamaño relativo (tanto en términos de la inversión como de la ocupación media por establecimiento) y una superior intensidad media de capital.

Cuadro 15. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e Inversión autorizada según áreas geográficas. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Áreas geográficas	Proyectos		Ocupación		Inversión	
	Cantidad	%	Cantidad	%	(miles u\$s)	%
Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.	115	16.6	9.570	17.8	2.227.810	30.6
Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis	49	7.1	7.178	13.3	475.161	6.5
Corrientes, Checo, Formosa, Misiones	103	14.9	7.513	14.0	1.388.674	19.0
Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.	237	34.2	16.331	30.4	1.957.301	26.9
Jujuy, Salta, Sgo. del Estero y Tucumán	109	15.7	6.801	12.6	845.826	11.6
Mendoza y Entre Ríos	80	11.5	6.379	11.9	393.131	5.4
TOTAL	693	100.0	53.772	100.0	7.287.903	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

En la mayoría de los casos se trata de proyectos acogidos a los regímenes sectoriales de promoción (siderurgia y petroquímica, fundamentalmente), en los que el emplazamiento geográfico se ve acotado por la incidencia que ejercen otros factores decisivos como, por ejemplo, la provisión de insumos básicos, en el caso del Polo Petroquímico Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires) o la necesaria integración a procesos

productivos preexistentes, en el caso de la acería instalada en la provincia de Santa Fe.

Si bien estos resultados tienden a condicionar, sobremanera, el nivel de consecución del objetivo desconcentrador de la promoción industrial, la mayor parte de los proyectos aprobados fuera del marco de los regímenes sectoriales, conllevan un aporte positivo a la descentralización regional del sector, muy especialmente en lo relativo a la demanda de mano de obra industrial.

Así, por ejemplo, en orden a su importancia relativa en el total de la formación de capital promocionada, el segundo lugar lo ocupan las provincias patagónicas hacia donde se canalizan casi dos mil millones de dólares de inversiones -poco más de la cuarta parte del total- que generarían más de 16.300 nuevos puestos de trabajo -casi la tercera parte del que se deriva del total de las radicaciones aprobadas en el período-. Ello adquiere una significación muy especial atento al atraso relativo de la industria patagónica, a punto tal que el empleo que se derivaría de la concreción del conjunto de las presentaciones aprobadas supone un incremento del 56,4% en la ocupación sectorial relevada en el Censo Económico Nacional de 1974.

Siempre desde el punto de vista de la magnitud de las inversiones aprobadas, la tercera de las regiones del país con mayor receptividad relativa es la constituida por las provincias del NEA que concentran el 19,0% de la formación de capital promocionada en el período. En éste caso, poco más de las tres cuartas partes de esa incidencia es explicada por la provincia de Misiones (Ver Cuadro Anexo 2) donde, a la vez, dos proyectos papeleros nuclean, por sí solos, más del 80% de la inversión en la provincia.

Entre las restantes áreas delimitadas en el Cuadro 15 merece destacarse el caso de las cuatro provincias que cuentan con regímenes especiales de promoción que, de conjunto, sólo captan el 6,5% de la inversión total. Esa escasa significación está íntimamente asociada a la vigencia de tales regímenes provinciales ya que, a partir de la sanción de los mismos no se ha presentado ninguna propuesta de inversión en tales provincias así como tampoco de proyectos que, por superar el monto de inversión que

pueden aprobar las autoridades de los respectivos distritos, deberían ser evaluados por la SICE ^{56/}.

III.2. La orientación sectorial de las presentaciones aprobadas.

Otra interesante perspectiva de análisis de los resultados de la promoción industrial es aquélla que se vincula con la composición sectorial de la inversión autorizada y del empleo a generarse.^{57/}

Con tal fin, el Cuadro 16 muestra la distribución entre las distintas ramas industriales (dos dígitos de la CIIU Rev.2) de la formación del capital y del personal a ocupar por los proyectos aprobados hasta setiembre de 1987.

La inexistencia de información sobre el acervo de capital acumulado en la industria limita las posibilidades de apreciar y calificar, en su justa dimensión, la significación que asume el volumen de inversiones aprobadas en el período. De allí que la magnitud de la inversión promovida por rama de actividad brinda, individualmente considerada, escasas posibilidades analíticas. Las mismas quedan circunscriptas a la simple evaluación y descripción de las características generales que presenta la orientación sectorial de la formación de capital.

⁵⁶Ver Capítulo I. Cabe destacar que en diversas oportunidades se ha constatado la desagregación de la inversión total en varios proyectos de forma tal que cada uno de ellos, individualmente considerado, no supere la cota máxima de monto de inversión que permite que los proyectos sean evaluados y aprobados en el ámbito provincial.

⁵⁷Ello permite identificar las actividades industriales más favorecidas, su vinculación con los objetivos perseguidos con la sanción de regímenes específicos de carácter sectorial así como la orientación general de las transformaciones productivas y los cambios estructurales implícitos. Asimismo, de la distribución sectorial de la formación del capital y del empleo se deducen una serie de parámetros de las modalidades que adopta, en el marco de la promoción industrial, la inversión que se orienta hacia las distintas actividades manufactureras (por ejemplo, en lo relativo al tamaño de los establecimientos y a la densidad del capital).

Cuadro 16. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e Inversión autorizada según división industrial . 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

División Industrial	Proyectos		Ocupación		Inversión	
	Cantidad	%	Cantidad	%	(miles Uds)	%
Alimentos, bebidas y tabaco	130	18.8	10.583	19.7	603.238	8.3
Textiles, confecciones y cuero	168	24.2	14.095	26.2	853.356	11.7
Madera y muebles	55	7.9	4.411	8.2	368.714	5.1
Papel, imprenta y publicaciones	23	3.3	2.272	4.2	1.103.687	15.1
Productos químicos	104	15.0	6.098	11.4	2.232.539	30.6
Minerales no metálicos	73	10.5	5.382	10.0	1.205.402	16.5
Industrias metálicas básicas	21	3.0	2.426	4.5	515.728	7.1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	115	16.6	8.332	15.5	401.100	5.5
Otras manufacturas	5	0.7	173	0.3	4.137	0.1
TOTAL	693	100.0	53.772	100.0	7.287.903	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

De todas maneras, a pesar de las limitaciones implícitas, tal desagregación indica aproximadamente, la dirección de los cambios previsible en la orientación de la formación de capital en la industria (por lo menos de aquella asociada o inducida por la legislación de promoción industrial) y en el tipo de inversión predominante en los distintos sectores de actividad.

De acuerdo con la cuantía de la inversión promocionada, la principal rama industrial es la química y petroquímica que explica casi la tercera parte (30,6%) del total aprobado durante el período bajo análisis.

En orden decreciente, el segundo lugar lo ocupa la industria elaboradora de minerales no metálicos (esencialmente la cementera), con un aporte equivalente al 16,5% del total. Por su parte, la industria papelerera, tercera por su importancia relativa, explica el 15,1% de la inversión promocionada en el período; a favor, esencialmente, de dos grandes proyectos celulósico-papeleros que alcanzan a concentrar las tres cuartas partes de la inversión en la rama.

De las consideraciones anteriores se infiere el peso decisivo de las industrias productoras de bienes intermedios, a punto tal que sólo considerando las tres ramas mencionadas precedentemente queda comprendida casi las dos terceras partes del total de la inversión aprobada (62,6%)

En oposición, industrias tradicionales como la alimenticia, la textil y la maderera, solo alcanzan a significar, de conjunto, alrededor de la cuarta parte del total (25,1%).

Por último, las industrias metalúrgicas (metálicas básicas y de maquinaria y equipos) reúnen apenas el 12,6% de la inversión promovida; con la particularidad que casi la mitad de dicha participación proviene de sólo dos grandes proyectos siderúrgicos.

Por su parte, la distribución sectorial del empleo a generar por el conjunto de las presentaciones aprobadas revela características muy disímiles a aquellas. El primer fenómeno a resaltar es, sin duda, el de la considerable gravitación que les corresponde a las industrias tradicionales, como las de productos alimenticios, textiles y de la madera que, de conjunto, explican más de la mitad (54,1%) de los nuevos puestos de trabajo ⁵⁸/. De allí cabe inferir que en el marco de la promoción industrial tendería a profundizarse uno de los rasgos distintivos de las economías de menor grado de desarrollo industrial: la sobrerrepresentación relativa de las industrias tradicionales -de inferior productividad- en la composición del empleo industrial.

De acuerdo con la experiencia internacional y en un plano muy agregado de análisis, en todo proceso de industrialización tiende a verificarse un desplazamiento paulatino de la mano de obra desde los sectores tradicionales, de menor productividad relativa, hacia aquellas ramas de mayor dinamismo, superiores efectos multiplicadores y una más elevada productividad de la mano de obra. De allí la usual asociación entre la composición sectorial del empleo manufacturero y el nivel de industrialización, por un lado y, las perspectivas y potencialidades de

⁵⁸Esa participación agregada resulta incluso superior a la que les corresponde en el total del empleo industrial relevado en el Censo Económico Nacional de 1974 -42.3%-.

crecimiento del sector y de su productividad media, por el otro.

Una visión complementaria de este último fenómeno surge a partir de la consideración del aporte relativo de las industrias productoras de maquinarias y equipos que, de acuerdo al Censo Económico Nacional concentraban, en 1974, el 29.6% de la mano de obra ocupada en la industria, mientras que explican el 15.5% del incremento en el empleo sectorial que se derivaría del total de las presentaciones aprobadas bajo los regimenes de promoción. En la misma medida en que la incidencia de esta rama en el producto industrial es usualmente considerada como parámetro de diferenciación de las economías maduras respecto de las atrasadas, su gravitación relativa en el empleo sectorial constituye un indicador más del nivel alcanzado por el proceso de industrialización.

En estas dos situaciones extremas, la relativa a las industrias tradicionales, por un lado, y la vinculada a la producción de maquinarias y equipos, por otro, se expresan las principales consideraciones que, en un plano muy general, cabría extraer de la composición sectorial del empleo a generar por el conjunto de las presentaciones aprobadas.

Como se señalara precedentemente, la distribución sectorial de la inversión promocionada y del empleo, permiten elaborar una serie de indicadores relativos a las características más sustantivas que revelan los proyectos promocionados. En tal sentido, los indicadores a considerar son, por un lado, el tamaño de los establecimientos (en términos de la cantidad de personal a ocupar y de la formación de capital por planta) y, por otro, la intensidad de capital, definida como el cociente entre la inversión y los requerimientos de personal.

En relación al tamaño medio de los establecimientos, el cuadro 17 permite constatar que las divergencias en el tamaño promedio de las plantas alcanza su nivel más alto, -de excluirse a los "otras manufacturaras"-, al comparar el tamaño medio de las industrias metálicas básicas (115,5 personas por planta) respecto al que revelan las industrias químicas (58,6 ocupados por establecimiento), en las que el predominio de plantas petroquímicas de elevada intensidad de capital y modernas tecnologías se traduce, en promedio, en escasos requerimientos de personal por unidad productiva.

Las restantes actividades industriales no muestran diferencias considerables en el tamaño medio de las plantas. La dispersión resultante, en cuanto a la ocupación por establecimiento no supera, en ningún caso, el 30%.

Las consideraciones precedentes relativas al tamaño de las plantas difieren sustancialmente si el mismo es definido a partir de la inversión media por establecimiento. En este caso, las diferencias intersectoriales resultan muy acentuadas y reflejan una gran diversidad y heterogeneidad en la dotación media de capital por planta y en el consiguiente nivel tecnológico de las mismas.

Cuadro 17. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608.
Indicadores representativos del tipo de planta según división industrial.
1974-setiembre 1987.

	Ocupación media por planta	Inversión media por planta (miles u\$s)	Inversión media por ocupado (miles u\$s)
Alimentos, bebidas y tabaco	81.4	4640.3	57.0
Textiles, confecciones y cuero	83.9	5079.5	60.5
Madera y muebles	80.2	6703.9	83.6
Papel, imprenta y publicaciones	98.8	47986.4	485.8
Productos químicos	58.6	21466.7	366.1
Minerales no metálicos	73.7	16512.4	224.0
Industrias metálicas básicas	115.5	24558.5	212.6
Productos metálicos, maquinaria y equipo	72.5	3487.8	48.1
Otras manufacturas	34.6	827.4	23.9
TOTAL	77.6	10516.5	135.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

Los desvíos respecto de la media industrial alcanzan sus valores extremos, en la industria papelera, donde la inversión promedio por establecimiento -casi 48 millones de dólares- resulta casi cinco veces superior a la del total industrial y, en el otro extremo, en la industria de maquinarias y equipos, donde esa relación -3,5 millones de dólares- se ubica en torno a un tercio de la media sectorial.

Entre ambas situaciones polares cabe reconocer dos agrupamientos claramente diferenciados, donde los tamaños medios respectivos están íntimamente asociados a las características propias de los sectores que los integran en lo que hace a las rigideces de las economías de escala y a las indivisibilidades de la inversión. Así, las únicas ramas industriales en que se supera la media sectorial (industrias metálicas básicas, productos químicos y minerales no metálicos) tienen como denominador común su carácter de productoras de bienes intermedios en industrias de procesos continuos en los que, en general, las economías de escala asumen un papel protagónico. Por su parte, las industrias tradicionales, como la alimenticia, la textil y la maderera, en las que las escalas y las tecnologías disponibles cubren un amplio espectro de posibilidades, constituyen las únicas ramas -excluida la de maquinarias y equipos- en las que el tamaño medio resultante se ubica por debajo de la inversión promedio del conjunto de los proyectos promocionados durante el período.

En cuanto a la intensidad media de capital que, en relación al empleo, suponen las técnicas utilizadas en las distintas ramas industriales, el ordenamiento sectorial no difiere mayormente del verificado en lo concerniente a la inversión media por planta. Esta relativa similitud no hace más que reflejar la asociación existente en el plano agregado, entre el tamaño medio de planta, definido por sus requerimientos de capital, y el grado de intensidad en el uso de capital. Así, las industrias productoras de bienes intermedios, lideradas por la celulósica-papelera, revelan una dotación de capital por empleo generado muy superior al que se verifica en las industrias tradicionales y, en forma más pronunciada, respecto de la rama productora de maquinarias y equipos. Ello queda reflejado con la simple comparación de las situaciones límites que, al igual que en el caso anterior, corresponden a la rama papelera (485,8 miles de dólares) y a la de maquinarias y equipos (48,1 miles de dólares).

La configuración intrasectorial que, en cuanto a la intensidad media de capital, se deriva de los proyectos promocionados, reproduce los rasgos observables en el ámbito internacional, donde las ramas que revelan una relación capital-trabajo superior al promedio son, en la generalidad de los casos la química y petroquímica, la papelera, las metálicas básicas (esencialmente la siderúrgica), la cementera, etc. Por su parte, los mayores niveles -relativos- de intensidad de mano de obra se dan, usualmente, en la industria alimenticia, la de textiles y confecciones y, fundamentalmente en, la productora de maquinarias y equipos.

III.3. Proyectos promocionados y tipo de bien a producir.

Como ya fuera señalado, en forma incidental, en la sección anterior, las industrias productoras de bienes intermedios han asumido un papel hegemónico en la formación de capital alentada o inducida por el régimen de promoción industrial nacional.

Desde esta perspectiva analítica que parte de la diferenciación de las presentaciones aprobada a partir del tipo de bien a producir surgen, también, una serie de elementos de juicio apropiados para una mejor caracterización global de los resultados generales de la política de promoción industrial. A tal fin, sobre la base del reconocimiento previo de cuatro distintas tipologías de bienes, en consonancia con el destino funcional de los mismos (de consumo durables y no durables, intermedios y de capital ⁵⁹/), el cuadro 18 presenta la distribución resultante para el conjunto de los proyectos aprobados, con sus consiguientes requerimientos de personal y de inversión.

Dicha información permite constatar el nítido predominio de los proyectos que se orientan hacia las ramas productoras de bienes intermedios. En efecto, del total de establecimientos a incorporarse por efecto de la promoción, más de la mitad (51,2%) lo harían en actividades productoras de insumos intermedios, alrededor de la tercera parte en ramas produc-

⁵⁹Se incorpora una tipología adicional de "bienes diversos" dada la imposibilidad de categorizar aquellas presentaciones correspondientes al subgrupo industrial 39.099, "otras manufacturas no clasificadas en otra parte".

toras de bienes de consumo no durables, y apenas el 7,8% en las productoras de bienes de capital y el 7,2% en las industrias de bienes de consumo durable.

Cuadro 18. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e Inversión autorizada según tipo de bien. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Tipo de bien	Proyectos		Ocupación		Inversión	
	Cantidad	%	Cantidad	%	(miles u\$s)	%
Bienes de consumo no durables	228	32.9	19.002	35.3	1.093.348	15.0
Bienes intermedios	355	51.2	27.813	51.7	5.877.224	80.6
Bienes de consumo durables	50	7.2	2.526	4.8	136.604	1.9
Bienes de capital	54	7.8	4.187	7.8	168.217	2.3
Bienes diversos 1/	6	0.9	264	0.4	12.510	0.2
TOTAL	693	100.0	53.772	100.0	7.287.903	100.0

1/ Se trata del subgrupo industrial 39.099, "Otras manufacturas no clasificadas en otra parte".

Fuente: Elaboración propia en base a información de la SICE.

Características muy similares a aquéllas revela la distribución del empleo a generar por las presentaciones aprobadas. Esa relativa similitud en las proporciones involucradas no hace más que reflejar que, por lo menos en el plano agregado, no existen mayores divergencias en los niveles promedio de ocupación por planta en la producción de los distintos tipos de bienes.

Ello no se reproduce al considerar la formación del capital involucrada en cada uno de los diversos tipos de bienes. En este caso, la hegemonía de los bienes intermedios adquiere una especial dimensión, a punto tal de concentrar más del 80% de la inversión autorizada en el período, mientras que la producción de bienes de consumo durables apenas alcanza a explicar el 15% de la formación de capital promovida y, por último, la incidencia de los bienes de consumo durables y de los de capital se limita a alrededor del 2% de la inversión aprobada.

Por otro lado, a partir de estas proporciones y del hecho de que sólo en el caso de los bienes intermedios el porcentaje de participación en la inversión supere holgadamente al que le corresponde en materia de proyectos y ocupación, ya puede inferirse que la inversión media por planta y por ocupado en la producción de tales bienes se ubican muy por encima de los correspondientes a los restantes tipos de bienes.

Como se analizará más adelante, esta clara preeminencia de los bienes intermedios y esas modalidades diferenciales en cuanto a la naturaleza de los proyectos, están íntimamente asociadas a la aprobación de un conjunto de grandes proyectos de inversión orientados a la producción de bienes intermedios, que presentan, en muchos casos, como particularidad adicional, el de reconocer su formulación original con anterioridad a la sanción del régimen promocional.^{60/} Tal el caso de algunos de los más importantes proyectos aprobados en la industria celulósico-papelera, la siderurgia, la petroquímica, la cementera, etc.

La orientación productiva de las presentaciones aprobadas aparece claramente inscrita en el modelo sustitutivo convencional, en el que una vez agotadas las posibilidades que brindan los bienes de consumo (no durables y durables) y, atento a la demanda de importaciones, cabría desplazarse hacia los bienes intermedios que ya contarían con una demanda acorde a las escalas de producción. Ello también queda de manifiesto a partir de la consideración de la muy escasa relevancia que asumen los proyectos orientados a la producción de bienes de capital (7,8% de las presentaciones aprobadas y apenas el 2,3% de la formación de capital)^{61/}.

Por su parte, la presencia decisiva de las industrias productoras de bienes intermedios merece ciertas consideraciones adicionales relativas, por un

⁶⁰Muchos de ellos ya estaban incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad elaborado por la Presidencia de la Nación para el quinquenio 1971-1975, así como en el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional.

⁶¹Por otro lado, esa ínfima gravitación de los bienes de capital no está dissociada de los propios criterios que subyacen en la mayor parte de los regímenes promocionales implementados en el país que siempre han procurado abaratar el costo de la inversión industrial otorgando incentivos a la importación (generalmente, liberación de gravámenes) de los bienes de capital requeridos para la inversión, con el desaliento implícito, indirecto, a la producción local de los mismos. En tal sentido y más allá de la incidencia de otros condicionantes, la jerarquización del criterio de abaratar la inversión ha tendido a coadyuvar, naturalmente, a la profundización del retraso de la industria local de bienes de capital.

lado, a las bases de sustentación de mercado de muchas de las industrias promocionadas y, por otro, a sus connotaciones en cuanto a la orientación del perfil productivo de la industria local y a su consiguiente inserción en la economía mundial.

En cuanto al primero de tales aspectos, cabe señalar que buena parte de estas industrias, caracterizadas por sus elevadas y poco flexibles escalas de producción así como por las indivisibilidades de las inversiones, fueron proyectadas durante la primera mitad del decenio de los años setenta, en el marco de un crecimiento sostenido e ininterrumpido de la producción industrial al cabo de una década (1964-1974). El posterior proceso de "desindustrialización" de la economía argentina derivó en demandas reales muy inferiores a las previstas originalmente y, con ello, en un sobredimensionamiento considerable en la producción de una muy amplia gama de bienes intermedios de uso difundido o, en su defecto, en la no concreción -vía postergación temporal de su ejecución- de muchos de los proyectos promocionados.

La ineficacia social de los recursos asignados a incentivar la radicación de estas industrias emerge como una resultante de la promoción indiscriminada de casi todo tipo de formación de capital en el sector ^{62/} y, a la vez, tiende a condicionar las potencialidades que emanan de la propia configuración productiva sectorial.

Ello remite al segundo de los aspectos a destacar o, más precisamente, a la necesaria consideración de la inexistencia de ventajas comparativas ciertas en este tipo de producciones y, a la inviabilidad de adquirirlas a través del desarrollo de procesos madurativos del tipo de los desplegados, con anterioridad, en otras actividades industriales. Tal fenómeno queda claramente de manifiesto al analizar la creciente presencia exportadora de muchas de estas

⁶²A título ilustrativo bastaría con señalar el ejemplo que brinda la industria cementera donde fueron aprobados, en el trienio 1979/81, siete proyectos de inversión que, de conjunto, supondrían una capacidad productiva adicional del orden de los cuatro millones de tn/año, lo que implica un incremento del 50% sobre la capacidad instalada -teórica- preexistente. Por otro lado, a pesar de que sólo se han concretado dos de esos siete proyectos, en 1986, la capacidad ociosa del sector supera al 50%.

industrias promocionadas, productoras de bienes intermedios. La misma responde, en realidad, a la necesidad de colocar sus excedentes de producción, a manera de "commodities", en un mercado internacional altamente competitivo, a precios muy inferiores a los vigentes en el mercado doméstico.^{63/}

III.4. El tamaño de las plantas industriales promocionadas.

Otro de los enfoques analíticos que aportan valiosos elementos de juicio para la caracterización integral de los efectos derivados de la política promocional implementada desde mediados de los años setenta es, sin duda, aquél que se estructura a partir de la diferenciación de los distintos tipos de plantas industriales involucradas según sea su respectivo tamaño relativo o, en otras palabras, la dotación de personal a ocupar por las mismas.

Al igual que en las secciones precedentes, el análisis procura captar las características que revela, en este campo, el universo de las presentaciones aprobadas, atendiendo, muy especialmente, al objetivo explicitado en la legislación en el sentido de "apoyar la expansión y el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria".

Bajo dicho marco, el análisis está referido a las formas en que se distribuyen las presentaciones aprobadas, el empleo y la inversión, previa adopción de cinco intervalos de tamaños representativos, en función a la cantidad de personal a ocupar en cada una de las plantas a instalarse al amparo del régimen promocional ^{64/}. Dicha desagregación del conjunto

⁶³CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina, Evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986). Mimeo, octubre 1987.

⁶⁴Dado que el régimen legal no define los criterios aplicables para la delimitación de los distintos tipos o tamaños de industrias y atento a la imposibilidad de recurrir a un único indicador que refleje adecuadamente el "tamaño" de las firmas promocionadas -al margen, incluso, del de sus patrocinantes-, se ha optado por considerar la cantidad de ocupados por planta como parámetro indicativo del tamaño relativo de los establecimientos.

de los proyectos aprobados es presentada en el cuadro 19, en que se comprueba que apenas 22 proyectos que representan el 3,2% del total, explican más de la quinta parte del empleo a generar y poco menos de la tercera parte del total de la inversión promocionada.

Cuadro 19. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e Inversión autorizada según tamaño de los establecimientos. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Estratos de ocupación	Proyectos		Ocupación		Inversión	
	Cantidad	%	Cantidad	%	(miles u\$s)	%
Menos de 10 ocupados	43	0.2	336	0.6	92.669	1.3
Entre 50 y 11 ocupados	346	49.9	9.837	18.3	1.070.014	14.7
Entre 51 y 100 ocupados	155	22.4	11.161	20.8	640.665	8.8
Entre 101 y 300 ocupados	127	18.3	21.290	39.6	3.253.132	44.6
Más de 301 ocupados	22	3.2	11.148	20.7	2.231.423	30.6
TOTAL	693	100.0	53.772	100.0	7.287.903	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

Asimismo, de agrupar todas aquellas plantas proyectadas para ocupar más de cien personas, quedaría nucleada poco más de la quinta parte del total de las propuestas aprobadas, más del 60% de la generación de empleos y, prácticamente, las tres cuartas partes de la inversión autorizada (75,2%).

Por su parte, en el extremo opuesto, aquél en el que se integran todos aquellos establecimientos que ocuparían hasta 50 personas, quedan agrupadas más de la mitad (51,1%) de las presentaciones aprobadas que, de conjunto, aportarían el 18,9% del incremento del empleo derivado de la promoción y representan apenas el 16% de la inversión autorizada en el período.

La marcada asimetría que reflejan ambos subconjuntos pone de manifiesto que, si bien la cantidad de las propuestas aprobadas resulta compatible con el objetivo explicitado de promover a la pequeña y mediana industria, el impacto estructural de las mismas, en términos del empleo a generar y de la formación de capital involucrada, resulta prácticamente marginal. En contraposición, la incidencia de las plantas que ocupan más de cien personas en, por ejemplo la ocupación industrial (60,3%) resulta muy superior a su participación relativa en el total de

la ocupación industrial relevada en el Censo Económico Nacional de 1974 (49,9%).

Por su parte, la distribución de la inversión promocionada según tamaño de los establecimientos muestra, en forma aún más acentuada, su elevado nivel de concentración en los estratos mayores, en las plantas de más de cien ocupados. En este caso, el mayor aporte relativo (44,6%) se origina en las plantas que ocupan entre 101 y 300 personas, al tiempo que apenas veintidos proyectos, con un plantel superior a las trescientas personas, explican casi la tercera parte de la inversión total (30,6%).

Esta pronunciada concentración de la inversión en los establecimientos de más de cien ocupados está íntimamente asociada a unos pocos grandes proyectos en sectores que, como el celulósico-papelero, el siderúrgico y el cementero, se caracterizan por sus elevadas barreras a la entrada (magnitud de la inversión e indivisibilidades técnicas, importancia de las economías de escala, largo período de maduración de la inversión, complejidad tecnológica, etc.)

En síntesis, el predominio de los establecimientos "grandes" y "mediano-grandes" se manifiesta tanto en términos del empleo a generar como muy particularmente, en lo relativo a la formación de capital promocionada. De allí se infiere que la estructura productiva derivada de la promoción industrial supone, respecto a la estructura preexistente, un sesgo pronunciado hacia los establecimientos de mayor tamaño relativo y, a la vez, un limitado grado de consecución del objetivo de "apoyar la expansión y el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria".

III.5. Las presentaciones aprobadas y el grado de concentración de los mercados de destino.

Esta sección incorpora un enfoque alternativo para el análisis de los resultados de la promoción industrial al recomponerlos de acuerdo con las distintas tipologías de mercado que cabe reconocer en el interior del sector industrial. A tal fin, sobre la base del grado de concentración de la producción verificado, en cada uno de los distintos subgrupos industriales (cinco dígitos de la CIIU, Rev.2), en el Censo Económico Nacional de 1974 las presentaciones aprobadas fueron clasificadas en cuatro grandes

subconjuntos que, en tres casos reflejan distintos grados de concentración de la producción.^{65/}

La conformación estructural resultante del estudio de la información relevada en el Censo Industrial de 1974 constituye el marco de referencia básico del presente análisis que, en síntesis, procura responder a una cuestión esencial: qué tipo de mercado predomina en los sectores de destino de la inversión promocionada con posterioridad a la realización de dicho censo. En otras palabras, se intenta comprobar si la política promocional ha tendido a favorecer a aquellas industrias más competitivas o, si por el contrario, han resultado jerarquizadas aquéllas en que predominan formas más o menos oligopólicas de mercado.

Sin duda, dicho análisis no da respuesta integral a otro de los interrogantes que cabría plantearse sobre tal problemática: si la política promocional aplicada alentó la competencia dentro de cada sector de destino o, por el contrario, tendió a profundizar el nivel de oligopolización de los distintos mercados industriales. Sobre esta última temática sólo podrán

65

- Ramas altamente concentradas: aquéllas en las que las ocho plantas más grandes -en base al personal que ocupan-, generan el 50% o más de la producción de la rama.
- Ramas medianamente concentradas: aquéllas en las que los ocho establecimientos más grandes explican entre el 25% y el 50% de la producción total de la rama.
- Ramas escasamente concentradas: aquéllas donde las ocho plantas más grandes no alcanzan a generar el 25% de la producción total de la rama.
- Ramas "resto": aquéllas que por su escasa significación en la estructura sectorial (su participación en la producción industrial es, en todos los casos, inferior al 0,15%) y la consiguiente irrelevancia de sus mercados, son tratadas, en su conjunto, sin integrarlas a ninguno de los estratos de concentración definidos precedentemente.

Ver Khavisse, M. y Azpiazu, D. La concentración en la industria argentina en 1974. CET/IPAL, D/72/e, Buenos Aires, noviembre de 1983.

extraerse algunas inferencias muy generales, referidas a ciertas ramas de actividad (Ver III.8.), dado que la información disponible resulta insuficiente para cuantificar en qué medida se ven afectados los índices de concentración de las distintas ramas industriales como consecuencia de la maduración de las inversiones promocionadas.

En síntesis, más allá de estas consideraciones previas, en esta sección se procura comprobar si las heterogeneidades estructurales que caracterizan a la industria manufacturera argentina se manifiestan también en el conjunto de las presentaciones aprobadas en el marco de la promoción industrial. La identificación de las formas específicas en que se manifiestan -según sea el caso- tales heterogeneidades, contribuirá a una mejor y más profunda caracterización de los resultados obtenidos por la política de promoción industrial aplicada en el país desde mediados de los años setenta.

Bajo dicho marco analítico, el Cuadro 20 muestra la distribución de las presentaciones aprobadas, del empleo y de la inversión que las mismas suponen, según las distintas formas de mercado que predominaban, en 1974, en cada uno de los sectores de destino.

La configuración resultante de acuerdo con la concentración técnica de la producción de las distintas ramas industriales, permite comprobar que los proyectos promocionados que se orientan hacia los mercados más concentrados -algo menos del 20% del total- contribuyen con más de la cuarta parte de la generación total de empleos y alcanzan a explicar más de la mitad (52,3%) de la inversión promocionada entre 1974 y 1987 (setiembre).

Esta marcada preeminencia de los mercados concentrados tiene su contrapartida en la gravitación decreciente de los restantes tipos de mercado, en función al grado de competitividad de los mismos. Así, hacia las ramas de mayor competitividad "técnica" sólo se canaliza el 9,4% de la inversión promocionada y el 23% de la generación de nuevos empleos.

Cuadro 20. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según estratos de concentración. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Estratos de concentración 1/	Proyectos		Ocupación		Inversión		Inversión media	
	Cantidad	%	Cantidad	%	(miles u\$s)	%	p/proyecto	p/ocupado
Ramas altamente concentradas	132	19.0	15.306	28.5	3.810.830	52.3	28869.9	249.0
Ramas medianamente concentradas	305	44.0	22.617	42.0	2.647.794	36.3	8681.3	117.1
Ramas escasamente concentradas	209	30.2	12.359	23.0	685.513	9.4	3280.0	55.5
SUB-TOTAL	646	93.2	50.282	93.5	7.144.137	98.0	11059.0	142.1
Ramas "resto"	47	6.8	3.490	6.5	143.766	2.0	3058.9	41.2
TOTAL	693	100.0	53.772	100.0	7.287.903	100.0	21032.9	135.5

Notas:

- R.A.C.: Ramas altamente concentradas (aquellas en las que los ocho establecimientos mayores explican más del 50% de la producción)
- R.M.C.: Ramas medianamente concentradas (aquellas en las que los ocho establecimientos mayores explican entre el 25% y el 49.9% de la producción)
- R.E.C.: Ramas escasamente concentradas (aquellas en las que los ocho establecimientos mayores explican menos del 24.9% de la producción)
- Resto : Ramas "resto" (aquellas que individualmente consideradas no alcanzan a representar el 0.15% del valor de la producción industrial)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior y de Khavisse, M. y Azpiazu, D. "La concentración en la industria argentina en 1974", CET, Buenos Aires, 1983.

Otro fenómeno que puede inferirse de la información proporcionada por el cuadro 20 es el que brinda la relación positiva que se manifiesta entre el grado de concentración predominante en las ramas hacia las que se orienta la inversión promocionada y, las consiguientes características y modalidades de los proyectos aprobados, tanto en lo que se refiere al tamaño de planta que suponen (medido por el personal que ocupan o por la inversión que requieren) como a la intensidad de uso de capital. La contrastación del peso relativo de los distintos estratos de cada una de las variables, ya permite constatar las características diferenciales de los respectivos proyectos. Así, en los mercados oligopólicos, las plantas a instalarse son, en general, de mayor tamaño relativo, con tecnologías de procesos más complejas y de mayor densidad de capital, en las que las economías de escala asumen un papel protagónico. En oposición, las técnicas predominantes en los sectores más "competitivos" son menos intensivas en capital y requieren una dotación de mano de obra y una inversión media inferior a la de aquéllas, e incluso, a las predominantes en las formas intermedias de mercado. Ello queda plenamente corroborado a partir de la información presentada en el cuadro 20. En efecto, la formación media de capital por proyecto y la intensidad media de capital por ocupado están directamente relacionadas con el grado de oligopolización de los mercados de destino o, en otras palabras, ambos valores medios decrecen sistemáticamente a medida que aumenta el grado de competitividad que reflejan los distintos estratos. Así, como productos de las diferencias en la intensidad de capital, de las técnicas utilizadas según sean las formas de mercado predominante, cada dólar que se destina a la formación de capital en las RAC supone una generación de empleo casi cinco veces inferior de la que se originaría en las REC.

En suma, la significación que asumen los mercados más concentrados se ve reflejada en el papel que desempeñan los sectores destinatarios de la inversión promocionada, y a la vez, en las características de los proyectos involucrados.

Tales resultados inducirían a pensar que, a pesar de las barreras y condicionantes que suponen, los mercados oligopólicos aparecen como los principales polos de atracción de los inversores que solicitaron -y obtuvieron- los beneficios promocionales; por lo menos de aquéllos que, por la magnitud de la inversión prevista y la "calidad" estructural de los

proyectos involucrados, ejercen una influencia determinante sobre los resultados agregados. Esto último remite a una temática particularmente relevante: el papel hegemónico que asume un reducido número de grandes proyectos, o lo que es lo mismo, la presencia decisiva de una escasa cantidad de empresas y/o "grupos económicos" como beneficiarios fundamentales de la política de promoción industrial nacional.

Si bien el tema de la concentración de los beneficios promocionales en un número reducido de proyectos será analizado en la sección próxima, cabe adelantar algunos resultados que, en su interacción, explican esa preeminencia de los mercados oligopólicos como destino de la inversión promocionada y, a la vez, la inexistencia de efecto desconcentrador alguno como consecuencia de tales inversiones. Al respecto, apenas 50 proyectos (7,2% del total) sustentan más del 70% de la formación de capital beneficiada por los incentivos promocionales. Los mismos se orientan en su casi totalidad, a las ramas altamente concentradas siendo patrocinados por empresas que ya ocupaban posiciones de liderazgo en sus respectivos mercados. De excluirse esos primeros cincuenta grandes proyectos que concentran más de las dos terceras partes de la inversión promocionada o, en otras palabras, de focalizarse la atención en el restante 29,9% de la formación de capital, atomizada en 643 presentaciones aprobadas, se comprobaría que la cantidad de proyectos y la inversión promocionada que se orienta hacia los mercados oligopólicos se ubican por debajo de las que se canalizan hacia las ramas medianas y escasamente concentradas.

III.6. La concentración de los beneficios promocionales. Grandes proyectos y ramas privilegiadas.

Las consideraciones precedentes remiten el análisis de otros dos de los rasgos fundamentales que revelan los resultados de la política de promoción industrial implementada en el ámbito nacional desde mediados de los años setenta: el papel hegemónico que asumen, por un lado, un número reducido de grandes proyectos de inversión y, por otro, un grupo selecto de ramas industriales.

En cuanto al primero de estos temas, la información presentada en el Cuadro 21 permite comprobar el alto grado de concentración de la inversión autorizada en muy pocos proyectos y, a la vez, la pronunciada heterogeneidad que subyace en el conjunto de las presentaciones aprobadas por el ente responsable de la política industrial -la actual SICE-.

Cuadro 21. Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608, ordenados según monto de la inversión aprobada. 1974-set.1987.
(cantidades absolutas, miles de dólares y porcentajes)

	Ocupación		Inversión	
	Cantidad	%	(miles de	%
	s/total	Acumulado	u\$s)	Acumulado
		s/total		s/total
Primeros cinco	1.646	3.1	1.916.483	26.3
Segundos cinco	2.315	4.3	840.234	11.5
Primeros diez	3.961	7.4	2.756.717	37.8
Primeros veinticinco	6.576	12.2	4.105.307	56.3
Primeros cincuenta	12.537	23.3	5.106.426	70.1
Primeros cien	20.370	37.9	5.871.911	80.6
Primeros doscientos cincuenta	34.454	64.1	6.739.004	92.5
Resto (443 proyectos)	19.318	35.9	548.899	7.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

En efecto, cualquiera sea el subconjunto de proyectos líderes que se considere (los primeros cinco, diez, veinticinco o cincuenta), queda de manifiesto que los mismos responden por una proporción sustancial de la inversión promocionada e, incluso, aunque en muy inferior medida, del empleo a generarse. Así, a simple título ilustrativo, apenas diez proyectos (el 1,4% del total) explican casi el 40% de la inversión aprobada (37,8%) y el 7,4% de la ocupación emergente de la política promocional; al tiempo que los 25 proyectos más importantes concentran, de conjunto, bastante más del 50% de la formación de capital (56,8%) que goza de beneficios promocionales.

Esta presencia dominante de un reducido grupo de proyectos que, incluso, en algunos casos, patrocinados por una misma empresa, constituye uno de los rasgos sobresalientes de la promoción de las activi-

dades industriales a nivel nacional. De allí que tal fenómeno merezca algunas consideraciones adicionales y ciertas precisiones analíticas tendientes a aportar nuevos elementos de juicio para la evaluación de la acción gubernamental desarrollada en este campo.

Una de las características fundamentales que revela este subconjunto de proyectos líderes es su clara orientación -muy especialmente los que involucran un mayor monto de inversión- hacia los mercados oligopólicos. Así, por ejemplo, ocho de los diez principales proyectos aprobados corresponden a mercados oligopólicos y, los dos restantes, a una rama medianamente concentrada en lo "técnico" y altamente concentrada en lo "económico". Por su parte, de considerarse los 25 mayores proyectos, los mercados oligopólicos atraen la atención de 23 de las plantas promocionadas -en tres casos se trata de una rama altamente concentrada desde el punto de vista "económico".

Esta peculiaridad de aquellos proyectos que concentran la mayor parte de los beneficios promocionales remite a la consideración de las razones que, desde la perspectiva empresaria, podrían estar explicando esa ampliación de la capacidad productiva en los mercados oligopólicos. En principio, estilizando el análisis, ello podría responder a:

- la radicación de nuevas empresas capaces de sortear las tradicionales "barreras a la entrada" que suponen tales mercados;
- la incorporación de grandes firmas o grupos económicos que decidieran, en el marco de una estrategia de diversificación productiva, operar en estos -para ellos- nuevos mercados;
- la expansión de alguna/s de las empresas del propio sector.

En los dos primeros casos se trataría de una recreación bajo nuevas formas, de la competencia oligopólica predominante en los respectivos mercados industriales. El último ejemplo supone, simplemente, una profundización en el grado de oligopolización de los mercados involucrados.

A partir de ese marco de referencia y, fundamentalmente, de la identificación de las empresas patrocinantes de las principales presentaciones aprobadas, cabe inferir que la casi totalidad de los

ejemplos responden a la última de las alternativas contempladas. En otras palabras, casi todos los grandes proyectos aprobados, tanto los que se orientan hacia los mercados concentrados como también los -pocos- que lo hacen hacia los medianamente concentrados, han sido formulados por las firmas que ya ejercían un claro liderazgo en los mercados respectivos.

Esta es, sin duda, una de las principales conclusiones del análisis de las modalidades que adoptó la aplicación de la política de promoción industrial que revela, a la vez, una cierta incompatibilidad entre los resultados obtenidos y algunos de los principales objetivos explicitados en la propia legislación promocional ^{66/}, resultando funcional al proceso de centralización del capital en la industria.

Otro distinto enfoque, complementario del anterior, respecto al fenómeno de la concentración en los resultados de la promoción industrial es aquél que se estructura a partir de la significación que asumen las diferentes ramas industriales (cinco dígitos de la CIU Rev.2). Desde esta perspectiva, la orientación de la mayor parte de la inversión promocionada hacia un número reducido de ramas de actividad constituye otra de las características sustantivas que revelan los resultados de la promoción industrial.

Al respecto, cabe resaltar que en apenas cinco ramas se concentra más de la mitad de la inversión promocionada (51.6%), porcentaje que se eleva al 73.6% de considerarse once de las 172 ramas que conforman el espectro industrial.

De circunscribirse el análisis al subconjunto de las cinco principales ramas, todas ellas productoras de bienes intermedios (pastas celulósicas, cemento, química y petroquímica), el Cuadro 22 permite comprobar que sólo nuclean el 7.6% de las presentaciones aprobadas y poco más del 10% del total de la ocupación, a pesar que, de conjunto, explican el 51.6% del total de la inversión autorizada entre 1974

⁶⁶Como, por ejemplo, el de "apoyar la expansión y el fortalecimiento de la mediana y pequeña industria" (ley 20560) o, el de "no facilitar el establecimiento de un poder monopólico u oligopólico en los mercados de que se trate" (ley 21608).

y setiembre de 1987. Estas proporciones tan disímiles permiten inferir que las presentaciones aprobadas en estas ramas muestran, respecto al total de los proyectos promocionados, un mayor tamaño de planta fabril (114,9 y 77,6 ocupados por establecimiento, respectivamente), muy superiores requerimientos de inversión por unidad productiva (70,9 y 10,5 millones de dólares, respectivamente) y por puesto de trabajo (617,0 y 135,5 miles de dólares, respectivamente).

Tales peculiaridades se ven relativamente matizadas de integrarse al análisis a las seis ramas que, junto a aquéllas concentran casi las tres cuartas partes del total de la inversión promocionada. En efecto, este último subconjunto incluye la producción de ciertos bienes de consumo (textiles, pesca), una muy superior cantidad de presentaciones aprobadas (123), en promedio, en cada una de las ramas y por último, tipos de planta fabril que, en general, tienden a asemejarse a las características correspondientes al conjunto de las presentaciones aprobadas, en términos de la ocupación media por establecimiento y de los requerimientos de inversión por planta fabril y por ocupado.

De todas maneras, más allá de esos rasgos diferenciales, interesa resaltar la presencia dominante de ciertas ramas privilegiadas por la política de promoción o, en otras palabras, el hecho que apenas once actividades industriales dan cuenta de poco menos de las tres cuartas partes de la inversión promocionada al cabo de casi una década y media.

Tal fenómeno adquiere una significación muy particular en el análisis del impacto efectivo de aquellos proyectos que han ingresado en su fase operativa sobre la estructura de tales mercados (sección III.8), dada la representatividad de los mismos en el plano agregado.

Cuadro 22. Proyectos aprobados al amparo de las leyes Nro.20560 y 21608. Principales ramas industriales * según el monto de Inversiones autorizadas. 1974-setiembre 1987. (cantidades absolutas, miles de dólares y porcentajes)

Ramas industriales	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inver- sión (miles dls)	Porcentaje acumulado sobre total		
				Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inver- sión
Industria cementera	9	1.732	979.120	1.3	3.2	13.4
Fábrica pasta para papel	5	1.066	850.384	2.0	5.2	25.1
Fabricacust. químicas, ind. básicas	16	1.142	758.969	4.3	7.3	35.5
Fábrica abonos y fertilizantes	5	684	614.956	5.1	8.6	44.0
Fábrica plásticos y resinas sintet.	18	1.466	554.264	7.6	11.3	51.6
Industria siderúrgica	11	1.996	474.935	9.2	15.0	58.1
hilado de fibras textiles	48	3.773	330.166	16.2	22.1	62.6
Tejido de fibras textiles	28	2.517	222.773	20.2	26.7	65.7
Fábrica de papel y cartón	5	563	204.840	20.9	27.8	68.5
Industria pesquera	14	2.172	195.645	22.9	31.8	71.2
Madera terciada y aglomerada	17	1.719	180.573	25.4	35.0	73.6

* Rama Industrial = cinco dígitos de la CIIU Rev.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

III.7. Grado de concreción operativa de los proyectos promocionados.

En las secciones precedentes se han comentado los rasgos principales que caracterizan al conjunto de los proyectos promocionados sin tener en cuenta si, más allá de su aprobación oficial, los mismos se han incorporado al espectro productivo sectorial. De allí que tales consideraciones estén referidas, en realidad a los resultados potenciales de la política de promoción industrial y no a sus efectos reales sobre la estructura productiva del sector. En función a ello, en esta sección se incorpora una nueva perspectiva analítica que tiene por objeto de estudio a aquellas presentaciones aprobadas que han ingresado en su faz operativa, aún cuando ello sólo implique la puesta en marcha parcial de los respectivos proyectos.

Como una primera visión de conjunto, el Cuadro 23 refleja la cantidad de proyectos operativos a diciembre de 1987 (448) y los consiguientes valores relativos al personal ocupado y a la inversión autorizada implicada, de acuerdo con la formulación de tales proyectos al momento de su aprobación. En otras palabras no se trata de la demanda real de mano de obra ni de la inversión efectivamente realizada en tales emprendimientos, sino de aquellas estimaciones involucradas en los actos resolutorios por los que se le concidieron los beneficios promocionales.

La información proporcionada por el Cuadro 23 permite verificar que los proyectos que han iniciado su fase operativa representan poco menos de las dos terceras partes (64,6%) del número total de presentaciones aprobadas implicando, a la vez, el 62,1% de la generación potencial de nuevos empleos y, poco menos de la mitad (45,3%) de la inversión aprobada entre 1974 y setiembre de 1987.

Cuadro 23. Plantas promocionadas en operación en diciembre de 1987, según tipo de bien, tamaño y grado de concentración de los mercados de destino.
(cantidades absolutas, miles de dólares y porcentajes)

Composición estructural	Proyectos operativos			Grado de concreción		
	Cantidad	Personal	Inversión autorizada	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inversión
TOTAL	448	33.370	3.302.890	64.6	62.1	45.3
Según tipo de bien:						
Bienes de consumo no durable	163	12.948	773.538	71.5	68.1	70.7
Bienes intermedios	216	16.213	2.352.165	60.8	58.3	40.0
Bienes de consumo durables	35	1.465	72.700	70.0	58.0	53.2
Bienes de capital	30	2.584	100.399	55.6	61.7	59.7
Bienes diversos	4	160	4.088	66.6	65.5	32.7
Según tamaño de establecimientos:						
Menos de 10 ocupados	24	204	70.497	55.8	60.7	76.1
Entre 11 y 50 ocupados	234	6.513	680.797	67.6	66.2	63.6
Entre 51 y 100 ocupados	105	7.503	446.220	67.7	67.2	69.6
Entre 101 y 300 ocupados	71	12.085	1.057.972	55.9	56.8	32.5
Más de 300 ocupados	14	7.065	1.047.404	63.6	63.4	46.9
Según concentración de mercados:						
Ramas altamente concentradas	78	8.458	1.607.308	59.1	55.3	42.2
Ramas medianamente concentradas	194	14.155	1.105.754	63.6	62.6	41.8
Ramas escasamente concentradas	159	9.546	534.115	76.1	77.2	77.9
SubTOTAL	431	32.159	3.247.177	66.7	64.0	45.5
Ramas "resto"	17	1.211	55.713	36.2	34.7	38.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

Esas distintas ponderaciones permiten inferir que, con relación a las características del conjunto de los proyectos promocionados, aquéllos que han ingresado en su faz operativa evidencian un menor tamaño relativo de planta, tanto por la ocupación promedio como, en mayor medida, por la intensidad media que suponen, y por otro lado, una intensidad totalidad de las presentaciones aprobadas. Tales evidencias sugieren, en principio, la presencia de una cierta asociación entre las características básicas de los proyectos y el grado de consecución de los mismos. Los que se incorporaron al espectro productivo revelan, en términos relativos, menores requerimientos de inversión, de ocupación y de intensidad de capital.

El fenómeno opuesto se verifica, obviamente, en el conjunto de proyectos no concretados, siquiera parcialmente, a diciembre de 1987 (245). Entre estos últimos cabría distinguir dos grandes subconjuntos. El primero de ellos, minoritario, integrado por aquellas inversiones que se encuentran en vías de maduración en el marco de los plazos previstos originalmente tratándose, en la generalidad de los casos, de presentaciones aprobadas recientemente. El segundo de los subconjuntos, claramente predominante, revela una mayor heterogeneidad aunque, en principio, -bajo una denominador común de prescindencia inversora-, cabría reconocer dos subgrupos o, en realidad, dos distintos patrones de comportamiento de las firmas promocionadas "prescindentes": el desistimiento -explícito o implícito- de la ejecución del proyecto o, la postergación temporal del mismo vía la ampliación de los plazos de ejecución, sin desistir de los mismos ni de los consiguientes incentivos promocionales.

En este último caso, la alteración de los parámetros básicos considerados al momento de la formulación de los proyectos (evolución macroeconómica y de la demanda específica, de los precios relativos, de las perspectivas sectoriales, etc) y, por otro lado, la posibilidad de postergar la inversión tanto cuanto sea posible sin exponerse al riesgo de perder los beneficios promocionales obtenidos, tienden a conjugarse y a explicar, en muchos casos, la actitud prescindente de las firmas promocionadas y la presencia de proyectos que se encuentran "en ejecución" desde hace varios años -típicos proyectos "tapón"-.

La marcada inestabilidad de las políticas económicas aplicadas al cabo de una década y media, con sus consiguientes efectos sobre las expectativas empresarias, la intensidad e irregularidad de las modificaciones en la estructura de precios relativos -no sólo en los internos sino también en los que vinculan a la economía nacional con el exterior-, la contracción profunda o cuando menos el estancamiento de la demanda de productos industriales, las alternativas de inversión ofrecidas por la actividad financiera de corto plazo -prácticamente una constante durante la última década-, son algunos de los factores que en su interrelación coadyuvan a explicar el retraimiento de muchos inversores potenciales en el sector industrial. En dicho marco, algunas firmas patrocinantes de ciertos proyectos con principio de ejecución y/o de otros en que, a su juicio, cabría esperar la revisión futura de aquellos condicionantes, han optado por postergar la realización de la inversión, sin renunciar a los beneficios promocionales que le fueran otorgados, manteniendo el proyecto respectivo en la situación de "en ejecución", mediante la solicitud de ampliación de los plazos para su puesta en marcha ^{67/}.

A partir de estas consideraciones generales sobre aquellos proyectos no concretados, interesa analizar el caso específico de aquellos que han ingresado en su fase operativa de forma de apreciar sus especificidades en relación al total de las presentaciones aprobadas y, en función, al tipo de bien, tamaño de planta y morfología de los mercados de destino.

En cuanto a la primera de las perspectivas analíticas propuestas, el Cuadro 23 permite constatar la clara preeminencia de la producción de bienes intermedios (poco menos de la mitad de las nuevas plantas y de las tres cuartas partes de la formación de capital), una menor ponderación relativa de los bienes de consumo no durables (más de la tercera parte de las nuevas unidades productivas y de la cuarta parte de la inversión) y, por último, una escasa significación de las plantas que se destinan a la producción de bienes durables y de capital (7%-8% de los proyectos operativos y sólo 2%-3% de la inversión ejecutada).

⁶⁷Ello resulta particularmente notorio en algunos grandes proyectos en los que los desfases y demoras respecto a los plazos previstos en su formulación original superan, holgadamente, a un lustro.

La orientación preferencial de los inversores hacia la producción de insumos intermedios aparece asociada, en principio, al efecto combinado de, por un lado, las opciones o alternativas sectoriales derivadas de una cierta continuidad inercial de la dinámica sustitutiva y, por otro, de las brindadas, indirectamente, por el proceso de apertura de la economía a partir de la segunda mitad de los años setenta. En este último caso, se concretaron algunos grandes proyectos orientados a la producción de bienes intermedios que, en algunas oportunidades, conllevan la integración vertical de la producción local como estrategia defensiva ante la irrupción de importaciones de bienes finales y, en otros, la producción de bienes que, por su naturaleza, podrían caracterizarse como no transables internacionalmente o, por lo menos, escasamente afectados por la competencia externa.

De todas maneras, es en este tipo de producción donde se verifica, en términos de la formación de capital involucrada, el menor grado de concreción de las presentaciones aprobadas (40,0%); fenómeno que no se reproduce en cuanto a las unidades fabriles en operación (60,8%) ni en lo relativo al empleo implicado (58,3%). En otras palabras, más allá de su preeminencia en el plano agregado, los proyectos que han ingresado en su fase operativa en la producción de bienes intermedios son aquellos que, en promedio, suponen una intensidad de capital y una inversión unitaria inferior a la de la totalidad de las presentaciones aprobadas para la producción de tal tipo de bienes.

Por su parte, los mayores niveles de ejecución se verifican, cualquiera sea la variable de referencia y siempre por encima de las dos terceras partes de lo aprobado, en la producción de bienes de consumo no durables, muy especialmente como producto de los proyectos que han ingresado en su fase operativa durante el último cuatrienio ⁶⁸/.

⁶⁸A fines de 1983, los porcentajes de concreción en este último tipo de bienes eran del 55,1% en lo relativo a la cantidad de unidades fabriles, del 36,0% respecto al empleo y, del 37,4% en lo concerniente a la formación de capital. Ver CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Doc. de Trabajo Nro. 19, "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983".

Por último, los proyectos orientados a la producción de bienes de consumo durables y de capital, donde predominan las unidades fabriles con escalas reducidas de producción y requerimientos relativamente escasos de capital, muestran porcentajes de concreción siempre superiores a la mitad de los niveles aprobados, cualquiera sea el indicador que se considere.

Otro de los enfoques analíticos sobre los proyectos promocionados que se incorporaron al espectro productivo es aquel que se vincula con el tamaño de planta o, más específicamente, con la manifestación de actitudes empresariales diferentes según sea la dimensión de planta que suponen los proyectos.

En principio, tal como fuera señalado al inicio de la sección, la simple contrastación de los porcentajes de concreción de los proyectos promocionados permite inferir que aquellos que han ingresado en su fase operativa denotan, en promedio, un menor tamaño relativo de planta respecto al conjunto de las presentaciones aprobadas.

Sin embargo, estos antecedentes no resultan suficientes como para identificar el tipo de unidad productiva incorporada al sector al amparo de la promoción industrial, ni mucho menos, para detectar comportamientos diferenciales de los inversores que pudieran estar asociados al tamaño específico de planta a erigir. Al respecto, el Cuadro Nro. 23 permite comprobar la inexistencia de una correspondencia plena entre el grado de maduración de los proyectos y el respectivo tamaño de planta, aunque si se manifiesta una ligera tendencia a favor de la concreción de aquellos establecimientos con una menor dotación de personal -generalmente coincidentes con los respectivos requerimientos de inversión-. Tal fenómeno se ve reflejado, con mayor nitidez, en lo relativo al grado de concreción de la inversión autorizada correspondiente a los distintos tamaños de planta que, para aquéllas que ocupan diez personas o menos se eleva a más de las tres cuartas partes del total (76,1%), mientras que para las que emplean entre 101 y 300 personas se limita a poco menos de la tercera parte (32,5%) de la formación de capital promocionada.

Por último, la tercera de las perspectivas analíticas referidas a los proyectos que han ingresado en su fase operativa es aquélla que jerarquiza el

tipo de estructura de mercado predominante en las ramas hacia las que se canaliza la inversión promocionada. Con ello se procura detectar la existencia de algún tipo de asociación entre la naturaleza de los mercados de destino de los proyectos y su respectivo grado de consecución.

En tal sentido, el Cuadro 23 permite constatar que el nivel de concreción -promedio- de los proyectos difiere sustancialmente entre los distintos tipos de mercado, diferencias que tienden a corresponderse con el grado de competitividad que los mismos reflejan. En efecto, mientras en las ramas escasamente concentradas tal porcentaje asciende a 76,1% de las presentaciones y al 77,9% de la formación de capital promocionada, en los mercados oligopólicos tales proporciones se reducen a 59,1% y 42,2%, respectivamente; al tiempo que en los mercados medianamente concentrados, se ubican en torno a los valores resultantes en el plano agregado.

Estas divergencias en el respectivo nivel de maduración de las presentaciones aprobadas no parecerían estar disociadas de las posibilidades que le asisten a la competencia via precios y, por tanto, a la influencia de los distintos incentivos operativos, según sea el tipo de mercado de que se trate. Así, en mercados relativamente competitivos en los que la existencia de precios diferenciales asume un papel protagónico para la captación de la demanda, los incentivos operativos emanados de la promoción industrial pueden resultar argumento suficiente como para justificar la realización de la inversión promocionada.^{69/}

⁶⁹De todas maneras, este diferente grado de maduración de los proyectos aprobados, a favor de aquellos que se canalizan hacia las ramas industriales de mayor competitividad relativa, no adquieren intensidad suficiente como para impedir que, igualmente, la inversión concretada que se orienta hacia los mercados oligopólicos resulte predominante (48,7%) en el total de la formación de capital involucrada en aquellas plantas que han ingresado en su fase operativa.

III.8. El impacto de la promoción industrial sobre la concentración de los mercados.

Esta última perspectiva de análisis de los resultados de la promoción industrial surge de integrar tres de las temáticas abordadas precedentemente, como es el caso de la morfología de los mercados de destino de la inversión, las ramas privilegiadas por la política de promoción y, el grado de concreción de las presentaciones aprobadas. Se trata, en síntesis, de analizar las implicancias de los proyectos que han ingresado en su fase operativa en términos de la estructura de mercado predominante en aquellos sectores industriales hacia los que se canaliza la mayor parte de la inversión promocionada. Ello permitirá apreciar la funcionalidad o disfuncionalidad de la política de promoción respecto al proceso de oligopolización que tiende a manifestarse, en mayor o menor medida, en las distintas actividades industriales.

A tal fin, en el Cuadro 24 se presenta para cada una de las ramas "privilegiadas", la cantidad de proyectos, el personal ocupado y la inversión autorizada, correspondientes a las presentaciones aprobadas que se encuentran en su faz operativa, los correspondientes porcentajes de concreción que suponen y, como elementos sustantivos para el análisis, el nivel de concentración de la producción -técnica y económica- en cada una de esas industrias en 1973 y 1984.

La lectura de la información presentada permite extraer una serie de reflexiones de singular relevancia, muy especialmente a partir de la evolución de la concentración productiva en el período intercensal y su íntima relación con los proyectos promocionados.

En lo referido al grado de concreción de las presentaciones aprobadas se manifiestan diferencias sustantivas según sea la variable que se considere (proyectos, ocupación e inversión) y la rama de actividad que se trate. De todas maneras, merece destacarse que, por un lado, al margen de la industria siderúrgica, en ningún caso las plantas en operación representan más del 50% de las presentaciones aprobadas, del empleo y de la inversión autorizada. Por otro lado, en cuanto a las industrias promocionadas que se encuentran en su fase operativa, los porcentajes de concreción implicados fluctúan entre un mínimo de 11,1% y un máximo de 68,7%, al tiempo que, en lo concerniente a la formación de

capital tal dispersión encuentra sus valores extremos en el 3,7% y el 80,6%, con la particularidad adicional de tratarse, en todos los casos, de distintas ramas industriales.

Cuadro 24. Evolución del grado de concentración de la producción en las ramas industriales hacia las que se orienta la mayor parte de la inversión promocionada.
(cantidades absolutas, miles de dólares y porcentajes)

Ramas Industriales	Proyectos aprob. en operación			Grado de concreción de los proyectos aprobados			Concentración técnica *		Concentración económica **	
	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inver- sión (miles u\$s)	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inver- sión	1973	1984	1973	1984
Industria cementera	3	427	327.452	33.3	34.2	33.4	77.4	73.4	99.2	100.0
Fabrica pasta para papel	3	556	305.514	60.0	52.2	35.9	96.4	100.0	96.4	100.0
Fabrica sust. químicas, ind. bálsicas	11	481	168.814	68.7	59.4	22.2	64.3	74.2	50.5	78.1
Fabrica abonos y fertilizantes	1	4	23.056	20.0	0.6	5.7	66.5	76.2	74.0	79.5
Fabrica plásticos y resinas sintét.	2	301	115.991	11.1	20.5	20.9	52.5	41.6	56.3	66.8
Industria siderúrgica	7	1.473	286.431	63.6	73.7	66.3	71.8	88.2	74.3	91.7
Hilado de fibras textiles	23	2.043	159.296	47.9	34.2	48.2	24.8	31.4	28.9	36.7
Tallado de fibras textiles	8	1.014	68.922	28.6	40.3	39.9	31.4	38.1	32.7	46.4
Fabricac. de papel y cartón	2	414	165.106	40.0	73.5	80.6	59.7	51.0	66.7	72.8
Industria pesquera	5	318	21.175	35.7	14.6	10.8	35.2	44.0	34.4	52.0
Madera terciada y aglomerada	4	342	32.530	29.4	19.9	18.0	57.9	72.2	57.9	77.2

*/ Participación en la producción de los ocho mayores establecimientos según valor de producción.

**/ Participación en la producción de las ocho mayores empresas de la rama.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE y del INDEC.

Más allá de los niveles de dispersión resultantes es indudable que, de conjunto, queda de manifiesto un retraimiento importante de los inversionistas, a

Cuadro 26. Evolución del grado de concentración de la producción en las ramas industriales hacia las que se orienta la mayor parte de la inversión promocionada.
(cantidades absolutas, miles de dólares y porcentajes)

Ramas industriales	Proyectos aprob. en operación			Grado de concreción de los proyectos aprobados			Concentración técnica *		Concentración económica **	
	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inversión (miles u\$s)	Cantidad Proyectos	Personal Ocupado	Inversión	1973	1984	1973	1984
Industria cementera	3	627	327.452	33.3	36.2	33.4	77.4	73.4	99.2	100.0
Fábrica pasta para papel	3	556	305.514	60.0	52.2	35.9	96.4	100.0	96.4	100.0
Fabric.sust. químicas, ind. básicas	11	681	168.814	68.7	59.6	22.2	44.3	74.2	50.5	78.1
Fábrica abonos y fertilizantes	1	4	23.056	20.0	0.6	3.7	66.5	76.2	74.0	79.5
Fábrica plásticos y resinas sintet.	2	301	115.991	11.1	20.5	20.9	52.5	61.6	56.3	66.8
Industria siderúrgica	7	1.473	286.431	63.6	73.7	60.3	71.0	88.2	74.3	91.7
Hilado de fibras textiles	23	2.045	159.296	47.9	54.2	48.2	24.8	31.4	26.9	36.7
Tejido de fibras textiles	8	1.014	88.922	28.6	40.3	39.9	31.4	38.1	32.7	46.4
Fábricac. de papel y cartón	2	414	165.106	40.0	73.5	80.6	59.7	51.0	66.7	72.8
Industria pesquera	5	318	21.175	35.7	14.6	10.8	35.2	46.0	36.4	52.0
Madera terciada y aglomerada	4	342	32.530	29.4	19.9	18.0	57.9	72.2	57.9	77.2

*/ Participación en la producción de los ocho mayores establecimientos según valor de producción.

**/ Participación en la producción de las ocho mayores empresas de la rama.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE y del INDEC.

punto tal de no encontrarse en operación siquiera el 40% de las propuestas aprobadas y menos de la tercera parte de la formación de capital promocionada. Esa relativa prescindencia supone, en realidad, en la generalidad de los casos, un retraso o postergación temporal en la maduración de muchas de las inversiones aprobadas sin que ello implique el desistimiento de las mismas y, por ende, de la internalización de los beneficios promocionales.

Aún cuando la heterogeneidad de los proyectos involucrados limita las posibilidades de identificar, con precisión, todas y cada una de las razones que explican ese tipo de prescindencia inversora, es posible reconocer ciertos fenómenos interpretativos de ese, relativamente, escaso grado de concreción de los proyectos promocionados en estas ramas.

En primer lugar, aquellas presentaciones aprobadas durante el último trienio que se encuentran en vías de maduración. Ello es particularmente válido en algunos emprendimientos en el sector de químicos y petroquímicos.

En segundo lugar, una serie de proyectos que ante las inciertas expectativas empresarias, se hallan semiparalizados, habiendo superado los plazos de ejecución estipulados originalmente. No obstante ello, es previsible suponer que en algún/os caso/s, ante cambios profundos y positivos en tales expectativas, esos proyectos pueden ser concretados.

En tercer lugar y posiblemente, como la tipología de mayor gravitación, se puede individualizar un conjunto de proyectos no concretados como producto de una estrategia deliberada y de carácter oligopólico de las firmas patrocinantes. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertas plantas sobredimensionadas con el objetivo de reservarse parte del mercado futuro y de inhibir el ingreso de nuevos oferentes al mismo. En tal sentido queda de manifiesto una estrecha vinculación entre la magnitud de la inversión comprometida, el grado de oligopolización de los mercados y esa estrategia empresarial de postergar la realización de la inversión sin desistir de la misma. Ello queda claramente de manifiesto con sólo comprobar que en estas ramas, parte importante de las presentaciones aprobadas que no han ingresado en su fase operativa son patrocinados por firmas que ocupaban y ocupan una posición hegemónica en tales mercados.

Al margen de estas consideraciones sobre los proyectos no concretados, es a partir de aquéllos que se encuentran en funcionamiento, donde el tema de la oligopolización creciente de la industria adquiere su dimensión real. En efecto, como puede constatarse en el Cuadro 24, desde el punto de vista de la concentración técnica de la producción, en nueve de las once ramas "privilegiadas" por la promoción, se verifica un incremento sustancial en el grado de concentración de la producción -en un caso, de casi treinta puntos porcentuales- aún a pesar de que el nivel correspondiente al año 1973 era, ya, bastante elevado -en siete casos se trata de ramas altamente concentradas y en los cuatro restantes, de mercados medianamente concentrados-.

Los únicos dos ejemplos en que entre 1973 y 1984 decae el grado de concentración técnica de la producción como consecuencia del ingreso en su faz operativa de ciertos proyectos promocionados, son los que brindan la industria cementera y la papelerera. El primer caso es explicado por la incorporación de tres nuevas plantas en el marco de la reestructuración espacial de la industria y de las propias empresas líderes, con la consiguiente recreación del poder oligopólico de las mismas. Características muy similares revela el caso de la industria papelerera donde, también, la incorporación de dos grandes plantas ha conllevado una profundización del poder oligopólico de las firmas líderes, tal como lo refleja el grado de concentración económica de la producción de la rama.

Por su parte, en cuanto a la evolución del grado de concentración económica de la producción, estas ramas "privilegiadas" muestran un idéntico patrón de comportamiento: una creciente centralización del control oligopólico sobre los respectivos mercados y la consolidación de determinadas barreras a la entrada -incluso de carácter institucional-, fenómenos que sólo difieren en la intensidad relativa que adquieren y en el aporte efectivo que se deriva de aquellas plantas que se radicaran al amparo de los incentivos promocionales.

Asimismo, el hecho que las ocho mayores firmas concentren entre dos tercios y la totalidad de la producción en ocho de estas once ramas "privilegiadas" y, entre el 36,7% y el 52,0% en las tres restantes, sumado al de ser promotoras de otras presentaciones aprobadas que aún no han ingresado en su fase operativa e, incluso, de otras que se

encuentran en estudios o en trámite de aprobación en el ámbito de la SICE, denota que la política desplegada en el campo de la promoción industrial no sólo no ha sido disfuncional al proceso de oligopolización industrial sino que, incluso, desempeña un papel decisivo y protagónico en ese proceso de concentración de la producción.

En resumen, el análisis del impacto estructural de los proyectos promocionados y ejecutados en aquellas once ramas que alcanzan a explicar casi las tres cuartas partes de la formación de capital promocionada entre 1974 y setiembre de 1987, revela que la política de fomento industrial no ha resultado disfuncional al proceso de centralización de la actividad industrial.

Por último, a manera de consideración final, cabe resaltar la presencia de un fenómeno recurrente en todo el análisis: el decisivo poder explicativo que emana de un número reducido de presentaciones aprobadas y, aún menor, de firmas promotoras. En efecto, un grupo selecto de empresas que concentran una proporción significativa de la inversión autorizada, una inferior del empleo a generar y una casi marginal en términos de la cantidad de proyectos aprobados, explica la fuerte polarización de la promoción industrial en la producción de bienes intermedios, en un núcleo acotado de ramas "privilegiadas", en plantas fabriles mediano-grandes operando en mercados oligopólicos donde, incluso, su impacto tiende a profundizar el grado de concentración de la producción.

ANEXO I

Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro. 20560 y 21698.
Ocupación e Inversión autorizada según regímenes específicos de promoción.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

Decreto No.	Régimen de promoción Objeto	Proyecto	Ocupac.	Inversión (miles u\$s)
592/73	Industria petroquímica	6	398	109.321
2674/77	Polo petroquímica B.Blanca	8	1279	676.993
814/79	Industria petroquímica	11	1167	1.195.570
619/74	Industria siderúrgica	6	1616	456.155
1177/74	Industria forestal	13	1906	1.075.308
652/86	Industria electrónica	9	989	29.172
922/73	Promoción regional general	181	14805	625.418
575/74	Provincias del Noroeste Argentino	106	7459	645.817
893/74	Acta Reparación Histórica (Catanar- ca, La Rioja y San Luis)	35	4639	361.292
1237/76	Provincias Nordpatagónicas	61	4549	298.256
1238/76	Provincias Sudpatagónicas	93	5834	845.449
1239/76	Pcias.Sudpat.(empres.preexistentes)	71 (69)	120	235
1879/79	San Juan	6	705	76.476
2140/79	Pcias.del Norte Argentino	85	5108	636.663
2332/83	Provincias patagónicas	42	2593	175.856
2333/83	Pcias.sudpat.(empres.preexistentes)	68 (67)	10	1
261/85	Diversos departamentos de 13 pcias.	16	719	52.897
515/87	Incremento efic.y capac. productiva	4	60	3.856
2558/72	Tucumán	5	412	20.499
5035/72	San Juan	3	124	2.659
TOTAL		829 (136)	53772	

ANEXO 2

Proyectos promocionados al amparo de las leyes Nro. 20560 y 21608. Ocupación e inversión autorizada según provincias de radicación. 1974-setiembre 1987.
(cantidades absolutas y miles de dólares)

	Proyectos	Ocupación	Inversión (miles uts)
Capital Federal	2	27	352
Buenos Aires	28	2311	879.369
Catamarca	6	657	158.680
Córdoba	41	2609	255.444
Corrientes	36	1984	149.966
Chaco	28	2337	146.903
Chubut	114	6873	543.401
Entre Ríos	59	4466	224.746
Fornosa	9	366	42.192
Jujuy	11	960	277.658
La Pampa	27	3055	115.021
La Rioja	1	41	281
Mendoza	21	1913	168.385
Misiones	30	2626	1.049.613
Neuquén	40	2303	299.779
Río Negro	33	1977	219.014
Salta	23	1822	244.908
San Juan	14	2539	113.869
San Luis	28	3941	202.331
Santa Cruz	11	1290	338.412
Santa Fe	44	4623	1.092.645
Santiago del Estero	26	1174	41.495
Tierra del Fuego	10	833	441.674
Tucumán	49	2845	281.765
TOTAL	693	53772	7.297.903

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SICE.

CAPITULO IV

REFLEXIONES FINALES

Las distorsiones de la organización de los mercados industriales determinan la incapacidad de la "mano invisible" como único medio propicio para asignar los recursos adecuadamente y sustentar la industrialización, en especial en los países de menor desarrollo relativo. Ello explica, en última instancia, la necesidad de poner en práctica políticas públicas que incidan sobre las naturales divergencias entre los precios de mercado y los precios sociales (imperfecciones de mercado, externalidades, etc.). Todo intento de eliminar esas discrepancias supone desarrollar acciones que tiendan a crear las condiciones de una paulatina convergencia, temporal y espacial, entre los intereses privados y los sociales. Así, la orientación de la conducta y las decisiones de los agentes económicos, tanto como su coordinación, podrían derivar en una asignación más eficiente de los recursos, compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto.

En tal sentido, la potencialidad, la dinámica y el perfil estructural de la acumulación y formación de capital en la industria, así como su inserción en la división internacional del trabajo dependen, en gran medida, de la capacidad inductora de la política industrial a través de la articulación de un conjunto de instrumentos y medidas coherentes con los objetivos sectoriales y globales perseguidos, y con los condicionantes del sistema macroeconómico. Uno de esos instrumentos es la aplicación de regímenes específicos de promoción industrial que, junto con la acción gubernamental en otros ámbitos ^{70/}, tiende a definir y a orientar el tipo de industrialización y

⁷⁰Como, por ejemplo, la asistencia técnica y las formas de vinculación entre el sistema científico-tecnológico y la actividad industrial, los mecanismos de financiamiento; la orientación de las políticas de compras del Estado y el papel que asuma la adquisición preferencial y programada de manufacturas producidas localmente; el tratamiento hacia la inversión directa extranjera y las transferencias de tecnologías; la estructura arancelaria; la concesión de subsidios explícitos, etcétera.

el perfil y la intensidad de la formación de capital en el sector.

En todo proceso de desarrollo industrial ^{71/}, las formas y especificidades de la articulación de ese complejo conjunto de instrumentos y medidas de política adquieren un papel decisivo. Dicho papel es más significativo en economías semiindustrializadas -como la argentina- donde es difícil que se implanten determinadas industrias sin mecanismos de fomento específicos que alienten la canalización de capital hacia la producción de manufacturas según prioridades estratégicas preestablecidas, (en los planos regional, sectorial, tecnológico, en cuanto al tipo de firmas, etcétera).

Las pautas del desarrollo industrial dependen así de la capacidad gubernamental para diseñar, y poner en práctica las medidas que mejor se adecuen -en oportunidad, intensidad y extensión temporal de su aplicación- al comportamiento de los inversores potenciales en el sector. Lo que define en última instancia, la capacidad inductora de los regímenes de promoción es la magnitud de su efecto agregado medido en términos de la tasa de retorno -respecto del riesgo implícito- y de su relación con las restantes actividades económicas.

En este marco conceptual, todo intento de sintetizar y evaluar la multiplicidad de efectos derivados, directa e indirectamente, de los regímenes de promoción industrial vigentes en el país, constituye una tarea compleja que debe enfrentarse, además, con las limitaciones que impone la relativa escasez de información.

La complejidad de esos efectos sobre la configuración del sector industrial -en los planos sectorial, regional, tecnológica, de mercado, etc.- dificulta una evaluación integral de los resultados de la política de promoción industrial y de su impacto estructural.

No obstante, y aún cuando se soslayan algunos temas centrales, por cuanto exceden los objetivos del

^{71/}Véase OECD Las políticas de fomento de la inversión en la OECD, Paris, OECD, 1983.

presente estudio ^{72/}, pueden señalarse ciertos fenómenos que emergen como las conclusiones más significativas.

En tal sentido, interesa reflexionar sobre los aspectos totalizadores que surgen como síntesis o denominador común de la coexistencia de las tres tipologías de regímenes de promoción analizadas. Se trata, en otras palabras, de identificar y evaluar los elementos sustantivos que subyacen en el ejercicio de la política de promoción industrial desplegada en el país, al cabo de una década y media, por administraciones de signo y orientación marcadamente diferentes.

Cabe destacar, en primer lugar, que la política de promoción industrial asumió un papel protagónico en la reestructuración productiva, tecnológica y espacial de la industria argentina desde mediados de los años setenta, así como en algunos procesos de desarrollo incipiente: reconversión de técnicas y métodos de producción, flexibilidad y adaptabilidad de los mismos, multiplicidad y dispersión geográfica de firmas bajo un único control accionario, condiciones de trabajo y productividad de la mano de obra, efectos institucionales sobre la dirigencia empresaria y obrera, etcétera.

Las heterogeneidades estructurales propias de la evolución reciente de la industria manufacturera se ha profundizado, hecho que se vincula con las peculiaridades del potencial inductor de los regímenes de promoción o, dicho de otro modo, con las características de la acumulación de capital durante la última década y media, acumulación que se realizó al amparo de esos regímenes de promoción.

Una segunda reflexión pone de manifiesto la incapacidad de la acción gubernamental para utilizar la promoción industrial como instrumento del despliegue de políticas y estrategias relativas al sector industrial. Así, los efectos de la aplicación de las leyes de fomento industrial distan mucho de configurar una sana política de desarrollo de la industria, ya sea como producto de la inexistencia de una estrategia, de la imprecisión, superposición y desarticulación entre objetivos parciales -no siempre

⁷²Por ejemplo, las implicaciones en cuanto al costo fiscal implícito, en un plano más general, los costos y beneficios sociales involucrados.

compatibles entre sí- o del descontrol de la política promocional en su conjunto.^{73/}

Fuera de los pocos ejemplos de algunos grandes proyectos aprobados en la segunda mitad de los años setenta -inscriptos en cierta continuidad y profundización del proceso sustitutivo-, se crearon nuevas plantas industriales, en forma casi indiscriminada, por la inexistencia de una estrategia económica e industrial de largo plazo y de una política de desarrollo sectorial compatible con aquélla. La intensidad de ese fenómeno, y el consiguiente desaprovechamiento social de la transferencia de recursos del Estado al sector privado, se acompaña de la falta de una contrapartida estructural adecuada a prioridades preestablecidas desde una perspectiva social de mediano y largo plazo.

Por otro lado, la promoción industrial al inducir o facilitar una serie de conductas "perversas", brinda el marco legal propicio para diversos mecanismos de elusión fiscal con el agravante de que en la generalidad de los casos, acentúan efectos estructurales perniciosos sobre la misma organización industrial.

Esta situación además de reflejar la falta de selectividad y priorización en la asignación de los escasos recursos disponibles, remite a una tercera constatación: la presencia decisiva de un número acotado de firmas y grupos empresarios que, en el marco de una estrategia para maximizar la internalización de beneficios promocionales ^{74/}, usufructuaron las contradicciones implícitas en el "sistema" de promoción industrial y en su administración.

Esto, además de subrayar las limitaciones de la acción gubernamental, demuestra que la promoción industrial perdió paulatinamente su carácter de instrumento básico en la política respectiva convirtiéndose en un simple mecanismo de transferencia de recursos, que subsidia la rentabilidad de un núcleo

⁷³No dissociado de la coexistencia de distintas autoridades de aplicación de los respectivos regímenes.

⁷⁴A punto tal de adoptar decisiones de inversión, con rendimientos negativos antes de impuestos, que no denotan racionalidad económica alguna salvo la de maximizar esa internalización de los subsidios implícitos en los distintos tipos de incentivos promocionales.

privilegiado de empresas. Además, esa transferencia conlleva notorias desigualdades en la rentabilidad de la inversión en la industria y una lógica presión alcista sobre los niveles medios. Esto se refleja también en la formación de capital en el sector que tiende a verse desalentada fuera del marco de las posibilidades que ofrece la legislación promocional.

Por otro lado, esa transferencia de recursos, en lugar de apoyar las primeras fases del proceso madurativo de las industrias "nacientes", tiende a adquirir carácter de permanente; como lo demuestra la experiencia de éstos últimos años ⁷⁵/, vencidos los plazos originales de concesión, ante el riesgo eventual de cierre de los establecimientos promocionados, termina renovándose. En síntesis, la promoción industrial tendió a convertirse en una fuente de subsidios más o menos permanentes a la formación de capital y al desenvolvimiento operativo de las firmas que decidieron "usufructuar" las transferencias involucradas en la misma.

Sin duda, todo ello está íntimamente asociado con la naturaleza de muchos de los incentivos promocionales (Véase Capítulo I); estos incentivos en general, desalientan la integración vertical de la producción, la incorporación de valor agregado y la compra de maquinaria y equipo en el mercado local. Al mismo tiempo en ciertos casos -como la desgravación del IVA- atentan contra la consecución de otros objetivos clave de la política industrial, como la promoción a las exportaciones de manufacturas. De esto se infiere que la promoción industrial no se considere ya como un instrumento de determinada estrategia o política; tiende a convertirse en un objetivo per se, objetivo que se agota en la simple promoción a la formación de capital en la industria, dejando a un lado sus efectos estructurales y su relación con los restantes objetivos de la política económica global.

⁷⁵Bastaría señalar los ejemplos que brindan la sanción de la ley 22876 en 1983, por la que se extendió a cinco años más los plazos de otorgamiento de los beneficios promocionales que, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 21608, no podían superar los diez años o, en el plano regional, la sanción del decreto 2333/83, por el que se les concedió a las industrias radicadas en las provincias del Chubut y de Santa Cruz quince años adicionales de beneficios a los diez estipulados originalmente.

Este marco conduce a una última reflexión: es necesario discriminar entre las formas que adoptó la implementación de la política de fomento y las características intrínsecas y las aptitudes del fomento en sí mismo como instrumento indispensable en la práctica de toda política industrial, inserta en una estrategia económica de mediano y largo plazo. Como lo demuestra una amplia gama de experiencias internacionales ^{76/}, la promoción de la inversión industrial -generalmente, selectiva y decreciente- constituye un instrumento básico de la acción de gobierno en el campo sectorial que debe articularse y complementarse con los restantes mecanismos aptos para el despliegue de la política industrial.

⁷⁶Fenómeno que comprende a los países de mayor grado de desarrollo industrial como al conjunto de los caracterizados, usualmente, como NICs ("newly industrializing countries").