

Sustitución de Importaciones, promoción industrial y su influencia en el desarrollo equilibrado

Valentina Locher¹

lochervalentina@hotmail.com

Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de los regímenes de promoción industrial que estuvieron vigentes en Argentina durante el modelo de sustitución de importaciones. Haciendo especial hincapié en la etapa transcurrida entre 1958 y 1976 pues es en el primero de estos años cuando la legislación de promoción industrial incorpora, por primera vez, la problemática regional al sistema de promoción industrial.

Además a partir de los datos de los Censos Industriales se mostrará la evolución de la localización y en la concentración industrial en las provincias argentinas.

Palabras Clave:

Promoción industrial – provincias - concentración industrial.

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos regimes de promoção industrial que estiveram vigentes na Argentina durante o modelo de substituição de importações. Fazendo especial foco na etapa decorrida entre 1958 e 1976. É no ano 1958 quando a legislação de promoção industrial incorpora, pela primeira vez, a problemática regional ao sistema de promoção industrial.

Além disso, mostrar-se-á a partir dos dados dos Censos Industriais, a evolução da localização e na concentração industrial nas províncias argentinas.

Palavras-Chave:

Promoção industrial – províncias - concentração industrial

¹ Becaria del Programa de Becas de Iniciación a la Investigación de la Universidad Nacional del Litoral.

Sustitución de Importaciones, promoción industrial y su influencia en el desarrollo equilibrado

Valentina Locher

Introducción

El problema de las desigualdades en los niveles de desarrollo socio-económico entre las regiones subnacionales que integran la República Argentina ha estado presente desde fines del XVIII, cuando las bondades de la pampa húmeda comenzaron a ser explotadas

Desde entonces, y durante el periodo que comprende al llamado modelo Agroexportador, diversos factores se conjugaron para acentuar las diferencias y sobre todo la predominancia de una región sobre el resto del país.

En este sentido puede mencionarse, en primer lugar, la incorporación del país al sistema internacional de división del trabajo, como proveedor de productos primarios provenientes de la zona pampeana. Esta forma de inserción condicionó el desarrollo de la infraestructura, sobre todo de transporte, y la localización de la población (Ferrer, 2004; Ferrucci, 1986; Cao y Vaca, 2005)

Lo cierto es que en los años finales de la primacía de este modelo tanto la población como la producción se encontraban fuertemente concentradas en la región que gozaba de las ventajas comparativas naturales. Así es que en 1914 el 72% de la población del país vivía en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

Al mismo tiempo estas provincias eran productoras del 95% del trigo y el maíz que se producía en el país y contaban con el 65% de la hacienda vacuna, hacia 1930. Cabe destacar que en esa época la exportaciones de trigo, maíz y carne vacuna y productos derivados constituían el 65% del total de exportaciones del país.

Durante el modelo agroexportador fue esencialmente el mercado la institución que orientó la asignación de recursos entre actividades y territorios, que por cierto, en dicha etapa se encuentran íntimamente ligadas.

Sólo pueden considerarse como excepciones algunas actividades con amplias ventajas comparativas y que se orientaron, fundamentalmente, a la satisfacción de la

demanda interna. Entre ellas pueden mencionarse la caña de azúcar en Tucumán² y Jujuy, los viñedos en Cuyo, la producción de frutas en Río Negro, el algodón en Chaco y Formosa, la yerba mate en Misiones y el petróleo en la Patagonia y el Noroeste (Ferrer, 2004).

A partir de las aportaciones de David Ricardo y la consolidación de un determinado sistema socioeconómico mundial, comenzaron a evolucionar las expresiones teóricas que le daban fundamento. Este cuerpo teórico entiende que a través del mercado pueden alcanzarse situaciones equilibradas fundamentalmente en lo que hace a la acumulación de capital y fue evolucionando hasta nuestros días. En esta línea pueden encuadrarse los modelos de Herscher-Ollin, el de Barro y Sala-i-Martin, el de Romer, la Nueva Geografía Económica de Paul Krugman, entre otros (Moncayo Jiménez, 2001; Barro y Sala-i-Martin, 1995; Russo, 1997; Hounie *et al*, 1999; Krugman y Fujita, 2004).

La etapa abierta en 1930 coincide con un cambio de paradigma en cuanto al papel del Estado en la intervención sobre la economía lo cual concurre con una profunda transformación del capitalismo mundial. El capitalismo liberal del siglo XIX y comienzos del siglo XX daba paso al capitalismo corporativo u organizado de posguerra.

Con este cambio aparecen nuevas expresiones teóricas que darán cuenta de la incapacidad del mercado como institución capaz de resolver las asimetrías en el desarrollo y además confluirán en la revalorización del Estado y de los agentes corporativos gremiales como actores claves en el entramado nacional del cual habrán de surgir las políticas dirigidas a resolver el problema de las asimetrías.

A partir de los aportes de Keynes surgieron diversas teorías que se enmarcan en esta línea. Pueden mencionarse, entre otros, los aportes de Myrdal, Hirschman, Perroux así como los de la Escuela de la Regulación Francesa, los de las teorías estructuralistas y de la dependencia latinoamericanas (Myrdal, 1984; Moncayo Jiménez, 2001; Russo, 1997; Neffa, 2006; Boisier, 1997)

La Argentina había crecido y emergido como país miembro del comercio mundial a la par que la expansión industrial y el crecimiento europeos incrementaban la demanda de productos agropecuarios. Sin embargo, la situación había comenzado a

² El caso de Tucumán puede considerarse como especial ya que la industria azucarera tucumana se desarrolla bajo “la protección oligárquica, obtenida por la oligarquía norteña a cambio de su participación en las combinaciones con que el Litoral “resolvió” el problema del interior” (Murmis y Waisman, 1969)

modificarse desde la Primera Guerra Mundial y fue aún más compleja a partir de la crisis de 1930, pues las circunstancias por las que atravesaron los países industriales llevaron al abandono de las políticas aperturistas y librecambistas que habían mantenido hasta entonces (Ferrer, 2004; Rapoport, 2000).

Estas transformaciones significaron para Argentina la pérdida del rol hegemónico del sector agropecuario, que había disminuido su importancia en el PBI de un 31% en 1919 a un 25% en el quinquenio 1925/29, así como profundos cambios en su estructura social que oficiaron de marco del traspaso del modelo basado en la exportación agropecuaria al de sustitución de importaciones

Este trabajo tiene como objetivo analizar las políticas que desde el gobierno nacional se pusieron en práctica, durante el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, con el propósito de corregir las desigualdades en los niveles de desarrollo entre las provincias, que como se mencionó más arriba eran significativas en el momento en el que el país ingresa en el nuevo modelo de acumulación.

En este sentido se realizará un análisis de la legislación de promoción industrial pues se entiende que ésta fue la principal forma institucional que se destinó para generar un impulso sobre las regiones menos desarrolladas. Este análisis se hará considerando el contexto socio-político que atravesaba el país pues como lo menciona Rofman (1999, pp.17) “el análisis de las transformaciones territoriales no puede considerarse de modo aislado del contexto económico social que ha sido responsable de ese cambio”.

Finalmente se consideraran algunos indicadores socio económicos que permitan evaluar las situaciones de desarrollo relativo de las provincias a lo largo de la etapa considerada.

El comienzo de la promoción industrial regional

Como se mencionó precedentemente, en torno a 1930 puede ubicarse el cambio del modelo Agroexportador al de Industrialización Sustitutiva de Importaciones que se extiende hasta 1976³.

Sin embargo, en este trabajo se hará especial hincapié en los años que transcurren desde 1958 hasta el final de la etapa. La razón de este recorte radica en que a partir

³ Cabe aclarar que no existe consenso entre los distintos autores acerca del período que abarca el modelo de sustitución de importaciones, sobre todo sobre el momento en que este se agotó y fue reemplazado.

de ese momento se incorpora la problemática regional en la política y la legislación de promoción industrial. Es decir, a la participación que el Estado tuvo en el incentivo al desarrollo de la industria durante esta etapa, se suman a partir de 1958 los objetivos de fomentar la radicación y el desarrollo industrial en las provincias rezagadas.

En este sentido los gobiernos que se sucedieron entre 1930 y 1958 pusieron en práctica instrumentos cada vez más importantes para favorecer la industrialización de la economía nacional. Sin embargo las leyes de promoción industrial sancionadas hasta entonces incorporaban instrumentos de tipo horizontal y/o sectorial.

La política del gobierno de Frondizi fue la primera en incorporar la problemática regional en su legislación de promoción industrial.

Se orientó fundamentalmente al desarrollo de las industrias básicas como la de acero, petróleo y productos químicos. El objetivo era sustituir las importaciones de estos productos, en las cuales se encontraba la causa principal de los permanentes problemas del balance de pagos, según este gobierno.

A fin de promover las industrias de interés el gobierno sancionó dos nuevas leyes de promoción industrial en 1959.

La ley 14.781 tenía como objetivo general “crear y mantener las condiciones para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país”⁴. La ley no establecía los sectores ni regiones específicas que serían promocionados, sino que estos fueron establecidos por reglamentaciones parciales del Poder Ejecutivo (Ferrucci, 1986).

Entre los instrumentos de promoción previstos por esta ley pueden mencionarse la liberación de derechos y adicionales aduaneros para la importación de bienes de capital que la industria nacional no está en condiciones de proveer; protección arancelaria, suspensión y limitación de importaciones competitivas; tratamiento cambiario preferencial para la importación de productos industriales; otorgamiento preferencial de crédito y otros medios que faciliten la financiación de planes industriales; suministro preferencial de materias primas, energía, combustibles y transportes, tratamiento preferencial en las compras por organismos del Estado; por último franquicias impositivas por períodos determinados.

⁴ Ley 14.781

Esta ley fue complementada por varios decretos que, por primera vez en la historia, hacían explícita la promoción de la actividad económica en determinadas regiones del territorio nacional.

Entre las regiones beneficiarias se cuentan la Región Patagónica (área existente al sur del Río Colorado, incluida Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur), La Región Noroeste (Provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán y la zona oeste de las provincias de Chaco y Formosa) y por último la provincia de Corrientes.

La promoción industrial durante este gobierno se completaba con la ley 14.780 de inversiones extranjeras. La misma reconocía a los capitales extranjeros destinados a la inversión en industrias que *“se destinen a elaborar materias primas para la industria, partiendo de recursos nacionales y/o a producir bienes de capital y de utilización intermedia que contribuyan a la mejor evolución de la economía nacional, sobre la base de su instalación en el interior y del desarrollo o integración de las economías regionales”*⁵ los mismos derechos que a los capitales nacionales.

Se liberó, además, a estos capitales de las cargas fiscales por las transferencias de utilidades al país de origen.

En cuanto a la distribución del ingreso, se decidió un ajuste masivo y fijación de salarios que fue en detrimento de los asalariados, provocando una transferencia hacia los sectores de altos ingresos. La participación de la masa salarial en el PBI pasó del 40,19% en 1958 al 36% en 1962.

Entre las políticas orientadas al fortalecimiento de la confianza de los capitales extranjeros en el país, el gobierno firmó en 1959 un acuerdo de stand by con el Fondo Monetario Internacional que incorporó toda una serie de compromisos que ajustaban la economía nacional a las ideas ortodoxas de este organismo.

Los resultados de las distintas políticas mencionadas se plasmaron en una importante alza de las importaciones, sobre todo de bienes de capital, que junto con la carencia de incentivos a la exportación por parte del gobierno arrojaron continuos déficit en el balance comercial. La entrada de capitales permitió financiar estos déficit pero se tradujo en el incremento de la deuda externa pública y privada.

Según Ferrer (2004) “la política del gobierno de Frondizi reveló la posibilidad de lanzar con rapidez una política agresiva de inversiones orientadas a la expansión de

⁵ Ley 14.780

la capacidad productiva en sectores estratégicos". Sin embargo, "las bases en que esa política se asentó eran endebles".

Las industrias dinámicas se dedicaron al abastecimiento del mercado interno. Sin embargo, el peso de las importaciones siguió siendo demasiado elevado. La convergencia de este último factor y el creciente peso de los servicios de la deuda externa culminaron con otra inevitable crisis de balance de pagos. Este puede ser evidencia en la pérdida de reservas, que según Ferreres (2006) fue de 201,30 y 304,50 millones de dólares en 1961 y 1962, respectivamente.

El clima político de la nación sufría entonces de muchas presiones que se materializaron en el derrocamiento de Frondizi y la toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas.

El gobierno de facto significó, según Ferrer (2004), el retorno a la política liberal, cuyo resultado fue una fuerte recesión, que provocó la caída del PBI de 1,59 y 2,37% en 1962 y 1963, respectivamente.

La caída del consumo interno y de las importaciones permitieron cierta recuperación de las cuentas externas que facilitó la política expansiva del gobierno siguiente.

La promoción industrial durante el gobierno de Illia

En 1963 se inauguró el gobierno del presidente Illia. Su política se ocupó principalmente de mantener el equilibrio del sector externo que era visto como causa principal de los problemas económicos de Argentina.

Como lo destaca Rapoport (2000), el gobierno se fijó dos horizontes temporales diferenciados. En el corto plazo debía apuntarse a la reactivación de la coyuntura económica. En este orden, se pusieron en práctica la expansión monetaria, el crecimiento del gasto público y el alza en los salarios. La demanda agregada aumentó debido a estos hechos, apoyándose además en la expansión de las exportaciones.

La gran cantidad de recursos productivos ociosos, en especial capital en la industria y trabajadores, viabilizó la rápida expansión de la producción sin que aparecieran presiones inflacionarias.

Durante el periodo se lograron mantener las importaciones en niveles relativamente bajos lo que permitió mantener saldos externos favorables.

En cuanto al horizonte de largo plazo el gobierno sostenía que debía embarcarse a la Argentina en un sendero de crecimiento estable a partir de una mejor utilización

de los recursos y mayor estabilidad. Estos objetivos se plasmarían en el Plan Nacional de Desarrollo, que luego de varios inconvenientes en su elaboración, fue lanzado finalmente en diciembre de 1964. Los objetivos expresados en el Plan fueron muy generales y las políticas apuntaban más hacia la mantención de los equilibrios que a la implementación de una verdadera acción transformadora (Rapoport, 2000).

Cabe destacar, además que este gobierno tomó una posición más dura frente a los organismos de crédito internacional, fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI, rompiendo el acuerdo de stand-by con este último organismo. Esto fue una de las causas, según Rapoport (2000), de la salida de capitales que se produjo en los años del gobierno radical.

En cuanto a la política de promoción industrial en esta etapa estuvo enmarcada básicamente en el decreto 3113/64⁶.

Los principales cambios que este decreto introdujo tuvieron que ver con los estímulos impositivos. Entre estos cambios se destaca el carácter optativo y excluyente de los beneficios, que hasta entonces habían sido acumulativos.

En relación a la localización de las industrias, el decreto excluyó de todos los beneficios promocionales a las nuevas industrias que se asentaran en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

Los regímenes especiales continuaron recayendo sobre las Regiones Patagónica (Zona A), Noroeste (Zona B) y la provincia de Corrientes (Zona C). En el caso de esta última se agregaron ocho departamentos de la provincia de Misiones (Ferrucci, 1986).

Los principales instrumentos utilizados fueron diversos tipos de franquicias tributarias y precios de fomento para insumos básicos como gas, energía eléctrica y combustibles. A estos deben agregarse los beneficios otorgados por el decreto 5339/63⁷ que estaba orientado a la importación de máquinas y equipos por parte de aquellos proyectos promocionados, o que sustituyesen importaciones. El beneficio consistía en la introducción libre de todo cargo, impuesto o derecho aduanero, de los activos siempre que se demostrara que no se fabricaban en el país.

⁶ Antes de este decreto se había establecido en el gobierno de facto el decreto 5338/63 pero su duración fue de apenas 4 meses. Este decreto derogó todos los decretos reglamentarios de la ley 14781.

⁷ Este decreto también fue establecido por el gobierno de facto anterior pero tuvo vigencia durante los 10 años siguientes.

Hacia 1966 el crecimiento que había mantenido la economía en los primeros años del gobierno se detuvo⁸ y ello contribuyó a intensificar los conflictos políticos subyacentes en la sociedad argentina.

En Junio de 1966 el gobierno de Illia fue derrocado. El general Onganía fue quien ocupó la presidencia de la Nación bajo el nuevo régimen de facto.

La promoción industrial durante el régimen militar (1966-1973)

Los lineamientos de política que se llevarían a cabo fueron presentados en marzo de 1967. Los mismos mantenían una orientación liberal y fueron apoyados por las clases tradicionales (Ferrer, 2004).

El plan económico apuntó, entre sus objetivos principales, a frenar la inflación, considerando a los costos como causa fundamental de la misma. En este sentido se produjo un aumento de los salarios y las tarifas de servicios públicos, los cuales fueron congelados luego.

Con respecto al siempre conflictivo sector externo, se decidió una única devaluación y se asumió el compromiso de mantener el tipo de cambio. Por otra parte, los derechos a la importación sufrieron una disminución, al tiempo que se gravaron las exportaciones de productos primarios. Estos hechos, junto al congelamiento de tarifas y salarios y a los acuerdos de precios que el gobierno mantenía con las principales firmas industriales, permitieron contener el alza de precios internos.

Esta relativa estabilidad comenzó a debilitarse en el transcurso de 1969. Los principales conflictos tuvieron origen en el descontento de los grupos a quienes perjudicaba la política de ingresos del gobierno.

En junio de 1970, en medio de un contexto conflictivo, Onganía fue reemplazado por Levingston. Durante los primeros meses del nuevo gobierno, la política económica no sufrió cambios, al menos en sus principales lineamientos. Las medidas más importantes consistieron en la autorización de un incremento salarial, una nueva devaluación del tipo de cambio, la reaparición de las retenciones a las exportaciones, reducción de aranceles y nuevos acuerdos de precios. Sin embargo, ante la perspectiva de que las movilizaciones de trabajadores reaparecieran en escena, Levingston decidió reemplazar al Ministro de Economía (Rapoport, 2000).

⁸ En los dos primeros años del gobierno de Illia el PBI creció a tasas superiores al 9%, pero en 1966 el crecimiento fue de apenas 0,6% (según datos de Ferreres, 2006)

El cargo fue ocupado en esta ocasión por Aldo Ferrer, quien anunció un plan con medidas de corte nacionalista, basadas fundamentalmente en la confianza de las capacidades nacionales para la recuperación.

Entre las medidas más importantes pueden mencionarse la introducción de controles a la salida de capitales y a las transferencias financieras, la puesta en marcha de un plan de inversión pública en infraestructura, se reabrieron las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo, se mantuvieron controles directos de precios, se dispuso la veda en el consumo de carne vacuna y la restricción de las importaciones de bienes suntuarios (Ferrer, 2004).

Estas políticas apenas pudieron ser puestas en práctica y su duración fue muy breve. El reemplazo de Levingston y de Ferrer luego, implicó la vuelta a una política orientada a salvaguardar la estabilidad coyuntural, sin apuntar a cambios estructurales.

Los resultados no fueron siquiera acordes con esos objetivos. En 1972 el aumento de los precios al consumidor fue del 58,5% y los déficit fiscales y externos del gobierno alcanzaban magnitudes muy elevadas. Sin embargo, la política no sufrió modificaciones y los cambios se hicieron esperar hasta la llegada del nuevo gobierno constitucional, en 1973.

Finalmente, queda analizar el esquema de promoción industrial y regional seguido durante este interregno militar.

Tal como lo destaca Ferrucci (1986) en este período se produjo un viraje hacia una concepción “eficiencista” en materia de política económica. Estas ideas se plasmaron en la prioridad otorgada al “desarrollo de actividades industriales de mayor complejidad, de capitales nacionales o no, que tendieran a la integración y modernización del aparato productivo” (Ferrucci, 1986), lo cual está en clara contraposición con las ideas que favorecían a las empresas de capital nacional y la descentralización espacial de la actividad económicas que habían primado hasta entonces.

Si bien durante este periodo se dictaron dos leyes de promoción, éstas no llegaron a ser reglamentadas, y en la práctica la promoción se llevó a cabo mediante modificaciones en los decretos existentes y decretos especiales.

Desde el punto de vista regional se establecieron nuevos regímenes especiales.

En primer lugar, en 1966 se dictó la ley 17.010 que disponía la promoción de la provincia de Tucumán. El objetivo era la transformación agroindustrial de la provincia

y para ello se creaba el “Comité Operativo Tucumán” encargado de definir prioridades en la instalación de actividades económicas.

Esta ley fue reforzada luego por el decreto 260/68 que otorgaba franquicias impositivas a las empresas de cualquier actividad que se radicaran en la provincia, y más tarde por la ley 18.202 que extendía los plazos de tales franquicias y establecía el otorgamiento de créditos especiales, fijaba precios de fomento en servicios públicos y otorgaba preferencias de compra por parte del sector público.

En segundo lugar, la ley 19.375 estableció el régimen de promoción de la provincia de San Juan. El objetivo era en este caso lograr la diversificación productiva y disminuir las elevadas tasas de desempleo que mostraba la provincia. Para ello la ley ofrecía mayores beneficios fiscales, crediticios, de provisión de insumos, entre otros, a las empresas que se radicasen en la provincia. La ley creaba, además una Comisión Mixta, compuesta por autoridades nacionales y provinciales, que tenía a su cargo la aplicación de la misma.

Por último, la ley 19.640 determinó la promoción del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En este caso la promoción se basó en la creación del área aduanera especial de Isla Grande, donde se eximía del pago de impuestos nacionales a todas las explotaciones residentes en ese territorio, y de la zona franca que incluía al resto del territorio, dentro de la cual se liberó a las importaciones del pago de todo tipo de depósito previo, derechos y restricciones y lo mismo ocurría con las exportaciones de productos realizados íntegramente en el territorio o que estuvieran incluidos en los casos especiales⁹ contemplados por la ley.

Tal como lo destaca Ferrucci (1986), la promoción regional del período proporcionó beneficios muy diferenciados a través de los regímenes especiales, lo cual implicó un trato discriminatorio para muchas áreas del país que quedaron excluidas de los beneficios y que exhibían niveles de desarrollo muy pobres.

La legislación promocional del gobierno peronista

En marzo de 1973 se realizaron, por primera vez en dos décadas, las elecciones presidenciales sin proscripción. El candidato del Frente Justicialista para la Liberación obtuvo la Presidencia de la Nación con más del 50 % de los votos. Sin

⁹ Los casos especiales incluían reparación, armado, montaje, ensamblaje, combinación de materias, etc.

embargo, su permanencia en el cargo fue muy breve, las tensiones políticas lo obligaron a renunciar a tan solo dos meses de haber asumido.

En septiembre de ese mismo año se realizaron unos nuevos comicios en los que resultó elegida la fórmula integrada por Perón y su esposa.

El contexto externo y nacional en el que Perón asumía su tercera presidencia era radicalmente distinto al que había enfrentado dos décadas atrás. Sin embargo, la política del gobierno tuvo su base en los mismos principios en que lo había hecho antaño.

De este modo los lineamientos económicos principales fueron una fuerte política de redistribución de ingresos a favor de los asalariados, la industria y las pequeñas y medianas empresas, así como una preponderante participación del Estado en la economía, el fortalecimiento del mercado interno y el apoyo a la nacionalización de la economía (Rapoport, 2000; Ferrer, 2004).

El gobierno también debía enfrentar las elevadas tasas de inflación que habían aquejado a la economía del país en las últimas décadas. En este sentido era indispensable lograr un acuerdo entre sindicatos e industria para evitar la inflación derivada de la espiral precios-salarios, y este fue el objetivo del Pacto Social firmado en 1973.

En cuanto a los resultados del Plan, Rapoport (2000) distingue dos etapas. La primera de ellas se extiende desde la firma del Pacto Social hasta mediados de 1974. En este caso las principales variables económicas mostraron resultados auspiciosos, las cuentas externas mejoraron permitiendo incrementar las reservas de divisas, el nivel de precios se mantuvo estable y la demanda se incrementó con la redistribución más progresiva del ingreso y el aumento en el gasto público.

Sin embargo, los efectos positivos de la política económica basada en la reactivación coyuntural se agotaron en un plazo breve y la falta de un proyecto de largo plazo se hizo evidente.

La segunda etapa fue de gran inestabilidad. En primer lugar en julio de 1974 falleció Perón, quedando a cargo de la presidencia Isabel. Por otra parte el Pacto Social comenzaba a resquebrajarse, fundamentalmente debido a los conflictos que se suscitaban en el interior de las agrupaciones obreras y que se agravaron con la aparición de desabastecimiento de productos básicos. El siempre vigente problema del sector externo también reapareció, los términos de intercambio se deterioraban pues los elevados precios del petróleo encarecían las importaciones al tiempo que

las exportaciones veían disminuir los suyos. En este periodo se intentaron diversos planes de estabilización de precios pero en ninguno de los casos se obtuvieron los resultados esperados. En 1975 los precios crecieron al 182,8% anual.

La situación política adolecía de profundas e insostenibles tensiones. El gobierno no logró subsistir a los conflictos sociales, la violencia y la presión de las Fuerzas Armadas que terminaron derrocando a Isabel Perón en marzo de 1976.

En relación a la promoción industrial, durante el gobierno peronista tuvo lugar la sanción de una nueva ley la cual se encuadraba en el marco más amplio del Plan de Desarrollo de 1973 que tenía entre sus principales objetivos la consecución de una economía con mayor contenido nacional, donde el Estado tuviera el rol fundamental como orientador de la actividad económica y redistribuidor de la riqueza (Ferrucci, 1986).

La ley 20.560 comprendía cuatro pautas básicas (Sottolano y Beker, 1986), a saber:

- Establecimiento de nuevas actividades industriales, y expansión, perfeccionamiento y modernización de las existentes;
- Desarrollo nacional de tecnología;
- Consolidación de la industria de propiedad nacional y
- Estímulo a la descentralización geográfica.

En relación a este último punto, se incluían entre los objetivos generales de la ley, una serie destinada a la promoción regional:

- a)- lograr la descentralización geográfica de las actividades industriales promoviendo su establecimiento en áreas en desarrollo;
- b)- apoyar especialmente las instalaciones industriales en las zonas de frontera, para consolidar el establecimiento y arraigo de la población;
- c)- desarrollar actividades industriales en complementación y apoyo con países limítrofes cuando razones geoeconómicas lo hicieran conveniente;
- d)- contribuir a alcanzar niveles crecientes de ocupación de mano de obra industrial especialmente en las áreas de menor desarrollo económico relativo, a fin de evitar las migraciones internas;
- e)- incentivar las inversiones que den lugar a un máximo aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en las zonas de origen.

La ley distinguía, en primer lugar, un área en la que la radicación de nuevas actividades industriales estaba prohibida, la Capital Federal. En segundo lugar, un

área en que las nuevas actividades industriales no gozaban de beneficios y eran desalentadas, además, mediante un impuesto igual al 50% del monto de la inversión, el espacio circundante a la Capital Federal en un radio de 60 kilómetros. Finalmente, el resto del país cuya promoción se fijaba en los decretos reglamentarios de la ley.

La reglamentación de la ley se llevó a cabo mediante el decreto 922/73. Este decreto creaba dos zonas que recibirían beneficios de distinta intensidad.

La Zona 1 integrada por las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, San Luis, La Rioja, Jujuy, Catamarca, Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero y Entre Ríos y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

Por otra parte, la Zona 2 incluía a nueve departamentos de la provincia de Mendoza¹⁰, doce de la provincia de Córdoba¹¹, cinco de la provincia de Santa Fe¹², siete partidos¹³ y las zonas del Delta de la provincia de Buenos Aires.

La Zona 1 recibía los mayores beneficios promocionales, mientras que en la Zona 2 algunos de los beneficios no existían y otros se encontraban reducidos.

De todas formas este decreto fue reemplazado progresivamente por decretos específicos para determinadas áreas, que combinaban la promoción regional con la sectorial.

El decreto 575/74 incorporaba a las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones y los departamentos de 9 de Julio, Vera y General Obligado de la provincia de Santa Fe.

Las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis quedaron englobadas dentro del decreto 893/74.

El decreto 2140/74, región Noroeste, incluía a las provincias de Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Tucumán.

Por último, aparecieron los decretos 1237/76 y 1238/76 que comprendían la región Norpatagónica, provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa, y la región

¹⁰ Los departamentos mendocinos incluidos eran: Lavalle, San Martín, Junín, Rivadavia, Tupungato, Tunuyán, San Rafael, General Alvear y Luján de Cuyo.

¹¹ En el caso de Córdoba se incluían los departamentos: Punilla, Río primero, San Justo, Río Segundo, Tercero Arriba, General San Martín, Unión, Marcos Juárez, Río Cuarto, Juárez Celman, Presidente Roque Saénz Peña, y General Roca.

¹² Departamentos de Castellanos, las Colonias, San Martín y General López.

¹³ Partidos de Patagones, Puán, Saavedra, Adolfo Alsina, Guaminí, Pellegrini y Salliqueló.

Surpatagónica, provincias de Chubut y Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, respectivamente.

Cada uno de estos decretos contenía anexos que especificaban las actividades que gozaban de prioridad en los beneficios promocionales. En general, estas actividades eran aquellas que se ocuparan de la industrialización de los recursos naturales zonales, así como aquellas que proveyeran de insumos a éstas. Por otra parte se incluía como beneficiarias de la promoción a emprendimientos que sin cumplir sin dedicarse a actividades prioritarias cumplieran con ciertos requisitos de generar determinado número de puestos de trabajo y/o producción para la exportación (Ferrucci, 1986; Sottolano y Beker, 1986)

Los instrumentos utilizados en la promoción fueron de diverso tipo, entre ellos cabe mencionar la participación del Estado en las empresas promocionadas, los aportes directos median certificados de promoción, las facilidades de aprovisionamiento de materias primas y servicios, asistencia tecnológica, subsidios, autorización para introducir importaciones, créditos especiales a través del Banco de Desarrollo, así como diversos beneficios impositivos.

Es importante destacar que las empresas que podían gozar de los beneficios promocionales eran las definidas como “empresas de capital nacional” y las “empresas con participación de capital nacional y extranjero”¹⁴.

Las inversiones extranjeras, por su parte, quedaron bajo la normativa impuesta por la ley 20.557. La misma dispuso que tales inversiones se instrumentaran a través de un contrato de radicación entre la autoridad de aplicación y los inversores extranjeros, que debería ser aprobado por el Poder Ejecutivo o el Congreso.

Entre los requisitos que debían cumplir los contratos, interesa destacar que la radicación del capital debía realizarse en las actividades y zonas geográficas determinadas prioritariamente por el Poder Ejecutivo.

Primeros resultados

En el periodo que se considera en este trabajo la industria manufacturera mostró un importante crecimiento en el contexto de la economía nacional. La participación en el

¹⁴ Según la Ley 20560 eran empresas de capital nacional aquellas en que los inversores nacionales poseían una participación superior al 80 % del capital de la empresa y poder jurídico de decisión. Las empresas con participación de capital nacional y extranjero eran aquellas en que los inversores nacionales poseían entre el 51 y el 80 % del capital de la empresa y poder jurídico de decisión.

producto bruto interno de la producción industrial pasó del 13.27% en 1930 al 21,8% en 1976¹⁵.

Además tomando los Censos Industriales de 1935 y 1974 puede observarse que mientras en el primero de esos años el sector ocupaba a 467.300 personas que representaban el 10.34% de la ocupación total, en 1974 el número de ocupados en el sector era de 1.525.200, es decir el 19.36% de la ocupación total. Lo mismo ocurrió con el número de establecimientos industriales que pasaron de 38.500 a 126.400.

Sin embargo, estos resultados no se dieron de forma semejante en todo el territorio argentino.

En el *Cuadro 1* se pueden observar la evolución de dos variables a través de los Censos Industriales de 1935, 1954 y 1974.

La localización de los establecimientos industriales, así como el valor de la producción industrial se mantuvo muy concentrada durante toda la etapa. Si bien se observa una importante caída del peso relativo de la Capital Federal, esta jurisdicción concentraba aún al final del período alrededor del 19% del total de establecimientos y del valor de la producción total del país..

La provincia de Buenos Aires va ganado lugar y al final del período concentraba casi el 37 % de los establecimientos del país y aún mayor es la concentración si se tiene en cuenta que en la provincia se producía casi el 50% del valor de la producción industrial del país.

Por otra parte, y aunque a una distancia considerable de los dos casos mencionados, se encuentran como territorios de importante industrialización las provincias de Córdoba y Santa Fe, las que según el Censo industrial de 1974 contenían al 10,68% y al 11,95% de los establecimientos industriales existentes entonces.

Sumando estas dos provincias a la de Buenos Aires y a la Capital Federal, se observa que en estas cuatro jurisdicciones se encontraron radicados alrededor del 80% de los establecimientos industriales del país y más del 83% del valor de la producción industrial durante prácticamente toda la etapa.

Finalmente, cabe mencionar la aparición de la provincia de Mendoza como quinta jurisdicción en la producción industrial. Si bien el valor producido por esta provincia

¹⁵ Medido a precios de mercado constante de 1993 (Ferrerres, 2006)

en 1974 apenas supera el 5% del total, éste resulta destacable entre los bajos guarismos que exhibe el resto de las jurisdicciones.

Como es visible, las provincias que se encuentran mejor posicionadas en este aspecto, son algunas de las que en la etapa anterior mostraban también los mejores indicadores.

Especialmente notable es el caso de la Capital Federal y Buenos Aires, y aquí es interesante rescatar las razones que según Ferrer (2004) determinaron la masiva radicación de industrias en estas zonas.

En primer lugar, menciona el hecho de que la región metropolitana contaba con mayores instalaciones de servicios básicos, así como la cercanía a los puertos hacía atractiva la zona para aquellas industrias intensivas en bienes importados. Además, a comienzos de esta etapa el área contaba con una elevada proporción de la población del país que además gozaba de mejores ingresos relativos que determinaba la formación de un mercado nacional concentrado allí y proporcionaba una abundante oferta de mano de obra con niveles de capacitación relativamente más altos que en el resto del país y el crecimiento del gasto público a partir de 1945, que según el autor se concentró en Buenos Aires.

Cuadro 1 Valor de la producción industrial, y Nro. de establecimientos. Censos Industriales de 1954 y 1974.

Censo Industrial	1954		Censo Industrial	1974	
	(1)	(2)		(1)	(2)
Jurisdicción			Jurisdicción		
TOTAL	100,00%	100,00%	TOTAL	100,00%	100,00%
Buenos Aires	35,96%	31,16%	Buenos Aires	48,09%	36,87%
Ciudad Autónoma de Bs As	35,84%	26,48%	Ciudad Autónoma de Bs As	19,87%	18,83%
Santa Fe	8,69%	11,46%	Santa Fe	9,42%	11,95%
Córdoba	4,23%	9,88%	Córdoba	6,38%	10,68%
Mendoza	3,37%	3,75%	Mendoza	5,04%	4,19%
Entre Ríos	2,77%	2,57%	Entre Ríos	1,19%	2,53%
Salta	1,02%	1,91%	Misiones	0,51%	2,14%
Tucumán	2,50%	1,71%	Tucumán	2,48%	1,82%
Chaco	1,49%	1,65%	Chaco	0,87%	1,66%
Corrientes	0,53%	1,58%	Salta	0,95%	1,11%
San Juan	0,81%	1,32%	Corrientes	0,60%	1,03%
Misiones	0,30%	1,19%	Santiago del Estero	0,27%	0,95%
San Luis	0,21%	1,19%	La Pampa	0,16%	0,95%
Santiago del Estero	0,45%	1,12%	Río Negro	0,51%	0,87%
Río Negro	0,04%	0,92%	San Juan	0,83%	0,79%
La Pampa	0,31%	0,86%	San Luis	0,20%	0,71%
Chubut	0,14%	0,53%	Jujuy	1,26%	0,55%
Jujuy	0,71%	0,46%	Chubut	0,68%	0,47%
La Rioja	0,09%	0,46%	Formosa	0,17%	0,40%
Catamarca	0,11%	0,40%	Catamarca	0,07%	0,40%
Formosa	0,14%	0,33%	Neuquén	0,20%	0,32%
Neuquén	0,28%	0,26%	La Rioja	0,10%	0,32%
Santa Cruz	0,10%	0,13%	Santa Cruz	0,12%	0,16%
Tierra del Fuego	0,04%	0,07%	Tierra del Fuego	0,03%	0,08%

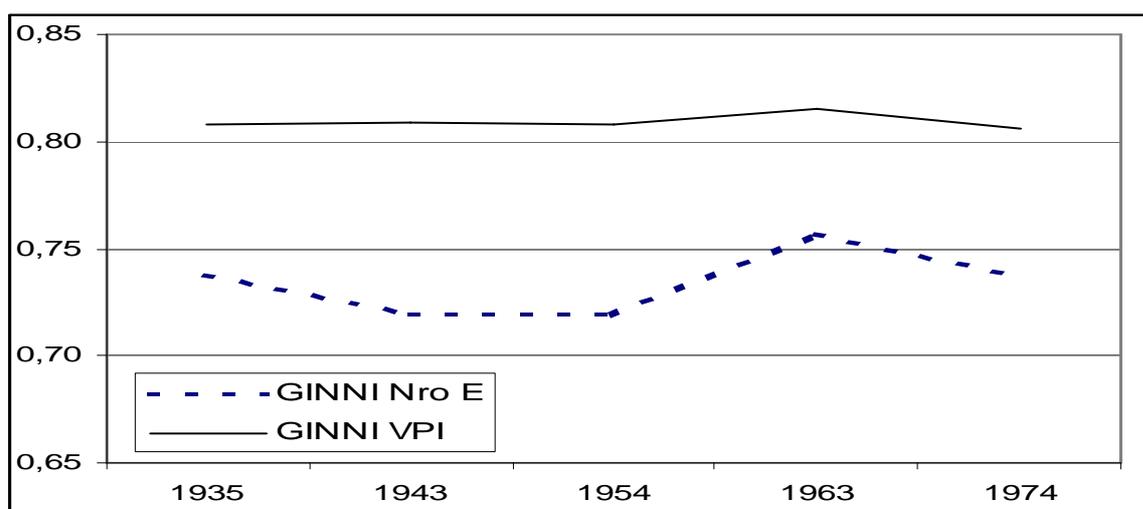
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censos Industriales y Censos Nacionales de Población. INDEC.

Un hecho que resulta interesante destacar es que las provincias que gozaron de los beneficios de los regímenes de promoción industrial no mejoraron su posición relativa en términos de radicación de establecimientos industriales y de valor de producción industrial entre 1954 y 1974. Como excepciones pueden mencionarse los casos de Misiones, Río Negro y Jujuy. Por otra parte, Santiago del Estero si bien avanzó en la posición relativa, pero muestra una disminución ambos indicadores. Algo similar ocurre con Tucumán, que se encuentra mejor posicionada hacia el final del período pero prácticamente no presenta cambios en los valores de sus indicadores.

La situación de concentración se evidencia también al considerar el índice de Ginni de concentración territorial, tanto para radicación de establecimientos como de producción industrial. Considerando la concentración de los establecimientos industriales, puede observarse que el índice de Ginni supera a lo largo de toda la etapa el valor de 0,70 y considerando la concentración en el valor de la producción industrial se puede notar que esta es aún mayor ya que los valores del índice de Ginni son en todos los casos superiores al 0,80. En ambos casos se puede ver una leve elevación del índice en el Censo de 1963, que luego vuelve a descender en 1974.

De todas formas el hecho más destacable resulta que en casi cuarenta años la concentración industrial prácticamente no ha disminuido.

Cuadro 2 Coeficiente de Ginni del Nro. De establecimientos y del Valor de la producción industrial para los Censos Industriales 1935, 1943, 1954 1963 y 1974



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censos Industriales

A la luz de estos resultados, puede verse que durante esta etapa no se produjo una modificación en la configuración territorial.

En este sentido, aquellos territorios que habían ocupado una posición privilegiada durante el modelo de acumulación anterior, lo cual ocurrió debido a que presentaban condiciones naturales que determinaban su predominio, se constituyeron en el nuevo modelo de acumulación en los principales asentamientos de establecimientos y producción industrial.

La política de promoción industrial que desde finales de la década de 1950 buscó promover la instalación de industrias en determinadas regiones no logró disminuir los elevados índices de concentración. Por el contrario, la región pampeana se consolidó en la etapa de la industrialización en la gran productora industrial. Sólo cuatro de las veinticuatro jurisdicciones producían en 1974 casi el 80% de la producción industrial del país.

La intención de este trabajo es presentar los primeros resultados obtenidos en el marco de un trabajo más amplio llevado a cabo en el marco del Programa de Becas de Iniciación a la Investigación de la Universidad Nacional del Litoral.

Resta avanzar en una descripción más extensa que permita observar la evolución que han tenido las provincias en términos de su desarrollo socio económico y la forma en que las distintas políticas han afectado la consecución, o no, de patrones homogéneos de desarrollo entre las distintas jurisdicciones.

Bibliografía

- Boisier, S.(1999), *Teorías y Metáforas del Desarrollo Regional*. Ed. CEPAL. Santiago de Chile
Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella.
- Cao, H. y Vaca, J. (2003) “Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina” <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf810.pdf>
- Ferrer, Aldo (2004) *La Economía Argentina*. Fondo de cultura Económica
- Ferreres, Orlando (2005) *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004 : historia argentina en cifras*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires.
- Ferrucci, Ricardo (1986) *Promoción Industrial en Argentina*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Helmsing, A.J.(1999) [Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación](#) – EURE V 25. n 75 Santiago de Chile.
- Hounie, A., Pittaluga, L.;Porcile, G.;Scatolin, F.(1999) *La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento*.
Revista de la CEPAL Nro. 68
<http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/19212/P19212.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base>
- Krugman, P y Fujita, M. (2004). *La Nueva Geografía Económica: Pasado, presente y futuro*.
Investigaciones Regionales Nro 004.España
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/289/28900409.pdf>
- Linck, T. (2006). *La economía y la política en la apropiación de los territorios*. Inra – Systèmes d'Action pour le Développement. Francia.
- Moncayo Jiménez, E. (2001) *Evolución de los paradigmas modelos interpretativos desarrollo territorial*. Serie Bestión Pública CEPAL.<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/8785/P8785.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Murmis, M y Waisman , C (1969) “Monoproducción agro-industrial, crisis y clase obrera: la industria azucarera tucumana”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, num. 69-2.
- Myrdal, G. (1964) *Teorías Económicas y Regiones Subdesarrolladas*. 2da. Ed. FCE. México
- Neffa , J. C. (2006). *Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación*. En *Teorías sociales y Estudios del Trabajo*. De la Garza Toledo, E. (Coord.)
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y Federalismo Fiscal*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Rapoport, Mario comp.(2000) *Historia económica, política y social de la Argentina : 1880-2000* Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Russo, J. L. (1997) *Las disparidades regionales en Argentina y sus efectos sobre los sistemas agroalimentarios en el marco del MERCOSUR* accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/tesis/>.
- Sottolano, Miguel Angel y Beker, Roberto (1986) *Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984* Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.