

54-4

TERRITORIO

Nº 3

para la producción y crítica en
Geografía y Ciencias Sociales

Crisis de acumulación regulación estatal y valorización del espacio en Argentina

LUIS A. YANES MARCOS GERBER

2do SEMESTRE DE 1990

INSTITUTO DE GEOGRAFIA

UNIVERSIDAD
DE BUENOS AIRES



FACULTAD DE
FILOSOFIA Y LETRAS

Crisis de acumulación,
regulación estatal y
valorización del espacio en
Argentina

Eq. 3 11235

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
BIBLIOTECA

*Luis A. Yanés **

*Marcos Gerber **

* Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

TERRITORIO es una publicación del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires destinada a dar a conocer la producción en Geografía y otras disciplinas interesadas en la dimensión territorial de los procesos naturales y sociales.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

Decano: Prof. Luis A. Yanes
Vicedecana: Prof. Edith Litwin
Secretarías
Académica: Dr. Pablo A. Pozzi
Investigación y Posgrado: Prof. Cora Escolar
Extensión: Lic. Pablo Antonio Gentili

INSTITUTO DE GEOGRAFIA

Director: Lic. Carlos E. Reboratti

U.B.A. - F.F. y L.
Instituto de Geografía
Biblioteca

TERRITORIO:

Director: Lic. Carlos E. Reboratti
Secretario de Redacción: Lic. Marcelo Escolar
Comité Editorial : Dra. Marta Kollman, Ing. Horacio Giberti,
Lic. Luis Yanes (UBA); Lic. Gerardo de Jong (U. Comahue);
Dr. Wanderley M. da Costa, Dr. Antonio C. R. Moraes (U. San Pablo); Dr.
Horacio Capel (U. Barcelona), Dr. Germán Wettstein.

ISSN 0327-3210

I. EL ESTADO Y LA ECONOMIA: REGULACION ESTATAL Y PATRON DE ACUMULACION EN ARGENTINA

I.1. Discutir el Estado

Explicar al Estado en Argentina es, hoy más que nunca, una tarea que involucra el análisis de los procesos sociales que desencadenó la ofensiva oligárquica en la última década, procesos sociales que están determinados por una práctica histórica original y específica a nuestro país.¹

Por ello, dilucidar la aparente contraposición entre lo estatal y lo privado resulta fundamental en la crítica de las visiones falsificadas y fetichizadas de lo estatal. Estas visiones, por acción u omisión, contribuyen a legitimar el avance del emergente bloque de poder sobre el Estado.

La relación entre economía y Estado debe tener otras lecturas para poder construir estrategias contrahegemónicas. El análisis histórico de la evolución de esta relación, nos brinda una explicación de la construcción de formaciones estatales en función del pivote de la dominación de bloques de clase determinados.

El estudio de la dinámica de los gastos e ingresos fiscales ofrece una clara imagen de la asimetría existente entre las clases y fracciones de clases que participan por un lado en la generación de los ingresos y por el otro en la apropiación del gasto.

Esta matriz de desigualdad social en los mecanismos económicos del aparato estatal está estrechamente asociada a las funciones estatales como co-constituyentes del proceso de acumulación del capital; proceso que no solo abarca al sistema productivo, sino que incluye a la reproducción global de las relaciones sociales.

Los aspectos anteriormente mencionados, deben formar parte de una crítica de las reformulaciones del Estado a partir de una integración internacional liderada socialmente por el nuevo bloque social dominante. Esta crítica es fundamental para poder imaginar las condiciones para un Estado popular a partir de una redefinición política de las relaciones entre sectores y organización estatal, en un marco democrático.

1.2. Algunas consideraciones teóricas

El objetivo de esta sección es esbozar un marco teórico que nos facilite el análisis de la vinculación entre procesos sociales y la dinámica de las formas estatales argentinas. De esta manera, pretendemos superar las vulgarizaciones del concepto de Estado que tienen presencia persistente en la política nacional.

Estas concepciones, al percibir al Estado como agente social, difunden una fascinación de lo estatal en contraposición a los postulados liberales. Esta concepción

-muy difundida entre los políticos del campo popular-, le asigna al Estado las siguientes funciones y atributos.

- a) es un sistema de instituciones que constituyen la herramienta fundamental de las autoridades gubernamentales (visión funcional-instrumental);
- b) es un elemento dinámico en la estructura económica (visión del Estado como actor social);
- c) es un factor de promoción del desarrollo (neutralidad de la regulación estatal).

En el conjunto de estas tres proposiciones, subyace el concepto de una organización invariante del Estado, cuyos roles están determinados por la cúpula política -"todo depende de quien lo use"-.

Pensamos al Estado como una relación social que opera -regula- tanto el proceso productivo como al conjunto de relaciones sociales. En este sentido, las formaciones estatales son condensación de poder y relación social.

Como expresión política, la dominación se ejerce dentro y fuera del Estado, desde el Estado y desde espacios no estatales.

En determinadas circunstancias, el Estado expresa hegemonía y busca su legitimación; en otras, construye hegemonía². En ambos casos, se combinan distintas dosis de represión y consenso, donde el Estado aparece ambivalentemente dentro de la sociedad y por encima de ésta, generando una trama compleja y con difusa autonomía de lo estatal, necesaria para la reproducción global del sistema capitalista.

Ahora bien, esta necesidad del Estado capitalista de aparecer como autónomo, permite cierta permeabilidad de las variaciones en la relación de las fuerzas sociales. En última instancia, esta condición de permeabilidad puede ser anulada por salidas autoritarias en la medida que obstaculice la reproducción global del sistema.

"No todas las acciones del Estado se reducen a la dominación política, pero todas están constitutivamente marcadas por esa dominación", con esta frase, Poulantzas³ describe una de las dimensiones centrales de lo estatal; pero otra de sus dimensiones responde a que las reformulaciones del aparato estatal se vinculan a reajustes en la relación entre bloques sociales⁴. Vale decir que el proceso por el que se construye hegemonía, es un proceso contradictorio y multidimensional del que forma parte la dinámica del aparato estatal. Se acumula poder dentro del Estado y fuera de éste. El Estado es un espacio institucional desde donde se ejerce la dominación y la regulación del desarrollo capitalista; pero también es el espacio donde se dirime el conflicto social⁵.

Con estos puntos de partida, la relación entre Estado y economía forma parte de un complejo de articulaciones entre el accionar estatal, los imperativos del proceso de producción en particular, las necesidades del proceso de acumulación en general y las demandas de los sectores sociales subordinados⁶.

La centralidad de la regulación estatal está dada por su convergencia con el movimiento del capital, y es complementaria e interdependiente a la regulación que emerge del proceso productivo. La escuela francesa de la

regulación⁷, ha aportado exhaustivos estudios sobre el surgimiento del llamado "Estado de Bienestar" (welfare state) como forma estatal articulada a las modalidades de producción y regulación del modelo fordista -especialmente en su vinculación a la particular relación salarial-.

Por lo tanto, las principales funciones de la regulación estatal pueden sintetizarse en:

- tender a reducir los desequilibrios entre la dinámica de la acumulación y la de la demanda social (coordinar las condiciones de producción con las de realización);
- amortiguar la caída de la tasa de ganancia (compensar las tendencias recesivas mediante la política fiscal y monetaria);
- en situaciones de crisis agudas y prolongadas, viabilizar la "salida" y orientar la recomposición del proceso de acumulación (cogenerar la destrucción-centralización del capital).

Con respecto al rol anticíclico, valen las limitaciones apuntadas por Boyer⁸: "...ninguna política anticíclica sea cual fuere la variedad de los instrumentos que hubiera utilizado...hubiera podido reabsorber el desequilibrio acumulativo surgido de la dinámica de la producción y de la demanda social; sin cambios en la relación salarial, solo una extensión acumulativa de las intervenciones públicas hubiera permitido la continuación de la acumulación anterior".

Entonces, en el contexto de la actual crisis internacional, la crisis de la legitimidad del Estado no puede resolverse mediante la restitución de la legitimación al mercado⁹; las dificultades de uno evocan las dificultades del otro. La estrategia para salir de la crisis del proceso de acumulación por parte del capitalismo no consiste en la reducción simplificada del Estado, sino en la redefinición de las modalidades de regulaciones estatal.

1.3 La formación histórica del Estado argentino.

La actual situación del aparato estatal no puede comprenderse sin un análisis de su génesis histórica y de la evolución de sus funciones. En este sentido, el Estado es la cristalización de sus roles en el presente y en el pasado; es una acumulación institucional determinada por la dinámica de las condiciones sociales.

En su origen, el Estado argentino es el resultado de un proceso convergente de formación de una nación y el de un sistema de dominación¹⁰. A mediados del siglo pasado, comienzan a crearse las condiciones internacionales para la formación de un mercado nacional; el Estado será el principal factor de aglutinación (dominación) social e impulsor de condiciones para la articulación de la economía nacional e internacional. El desarrollo de los Ferrocarriles, la consolidación de un patrón monetario y crediticio nacional y la provisión de servicios básicos, son parte de un Estado que crea las condiciones para la penetración de relaciones capitalistas y la integración al mercado internacional¹¹. En síntesis, una intervención destinada a la reproducción global del incipiente sistema nacional e intervenciones esporádicas en la reproducción sectorial.

Los requisitos políticos fueron la fuerte limitación de las autonomías regionales y la subordinación de las oligarquías locales a la oligarquía porteña.

Este tipo específico de regulación estatal, entró en crisis cuando el contexto internacional se alteró drásticamente con la crisis de los años '30¹².

La relación entre Estado y Economía se reformula en función de los imperativos de un proceso de acumulación que comienza a centrarse alrededor del mercado nacional¹³. Esta nueva modalidad tuvo expresiones políticas variadas en la oligarquía tradicional, que van desde el intento de reincursión internacional (Pacto Roca-Runciman) a los proyectos industrializadores (Plan Amdel).

El común denominador de estos proyectos era el intento de crear nuevos fundamentos económicos para la perpetuación de la tradicional clase dominante. Léase de esta manera la siguiente circunscripción de la intervención estatal en el Plan Pinedo (1940): "Pero es indispensable que el Estado cree las condiciones favorables y ofrezca incentivos necesarios a fin de que estas actividades adquieran todo el impulso de que son capaces para combatir eficazmente la depresión que comienza". (Plan de reactivación económica ante el Honorable Senado).

En lo económico, las acciones del Estado en este período (aproximadamente 1930-1943), estuvieron orientadas a intervenir en el ámbito financiero y cambiario, en los mercados de producciones tradicionales con medidas regulatorias en los precios, y en apoyos no generalizados a la industria.

Las creaciones estatales más importantes fueron: la Junta Reguladora de Granos (1933), la Dirección Nacional de Granos y Elevadores (1935), la Junta Nacional de Carnes (1933), la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (1941), la creación de bancos oficiales en distintas provincias (1933-1935), Sociedad Mixta de Aceros Especiales (1943), la formación de la Flota Mercante del Estado (1941-1942), entre otras¹⁴.

Finalizada la segunda Guerra Mundial, la sociedad argentina es mucho más compleja, fruto de los procesos que disrumpieron la continuidad del patrón agroexportador. Esta sociedad se estructura crecientemente en base a relaciones salariales y emerge una burguesía industrial urbana junto a una extensión de las capas pequeño burguesas. La relación de fuerzas sociales sobre las que se basaba la hegemonía y dominación oligárquica se había trastocado definitivamente. Y no podemos explicar unívocamente la evolución de la economía y la regulación estatal como respuesta lineal a la modificación de circunstancias externas -como lo hacen Canitrot y desde otra perspectiva, Estesó¹⁵. El tipo de respuestas a la

variación de las condiciones internacionales va a depender de una compleja y fluctuante trama de relaciones sociales.

Estos cambios sociales determinarán una modalidad de regulación estatal que se expresó políticamente en los gobiernos peronistas.

En el Plan de Ordenamiento Económico-Social del Consejo Nacional de Posguerra (1944), pueden encontrarse los novedosos lineamientos estatales:

"...los problemas sociales han sido con frecuencia abordados sin tener en cuenta la conexión que guardan con los demás factores que integran el complejo económico-social..."

"...el Estado...estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible..."

"...perfeccionar los conocimientos técnicos, aumentar el rendimiento, mejorar el modo efectivo de condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, fomentar el progreso de la clase media y estimular el capital privado..."

"El fin último es el bienestar social, objetivo máximo de todo gobierno informado por un sentimiento patriótico. Fines secundarios son: obtener el equilibrio de las fuerzas productivas argentinas y elevar la renta nacional".

Se plantean nuevas condiciones sociales para la reproducción del capital -derogado por un bloque social ampliado-. Las relaciones sociales emergentes, tendrán una importante influencia unificadora en las distintas fracciones sociales inculcadas a un proceso industrial sustitutivo, lo que implicó la politización definitiva de las masas populares incorporadas al sistema económico.

Las creaciones estatales de este período son: la legislación de un marco jurídico para la intervención estatal en general (Reforma Constitucional de 1949), el Banco Industrial de Desarrollo (1943), el Instituto de Inversiones Mobiliarias (1947), Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI, 1946). Líneas Aéreas del Estado (1945), Instituto mixto Argentino de Reaseguros (1946), Yacimientos Carboníferos Fiscales (1945), SOMISA Siderurgia (1947), nacionalización de los ferrocarriles (1945), nacionalizados del Banco Central. Agua y Energía Eléctrica y la Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (1947), Gas del Estado (1945) y la creación de holdings de empresas públicas de energía y transporte (1950-1957)¹⁶.

De todas estas innovaciones, las fundamentales son el IAPI y el Banco Industrial. Estos fueron los principales instrumentos para ejecutar un proceso de acumulación que consistía en la apropiación del excedente-renta agropecuaria a través del IAPI. Parte de este excedente se destinaba a financiar los gastos públicos y parte se transfería al sector industrial privado mediante el Banco Industrial. Este mecanismo permitió la coexistencia de altas tasas de ganancias con una redistribución de ingresos hacia los asalariados públicos y privados. Este tipo de industrialización compatibilizó la acumulación con la realización de la producción industrial por medio del consumo asalariado, mediante una triangulación renta agropecuaria-salario-ganancia. Esta política encontró sus límites con la caída de los precios internacionales a principios de la década del '50 y uno de los intentos de resolución fueron los Congresos de Productividad.

A fines de la década del '50, -con la marginación política de los sectores populares- se produce una sustancial modificación en el patrón de acumulación. Se incrementa la tasa de acumulación con la incorporación masiva de empresas trasnacionales, y una caída de los ingresos de los asalariados.

La realización de la producción industrial va a ser función del consumo asalariado y la inversión externa directa será apuntalada por la inversión pública en el sector de insumos básicos; vale decir que los gastos de capital de

Estado se articularán con la inversión trasnacional en el sector de bienes durables (como por ejemplo, en la rama automotriz)-.

En este período se impulsa la actividad de ciertas empresas públicas existentes que operaban en sectores básicos como Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado y SOMISA, y se liquidan otras como el IAPI. Se incorporan una serie de empresas de difusión (1955-58), se crean empresas provinciales de electricidad, Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (1958) entre otros.

A partir de 1966 se impulsan al sector empresario estatal, especialmente con la constitución de sociedades mixtas y un nuevo marco jurídico que crea un régimen de Sociedades Anónimas con Mayoría Estatal (1967); instaurando un mecanismo por el cual el Estado contribuye directamente en la capitalización privada.

Se crean en este período: Hidroeléctrica Norpatagónica (1967), Aceros Olser (1967), Hierro Patagónico de Sierra Grande (1969), Talleres Navales de Arsenales Norte (1970), Petroquímica Gral. Mosconi y Bahía Blanca (1970-71) y Carboquímica Argentina Sociedad Mixta (1972).

Un capítulo especial merece el proceso por el cual el Estado adquirió empresas privadas con dificultades económico-financieras, lo que implicó una particular modalidad de rescate estatal y subsidio. En estas condiciones, fueron adquiridos diversos ingenios azucareros tucumanos con los que se creó la Compañía Nacional Azucarera (1970), Las Palmas (1971), La Cantábrica (1971), SIAM di TELLA, La Emilia Industrias Textiles (1972), Industrias Llave, Pulvinas Hurlingham (1973), y una larga serie de empresas. Para llevar a cabo este proceso, se crearon dos regímenes de Rehabilitación Industrial (Ley 17.507/73 y Ley 18.822/70). Esto conformó una articulación específica entre las relaciones económicas del Estado y la reproducción económica del capitalismo argentino.

En el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1973) aparecen planteados los lineamientos de un Estado Popular: "El comportamiento del Estado y su política económica será regida por las directivas del Gobierno del Pueblo enmarcadas en los compromisos contraídos a través de las concertaciones a que ha llegado con la comunidad..."; lo que implica una redefinición entre el Estado y la constitución de una nueva hegemonía política. (Gobierno del Pueblo). Las concertaciones van a ser la transmisión de "lo social" a lo "político estatal". El derrumbe en las relaciones sociales, trae aparejado el derrumbe de estas políticas estatales.

El golpe militar de 1976, es el intento del poder oligárquico por recomponer su dominación sobre el conjunto de la sociedad argentina.

El Estado pasa a tener un rol constitutivo para la imposición de condiciones de dominación -mediante mecanismos autoritarios que bloquearán la sociedad-. En lo económico, el Estado será la principal herramienta para la consolidación de un bloque de poder en un contexto de férrea disciplina social.

1.4. El Estado y poder económico

La dictadura militar instaurada a partir de 1976, con un discurso basado en la subsidiaridad del Estado y la promesa de la privatización del proceso de crecimiento, dispuso una modalidad de acción estatal vinculada a la creación de una hegemonía más que ser una simple expresión de ésta.

A partir de una visión crítica de la llamada etapa de sustitución de importaciones, la dictadura se impuso como principal objetivo de largo plazo la modificación del modelo de acumulación y crecimiento vigente hasta 1976. En un contexto internacional de valorización financiera del capital, la estrategia fue remover las bases sociales y económicas del modelo en crisis; vale decir, desestructurar los fundamentos de una sociedad urbana con complejas relaciones de sus clases sociales asociadas a una industrialización sustitutiva. La imposición

de este proceso, tendería a la definición de una nueva modalidad de acumulación a partir de la crisis, basada en cambios estructurales irreversibles en la economía de la sociedad.

Los ejes de este proyecto fueron en forma alternativa y combinada la política salarial (congelamiento y represión), la política de precios (asociada al tipo de cambio), la subsidiaridad del Estado (y su articulación con los grupos dominantes), la reforma financiera (su liberalización) y la apertura al mercado internacional (precios internacionales como rectores de los precios relativos internos). Estas dos últimas reformas implicaron la liquidación de una amplia franja del capital que va del segmento de pequeñas y medianas, a empresas de gran tamaño, en un proceso de destrucción del capital asociado a la centralización del mismo y la combinación-relación de una compacta cantidad de grupos económicos a través del dominio de la fracción financiera del capital¹⁷.

La dictadura creó las condiciones de dominación socioeconómica de un nuevo bloque social. Esto implicó la redefinición del Estado y control sobre el mismo, una fuerte transferencia de ingresos del trabajo hacia el capital que no solo fue expresado por una caída del salario real, sino que esta caída estuvo asociada a una creciente dispersión salarial entre categorías y sectores, el aplazamiento de los asalariados de la actividad productiva (lo que en conjunto redujo fuertemente la participación de los trabajadores en el ingreso nacional) y el incremento del poder económico de una fracción del capital que aumenta su control sobre un mercado reducido, y vincula el accionar del Estado a la dinámica de su proceso de acumulación.

La concepción del Estado subsidiario de la dictadura militar, la privatización periférica, la presencia de los grupos económicos en las relaciones oferta y demanda estatal, y las provincializaciones sin traspaso de recursos, implicaron una redefinición de lo estatal asociada a las necesidades de acumulación del nuevo bloque de poder económico.

1.4.1. La dinámica de los gastos fiscales y el proceso de acumulación.

El análisis de la evolución del gasto fiscal a través de sus magnitudes nos permite explicar sus fundamentos económicos. Sólo puede comprenderse partir de su articulación con la dinámica de acumulación y la evolución de relaciones sociales.

CUADRO Nº.1

SECTOR PUBLICO ARGENTINO (Relación % con el PBI pm)

AÑOS	GASTO TOTAL	GASTO DE CAPITAL	DEFICIT
1970	32,9	8,5	1,1
71	32,1	8,2	3,8
72	31,0	8,6	4,6
73	33,7	7,5	6,6
74	37,6	8,7	6,9
75	37,8	8,7	14,0
76	37,7	13,1	9,8
77	36,1	13,4	3,2
78	41,11	13,0	3,8
79	38,2	10,7	3,5
1980	41,3	9,6	4,3
81	41,9	9,8	7,1
82	48,6	8,1	14,1
83	49,9	8,8	15,7
84	35,0	7,8	12,0
85	32,8	7,7	5,5 *
86	31,2	8,2	2,9 *

* Presupuestado.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Presupuesto.

Como se observa en el Cuadro Nº.1, el gasto fiscal en los años de la dictadura, en lugar de achicarse de acuerdo al discurso oficial aumentó de acuerdo a su vinculación con los grupos económicos (especialmente los gastos de inversión). Esto fue el resultado de una estrategia de poder y no de una política anticíclica. Decir que en 1974 el gasto público fue el 37,6% del PBI y que en 197

del 41,1%, nos dice poco si no analizamos en qué se gastó y qué relación tiene ese gasto con las distintas fracciones de clase.

En los años de la dictadura hubo procesos aparentemente contradictorios, privatizaciones y estatizaciones. Se estatizó la compañía Italo Argentina de Electricidad (230 millones de dólares a 6 años), Austral Líneas Aéreas, Sol Jet, Plataforma 1200, y una serie de entidades financieras a cargo del Banco Central a partir de 1980 (lo que incluye a las empresas vinculadas como es el caso del Grupo Greco).

La privatización avanzó en dos partes. Por un lado se reprivatizaron una parte de 120 empresas menores, la mayoría fueron compradas por el Estado con regímenes de Rehabilitación Industrial del período 1967-73. El otro proceso privatizador se vinculó a las grandes empresas públicas: se segmentó algunos establecimientos del proceso productivo y de la prestación de servicios para transferirlos al sector privado, lo que se conoce como privatización periférica¹⁸.

Esta privatización periférica fue mucho más importante que la privatización global de empresas, e involucra a las empresas públicas más importantes.

En el caso de YPF, la extracción de petróleo por el sector privado pasó del 25% del total al 40% en 1980¹⁹.

Entre los principales beneficiarios de estos contratos están Pérez Companc, SOCMA, DESACI, BRIDAS, TECHINT y TAURO. En cuanto a la magnitud de subsidios encubiertos de estos contratos, basta ver los diferenciales de precios de compra de YPF a contratistas y el precio de venta a destilerías. Ver Cuadro Nº.2).

Un mecanismo que complementa la articulación entre YPF y los grupos económicos, es que la mayor participación de YPF en la extracción de petróleo (28,0%, 63,2% por administración y 35,4% por contratos) en relación a su

participación en la refinación de petróleo (70% de YPF y 30% de empresas privadas)²¹, hace que la capacidad industrial de YPF funcione como colchón en los ciclos de la actividad: las empresas privadas funcionan a plena capacidad de manera permanente e YPF ajusta su capacidad ociosa de acuerdo a los vaivenes de la actividad.

Otras experiencias de privatización periférica se realizaron en Gas del Estado (Gasoducto Centro Oeste, provincializaciones acompañadas por subcontratación privada), en Ferrocarriles (contratación de reparación y mantenimiento), en ENTel (mantenimiento del plantel exterior y contratación de centrales llaves en mano cuyos principales proveedores son empresas transnacionales como Standard Electric, Siemens, Pecomtec, Alcatel Thompson y el grupo de origen nacional Pérez Companc), Vialidad Nacional (subcontratación de mantenimiento de rutas) y distintas subcontrataciones de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (recolección de residuos alumbrado)²².

La privatización periférica implicó una redefinición del gasto público, especialmente el vinculado a las empresas públicas- en función de una centralización de la estructura económica en un contexto general recesivo.

Esta vinculación entre Estado y sectores económicos privados se da por dos mecanismos principales: el sector público como demandante que asegura precios y mercado a mediano plazo (a través de su poder de compra) y el sector público como fuente de insumos y servicios para la producción industrial. Un buen ejemplo para el primer mecanismo es el citado caso de YPF en cuanto a los contratos de explotación petrolera.

El segundo mecanismo puede ejemplificarse también en YPF en su rol de oferente a refinerías; otro ejemplo de este mismo mecanismo económico puede observarse en la particular ubicación de Somisa en el proceso productivo siderúrgico. En el Cuadro N°.3, Somisa aparece con una proporción decreciente

según se avanza en las distintas etapas del proceso productivo; participa en un 80% en la reducción por altos hornos, en un 64% en la aceración, 51% en colada continua, 52% en laminados en frío, 82% en laminados en caliente semiterminados y 38% en terminados.

Un factor que ha incidido fuertemente en la evolución del gasto fiscal ha sido el derivado de la estatización de la deuda externa privada (ver Cuadro N°.4 en el que se pondera la incidencia de la deuda externa en la explicación del déficit público).

CUADRO N°.2

SUBSIDIOS IMPLICITOS EN EL SECTOR PETROLERO

PROCEDENCIA	PRECIO DE COMPRA POR YPF A CONTRATISTAS (US\$/m ³)	PRECIO DE VENTA DE YPF A DESTILERIAS (US\$/m ³)
Cañadón Seco	93,93	68,29
Piedra Clavada	73,86	68,29
El Cordon	84,20	68,29
Rafael Kaike	64,14	68,29

Fuente: Resolución MOSP 6-6-86 y Gerencia de Contratos de YPF

CUADRO N°3
CAPACIDAD TEORICA SIDERURGICA INSTALADA
1985 - POR EMPRESAS

Reducción - Aceleración - Colada continúa

Sector	Empresas	Capacidad miles tn/año
Reducción		
. Alto Horno (arrabio)		3.485
		2.475
Establecimiento Altos Hornos Zapla		225
SOMISA		2.200
TAMET S.A.		50
. Reducción directa (hierro esponja)		1.010
Acindar S.A.		650
Siderca		360
Aceleración		
. Hornos Siemens Martin		7.078
SOMISA		1.100
SOMISA		1.100
. Hornos eléctricos		2.308
Aceros Bragado SACIF		210
Acindar S.A.		1.490
SIDERCA		430
Estab. Altos Hornos Zapla		68
Fundidores piezas moldeadas		110
. Convertidores al oxígeno LD		3.400
SOMISA		3.400
. Convertidores Thomas y convencionales y Thomas OBM al oxígeno		270
Estab. Altos Hornos Zapla		270
Colada Continua (acero crudo sólido)		
Aceros Bragado SACIF		135
Acindar S.A.		1.415
SIDERCA		250
SOMISA		1.900

(1) Depende de la carga metálica empleada. En el Act de Capacidades de la D.G.F.M. se fijó par 184.000 tn/año.

Fuente: CIS.

CUADRO N°3.1.
CAPACIDAD TEORICA SIDERURGICA INSTALADA
1985 - POR EMPRESAS

Laminación en Caliente

Sector	Empresas	Capacidad miles tn/año
Semiterminados		
Aceros Bragado SACIF		2.180
Acindar S.A.		120
Est. Altos Hornos Zapla		240
SOMISA		220
		2.600
Terminados		
. No planos		4.451,5
		2.583,5
Acero San Nicolás SAIC		15
Aceros Bragado SACIF		138
Acindar S.A.		1.382
Arlon Matal		7,2
Est. Altos Hornos Zapla		296
Establecimiento Devoto		5
Estab. Metalúrg. San José SAICF		20
Estab. Munsó S.R.L.		2,2
Fernández y Gerania S.A.		1,4
Ferronorlo S.A.		2,4
Fortunato Bonelli y Cía. Ind. Met. SAIC		60
La Cantábrica S.A.		170
Lamifal SAIC		9,4
Laminación Gigante Hnos.		1,2
Laminación S.R.L.		4,2
Maltini y Sanal SAIC		3,9
Navarro Juan e H. S.A. Metalúrg.		60
Noé José SACI		2,9
Pecoraro Antonio e Hijo S.A.		1,2
Perillam S.R.L.		1,1
Raimundo Miguel C. e Hijo S.A.		55
Rosali y Cristóforo SAIC		55
Sipar Laminación de Aceros SAIC		60
Soc Industrial Argentina SACFI		15

(Continuación Cuadro N°3.1.)

SOMISA	250
Talleres Dos SAIC	4
<i>Planos</i>	1.543
Acindar S.A. (fletes)	93
SOMISA	1.450
<u>Tubos sin costura</u>	370
SIDERCA	370
<u>Laminados en frío</u>	1.584
<i>Chapas</i>	1.492
Adobar S.A.	40
Propulsora Siderúrgica SAIC	735
SOMISA	717
<i>Fletes</i>	92
Cañerías Arg. Met. y Af. Cañar SAIC	7
Fortuny Hnos y Cía. S.A.	9
Hermac SAIC	12
Laminfer S.A.	24
Laminados Bosconia S.A.	14
ILFA Ind. Metal. S.A.	7
Satz y Alvarez S.A.	7
Traillam SAIC	12
<i>Hojalata</i>	110
SOMISA	110

CUADRO N°4

DEFICIT NETO Y DEFICIT BRUTO
(en % del PBI)

AÑOS DEUDA	DEFICIT BRUTO	INTERESES DE DEUDA	DEFICIT NETO	INTERESES DE GASTO PUBLICO
TOTAL	(1)	(2)	(1-2)	(EN %)
1981/83	12,6	7,7	4,9	16,5
84	12,0	4,9	7,1	14,0
85	5,5	5,6	(0,1)	17,1 *
86	2,9	4,1	(1,2)	13,1 *

Proyectado.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Hacienda y Presupuesto.

Este proceso comienza con la estipulación estatal de seguros de cambio, luego la emisión de bonos y termina con las propuestas de capitalización del gobierno radical, movilizando un traspaso de obligaciones externas de los grupos económicos trasnacionales al Estado. Solo por el mecanismo de seguros de cambio, el Banco Central transfirió subsidios al sector privado por un monto de 2.725 millones de dólares en el período 1981-83²³. El 77% de la deuda externa privada pertenece a los grupos económicos nacionales y trasnacionales, lo que da una acabada idea del destino de estos subsidios.

Hasta aquí hemos intentado vincular la estructura cualitativa del gasto total y su articulación con los imperativos del proceso de acumulación del nuevo bloque de poder económico.

La ofensiva privatizadora forma parte de una redefinición de la relación entre Estado y el proceso de acumulación de este bloque y el elemento central de esta estrategia es el control de los sectores económicos vinculados al mercado internacional, únicos sectores visualizados como dinámicos en el largo plazo.

1.4.2. Ingresos fiscales, financiamiento del déficit y sectores sociales.

La característica más importante del sistema fiscal del Estado argentino es la acentuada asimetría entre las clases y fracciones de clases destinatarias del gasto fiscal y los que deben soportar su financiamiento a través de la recaudación impositiva, tarifas y al financiamiento del déficit.

Esta fuerte asimetría es el fundamento de la crisis fiscal o presupuestaria del Estado argentino, asimetría que impide toda legitimación de la acción estatal en la medida que los beneficios de esta acción recaen en mayor parte sobre el bloque social dominante y los costos en las fracciones sociales populares.

En la sección anterior, vimos las distintas articulaciones entre gasto público y el proceso de acumulación del nuevo bloque de poder económico a través de excedente y subsidios. A estos mecanismos, hay que agregarlos mecanismos indirectos de transferencia de beneficios -no monetizables- como el siguiente: "...los gastos en inversiones de infraestructura económica y social como así mismo los gastos corrientes constituyen economías externas y beneficios al resto de la comunidad..."²⁴. El resto de la comunidad son sectores sociales específicos y bien delimitados.

Es bien conocida por todos la regresividad del sistema impositivo argentino. Según datos de la Secretaría de Hacienda, los impuestos indirectos representan algo más del 60% de la recaudación total, el resto corresponde a proporciones variables según los años considerados a impuestos directos y comercio exterior. Las comparaciones internacionales son aún más elocuentes: en 1984, el impuesto a las ganancias representan el 0,5% del PBI en Argentina

1,1% en Haití, 3,1% en Brasil, 5,7% en México, 9,5% en Italia, 10,5% en Japón y 14,9% en EE.UU.²⁵.

A esta situación, hay que agregarle que la evasión impositiva se suma como un mecanismo adicional de regresividad, ya que los impuestos indirectos son mucho menos evadibles que los directos. La proporción entre los contribuyentes que pagan el impuesto a las ganancias y los inscriptos es del 3,5% mientras que en el caso del impuesto al valor agregado es del 22,1%²⁶. La reforma impositiva establecida por la dictadura militar acentuaron aún más esta regresividad: la primera fue el establecimiento de impuestos indirecto a las ventas de las empresas públicas, lo que implicó una traslación impositiva al sistema tarifario de estas empresas a partir de 1978. Véase la significatividad económica de esta reforma impositiva en el Cuadro N°.5.

(Obliviamente este tipo de imposición no es evadible. La segunda reforma, fue el reconocimiento de quebrantos pasados en la liquidación del impuesto a las ganancias, la que benefició a las grandes empresas.

Las reformas impositivas que acompañan al plan austral en sus diferentes etapas, atenuaron esta regresividad impositiva en un contexto de acentuación de la regresividad general en la distribución de ingresos.

CUADRO N°.5
IMPACTO IMPOSITIVO SOBRE LAS TARIFAS

	1978	79	80	81	82	83	84
Impuestos, tasas y contribuciones como % de los ingresos por venta de las 12 empresas de la SIGEP	3,9	9,3	8,6	6,9	12,2	11,2	5,8

fuente: SIGEP (Sindicatura General de Empresas Públicas) 1985.

CUADRO N°.6

FINANCIAMIENTO DEL GASTO ESTATAL

	70	75	80	81	82	83	84	85	86*
Recursos tributarios como % del PBI	19,4	13,6	23,3	20,4	18,7	18,7	18,1	22,0	22,9
Emisión monetaria como % del déficit	50,5	63,0	46,6	37,3	31,8	91,7	45,3	39,0	0

* Presupuestado.
Fuente: Presupuesto 1987.

Si analizamos la erosión de los ingresos fiscales, pueden señalarse diversas causas. Estas son la caída de la renta agropecuaria como fuente de retenciones debido a la caída de los precios internacionales, la disminución de los ingresos del sistema de seguridad social²⁷ -debido a la eliminación de los aportes patronales del 15% de la masa salarial, esta fue restituida por el gobierno radical pero nunca superó el 8%-, por último, la inflación como mecanismo de licuación de la base imponible.

Con respecto a la primer causa, la caída de la renta agropecuaria responde no solo a la baja de los precios internacionales, sino que también es resultado de la inflexibilidad a la baja de los costos agropecuarios. Una imposición a la propiedad de la tierra (en cualquiera de sus versiones: a la renta potencial o a la tierra libre de mejoras) podría ser un instrumento eficaz para incrementar la productividad agropecuaria e incrementar la renta agropecuaria.

Con respecto a la inflación como mecanismo de erosión de los ingresos impositivos, esta opera de manera inversa a las tesis liberales. Es la inflación la que licúa los ingresos impositivos e incrementa el déficit fiscal. Los altos déficits presupuestarios de los años 1974 (14%) y los producidos a partir de 1981 (14,1% en 1982, 15,7% en 1983 y 12,0% en 1984) son explicados principalmente por las explosiones inflacionarias de esos años. (Ver Cuadro N°.1 y 6).

Los déficits posteriores a 1981 también son explicados por el peso de los intereses de la deuda como vimos en la sección anterior.

La emisión monetaria como elemento preponderante en el financiamiento del déficit fiscal -por lo tanto del gasto-, opera posteriormente a la erosión de los ingresos finales por las explosiones inflacionarias.

Es de destacar que en un contexto expansivo, la emisión es un mecanismo de financiamiento genuino (no inflacionario) del gasto público.

Por otro lado, el ajuste inflacionario de los desequilibrios fiscales potencia la regresividad del sistema impositivo.

Finalmente, incluimos al sistema de promoción industrial como un factor de vinculación entre la acción estatal y la consolidación económica del emergente bloque del poder económico. Lo incluimos en los determinantes de los ingresos públicos, ya que son una disminución implícita de la recaudación impositiva que se regula mediante los correspondientes cupos presupuestarios.

El sistema de promoción industrial argentino está claramente sesgado hacia la potenciación del proceso centralizado -concentrador de la estructura productiva, sobre el total de inversión promocionada, un 42% corresponde a los grupos económicos, un 20,3% a la asociación de empresas transnacionales con grupos económicos, un 7,7% a asociación de empresas transnacionales a empresas independientes²⁸. Obviamente la mayor parte de los proyectos promocionados son los de mayor monto de inversión.

1.8. El estado de un problema

La reformulación "modernizadora" del Estado, parte de considerar a la relación de fuerzas sociales como "heredada" de la dictadura militar como

irreversible y a la integración del actual reordenamiento internacional como inapelable.

Proyectos tales como la descentralización, responden a un tipo definido de estrategias: la segmentación del aparato estatal (incluidas las empresas) para una mayor articulación con los intereses y necesidades del bloque oligárquico. Descentralización e internacionalización forman parte de una estrategia de poder concreta²⁹. La convergencia entre políticas descentralizadoras y políticas privatizadoras, habla a las claras de este proyecto.

La crítica a este programa debe contraponer una descentralización que tienda a revertir las asimetrías sociales del sistema estatal mencionado en la sección 4.2. y que articule el accionar estatal con las iniciativas sociales de los sectores sociales no oligárquicos.

El marco sería entonces el de una política de activación social de los sectores sociales excluidos del actual esquema de acumulación; esta política tendería a revertir la actual relación de fuerzas sociales.

Para la realización de estos objetivos, la tarea es eminentemente política; implica la organización de las franjas populares de la sociedad y su potenciación política, en función de permear a las relaciones estatales en el actual contexto democrático. De esta manera podría lograrse una disminución -o al menos una limitación- en la compleja trama que vincula a los requerimientos del bloque hegemónico con la reorganización del aparato estatal³⁰.

Finalmente, pensamos que es ilusorio cualquier proyecto popular³¹, si no se produce una desarticulación de las condiciones internacionales.

La actual crisis internacional impone un reordenamiento mundial que resta todo margen para un programa transformador (restricción financiera, nueva división internacional del trabajo, etc.). En este sentido, las condiciones de

de un ordenamiento internacional que favorezca un orden social que rechace la hegemonía del nuevo bloque de poder, están dadas por un "momento" previo al reordenamiento internacional.

La constitución del bloque de poder económico está fundada en una estructura internacional que hay que alterar.

2. LAS CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION REGIONAL EN UN PROCESO DESINDUSTRIALIZADOR: EL ROL DE LA PROMOCION INDUSTRIAL.

2.1. La promoción industrial a partir de la década del setenta.

Uno de los instrumentos fundamentales que ha tenido el Estado para modelar la organización productiva en el territorio han sido los sistemas de promoción industrial.

Estas políticas estatales de asignación de la actividad industrial han influido en las decisiones de localización a partir de diferenciar tasas de ganancias por medio del sistema regional argentino. Estos subsidios a la tasa de ganancia han constituido un mecanismo que acentuó el proceso de centralización del poder económico desatado a partir de 1976.

Al hacer un rápido repaso histórico, llama la atención que previo a la experiencia de la dictadura militar, existía una profusa red de incentivos fiscales de tipo regional para la industria que no fueron utilizados con la intensidad vista con posterioridad. Los antecedentes legales pueden remontarse a la década de '40.

Justamente, a partir de los cambios estructurales implantados con el desarrollo de la crisis argentina, comienzan a manifestarse una serie de condiciones que llevaron a una utilización intensiva de los regímenes de desgravación implícitos en la promoción industrial.

Estos cambios se manifiestan conjunta y simultáneamente en la composición del bloque de poder económico que alteró sustancialmente la relación de fuerzas en la sociedad argentina, y en modificaciones significativas en la modalidad de acumulación de las fracciones de clase que componen el mencionado bloque.

El cambio más funcional en este sentido es el de una acentuada articulación entre las funciones y regulaciones estatales y los imperativos de funcionamiento de ciertas fracciones. Entre este cómputo de articulaciones, cabe destacar el rol que cumplió el sistema de incentivos fiscales que modelaron una nueva configuración regional de localizaciones manufactureras, induciendo a una desconcentración relativa del aparato industrial, que redimensionó la división internacional del trabajo.

Otros de los cambios significativos que permitieron un mayor "uso" de la promoción industrial por parte de las empresas, han sido los tecnológicos. Estos, como lo explicamos más adelante, indujeron a una mayor flexibilización en la relación entre las implantaciones industriales y el mercado de trabajo, brindando una mayor libertad empresaria en la elección de la localización industrial. Vale la pena decir que lo que en la década del sesenta aparecía como una desventaja para la localización, en el contexto actual puede actuar como una ventaja. Un ejemplo de esto último es la decisión de instalar plantas en regiones de escasa experiencia industrial previo.

En las secciones que siguen, analizaremos el contexto regional en el que se gestó la desconcentración regional del aparato industrial y su vinculación con los objetivos de la política regional, los cambios estructurales en el seno de la industria y las características impositivas del sistema de incentivos. La combinación de estas condiciones implicaron una modalidad específica que requirió procesos de industrialización con procesos muy intensos de desconcentración industrial.

3.1. El sector industrial y el contexto regional

Habitualmente, los regímenes de promoción industrial tienen como objetivo compensar un difuso desequilibrio o desigualdad regional, sin establecer los puntos referenciales de la igualdad o equilibrio. Pero aún, si habitualmente consideramos a la paridad de los ingresos regionales per cápita

como indicador de equilibrio, las desigualdades sociales emergentes pueden ser crecientes al igual que la desestructuración económica intraregional³².

CUADRO N°.7

ESTRUCTURA INTERREGIONAL RELATIVA
DE LOS PBG PER CAPITA

REGIONES	TOTAL		INDUSTRIA		PARTICIPACION SECTOR INDUSTRIA EN EL PBG TOTAL	
	(1970)	(1980)	(1970)	(1980)	(1970)	(1980)
	TOTAL DEL PAIS=100				%	
NOA	56,3	68,4	30,9	41,1	17,0	18,0
NEA	47,4	53,7	23,4	27,4	15,3	15,3
CENTRO	73,5	83,4	55,2	63,5	23,3	22,7
CUYO	87,4	87,5	67,5	77,5	24,0	26,5
PAMPEANA	117,7	112,7	134,2	131,5	35,4	34,9
COMAHUE	99,0	110,0	24,9	27,0	7,8	7,3
PATAGONIA	145,8	187,2	38,7	85,6	8,2	13,7
					31,0	29,9 ⁽¹⁾

(1) Total del país.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CFI.

Si observamos la evolución de estos indicadores entre 1970 y 1980, (ver Cuadro N°.7), aparece efectivamente una tendencia a la igualación de los PIB (Producto Bruto) regionales, que el desvío regional promedio con respecto a la media nacional no la registra debido a la alta incidencia de la explotación petrolera en la Patagonia. Pero si tomamos este mismo indicador para el sector

industrial puede observarse que las diferencias promedio se redujeron en 12 puntos. Vale decir que el sector industrial fue un factor importante en la tendencia a la igualación de los PB regionales, sector cuyo proceso de localización estuvo altamente influenciado por los regímenes de promoción.

En este sentido cabe destacar que a esta reducción de 12 puntos entre las regiones le correspondió a nivel nacional una reducción de aproximadamente 20 puntos en la participación de los asalariados en la distribución del ingreso.

Vale decir que la evaluación de un instrumento como los regímenes de promoción industrial debe estar contextualizada en el marco global de los procesos económicos inducidos por la política económica. De esta forma podrá visualizarse el proceso de desconcentración industrial como un componente más de la redefinición del patrón de acumulación.

Ha de destacarse que la tendencia a la desconcentración espacial de la industria es un proceso que en la actualidad se da en diversos países y que debe ser explicado por las nuevas condiciones tecnológicas que alteran las modalidades de localización industrial y por el desplazamiento de ramas influenciadas por ramas dinámicas³³.

Uno de los aspectos más importantes del llamado proceso de industrialización en Argentina fue el incremento de la centralización del aparato industrial en un número limitado de grupos económicos nacionales y extranjeros, que implicó que el 63,2% de la producción industrial se concentrara en este tipo de empresas (año 1980), desplazando de la escena económica a las empresas nacionales independientes³⁵. Los rasgos más importantes de este proceso que acompañó a la mencionada centralización del capital industrial son (ver Cuadro N°.8):

- Baja del volumen físico de la producción industrial en un 10%.
- Baja de los obreros ocupados en la producción industrial en un tercio.
- Suba de la productividad media de la mano de obra industrial.

Baja del costo salarial en un 18,7%.

Desde el punto de vista regional, este proceso desindustrializador-centralizador del capital, implicó una desconcentración relativa de la actividad industrial que provocó que del 27% (1974) en la participación en el empleo industrial de las regiones no industrializadas pasara al 35% en 1985, según los Censos Nacionales Económicos.

CUADRO Nº 8

EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO Y DE LA OCUPACION INDUSTRIAL SEGUN TIPO DE BIEN (1973 - 1983)

TIPO DE BIEN	1973				1983				VARIACION ANUAL DEL VALOR AGREGADO 1973-1983	VARIACION ANUAL DE LA OCUPACION 1973-1983	VARIACION ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD 1973-1983
	VALOR AGREGADO	OCUPACION		VALOR AGREGADO	OCUPACION						
/\$/	MILLONES \$ 1970	%	CANTIDAD OBREROS	%	MILLONES \$ 1970	%	CANTIDAD OBREROS	%			
TOTAL	17.260	100,0	329.394	100,0	15.987	100,0	215.966	100,0	-0,76	-4,13	+3,5
BCND	5.076	29,4	111.626	33,9	4.587	28,7	73.407	34,1	-1,01	-4,10	+3,2
BI	7.827	45,3	127.026	38,6	8.584	53,8	92.884	43,0	+0,94	+3,08	+4,1
BCD	2.823	16,4	47.463	14,4	1.689	10,6	23.174	10,7	-5,01	-6,92	+2,1
BC	1.534	8,9	43.157	13,1	1.107	7,0	26.482	12,3	-3,12	-4,77	+4,7

/\$/ Los tipos de bienes considerados son los bienes de consumo de durable (BCND), bienes intermedios (BI), bienes de consumo durables (BCD) y bienes de capital (BC)

Fuente: "Las empresas multinacionales en la ocupación industrial argentino, 1973-1983". Eduardo M. Basualdo Egdardo Lifeschitz y Emilia Roca, OIT, 1987.

Desde un punto de vista macroeconómico, es de destacar la creciente participación del uso de los incentivos fiscales en el conjunto de la inversión de los sectores empresarios. Si tomamos la relación entre la inversión privada bruta industrial y el monto de la inversión promovida, esta pasa del 9% a principios de la década del '80 al 32% a mediados de la misma década. (Ver Cuadro Nº.9).

EL SECTOR

PARTICIPACION INDUSTRIAL E INVERSION PROMOCIONADA 1980 - 1985 (en porcentaje)

	80	81	82	83	84	85
Inversión beneficiada/ Inversión Privada neta industrial	11,2	20,1	37,4	27,6	85,8	91,0
Inversión beneficiada/ Inversión Privada bruta industrial	9,0	14,1	22,7	14,8	35,6	31,7
Variación anual de la inversión beneficiada	---	6,1	27,4	-43,4	94,0	-19,1
Variación anual de la inversión privada neta	---	-41,1	-31,5	-23,5	-37,5	-23,7
Variación anual de la inversión privada bruta	---	-32,2	-21,1	-13,4	-19,1	-9,0
Inversión Privada bruta industrial/PBI	7,7	5,6	5,0	4,3	3,4	3,2
Inversión beneficiada/PBI	0,7	0,8	1,2	0,6	1,2	1,0

Fuente: Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina.

Pero si consideramos a este mismo indicador con la inversión neta de depreciaciones, la relación va del 11% al 91%, vale decir que en un contexto de depresión en la inversión, la promoción industrial es el medio sobre el que se articula el proceso de acumulación. De cada diez australes de inversión neta, solo uno es subsidiado por dichos regímenes.

Esta desconcentración espacial de la actividad industrial estuvo claramente vinculada al uso de los regímenes de promoción industrial por parte de las fracciones de capital emergentes. En este sentido, los subsidios y posibilidades de evasión fiscal inherentes a dicho sistema de promoción son un elemento importante en la sobrevivencia económica dentro de un contexto macroeconómico desindustrializador. Muchas empresas fueron viables desde la rentabilidad sólo a partir de que se relocalizaron en regiones con altos incentivos fiscales³⁶, lo que implicó que estos regímenes de promoción industrial fueran un instrumento relevante en el proceso general de concentración económica.

Por otro lado, la realidad ha desvirtuado la hipótesis clásica según la cual la centralización-concentración del capital lleva necesariamente a la concentración espacial de la actividad productiva, tal como fue tradicionalmente expuesta³⁷. Esto debido no solo a la influencia de los incentivos fiscales, sino como efecto de los cambios globales en el escenario de la acumulación industrial mencionados en los párrafos precedentes.

En el Cuadro N°.10, puede observarse que las empresas de mayor porte actuaron como los principales agentes del proceso de desconcentración de la actividad industrial. Del total de incremento de los asalariados para el período en cuestión, para Mendoza se explica en un 62% para los estratos Mediano-Grande y Grande, en el Norte es un 68% y en el Sur un 76%. Si consideramos que los cambios en la productividad entre ambos años fueron crecientes para los estratos mayores y decrecientes para los menores (ver Cuadro N°.11), tendremos que la concentración en las empresas de mayor porte -vista desde la producción industrial- se acentúa en las mencionadas regiones.

Finalmente, con el desarrollo de este capítulo comienza a no ser tan sorprendente la constatación de los párrafos anteriores: en estos decimos que en el transcurso de la década del '70 se produjo una tendencia a la equiparación de los productos brutos regionales per cápita, pero que esta tendencia estuvo acompañada por una acentuada distribución regresiva del ingreso. Al analizar los

... a el patrón de acumulación espacial de la actividad industrial, surge... los actores sociales de dicha... y por ende sus características regresivas. En este proceso, la... el apuntalamiento de circuitos de acumulación... con las regiones en las que se localizaron las... implantaciones industriales.

Desindustrialización, concentración del poder económico y... relativa de la actividad industrial, forman parte de la... de las relaciones sociales y económicas de un patrón de acumulación... a partir de la experiencia del Gobierno de la Dictadura...

CUADRO Nº.10

VARIACION DE ASALARIADOS ENTRE 1973 Y 1984
POR REGION SEGUN ESTRATO DE OCUPACION

	MICRO (1)	PEQUEÑO (2)	MEDIANO-CHICO (3)	MEDIANO-GRANDE (5) GRANDE (4)	TOTAL	
Polo						
Metrop.	-779(-3%)	+15.56(+24%)	+23.37(+21%)	+3.92(+2%)	-90.01(-29%)	-47.92(-7%)
Resto Pcia.						
Bs.As.	-1.04(-17%)	+2.21(+25%)	+4.39(+33%)	+4.39(+17%)	2.12(-3%)	+7.80(+75%)
Santa Fe	-1.59(-23%)	+3.16(+31%)	+3.31(+20%)	+6.20(+29%)	-7.28(-14%)	+3.81(+4%)
Córdoba	-852(-18%)	+2.59(+30%)	+4.76(+39%)	+3.04(+18%)	-12.53(-31%)	-2.98(-4%)
Mendoza	-78(-3%)	+1.44(+32%)	+2.04(+32%)	+2.54(+28%)	+3.02(+30%)	+8.97(+28%)
Norte	-256(-5%)	+3.16(+86%)	+7.16(+37%)	+6.08(+37%)	+15.35(+37%)	+31.50(+39%)
Sur	+3(—)	+1.17(+55%)	+2.50(+67%)	+5.43(+89%)	+6.27(+77%)	+15.40(+92%)
Resto	+294(+11%)	+1.97(+58%)	+3.60(+75%)	+4.83(+66%)	+3.17(+34%)	+13.84(+31%)
TOTAL	-4.34(-8%)	+31.28(+28%)	+51.17(+28%)	+36.44(+14%)	+84.12(-16%)	+30.43(+27%)

Fuente: Datos preliminares del Censo Nacional Económico de 1984 y datos finales del Censo Nacional Económico de 1973. Elaboración: Beccaría y Yoguel (1987b)

- Notas: (1) Tamaño medio inferior a 6 ocupados
(2) Tamaño medio entre 6 y 15 ocupados
(3) Tamaño medio entre 16 y 50 ocupados
(4) Tamaño medio entre 51 y 200 ocupados
(5) Tamaño medio de más de 200 ocupados

PRODUCTIVIDAD MEDIA RELATIVA

	MICRO (1)	PEQUEÑO (2)	MEDIANO-CHICO (3)	MEDIANO-GRANDE (5) GRANDE (4)	TOTAL	
Polo						
Metrop.	12	56	76	102	144	100
Resto Pcia.						
Bs.As.	25	39	58	102	169	100

Fuente: Censos Nacionales Económicos 1973 y 1984.

En realidad, la desindustrialización con desconcentración industrial es la posición que tomó la formación de un nuevo bloque de poder económico en la Argentina, donde el criterio fue el subsidio a la tasa de ganancia de estos sectores empresarios³⁸.

La promoción industrial: interacciones entre el sistema fiscal, el sistema tributario y la tasa de ganancia industrial.

Una de las características más importantes del sistema de promoción industrial en Argentina ha sido la expansión desarticulada de mecanismos de privilegios en casi la totalidad del territorio nacional, con la sola excepción de la Capital Federal.

Inicialmente, sólo tenían estas ventajas áreas limitadas como Tierra del Fuego y Tucumán, pero con el "Decreto 261" se distribuyó entre un conjunto de provincias un sistema de incentivos de distinta graduación, donde se destacan por sus amplias ventajas, las provincias con regímenes especiales como Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego. Este sistema de promoción fiscal de base regional, es complementario de otro conjunto de incentivos de base sectorial y de fomento a las exportaciones.

Si observamos el Cuadro N°.12, llama la atención el crecimiento exponencial en la participación de las provincias con regímenes especiales, de 36 millones de australes de costo fiscal en 1982 pasan a 550 millones en 1986 destacándose el importante crecimiento de la provincia de San Luis.

Tomando como indicador el monto de inversión promovida, si bien esta concentración en el uso de incentivos fiscales se atenúa, no dejó de ser significativa la alta participación de estos regímenes especiales (ver Cuadro N°.13) en el uso global del sistema nacional de promoción industrial.

CUADRO No.12

**COSTO FISCAL DEL SISTEMA DE INCENTIVOS FISCALES
1982 - 1986**

	1982	1983	1984	1985	1986
(En millones de australes de diciembre de 1985)					
TOTAL	488,3	525,4	627,0	799,7	1.048,5
Promoción Industrial	175,1	379,9	459,8	739,6	920,3
Gobierno Nacional	(140,0)	(314,8)	(298,9)	(378,1)	(370,2)
Gov. Provinciales	(36,0)	(65,1)	(160,9)	(361,5)	(550,1)
Catamarca	/--/	/1,2/	/4,1/	/33,0/	/54,7/
La Rioja	/16,2/	/33,4/	/47,2/	/59,1/	/72,7/
San Juan	/--/	/--/	/2,8/	/24,4/	/59,3/
San Luis	/--/	/4,3/	/48,3/	/186,0/	/304,8/
T. del Fuego	/19,7/	/26,2/	/58,5/	/59,0/	/58,6/
Fomento de Export.	287,1	82,2	114,7	31,7	81,5
Reembolsos	(279,4)	(78,5)	(9,4)	(16,0)	(3,7)
Drawback	(1,8)	(2,3)	(1,6)	(1,6)	(25,3)
Otros	(5,9)	(1,4)	(23,7)	(14,1)	(52,5)
Otros incentivos	26,1	63,3	52,5	28,4	46,7

Fuente: Secretaría de Hacienda y CEPAL.

**DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA INVERSION PROMOVIDA
(en por ciento)**

DISTRIBUCION INVERSION PROMOVIDA ACUMULADA PERIODO 1980-85	
Capital Federal	---
Buenos Aires	---
Catamarca	14,1
Cordoba	4,1
Corrientes	2,9
Chaco	1,2
Chubut	1,5
Entre Rios	4,3
Formosa	0,6
Jujuy	0,2
La Pampa	2,2
La Rioja	1,3
Mendoza	1,9
Misiones	1,2
Neuquen	31,6
Rio Negro	1,8
Salta	0,4
San Juan	0,1
San Luis	1,6
Santa Cruz	12,6
Santa Fe	0,2
Santiago del Estero	1,4
Tierra del Fuego	0,1
Tucuman	5,1
	9,6
TOTAL	100,0

Fuente: Consejo Federal de Inversiones y Secretaría de Desarrollo Industrial.

En este sentido, si bien la casi totalidad del territorio nacional es pasible de desgravaciones impositivas, éstas tienen una alta significación en un número limitado de áreas, pasando a ser la explicación fiscal uno de los factores principales en la organización espacial del sector industrial.

Esta combinación notable entre el sector industrial y el sistema fiscal ha implicado interacciones específicas entre este último sistema y las distintas áreas que componen el sistema regional argentino, conformando un esquema de implantaciones industriales de escasa integración regional. Escasa integración fomentada por la misma organización del esquema de desgravaciones impositivas a las que las empresas se acogieron. En el Cuadro N°.14, pueden observarse como los máximos índices de subsidio por valor agregado corresponden a los menores niveles de agregación de los proyectos, siendo estos diferenciales mucho más importantes que los diferenciales en la intensidad de uso del capital para la explicación del subsidio efectivo.

CUADRO N°.14

SUBSIDIO EFECTIVO PARA DISTINTOS NIVELES DE INTEGRACION PRODUCTIVA Y DE INTENSIDAD DE CAPITAL¹
(Subsidio por unidad de valor agregado)

NIVEL DE INTENSIDAD EN EL USO DEL CAPITAL ²	NIVEL DE AGREGACION DEL PROYECTO ³						
	0,03	0,05	0,10	0,30	0,42 ⁴	0,60	0,80
0,10	5,26	3,20	1,62	0,58	0,43	0,32	0,25
0,30	5,37	3,29	1,73	0,69	0,54	0,43	0,37
0,50	5,49	3,41	1,85	0,81	0,65	0,55	0,48
0,68 ⁴	5,59	3,51	1,95	0,91	0,76 ⁴	0,65	0,58
0,80	5,66	3,58	2,02	0,98	0,83	0,72	0,65

Fuente: Argentina: Incentivos Fiscales para el Fomento del Desarrollo. F.M. 1986. Departamento de Finanzas Públicas.

(Continuación Cuadro N°.14.)

- Se toma como referencia al régimen aplicable a Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.
- Remuneración bruta del capital/Valor agregado.
- Valor agregado/Valor de la producción.
- Valores medios del sector industrial según el Censo Económico de 1974.

Siguiendo el análisis de los párrafos anteriores podemos decir que el régimen de promoción industrial argentino difunde un entramado de subsidios a través del sistema fiscal que diferencia a los distintos espacios regionales, alterando significativamente la tasa de ganancia de las empresas de acuerdo a distintas alternativas en la localización de sus implantaciones industriales.

Pero de esta vinculación entre la tasa de ganancia industrial, el sistema fiscal y el sistema regional, resulta una modalidad específica de inserción del sector industrial en las distintas regiones. La red de subsidios a través del sistema impositivo incide en la tasa de ganancia industriales a partir de bajos niveles de integración sectorial en los proyectos, lo que implicó reducidos efectos multiplicadores intrarregionales y una mayor restricción a la entrada en dicho regímenes del empresariado local. A su vez delimita el marco de incorporación tecnológica, ya que los distintos componentes del esquema de desgravación impositiva tienden a fomentar tecnologías definidas a fin de maximizar la recepción del subsidio. Como veremos en la próxima sección, uno de los rasgos fundamentales de este tipo de tecnologías es la de intensificar el uso del capital, reduciendo el efecto empleo por una alta relación empleo generado/inversión promovida.

3.4. Los Incentivos fiscales: impacto sobre los mercados de trabajo regionales y las industriales locales.

Uno de los aspectos a destacar en la trama de subsidios efectivos a través del territorio, es el impacto que tienen las exenciones al Impuesto al Valor Agregado en el conjunto de las inversiones. Como puede observarse en el Cuadro N°.15, en las provincias con mayor subsidio efectivo (provincias con regímenes especiales, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río

Negro y Formosa) el IVA representa aproximadamente la mitad del subsidio efectivo por valor agregado. En los restantes regímenes el subsidio se concentra en beneficiosa a los inversores y el impuesto a las ganancias.

CUADRO Nº.15

SUBSIDIO EFECTIVO DEL SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIALES PARTICIPACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE CADA IMPUESTO EN EL SUBSIDIO EFECTIVO¹

JURISDICCION Y REGIMEN DE BENEFICIOS	EXENCION DE DER. DE IMPORT. E IVA SOBRE BIENES DE CAPITAL	BENEFICIO A INVERSORES	IMPUESTO A LAS GANANCIAS	IMPUESTO SOBRE LOS CAPITALES	IVA	TOTAL
(Subsidio efectivo por unidad de valor agregado)						
-Tierra del Fuego (19640 y 2332/83)	0,2105 ³	0,1549	0,1771	0,0322	0,4286	1,0033
-Santa Cruz (2332/83)	0,0261	0,1793	0,1293	0,0316	0,4071	0,7734
-Provincias y Regímenes especiales (22021)	0,0293	0,1777	0,1541	0,0280	0,3729	0,7620
-Chubut (2332/83)	0,0261	0,1793	0,1240	0,0296	0,3814	0,7404
-Neuquén y Río Negro (2332/83)	0,0261	0,1793	0,1187	0,0274	0,3557	0,7072
-Formosa (575/74)	0,0202	0,1823	0,1453	0,0264	0,3086	0,6828
-Grupo A régimen (261/85) ^{4,5}	0,0308	0,1062	0,1027	0,0248	0,0954	0,3599
-Grupo B régimen (261/85) ^{4,6}	0,0308	0,1062	0,0815	0,0196	0,0954	0,3335
-Buenos Aires (261/85) ⁴	0,0308	0,1062	0,0638	0,0155	0,0486	0,2649
(En por ciento)						
-Tierra del Fuego (19640 y 2332/83)	20,98 ³	15,44	17,65	3,21	42,72	100,00
-Santa Cruz (2332/83)	3,37	25,18	16,72	4,09	52,64	100,00
-Provincias y Regímenes especiales (22021) ³	3,85	23,32	20,22	3,67	48,94	100,00
-Chubut (2332/83)	3,53	24,22	16,73	3,99	51,51	100,00
-Neuquén y Río Negro (2332/83)	3,69	25,35	16,70	3,07	50,31	100,00
-Formosa (575/74)	2,96	26,70	21,20	3,86	45,20	100,00
-Grupo A régimen (261/85) ^{4,5}	8,56	29,51	20,54	6,80	26,51	100,00
-Grupo B régimen (261/85) ^{4,6}	9,24	31,04	24,44	5,07	20,11	100,00
-Buenos Aires (261/85) ⁴	11,63	40,09	24,00	3,09	10,65	100,00

Fuente: Argentina, Incentivos Fiscales para el Fomento del Desarrollo. F.M.I. 1986. Departamento de Finanzas Públicas.

(Continuación Cuadro Nº.15.)

¹ Valores calculados para el sector industrial promedio según el Censo de 1974. Esto supone una relación valor agregado/valor de la producción igual a 0,42 y una relación remuneración bruta del capital/Valor agregado igual a 0,68. El subsidio efectivo se define como la diferencia entre el valor presente del proyecto después y antes del sistema de incentivos sobre el valor presente del valor agregado por el proyecto. Los parámetros utilizados son: p=0,15; a=0,33; tg=0,33; tc=0,015; ty=0,18; t=0,16; =0,067; =(25; b=1,0; 6; 0,55; 0), según régimen; =0,42 para la media y variable según sectores; =0,68 para la media y variable según sectores.

² Incluye la exención de los derechos de importación sobre los insumos procedentes del extranjero y un reembolso del 5 por ciento sobre los insumos procedentes del Territorio Continental. Se supone que un 60 por ciento de los insumos proceden del Territorio Continental y un 40 por ciento restante son importados. El arancel medio para los insumos importados se supone del 20 por ciento.

³ Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. La Ley 22021 es aplicable únicamente a La Rioja. Para Catamarca y San Luis se aplica la Ley 22702 y para San Juan la 22973. Sin embargo, a efectos del sistema de incentivos, las tres leyes son iguales.

⁴ Todos los proyectos aprobados por el régimen (261/85) pueden acceder a un determinado porcentaje del resto de los beneficios de proyectos comparables bajo las leyes 22021, 22702 y 22973, o los decretos 2332/83 y 2333/83.

⁵ Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

⁶ Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

INCENTIVOS FISCALES
MINISTERIO DE ECONOMIA
BIBLIOTECA

Obviamente, en Tierra del Fuego, tiene una alta ponderación la exención de los derechos de importación, que es el principal factor de atracción sobre el que se asentó la industria de la isla.

Este esquema de subsidios implica un claro sesgo en las ramas industriales promovidas, de éstas últimas las más beneficiadas son las metálicas básicas, de fabricación de sustancias químicas y de productos químicos y derivados del petróleo y carbón, productos alimenticios y textiles. Este sesgo en las ramas industriales se puede constatar en casi todos los regímenes de base regional, lo que implica una reducida correspondencia con las diferencias regionales en las bases económicas. Vale decir que en la promoción industrial de base regional, aparecen con mucho más peso las ramas que las regiones como criterios de diseño de estos regímenes. Desde la estructura de desgravaciones también se puede inferir el perfil de capital intensivo de los proyectos que tienden a maximizar la masas de subsidio. Del Cuadro N°.16 se desprende la fuerte incidencia de la reducción en el uso del capital en contraposición con el impacto sobre los costos del uso del trabajo. En todos los casos, el cambio porcentual de los costos del uso del capital es de dos y media a cinco veces y media al de uso del trabajo. En este sentido, existe una fuerte heterogeneidad de esta proporción en los distintos regímenes de que se trate; los que más inducen al uso intensivo del capital son los de Buenos Aires, Formosa, Tierra del Fuego y las provincias con regímenes especiales y las que más inducen al uso del trabajo son las provincias del sur, a excepción de Tierra del Fuego. Este sesgo de capital intensivo presente en la estructura de incentivos, actúa como un obstáculo de primer orden en relación con cualquier estrategia que tienda a mitigar los fenómenos de desempleo y subempleo generalizados por la crisis.

Estas características inducidas por los regímenes de promoción industrial, han provocado la irrupción de grandes agentes extrarregionales en las áreas promovidas, que por lo general han tenido una escasa experiencia histórica en cuanto a la difusión de relaciones sociales inherentes a la industrialización. Una

consecuencia de ello es una profunda alteración en la relación de fuerzas locales y una mayor centralización de las etapas de apropiación y asignación del excedente generado, pese a la mayor desconcentración relativa de la etapa de generación del excedente. De esta forma, crecen las filtraciones del proceso de acumulación regional hacia afuera, debilitándose las posibilidades de reinversión dentro de las regiones. Entonces, las industrias promovida en estas regiones son solo un segmento de un proceso fabril que obedece a una racionalidad muy alejada de las necesidades sociales y económicas de estas áreas³⁹.

Otra de las implicancias regionales de la promoción industrial ha sido su impacto en los mercados de trabajo locales. Es de destacar el escaso efecto de arrastre sobre los otros sectores no industriales en cuanto a la generación de empleo.

Según el Censo Nacional de 1985, las áreas industriales tradicionales (Capital Federal y Gran Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) tuvieron una tasa anual de caída en el empleo industrial de un 2% acompañada de un crecimiento anual del 1,4% en el empleo en Comercio y Servicios entre 1974 y 1983. Pero en el caso de las provincias fuertemente promovidas (Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego), un crecimiento anual del 7,3% en el empleo industrial se contrapone a un crecimiento anual de solo el 1% en el empleo en Comercio y Servicios.

El impacto que han tenido los regímenes de promoción en la generación de empleo puede verse claramente en el Cuadro N°.17. De la participación del empleo promovido en el incremento del empleo industrial puede inferirse, a partir de las participaciones mayores al 100% en varias provincias, que la industrialización promovidas se superpuso con un proceso de desindustrialización de empresas de origen regional. Si bien esta inferencia estadística puede ser aventurada, puede considerarse a esta hipótesis como válida para corroborar en investigaciones más pormenorizadas.

CUADRO Nº.16

EFFECTO DEL SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIALES SOBRE EL COSTO RELATIVO DE LOS FACTORES CAPITAL Y TRABAJO

Jurisdiccion Y Regimen De Beneficios ²	Cambio Porcentual Del Costo De Uso Del Capital ¹	Cambio Porcentual Del Costo De Uso Del Trabajo ²	1 --- 2
Tierra del Fuego (19640 y 2332/83)	-69,47	-15,25	4,61
Provincias regímenes especiales (22021) ³	-60,66	-13,40	4,50
Formosa (575/74)	-58,29	-11,47	5,00
Santa Cruz (2332/83)	-57,17	-22,12	2,60
Grupo A Régimen (261/85) ⁴⁻⁵	-56,60	-20,27	2,80
Grupo B Régimen (261/85) ⁴⁻⁶	-55,96	-18,31	3,00
Buenos Aires (261/85) ⁴	-33,83	-6,12	5,5

Fuente: Argentina: Incentivos Fiscales para el Fomento del Desarrollo. F.M.I. 1986. Departamento de Finanzas Públicas.

- 1 Se toma como referencia al régimen aplicable a Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.
- 2 Remuneración bruta del capital/Valor agregado.
- 3 Valor agregado/Valor de la producción.
- 4 Valores medios del sector industrial según el Censo Económico de 1974.

CUADRO Nº.17

CONTRIBUCION DEL SISTEMA DE INCENTIVOS AL EMPLEO INDUSTRIAL

JURISDICCION	(1)	A (2)	(3)-(2)-(-1)	B (4)	C (5)-(4)/(2)	D (6)-(4)/(3)
Capital Federal	338.683	228.854	-109.829	---	---	---
Buenos Aires	680.718	597.044	-83.674	1.123	1,9	---
Catamarca	2.052	4.100	2.048	3.147 ²	76,8	153,7
Córdoba	132.249	100.182	-32.067	2.593	2,6	---
Corrientes	9.580	10.931	1.351	2.426	22,2	179,6
Chaco	15.737	19.691	3.954	2.323	11,8	58,8
Chubut	10.329	13.844	3.515	7.708	55,7	219,3
Entre Ríos	23.673	26.186	2.513	2.236	8,5	89,0
Formosa	4.116	5.136	1.020	521	10,1	51,1
Jujuy	15.120	17.744	2.624	628	3,7	25,1
La Pampa	4.388	5.408	1.020	1.666	30,8	163,3
La Rioja	1.848	5.999	4.151	4.937 ²	82,3	118,9
Mendoza	44.721	58.181	13.460	985	1,7	7,3
Misiones	16.273	30.539	14.266	1.845	6,0	12,9
Neuquén	2.693	5.401	2.708	1.354	25,1	50,0
Río Negro	9.133	10.938	1.805	573	5,2	31,7
Salta	12.992	12.707	-285	681	5,4	---
San Juan	8.451	11.855	3.404	1.290 ²	10,9	37,9
San Luis	4.680	10.116	5.436	10.826 ²	107,0	199,2
Santa Cruz	1.481	1.379	-102	252	18,3	---
Santa Fe	145.596	136.483	-9.113	1.945	1,4	---
Sgo. del Estero	6.836	7.487	651	513	8,7	78,8
Tucumán	42.291	33.035	-9.256	2.682	8,1	---
Tierra del Fuego	581	6.279	5.698	6.213 ²	98,9	109,0
TOTAL	1.525.221	1.359.519	-165.702	58.497	4,3	---
TOTAL SIN CAPITAL FEDERAL	1.186.583	1.130.665	-55.918	58.497	5,2	---

Fuente: Censo Económico 1985, Secretaría de Desarrollo Industrial y Gobiernos Provinciales.

A: Numero de Empleados

B: Empleo generado por proyectos promovidos hasta abril del 85¹

C: Participación del empleo promovido en el empleo total a abril del 85 (%)

D: Participación del empleo promovido en el incremento del empleo

- 1 De los proyectos cuya autoridad de aplicación es la SDI se incluye el empleo de los proyectos o fases de proyectos puestos en marcha. Se supone que cada fase de proyecto ocupa una parte igual del empleo total generado por el proyecto en cuestión. El empleo generado de enero a abril de 1985 se estima como una tercera parte del total para 1985.
- 2 Incluye empleo de proyectos beneficiados por regímenes promocionales especiales. El empleo generado de enero a abril de 1985 se estima como una tercera parte del total para 1985.

2.5 El sistema fiscal y las regiones en un contexto de crisis.

El régimen de promoción industrial se ha ubicado como un eje importante de contradicción entre los grupos económicos de origen nacional y los organismos internacionales, bancos acreedores y empresas transnacionales; de hecho, estos regímenes fueron uno de los mecanismos estatales que coayudaron a la consolidación de los primeros -las empresas transnacionales hicieron un escaso uso de la promoción industrial-. El reclamo de los centros internacionales se funda en que al estatizarse la deuda externa, el sector público debe garantizar los servicios de la deuda; y la promoción industrial es una filtración permanente de los recursos estatales⁴⁰ que impide liberar recursos para realizar las remesas.

Como lo señalamos en secciones anteriores, en un marco de inversión global estancada, los grupos de poder económico invirtieron de una manera particular: a través de la red de incentivos y con un escaso aporte de capital propio.

Vale la pena subrayar que las ramas industriales que más se acogieron a la promoción industrial son las más concentradas. En este sentido, la centralización del capital genera una concentración sectorial, aún cuando desde el punto de vista de la distribución regional de las actividades manufactureras se produce una relativa desconcentración.

Por ende, los regímenes de promoción industrial inducen a consolidar cambios ya instalados en el seno de la economía y la sociedad. Estos cambios que ya hemos señalado, son los que devienen con el desarrollo de la crisis en Argentina y que implica una reformulación de la modalidad de acumulación de las fracciones de capital hegemónico. La tasa de ganancia de dichas fracciones de capital se convierte entonces en relevante en la "racionalidad" de los incentivos fiscales y las regiones se ubican como requerimientos de un proceso de acumulación mucho más vasto desde el punto de vista espacial, lo que deriva en la poca articulación regional de las nuevas implantaciones industriales.

Por último, es de destacar que una de las implicancias regionales más importantes de dichos regímenes es que por un lado introduce a grandes agentes económicos extraregionales, y por otro, el atractivo locacional está basado en que no se generalice el proceso de industrialización de manera que no se alteren significativamente las características de los mercados de trabajo locales en los que se insertan las nuevas localizaciones.

NOTAS

- 1 Oscar Oszlak: "...la burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras organizaciones y que a pesar de ciertos atributos comunes, su naturaleza y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados" en "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal". Desarrollo Económico N°.74 julio-setiembre 1979 (pág.213).
- 2 Guillermo Hillcoat: "De este modo el Estado, una vez estructurado en tanto que el aparato centralizador de la dominación política, se convierte en el instrumento idóneo para que esos grupos sociales se autoconstituyan en clase dominante" en Estado y Sociedad Civil en América Latina. E.S.L.A.C., París, 1987.
- 3 En Estado, poder y socialismo, Ed. Siglo XXI, 1979 (pág.9).
- 4 Ver "Estado capitalista y aparato estatal" de Fernando Rojas en Estado y política en América Latina, Ed. Siglo XXI, 1981.
- 5 Ver: O'Connor J. The fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, 1973.
-Habernas J. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Ed. 1973.
-Zermenño S. "Las fracturas del Estado en América Latina" en Estado y política en América Latina, Ed. Siglo XXI, 1981.
- 6 O'Donnell G. y Oszlak: "Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnimodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunos son problematizados, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, ...creen que puede y debe hacerlo algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigente". En Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES/FLACSO N°.4.
- 7 Ver los teóricos de la Escuela de la Regulación como: Boyer, Aglietta, Lipietz Palloix.
- 8 Boyer Robert en La crisis en una perspectiva histórica. Algunas reflexiones a partir de un análisis de largo plazo del capitalismo francés. CEPREMAP, París, 1984.
- 9 Laura Pennachi en Oltre la dicotomia tra stato e mercato: Ipotesi per un alternativa analitica e progettuale, Economía e Política Industriale, Milano, 1984.
- 10 Oszlak Oscar en La formación del Estado Argentino, Ed. Belgrano, 1982.

- 11 Ver Roberto Esteso. Estado y Economía: Las razones y modalidades de la intervención estatal. CEDNA / CINAP / DONAC, 1986.
- 12 Idem: "La crisis del núcleo articulador, el mercado internacional, puso de manifiesto las tensiones de la forma de intervención estatal, a su vez, permitió al Estado Nacional incorporar nuevas funciones económicas. En un inicio como paliativo a los efectos de la crisis, pero que a la larga terminaron modificando las estructuras de clases, la conformación del Estado, la relación de éste con las clases y, en general, los vínculos con la economía. (pág.11).
- 13 Carlos Abalo en El Estado y el desarrollo económico. Mimeo CEDNA 1986: "En los estados capitalistas, la intervención del Estado en la economía alcanza su punto culminante en las fases de crisis del ciclo".
- 14 CEPAL Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen, Bs. As. 1983.
- 15 Adolfo Canitrot: "El objetivo es mostrar como esta evolución (la posterior a 1930) puede ser explicada por la modificación de las circunstancias externas del país y por el tipo de respuesta que se dió a la misma" en El crecimiento económico argentino: una perspectiva desde la década del 80". Mimeo 1984.
Roberto Esteso: Op. Cit. Nota 11.
- 16 CEPAL, Op. Cit. Nota 14.
- 17 Ver "La crisis del modelo de acumulación in Argentina" Marcos Gerber, Latinoamérica, Roma, Gennaio-Marzo 1987. N°.17.
- 18 Jorge Schvarser: "Prácticamente todas las empresas y organismos estatales han recurrido, en diversa medida, a la subcontratación global de ciertas actividades como manera de alinearse con la estrategia oficial" en Expansión económica del Estado subsidiario 1976-1981, CISEA 1981.
- 19 Idem Pág.62-63.
- 20 Citado en "Un estado para pocos" -Eduardo Jozmi. Cuaderno N°.30 de Crisis 1987.
- 21 Datos extraídos de "Combustibles" 1981 Secretaría de Energía de la Nación.
- 22 Ver Schvarser Op. Cit. Nota 18.
- 23 Ver Eduardo Basualdo, Deuda externa y el Poder Económico, Mimeo 1987.
- 24 Ministerio de Economía: Consideraciones macroeconómicas sobre el sector público. Mimeo 1986.
- 25 Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 1987, Cuadro N°.19 de los Fundamentos.
- 26 Idem Cuadro N°.20.

- 27 Secretaría de Información Pública. Presidencia de la Nación. La reforma del Estado: Instrumento para el crecimiento del país y el bienestar de los argentinos, Información SIP N°.1223/86.
- 28 Datos extraídos de Azpiazu, Daniel: La promoción industrial en la Argentina: Efectos e implicancias estructurales, 1973-1983, CEPAL Bs. As. 1985.
- 29 Una versión "democrática" de esta estrategia puede encontrarse en Oscar Oszlak: "...la redistribución del poder burocrático en un doble sentido supra e infranacional, constituye otra condición necesaria para el fortalecimiento de una administración pública democrática." en Democracia y administración pública: condiciones de una administración democrática. Mimeo INAP-Alcala de Henarés 1984.
- 30 Véase al respecto trabajos como los de Claudio Lozano: Para discutir al Estado. Mimeo ATE-IDEP.
- 31 Ilusiones de este tipo, pueden verse por ejemplo en Carlos Abalo, que a partir de un análisis que juzgamos correcto, concluye en: "Se requiere, en síntesis, un Estado democrático integrado a la economía internacional con una cierta dosis creciente de autonomía determinada por una alianza con las fuerzas populares y democráticas y con los países de la región que enfrente problemas similares..." Op. Cit. Nota. 13.
- 32 Ver "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". Alan Gilbert y David Goodman. Revista EURE. Vol. 8 N°.2. 1983.
- 33 Son de destacar los trabajos de Doreen Massey para el Caso del Reino Unido. Ver "In what sense a Regional Problem?". Regional Studies. Vol. 13, 1979.
- 34 En 1970, la relación obreros no calificados/obrerros calificados era de 0,11 y en 1980 pasó a ser de 0,40.
- 35 Ver "El nuevo poder económico en Argentina de los años '80". Azpiazu, Basualdo, Khaviesse, Legasa, 1986.
- 36 Ver "Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina". Azpiazu, Daniel. 1987. CEPAL.
- 37 Ver "Capital versus the Regions" de Stuart Holland. Macmillan, Londres, 1976. Capítulo 2.
- 38 Al respecto, Azpiazu y Basualdo señalan: "En conclusión, del análisis de los propietarios de los grandes proyectos de inversión, surge claramente que los grupos económicos son los capitales que controlan por sí solo a asociados con otros capitales, 33 de los 55 proyectos de mayores dimensiones, los cuales tienen una inversión comprometida de 3.754 millones de dólares y una ocupación de

9.584 personas, que representan en el total de proyectos aprobados el 50,8% y el 1,7% de dichas variables respectivamente. Cabe destacar que esta significativa participación de los grupos económicos en el total de los proyectos aprobados aumentaría más aún si se analizaran los proyectos que controlan no sólo dentro de los 50 mayores sino también en los restantes, donde también tienen presencia difundida.

En "Características e Impacto de la Promoción Industrial en la Argentina". Mimeo, 1987.

- 39 Con respecto al fraccionamiento de los procesos productivos y de estrategias multiplanta y multilocalización véase: "Reestructuración industrial en Argentina y sus efectos regionales, 1979-84". Gatto, E.; Gutman, G.; Yogucl, G.. CFI-CEPAL 1987.

- 40 Véase en este sentido la polémica originada por el artículo 'The Wall Street Journal' del 31 de mayo de 1988 por Peter Truell.

INFORMACIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
BIBLIOTECA

RESUMEN

El presente trabajo centra el análisis regional en la vinculación entre procesos sociales y la dinámica de las formas estatales en Argentina. La crisis y reestructuración del patrón de acumulación operada a partir de 1976, es explicada no sólo a partir del agotamiento del patrón de sustitución de importaciones; las políticas estatales pasan a tener un rol constitutivo en la generación de un nuevo bloque de poder y del escenario socioeconómico para esta renovada hegemonía.

En esta dirección, se alinearon los gastos fiscales con la dinámica del proceso de acumulación de un número limitado de grupos económicos, lo que implicó una matriz de desigualdad social en los mecanismos económicos del Estado, que confirma una tendencia histórica en cuanto a la articulación entre Estado y capital en Argentina.

Uno de los instrumentos en los que se viabilizó esta articulación han sido los regímenes de promoción industrial, que han inducido un incipiente proceso de desconcentración de la localización industrial. El diseño y la utilización de estos regímenes, ha seguido una lógica en la cual la asa de ganancia de ciertas fracciones del capital son las relevantes, mientras que las consideraciones y efectos de tipo regional han sido marginales. Sin embargo, este proceso ha provocado importantes cambios en la dinámica social intraregional y en el proceso de valorización del capital interregional, mutaciones que han sido posibilitadas por las nuevas condiciones tecnológicas en las que se desenvuelve el sistema productivo.

SUMMARY

This article undertakes regional analysis by relating social processes to the dynamics of the state in Argentina. The crisis and transformations suffered by the patterns of accumulation since 1976 are explained as a result not only of the exhaustion of the phase of imports substitution, but also of state policies. The latter had an decisive role in the generation of a new power block and in the development of the social and economic scenario for this renewed hegemony. Fiscal expenditures were related to the dynamics of accumulation of a limited number of economic groups. Thus, the instruments of economic policies in hands of the state spelt social inequality, confirming a historical tendency in the articulation between capital and the state in Argentina.

Schemes for industrial promotion have been one of the instruments of this articulation, devised to produce industrial relocation and deconcentration. In the design and development of such schemes, considerations regarding the rate of profit of certain fractions of capital were decisive, while those regarding the consequences of the application of those policies at the regional level were only marginal. As a result of industrial promotion, however, important changes in social dynamics within each of the favoured regions and in the process of interregional valorization of capital have been produced. These transformations have been attained partly due to the new technological conditions of the productive system.

Esta publicación se imprimió
en la Imprenta de la Facultad
de Filosofía y Letras de la
Universidad de Buenos Aires.

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
BIBLIOTECA