

XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2011.

Promoción industrial en Argentina: El caso de Tierra del Fuego (1970-2007).

Juan Grigera.

Cita:

Juan Grigera (2011). *Promoción industrial en Argentina: El caso de Tierra del Fuego (1970-2007)*. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/375>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE TIERRA DEL FUEGO (1970–2007)

por

Juan Grigera

Resumen. — Este trabajo presenta el caso de los programas de promoción industrial en Argentina existentes desde mediados de los '70. Demuestra que, al contario de lo generalmente asumido, los proyectos como tales se vuelven claves para entender la política respecto del sector manufacturero despues del abandono de la ISI. Además el trabajo propone la interpretación alternativa de entender estos proyectos como una estrategia reestructuración por medio de su relocalización.

1. Introducción

Una buena parte de las investigaciones sobre desarrollo económico se ha centrado en el rol de las políticas públicas, su influencia sobre el crecimiento y su impacto en la estructura productiva. Uno de estos debates clave es el de la promoción industrial, es decir, del amplio abanico de intentos por favorecer el crecimiento de sectores manufactureros. Estas políticas han sido extensamente estudiadas y señaladas como la causa del reciente desarrollo de algunos países del Sudeste Asiático (Amsden 1989; Wade 2003), y al tiempo que el Consenso de Washington y el neoliberalismo comienzan a perder hegemonía, han generado un renovado interés en América Latina (Kosacoff and Ramos

Juan Grigera, CONICET, UNQ, UNLP. email: juan@grigera.com.ar.

XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia

Mesa 63. Las “nuevas provincias”: políticas públicas, procesos económicos y conflictos sociales (1955-2010), Coordinadores Joaquín Perren y Gonzalo Pérez Álvarez.

1999; Melo 2001). Una larga trayectoria de debates en torno a la industrialización (esa vieja obsesión argentina (Sabato and Korol 1990) casi sinónimo de modernización y desarrollo (Lewis 2008)) abonan el debate de la política industrial desde diversos aspectos.

El hecho es que las políticas industriales han formado parte del debate del desarrollo desde sus mismos comienzos en los años '50. Después de dos décadas en que la cualquier intervención estatal que excediera el canon (neo)liberal fuera considerada inaceptable hemos vuelto a ver el renacer de la discusión. De hecho, se asume que este taboo no se circunscribía únicamente a la teoría y la investigación académica, sino que se asumió que estas intervenciones habían sido excluidas del diseño y ejecución de política pública en América Latina.

Este trabajo intenta contribuir al estudio de estos procesos en América Latina y a intentar entender el rol de la intervención estatal en la industrialización a través de un caso de estudio. Analizaremos la política industrial en Argentina desde los años '70 con especial énfasis en un programa de promoción regional de la provincia de Tierra del Fuego establecido en 1972 y extendido recientemente hasta el año 2023. Con más de 30 años de existencia, tanto éste como otros programas han sobrevivido todos los tipos y tendencias de gobierno desde entonces. En particular han sido mantenidas aún durante las reformas neoliberales del menemismo y esto sin que los programas sean menores: en algunos años lograron atraer 90% de la inversión privada neta (Basualdo 2006) e involucraban el equivalente gasto fiscal de 18 a 20% del presupuesto nacional (entre 1 y 1.35% del PBI). Por todo esto estos programas no parecen corresponder con la imagen común del período ni con los relatos más usuales de la evolución de las políticas públicas, son, hasta aquí, un misterio, es decir, un fenómeno que desafía nuestros presupuestos.

Asimismo, el caso que describiremos en detalle es uno de muchos otros programas de larga data en América Latina, todos igualmente relevantes y también olvidados o invisibilizados por los estudios recientes, como el caso de Manaus en Brasil o la Ley 14178 de Uruguay. El caso de Argentina entendemos que servirá para iluminar los problemas que son comunes a esta más amplia clase de fenómenos.

Este trabajo ha sido resumido para acomodarlo a la longitud requerida. Las discusiones teóricas han sido obviadas, como también las de método.

En la sección 2 describiremos en cierta extensión en que consistió la promoción industrial en Argentina. Fundamentalmente realizaremos una reseña cualitativa de la evolución del sistema, sus aspectos legales, su impacto sobre la inversión privada y sus costos fiscales. La sección siguiente evaluará, con los datos disponibles, los efectos del programa regional de Tierra del Fuego sobre la producción, productividad población y empleo de esa zona.

Finalmente, esta revisión del “misterio” concluye sugiriendo que es más apropiado entender las políticas industriales después de mediados de los '70 como una segunda etapa de promoción. Sobre esta base entendemos que las políticas estaban destinadas a efectuar una *reestructuración capitalista por medio de relocalización*.

2. Programas de promoción industrial en Argentina

En esta sección vamos a revisar cuales han sido las reglas, instituciones e instrumentos de la política industrial. Después de establecer que la política industrial antes de mediados de los '70 es de una naturaleza *cualitativamente distinta* de aquellos programas y leyes que la sucedieron, pasamos a describir estas últimas en detalle. Comenzamos explicando el marco legal y las instituciones para pasar a estimar el impacto del programa en término de costos fiscales y de inversión. Finalmente, cerramos esta sección discutiendo la importancia de lo estudiado enfatizando la falacia de entender como residual a la política industrial de este periodo, sino muy por el contrario como una herramienta estratégica en el nuevo contexto macroeconómico.

2.1. Antecedentes: medio siglo de promoción. — La estrategia sostenida de ISI desde los años '30 ubicó a la industria manufacturera entre los principales factores de crecimiento y creación de empleo (Kosacoff 1984; Heymann 1980). Sin embargo, el discurso oficial sobre la promoción industrial tuvo comienzos bastante tímidos y la primer ley de promoción industrial de 1944 enfatizaba la “complementariedad entre agro e industria”.

El hecho es que la intervención estatal no se restringió al apoyo de proyectos específicos: la estructura de tarifas, los créditos 'blandos' y las políticas de precio (como el tipo de cambio) eran muchas veces más importantes cuantitativamente que los incentivos fiscales y los subsidios que prometía la promoción

industrial (Ferrucci 1986, 17). Aún más, la compleja red de apoyo estatal a la manufactura (Schvarzer 1987, 4) incluía también la administración de licitaciones y compras públicas (incluyendo lo que se conoció como la “patria contratista”, la compra de bienes y servicios de algunos sectores con sobreprecio), la provisión subsidiada de energía por las compañías estatales, créditos de bancos con tasas de interés negativa y otras prácticas,

El análisis del marco legal de los programas de promoción industrial para este periodo pierde cualquier valor si perdemos de vista este contexto. Si la estrategia macro pasaba por las medidas que mencionamos, la promoción industrial explícita hasta mediados de los '70 debe ser catalogada de “microestrategias”, es decir la promoción (a veces idiosincrática) de empresas específicas antes que sectores estratégicos. Los motivos que subyacen a estos programas varían entre los lobbies empresariales, la corrupción o las vicisitudes de la coyuntura. Demos solo dos ejemplos: Schvarzer encontró que en algunos casos, debido a la falta de controles y contabilidad apropiada, los subsidios públicos se acercaron al 90% de las inversiones (empresas que hoy son 100% privadas), incluso en algunos casos estos aportes ¡excedieron el 100%! (Schvarzer 1978). En el caso del ‘Operativo Tucumán’, la ley se aprobó para dar respuesta al derrumbe del precio del azúcar, principal producto de la región.

Si entendemos la promoción industriales como microestrategia antes de mediados de los '70, entonces es posible explicar las idas y vueltas de los programas. Una mirada detallada a los diversos trabajos disponibles sobre su duración y períodos de implementación efectiva (resumido junto a las leyes regulatorias en la Tabla 1) nos muestra que estos programas estaban sostenidos por alianzas de muy corto plazo o muy locales, o incluso a veces solo eran parte de los juegos de espejos del discurso político. En suma, la extrema volatilidad de los programas antes de 1973 se puede explicar como la consecuencia de su importancia *marginal* en la estrategia general de promoción industrial.

Finalmente, dos temas recurrentes del este periodo de programas breves y fluctuantes son la relación con la IED y el desarrollo regional. La primera básicamente aparece signada por una rivalidad entre la promoción industrial entendida en un sentido puramente nacionalista y otro que permitía la inversión extranjera como parte integral de la misma. Las leyes de 1944 y 1973

TABLE 1. Principales programas de promoción industrial en Argentina, por fecha

Año	Duración	Legislación	Comentario
1944	14 años	Dec/Ley 14630	un marco legal y discursivo para herramientas ya existentes, como barreras arancelarias, cuotas y subsidios.
1958	2 años	Ley 14781	letra muerta, no se aprobaron proyectos. Schvarzer (1987) sugiere que solo fue pantalla para aminorar las reacciones a la Ley 14780 sobre IED. Esta también introduce por primera vez la herramienta de incentivos fiscales (exenciones)
1970	Nada	Ley 18587	letra muerta (no fue regulada)
1972	Nada	Ley 19904	letra muerta (no fue regulada)
1973	5+ años	Ley 20560	pronta vigencia, tendrá continuidad con la 21608 de 1977.
1977	27+ años	Ley 21608	fundamentalmente igual a la 20560, pero extiende los beneficios a las inversiones extranjeras. Modificada en 1983 Ley 22876 y en 1988 por la Ley 23614, como también incorporación de algunos sectores específicos por decreto
2004	7+ años	Ley 25924	Fuertemente inspirada en la 21608, aunque de estricta orientación a la exportación (EOI)

Fuentes: Resumen de la información en (Ferrucci 1986; Schvarzer 1987; Altimir, Santamaría, and Sourrouille 1966) y los textos legales propiamente dichos. Las leyes 14781, 20560 y 21608 son las más importantes en términos de la inversión involucrada, para el período 1958–1981 según los datos de Ferrucci, p.164.

excluían explícitamente al cualquier empresa donde la participación del capital extranjero superase al 49%, mientras que las leyes de 1958 y 1977 seguían el principio de la OMC de “tratamiento nacional”. En relación a la promoción regional, las tensiones eran entre distintas regiones y para 1963 la superposición de leyes que habían respondido a presiones subsecuentes de distintas provincias tuvieron como resultado que el 70% del territorio nacional se encontraba bajo promoción (Schvarzer 1987, Capítulo 4). Consecuentemente, no puede sorprendernos que ésto combinado con la ya mencionada relevancia marginal

de las políticas industriales significó que no hubiera incentivo alguno a invertir en ninguna región en particular y como consecuencia el desarrollo regional se volvió más bien en un discurso vacío durante este período, como mostraremos luego.

En suma, antes de los '70, la clave para entender la intervención estatal en el sector manufacturero *no pasa* por las leyes de promoción industrial.

2.2. La promoción industrial después de mediados de los '70. — Los programas de promoción industrial comenzaron a ser verdaderamente parte de la operatoria de la 'macroestrategia' de la política industrial después de los grandes cambios macroeconómicos (y no solo) de la economía argentina, es decir después de 1975 o 1976. El desmantelamiento de varias de las características centrales de la ISI implicó que los programas (algunos creados incluso años antes) comenzaron a ser efectivos como conductores y destinatarios de la inversión. Describamos primero las medidas e instituciones que conformaban el sistema para analizar luego el efecto sobre la inversión.

El sistema nacional estuvo conformado básicamente por dos leyes muy similares de 1973 y 1977 y su correspondiente regulación. Estas definieron mayormente el ámbito y alcance de la promoción y el tipo de instrumentos que pudieron ser utilizados. Los objetivos se definían como "promover la mejora de la eficiencia de la industria" y descentralizar la producción, favoreciendo la relocalización y el asentamiento de nuevas industrias en áreas fronterizas. La lista de instrumentos incluía:

- exenciones fiscales, reducciones y diferimiento de impuestos nacionales (IVA, ganancias, etc)
- exención de tarifas aduaneras para bienes de capital y repuestos si no existe producción local a precio, calidad y tiempo de entrega razonables
- facilidades para la compra o arrendamiento de propiedades estatales
- restricciones (cupos o tarifas) a las importaciones de los bienes a ser producidos (temporales, durante el inicio del proyecto)
- tarifas aduaneras proteccionistas, aunque decrecientes a lo largo del tiempo

Al mismo tiempo, subsidios y otras contribuciones directas del estado se preveían en la ley de 1973 y fueron una práctica del período (Sottolano and Beker 1986). Originalmente, se incluyó una cláusula de caducidad de todos

estos beneficios a los 10 años, pero tanto los beneficios como los programas se han extendido desde entonces.⁽¹⁾ En el 2004 una nueva ley para promover las actividades orientadas a la exportación se aprobó (Ley 25924) y desde entonces los nuevos proyectos probablemente estén bajo este nuevo marco regulatorio.

Las diferencias entre las leyes de 1973 y 1977 son menores, pero merecen mencionarse brevemente para entender algunas tendencias que condicionaron la evolución del sistema. Fundamentalmente hay un cambio en el discurso (el énfasis en el capital nacional y en la participación obrera de 1973 desaparece en 1977), el tratamiento nacional de la IED, el requisito de contribuciones “genuinas” de capital y la introducción de la idea de *cupos fiscales*. Estas últimas eran un intento por mejorar la auditoría: los cupos fiscales implicaban que cada vez que un proyecto se aprobaba, el costo total hipotético proyectado de pérdida por exenciones fiscales debía calcularse y agregarse al presupuesto nacional, éste último aumentado para incluir unos cupos anuales máximos. En cuanto a las contribuciones genuinas de capital, éstas indicaban que al menos 10% del capital fijo total debía provenir del sector privado (!). Estos cambios, sin embargo, parecen ser meramente formales y sin duda no deben ser enfatizados en demasía: los informes muestran que los cupos se excedieron largamente (Sawers and Massacane 2001, 121) (en 1980 el presupuesto preveía 7 millones de pesos de cupo fiscal para nuevos proyectos, mientras que para fin de año se habían utilizado 192 (Schvarzer 1987, 94)) y aún este mínimo requerimiento de capital privado era una mera formalidad que regularmente no se verificaba (Schvarzer 1987, Capítulo 3).

Estas leyes, a pesar de incluir un artículo sobre la necesidad de “alcanzar la descentralización geográfica” mediante el incentivo de relocalizaciones y la canalización de nuevas inversiones, no incluía una lista de regiones (o sectores) específicos a promover, dejando la decisión final en este terreno a las instituciones a cargo de su implementación. La prohibición de instalar nuevas industrias en la ciudad de Buenos Aires y la exclusión de los incentivos a cualquier

⁽¹⁾Por ejemplo el Decreto/Ley 22.876 (23 de agosto de 1983) extendió el final por 15 años “para evitar el cierre o la relocalización de industrias con la subsecuente pérdida del esfuerzo promocional realizado” (*Boletín del Ministerio de Economía*, 28/3/1983, citado por Schvarzer 1987). En 1997 el programa fue extendido nuevamente, como también en el 2010 por Decreto 699/10 (*Página/12*, 11 de junio de 2010).

inversión en un radio de 60 kilómetros alrededor de esta ciudad, Córdoba o Rosario era explícita, junto con consideraciones geopolíticas, tanto en el texto legal como en los anuncios públicos. Por ejemplo, un artículo decía que debía promoverse “especialmente las instalaciones industriales en las zonas de frontera, para consolidar establecimiento y arraigo de la población” Artículo 2.II.b, 1973). Equivalentemente “ayudar la relocalización de industrias actualmente en zonas urbanas” (Artículo 1.e, 1977).

El sistema legal incluía un número importante de otras leyes que complementaron o extendieron en modos diferentes el objetivo del desarrollo regional. La tabla 2 resume las principales, mostrando que el desarrollo regional entró definitivamente en la agenda del sistema nacional de promoción después de 1972. Las dos provincias que más se beneficiaron por estos incentivos fueron Tierra del Fuego y La Rioja. La ley para la primera (Ley 19.640) daba preferencia a las compras estatales, acceso preferencial al crédito local y garantías oficiales para acceder a crédito internacional, subsidios de hasta el 25% de la inversión y 50% de los costos de desarrollo e investigación que sean consecuencia de la relocalización. Estos beneficios se aprobaban por las autoridades provinciales y podían ser agregados a los que otorgaban los programas nacionales. Los proyectos por debajo de 1 millón de pesos podían autorizarse por las autoridades provinciales de La Rioja (Ley 22.021) aunque estos incluían la exención de impuestos nacionales.

También debería mencionarse que este breve resumen del marco legal no incluye un sinnúmero de leyes provinciales y municipales. Estas incluyen otros beneficios, como el acceso a tierra o edificios públicos, pequeños subsidios o créditos, excepciones a las regulaciones ambientales, etc. (Azpiazu 1988, 19). Como no han sido reseñados anteriormente es difícil medir su importancia. Un reporte indirecto es que aún los empresarios no conocían en detalle estos beneficios a nivel municipal o provincial y en una encuesta a mediados de los '80 expresaron que no afectaban sus decisiones de inversión (Consejo Federal de Inversiones 1987).

Por último, las leyes introducían diferentes instituciones que se encargarían de administrar los proyectos. La Secretaría de la Industria se encargaba de los estudios preliminares y la aprobación de proyectos pequeños (según el monto a invertir), mientras que los más grandes requerían aprobación del ministerio

TABLE 2. Principales programas de promoción industrial regionales, por fecha

Date	Gob	Region	Legislación	Comentario
1956	M	Patagonia	Ley 10991	
1966	M	Tucumán	Ley 17010	
1969	M	Tucumán	Ley 18202	
1971	M	San Juan	Ley 19375	
1972	M	Tierra del Fuego	Ley 19640	
1972	M	Buenos Aires	Ley 19904	Desincentivos a la localización en la ciudad de Buenos Aires
1973	D	Catamarca, San Luis, La Rioja	Decreto 893/73	“Acto de reparación histórica”
1979	M	San Juan	Decreto 1879/79	Extensión de 893/73 a San Juan
1979	M	La Rioja	Ley 22.021	Subsidios por debajo de 1 millón aprobados por la provincia
1981	M	Patagonia	Ley 22456	
1982	M	San Luis y Catamarca	Ley 22702	Beneficios de 22021
1983	M	San Juan	Ley 22973	Beneficios de 22021
1984	D	Formosa	Decreto 2486	

Notas: Gob: M=Dictadura militar, D=Democracia

Fuentes: Resumen de la información de (Ferrucci 1986; Sawers and Massacane 2001; Kühl, Rieznik, Biasca, and Iglesias 1983). Los más relevante en términos de inversión son los regímenes de las cuatro provincias (La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan (Ley 22021 et.al) y el de Tierra del Fuego (Ley 19640).

o incluso del poder ejecutivo. En 1979 el régimen especial para La Rioja permitía que algunos proyectos se aprobaran por las autoridades provinciales y la Secretaría de la Industria fue cambiada por la Secretaría de Finanzas en 1990. Tierra del Fuego aprobaba *ad referendum* de la Secretaría de la Industria que tenía 30 días para revocar la decisión. En suma, aunque la secretaría no era la única autoridad de decisión, en teoría debiera haber sido la institución capaz de 'coordinar' todos los esfuerzos.

En suma, el sistema se mantuvo bastante estable a lo largo de las décadas, con pocos cambios introducidos en algunas coyunturas. Las tensiones más fuertes de este período giraron alrededor de las cuotas fiscales en el presupuesto y las quejas de áreas que caían fuera del sistema de promoción (por ejemplo,

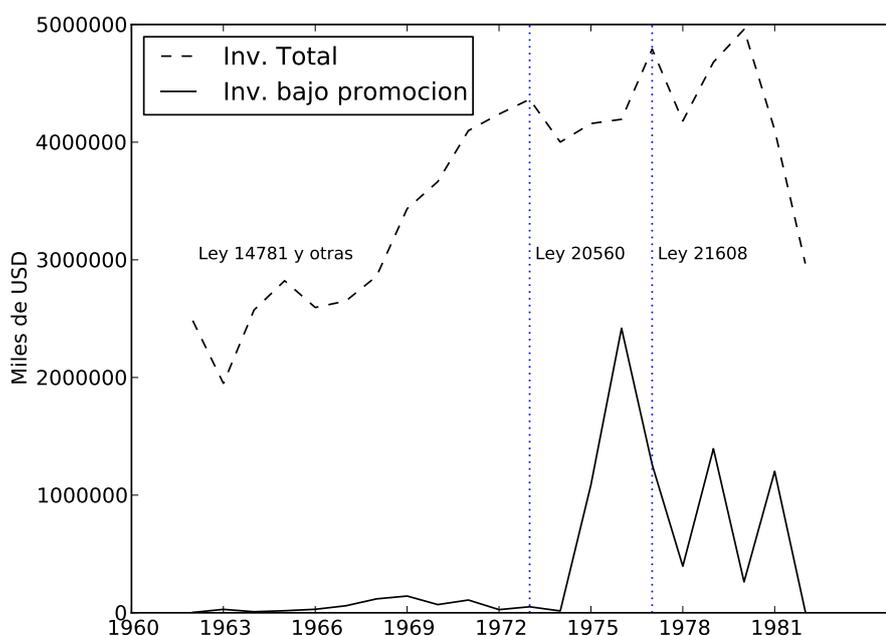
los reclamos anuales de Mendoza). Otros cambios menores sucedieron en 1977 (Ley 21.636) cuando los impuestos diferidos comenzaron a ser ajustados por inflación (que de otro modo se hubiesen evaporado en 10 o 15 años con tasas anuales de 200% de inflación) y en 1988 cuando una nueva ley (Ley 23.614) unificó la mayor parte de los programas regionales de la tabla 2 (a excepción de Tierra del Fuego). Los programas fueron también suspendidos por 90 días durante la hiperinflación de 1989 (como parte de las medidas de emergencia) y pasó por períodos en que era dificultoso aprobar nuevos proyectos (1991–1996) con otros en los que todo proyecto presentado fue aprobado (1973–78) y experimento distintos esfuerzos por hacerlo más auditable incluyendo dos intentos de Censo (por ley en 1988 y por decreto 1355 en 1990, que hasta donde sabemos no fueron realizados) y en el sistema de bonos fiscales (intentado también en 1988 y por decreto 2054 en 1992). Pero por fuera de estos vaivenes, el sistema de promoción industrial se mantuvo esencialmente el mismo desde 1973, algo especialmente cierto para los regímenes regionales de Tierra del Fuego y “las cuatro provincias” que fueron tratados ‘de modo especial’.

2.3. Inversión. — Ahora que hemos resumido el marco legal es razonable preguntarse si el sistema era una mera formalidad o por el contrario tenía algún impacto concreto sobre la inversión y los costos fiscales. Al analizar la inversión y los patrones regionales mostraremos como a partir de 1974 se produce *un cambio de régimen* que se puede identificar en el monto total de inversión bajo promoción y en la localización regional. Desafortunadamente, los datos que presentamos reproducen los saltos que hemos mencionado en la literatura: datos detallados no pueden hallarse después de mediados de los '80 y la imagen de lo que sucede se complementa fragmentariamente con los periódicos.⁽²⁾

La figura 1 presenta los datos disponibles sobre inversión bajo promoción industrial, junto con la inversión total. Dos períodos fuertemente distinguibles se pueden observar. Uno va de 1962 a 1974, donde la inversión bajo promoción representa un promedio de 1.6% por año de la inversión total, con un máximo de 4.1% en 1969. El segundo período comienza con un aumento dramático después de 1975 y continúa hasta el fin de la serie con un promedio de 26%

⁽²⁾Los datos primarios no están aún disponibles, Secretaría de la Industria.

FIGURE 1. Inversión bruta e inversión bajo promoción



Fuentes: Data from (Sottolano and Beker 1986). Values are in constant USD of 1960. Independent data from Ferrucci (1986) shows same trends.

anual y un máximo de 58% en 1976. Algunas aclaraciones permiten comprender algunas singularidades de los datos: primero, como se ha estimado ya, el 58% de la inversión total se acerca al 90% de la inversión privada neta (Basualdo 2006, 392), segundo, los dos años de demora entre la ley de 1973 y el incremento de la inversión probablemente se deban a los 2 años que en promedio tomaba aprobar los proyectos (Schvarzer 1987, 78) y por último la caída abrupta de 1982 a la crisis de la deuda. Fundamentalmente, la conclusión del análisis de estos datos es que los programas de promoción industrial se volvieron relevantes *después* de 1975, y no antes.

Asimismo, debe mencionarse que estos datos registran lo que puede entenderse como niveles mínimos de inversión bajo promoción. Dos fuentes de datos podrían significar importantes aumentos a los datos registrados aquí: uno son proyectos aprobados por las provincias que no han pasado por la Secretaría de

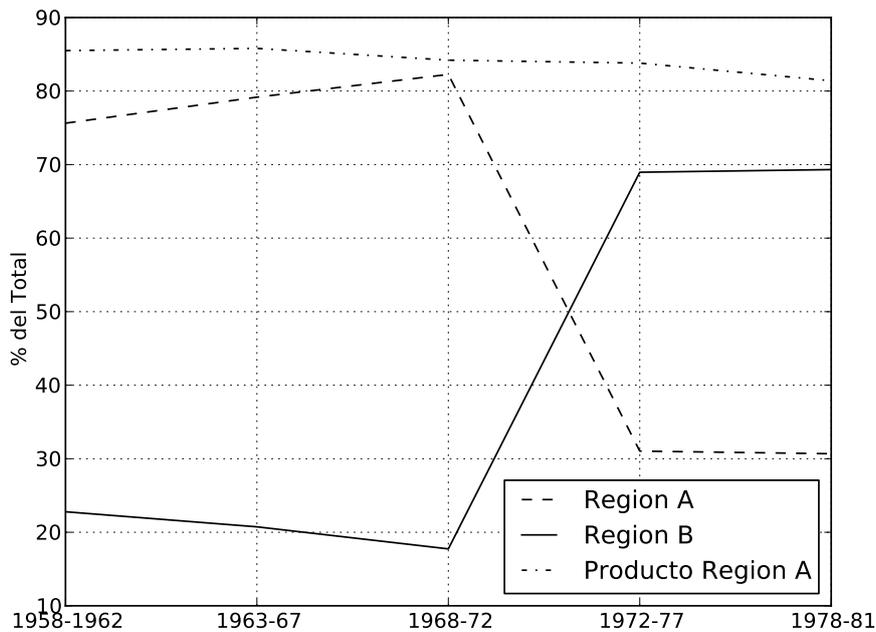
la Industria, y el segundo son los que corresponden a datos de exención fiscal provincial, datos que nunca estuvieron disponibles: Schvarzer (1987) llega a decir que estos datos no han sido jamás registrados, producto de la corrupción y la falta de intención de desarrollar una estrategia general seria. Ferrucci (1986) estima las exenciones en el orden del 50% del capital total invertido. Sus cálculos (que no incluyen otros costos como subsidios o créditos blandos) explican por que los costos fiscales de entre 1 y 2% del PBI fueron el eje de controversias del período.

Los datos de fuentes secundarios después de 1982 son más bien escasos y distribuidos. En los '90 los diarios (*Clarín* y *Página/12*) parecen indicar que las cupos fiscales para la promoción industrial en el presupuesto nacional representan alrededor de 0.60% del PBI. Como proxy es relativamente malo, porque como hemos notado que estos cupos fiscales no eran respetados estrictamente, aunque al mismo tiempo demuestra que el sistema se encontraba en vigencia (incluyendo noticias de nuevos proyectos aprobados a partir de 1996). Entre el 2001 y 2010 los informes anuales de los costos fiscales proveen datos detallados sobre estos cupos. En promedio representa 0.55% del PBI, con un máximo de 0.73% en 2006. En promedio, el programa de Tierra del Fuego era un 0.19% del PBI (DNIAF 2006; DNIAF 2008). Es decir, la promoción en este período fue mucho más que letra muerta de leyes que se olvidaron derogar.

El segundo aspecto importante del cambio que registramos en lo que llamamos 'nuevo régimen' de promoción industrial después de mediados de los '70 se refiere a la inversión regional. La figura 2 muestra el peso relativo de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe versus el resto del país. Las inversiones antes de 1973 se distribuían con un sesgo fuertemente favorable a las regiones más avanzadas, sin ninguna desviación representativa de la producción industrial existente. Una mirada rápida a la tabla 3 puede servir también como una medida para comprender los fuertes desequilibrios regionales de la producción manufacturera en Argentina, con cerca de 80 a 85% de producto industrial originado en 14% del país. Los cambios a partir de 1973 muestran el efecto de la redirección de las inversiones a nuevas áreas.

2.4. Otras consideraciones. — Este resumen de las políticas industriales en Argentina después de los '70 ha mostrado que los programas, lejos de ser

FIGURE 2. Inversión bajo promoción, por región



Notas: La región A incluye la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, 14.9% de la superficie del país. La Región B es el resto del país, 85.1% de la superficie total.

Fuentes: Datos de (Ferrucci 1986). Valores son proporción del total invertido bajo promoción.

residuos de la ISI son parte de una *nueva estrategia* para el sector industrial. De esta primer exploración debemos extraer dos conclusiones importantes.

En primer lugar, esto contradice el supuesto generalizado de la literatura sobre reformas neoliberales y la de industrialización en América Latina, esto es que el sector industrial fue “dejado a la deriva” después del abandono del marco general de ISI. Esta idea es vista positivamente por los neoliberales y críticamente por los populistas, aunque en ambos casos es empíricamente falsa. Sin hacer consideración alguna sobre el efecto de la política de promoción industrial, lo que se evidencia es que en primer lugar existió una estrategia, que además fue *consistente y sostenida por varias décadas* (y esto contra la

TABLE 3. Producto total por región

Año	A	B
1947	85.5%	14.5%
1963	85.8%	14.2%
1973	83.8%	16.2%
1984	81.4%	18.6%
1994	80.4%	19.6%

Notas: La región A incluye la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, 14.9% de la superficie del país. La Región B es el resto del país, 85.1% de la superficie total.

Fuentes: Datos del Censo Nacional Económico, INDEC de cada año respectivo

idea de inestabilidad intrínseca de las políticas macroeconómicas en Argentina o incluso en América latina en general).

La segunda conclusión que debemos señalar es metodológica. Hemos mostrado que para entender el tipo y patrón de intervención estatal a la manufactura entre 1945–1973 no es central ni relevante estudiar los programas de promoción industrial, es decir que estos son parte de una 'microestrategia'. Aún cuando había fuerte intervención estatal para promover el crecimiento del sector manufacturero, esta se implementaba a través de otras políticas y programas. Por otra parte, a partir de 1973, hay cambio en su importancia y estructura, *junto* a otros cambios macroeconómicos. Es decir, para entender como funciona la intervención estatal en el sector industrial a partir de 1973, uno debe mirar los programas de promoción, a diferencia de la literatura que se ha enfocado erróneamente en estudiar en detalle y sobredimensionar la importancia de los programas pre 1973.

En esta primer etapa del trabajo dejaremos abiertas muchas preguntas. Una vez refutadas estas ideas preconcebidas es lícito preguntarse muchas cosas. ¿Por qué el cambio? ¿Por qué este énfasis en el desarrollo regional? ¿Cuál fue el resultado de este cambio estratégico? ¿Por qué el silencio en la literatura? En esta ponencia no podremos tratar estos problemas, solo dejamos asentado que buena parte de estos han sido tratados por nosotros mismos en otro contexto.

3. El impacto de la promoción industrial en Tierra del Fuego

Ahora que las generalidades del sistema de promoción industrial en Argentina han sido establecidas, debemos concentrarnos en el impacto de la promoción de Tierra del Fuego. El caso es particularmente interesante por la mencionada estabilidad del programa, las condiciones extremas de subdesarrollo antes de la promoción y también porque contamos con datos desagregados en el nivel regional y sectorial. Esto último se debe a que Tierra del Fuego fue una entidad administrativamente independiente desde 1947 (territorio nacional bajo control militar directo entonces y una provincia con gobierno elegido autónomamente desde 1988) y por la predominancia del sector de electrodomésticos: más de dos tercios del empleo manufacturero y del producto de la región provienen de estos, como también esta provincia es responsable del 78% del producto nacional del sector (Azpiazu and Nochteff 1987).

Los intentos de promover la migración y el desarrollo del área comenzaron tempranamente en la década del '60, pero los resultados fueron muy modestos antes de 1978. La tabla 4 muestra la evolución de una población realmente pequeña con altos niveles de ruralidad hasta entonces. Si sumamos el censo económico de 1966 (el censo es un subproducto de estos intentos por desarrollar el área) podemos ver que la manufactura de Tierra del Fuego consistía de 62 establecimientos que contrataban menos de 500 personas: 21 son aserraderos “preparación de maderas, parqué para pisos, puertas y ventanas, incluye aserraderos que trabajan para obras” y 12 son reparación de vehículos automotores (talleres mecánicos) (DGECTF 1968, 188–189).

A pesar de que la ley de promoción del área fue sancionada en 1972 (Ley 19.640), las primeras inversiones comenzaron en 1978. Las razones de este retraso son variadas, aunque seguramente la más relevante es la que responde a los cambios macroeconómicos desde mediados de los '70. Otros motivos puntuales son la promoción de la TV color (la adopción del PAL-N por Decreto Ley 21.895/1978 que obligó a la reinversión y reestructuración de los productores de televisores), el conflicto fronterizo con Chile y algunas políticas de la Secretaría de la Industria, órgano de aplicación que tenía mucha discrecionalidad (por ejemplo, entre 1979 y 1982 sólo daban exención total del IVA a los proyectos que se radicaban en Tierra del Fuego y La Rioja). En las páginas siguientes vamos a revisar en mayor detalle la transformación de ésta área bajo

TABLE 4. Principales características de la población de Tierra del Fuego, por fecha

Año	Total	Crecimiento	Ruralidad	Ruralidad Nacional
1947	5 029	–	34%	37.5%
1960	7 955	4.47%	11%	26.2%
1970	13 431	6.88%	14%	21.0%
1980	27 358	13.11%	8%	17.0%
1991	69 227	28.34%	2.97%	13.1%
2001	101 079	11.64%	2.93%	10.5%

Notas: **Crecimiento** se muestra como promedio de tasa anual en el período. **Ruralidad** y **Ruralidad Nacional** son la proporción de población que vive en ciudades de menos de 2000 habitantes, en Tierra del Fuego y el total del país respectivamente.

Fuentes: Datos del INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 1991 y 2001 y (Vázquez-Presedo 1994).

promoción industrial analizando la dinámica demográfica, la evolución de su producto manufacturero y la infraestructura general. Luego vamos a mirar el impacto de este desarrollo local en el contexto nacional para finalmente observar el proceso en su totalidad y extraer las conclusiones.

3.1. Población y empleo. — Resulta evidente de cualquier comparación de los censos que cambios dramáticos ocurrieron entre 1970 y 1991, veinte años que vieron a la población crecer cinco veces su tamaño. Junto con esto se dio un sostenido crecimiento de la urbanización, muy por encima del promedio nacional del período: de un 11 al 14% de ruralidad paso al 8 y luego a menos del 3% (este cambio se explica íntegramente por migración externa: la población rural se mantuvo estable alrededor de las 2000 personas). El analfabetismo también declina considerablemente en este contexto de crecimiento: de 4.82% en 1947 (Censo Nacional de Población, 1947), baja a valores de 2.20% y 0.52% en 1980 y 2001 respectivamente.

El empleo industrial también crece durante este período y se mantiene estable en las décadas posteriores. Si en 1966 el sector “industrial” era mínimo con 60 establecimientos y 620 empleados (Censo Industrial 1974), esto cambia definitivamente entre 1974 y 1984: aún estancado en similar cantidad de establecimientos y empleados (60 y 581) en 1974, el sector manufacturero pasó a

emplear 6294 personas en 155 establecimientos en los siguientes 10 años (INDEC, Censos Industriales de 1974 y 1984). Casi la mitad de la población de 1960 tenía un empleo industrial en 1983. Algo de este crecimiento probablemente encontró su crisis en los '90: con 254 establecimientos en 1994, estos declaraban 5632 empleados. En 2004 la tendencia a plantas más pequeñas (en línea con la tendencia nacional) continuó: 252 establecimientos tenían 4002 empleados.

Datos detallados de desocupación se pueden encontrar desde 1988 para la ciudad de Ushuahia (pues la *Encuesta Permanente de Hogares* sólo cubría entonces ciudades por encima de 10.000 personas). Tanto el tamaño de la PEA (Población Económicamente Activa) como del empleo se mantuvieron estables durante la década del '90. La tasa de desempleo promedio era de 10% hasta 1994 (contra un promedio nacional de 7.3%) y ligeramente menor desde entonces: 9.3% (en un contexto de desocupación creciente a nivel nacional, 14.2% entre 1994–2002).

3.2. Producción industrial. — Al analizar la producción industrial en la región se pueden observar tres patrones relevantes: el crecimiento del producto, el predominio de la industria de electrodomésticos y el crecimiento de la productividad. En primer lugar, debe notarse el impacto de los enormes cambios entre 1974 y 1985 en términos de proporción de producto industrial sobre el PBI regional, número de establecimientos, empleo y salario. En menos de una década la producción industrial incrementó 26 veces su tamaño y 10 veces su empleo, como puede verse en la Tabla 5. Luego, debemos notar que es de particular importancia la industria de electrodomésticos: en 1985 el sector representaba 78% del producto total (Azpiazu and Nochteff 1987) y su predominancia seguía siendo cierta en 1997, con 58% del producto regional (INDEC 1997). Además, el peso nacional también es fundamental: Tierra del Fuego tiene la mayor parte de la producción nacional (cerca del 63% en 1985 y aún 57.25% en 1997, de acuerdo respectivamente a las mismas fuentes).

La proporción de producto industrial en la región pasó de un magro 4.5% en 1966 a valores por encima del 32% (Ver Tabla 6). Si tomamos de conjunto el patrón de crecimiento del producto y empleo nos encontramos con el típico patrón de industrialización acelerada. Ambas cifras superan además los

TABLE 5. Principales características de la producción y el empleo en Tierra del Fuego

Año	Nacional		Tierra del Fuego					
	Establec.	Empleados	Plants	Empl.	Produc.	Sal.Prom.	ppc.	ppe.
1950	83 400	1 093 600	–	–	0.04%	–	–	–
1954	151 800	1 273 100	<100	500	0.04%	102.73%	0.92	0.91
1963	143 100	1 320 100	<100	600	0.03%	100.63%	0.61	0.67
1974	126 400	1 525 200	60	600	0.04%	85.34%	0.90	0.75
1985	109 400	1 381 800	156	6 206	1.05%	199.49%	2.32	7.33
1994	102 232	1 056 767	254	5 632	0.90%	171.26%	1.69	3.63
2003	84 971	952 911	252	4 009	0.96%	132.98%	1.56	2.22

Notas: **Producc.** (Producto Industrial) y **Sal.Prom.** (Salario Promedio) están expresados como porcentaje del promedio nacional. **p.p.c.** es la tasa per capita de producto industrial provincial y producto industrial nacional (un proxy de la productividad) y **p.p.e.** es la tasa de producto industrial por establecimiento respecto del promedio nacional.

Fuentes: Datos para 1950, 1954, 1963 y 1974 de (Vázquez-Preseido 1994, Vol 1: 190–195, Vol 2:137) El resto de los años de INDEC, *Censo Nacional Económico*. Elaboración propia de los datos faltantes.

promedios nacionales, e.g. la participación manufacturera en el PBI nacional ha venido cayendo del máximo de 31% en 1975.

Además, un elemento fundamental de este proceso surge de analizar la productividad de los establecimientos y trabajador/as de Tierra del Fuego. Como puede observarse en las columnas ppc y ppe de la Tabla 5 esta es *varias veces* superior al promedio nacional. Está sin duda por encima de cualquier otra provincia (Buenos Aires se encuentra en 1.2 veces el promedio nacional, y con la excepción de San Luis todas las demás están por debajo de ese valor) y ligeramente por encima del promedio del sector de electrodomésticos (aunque obviamente en este caso es difícil aislar el efecto de la región porque esta tiene una enorme participación en el sector).

Finalmente, otra característica de las industrias desarrolladas en el área es su integración a las cadenas globales de valor (*global value chains*) Estas nuevas inversiones son distintas de las plantas creadas bajo la ISI: las exenciones impositivas les permitieron fundarse en la importación de insumos. La estructura de importaciones de Tierra del Fuego es elocuente: con 1/1000 de

TABLE 6. Composición del PBI de Tierra del Fuego

Año	Agric	Minería	Manuf.	Servicios	Otros
1959	40.7	0.3	14.8	--	42.9
1962	13.8	48.6	3.9	--	30.4
1965	16.1	40.7	4.2	--	35.9
1986	0.85	16.7	47.7	29.1	5.0
1991	5.37	17.2	34.9	33.3	8.5
1994	6.38	17.5	40.0	27.3	7.9
1996	6.72	20.4	32.8	29.4	9.7

Notas: **Otros** incluye transporte y electricidad. Los servicios no estaban desagregados en las fuentes utilizadas entre 1959 y 1965

Fuentes: Datos para 1959–1965 de (DGECTF 1968), y 1986–1996 de (Zarate, Artesi, Llana, Buzzi, and Salazar 2000)

la población nacional, las aduanas de la isla manejan 5% de las importaciones del país.

3.3. Efectos generales sobre la infraestructura. — Puede esperarse que semejante tasa y escala de cambios en el área vayan acompañados de otras transformaciones. Es el caso de los distintos informes que reportan cambios en la provisión de bienes públicos, transportes y comunicaciones (Cicoletta 1992).

Al mismo tiempo, la región muestra fuertes desigualdades. La vivienda aún muestra efectos notorios: el Censo de 1991 encontró 22.4% de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), una proporción mayor que el promedio nacional de 19.9%. Una mirada detallada de este fenómeno muestra que 73.5% de éstos entraron en esa clasificación por problemas habitacionales: características físicas inadecuadas de la vivienda o hacinamiento. También otros indicios cualitativos confirman los problemas con el mercado de la vivienda, fuertes desigualdades entre áreas rurales y urbanas y antagonismos entre viejos y nuevos pobladores.

Al mismo tiempo, se debe contextualizar estas cifras con los valores nacionales. Las desigualdades del ingreso, por ejemplo, han sido menores que las del promedio del país: los coeficientes de Gini han estado en el rango del 37.7 al 42.8, siempre 5 puntos por debajo del mismo indicador a nivel nacional (Cicowicz 2003). Al mismo tiempo, los informes regionales ubican a Tierra del Fuego entre las 5 regiones más ‘avanzadas’ (Porto 2004).

4. Conclusiones

Creados en los tempranos '70 cuando la ISI era aún la principal estrategia de industrialización, los programas que presentamos en este trabajo nos han ayudado a poner en duda los supuestos extendidos en el discurso sobre la evolución del sector industrial en Argentina. La caracterización de estos programas como parte de los intentos desarrollistas y su supervivencia como un curioso producto residual de una era pasada es abiertamente falsa y hemos demostrado que por el contrario los programas desde mediados de los '70 se convirtieron en las herramientas centrales para reestructurar el sector industrial argentino. En suma, este trabajo alcanza como falsificación de la idea que entiende la ausencia de política para el sector industrial durante las reformas neoliberales.

Además, una exploración del efecto de estas políticas nos permitiría concluir mejor sobre las causas y dirección de este proceso. En otro trabajo abordamos el caso de Tierra del Fuego y pudimos encontrar como los esfuerzos por promover la inversión en otras regiones no fueron solo un objetivo de desarrollo regional en si mismos. En un contexto internacional cambiante, la necesidad de llevar adelante una reestructuración capitalista ante la resistencia del movimiento obrero y grandes secciones de capital fijo hundido llevaron a la burguesía industrial a tomar varios caminos. La dictadura terrorista burguesa no solo ha reprimido al movimiento obrero sino que también acompañó la reestructuración con políticas de relocalización bajo subsidios y estos programas. Es decir, estos programas de “segunda generación” son la continuación coherente de la ISI antes que su opuesto, en la forma de una reestructuración capitalista por relocalización.

En tanto que estudio parcial, este estudio de caso ha ayudado a abrir preguntas y fuertes hipótesis de trabajo sobre la evolución del sector industrial y el rol de los programas de promoción industrial. El diseño de la investigación no permite sino afirmar que se ha podido mostrar la falsedad de algunos supuestos en el discurso de la industrialización y que completar la imagen que su falsificación intuye será tarea de otras investigaciones.

References

- Altimir, O., H. Santamaría, and J. Sourrouille (1966, June). “Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra”. *Desarrollo Económico* 6(21), 89–144.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Azpiazu, D. (1988, May). “La promoción a la inversión industrial en la argentina. efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987”. Technical Report 27, CEPAL, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. and H. Nochteff (1987, February). “La industria de bienes de consumo electrónicos y el régimen de promoción fueguino”. Technical Report 70, FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI - FLACSO.
- Cicolella, P. J. (1992). *Reestructuración industrial y transformaciones territoriales. Consideraciones teóricas y aproximaciones generales a la experiencia argentina*. Number 4 in Territorio. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía.
- Cicowiez, M. (2003). “Caracterización Económico-Social de las provincias argentinas”. Technical Report 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- DGECTF (1968). *Tierra del Fuego en cifras*. Ushuaia: Dirección General de Estadística y Censos de Tierra del Fuego, Imprenta de la Gobernación del Territorio Nacional de tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud.
- DNIAF (2006). “Estimación de los gastos tributarios para el año 2006”. Technical report, Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- DNIAF (2008). “Estimación de los gastos tributarios para los años 2008-2010”. Technical report, Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- Ferrucci, R. (1986). *La promoción industrial en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Heymann, D. (1980). *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*. Number 34 in Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- INDEC (1997). *Encuesta Industrial Anual: Productos Industriales Argentinos de 1997*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kosacoff, B. (1984, July). “El proceso de industrialización en la argentina en el período 1976-1983”. Technical Report 13, CEPAL, Buenos Aires.

- Kosacoff, B. and A. Ramos (1999, August). “The industrial policy debate”. *CEPAL Review* (68), 35–60.
- Kühl, L. G., H. R. Rieznik, R. E. Biasca, and R. Iglesias (1983). *Una Política industrial para la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Club de Estudio.
- Lewis, C. M. (2008). “Modernization and industrialization”. In *A companion to Latin American history*, pp. 285–306. Oxford, UK: Blackwell.
- Melo, A. (2001). “Industrial policy in latin america and the caribbean at the turn of the century”. Technical Report 459, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: Editorial de la UNLP.
- Sabato, H. and J. Korol (1990). “Incomplete industrialisation: an Argentine obsession”. *Latin American Research Review* 25.2.
- Sawers, L. and R. Massacane (2001, February). “Structural reform and industrial promotion in argentina”. *Journal of Latin American Studies* 33(1), 101–132.
- Schvarzer, J. (1978, December). “Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino”. *Desarrollo Económico* 18(71), 307–351.
- Schvarzer, J. (1987). “Promoción industrial en argentina. características, evolución y resultados”. Technical Report 90, CISEA, Buenos Aires.
- Sottolano, M. and J. Beker (1986). *Evaluación de los regímenes de promoción industrial*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Vázquez-Preedo, V. (1994). *Estadísticas históricas argentinas (comparadas)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Wade, R. (2003, November). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- Zarate, R., L. Artesi, D. M. Llana, M. Buzzi, and A. Salazar (2000). *Patagonia austral: integración inconclusa y subdesarrollo inducido*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia

Mesa 63. Las “nuevas provincias”: políticas públicas, procesos económicos y conflictos sociales (1955-2010), Coordinadores Joaquín Perren y Gonzalo Pérez Álvarez

• E-mail : juan@grigera.com.ar

JUAN GRIGERA