

1622

33/23

**CONVENIO DE COOPERACION TECNICA CFI / CEPAL**

Secretario General del CFI: Ing. Juan José CIACERA

Director Oficina CEPAL Bs. As.: Dr. José M. PUPPO



**PROMOCION INDUSTRIAL EN LA RIOJA.  
ESTRATEGIAS EMPRESARIALES  
Y DESARROLLO REGIONAL.**

Gutman, Graciela (CFI)  
Yoguel, Gabriel (CFI)  
Gatto, Francisco (CEPAL)  
Quintar, Aida (CEPAL)  
Bezchinsky, Gabriel (CFI)

H 214  
F 3113  
F 2112  
F 331 7  
G 334  
6 320  
4 410

**Programa CFI-CEPAL: Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales. PRIDRE.**

**Documento de Trabajo N° 16 - CFI  
Publicación CEPAL LC/BUE/R 132**

**Buenos Aires, Abril de 1988**

1512?  
1555.

PROMOCION INDUSTRIAL EN LA RIOJA. ESTRATEGIAS  
EMPRESARIALES Y DESARROLLO REGIONAL

INDICE

PRESENTACION

Capítulo I: INTRODUCCION Y ALCANCES DEL TRABAJO ...	1
1 - Introducción .....	1
2 - Antecedentes y objetivos del estudio .....	5
3 - Aspectos metodológicos: selección de las empresas y características de la encuesta .....	9
Capítulo II: LAS EMPRESAS Y PLANTAS INDUSTRIALES PROMOCIONADAS. ALGUNOS RASGOS DESCRIPTIVOS .....	17
1 - Origen geográfico de las empresas promocionadas, organización jurídica y objetivos de localización .....	17
2 - Reorganización espacial de las firmas .....	24
3 - Relaciones comerciales intrafirmas. Origen de los insumos y destino de la producción .....	28
4 - Articulaciones con el medio local.	34
Capítulo III: LA INVERSION INDUSTRIAL PROMOCIONADA. TECNOLOGIA Y PROCESOS PRODUCTIVOS ..	39
1 - La inversión industrial del periodo .....	39
2 - Tecnología y equipos .....	46
Capítulo IV: IMPACTOS SOCIALES DE LA PROMOCION INDUSTRIAL .....	57
1 - Introducción .....	57
2 - La infraestructura urbana .....	59
3 - Estructura y evolución del empleo .....	62
4 - Mercado de trabajo y organización gremial .....	69
5 - La incorporación de la mujer al	

	trabajo industrial .....	74
6 -	Algunas conclusiones .....	79
Capítulo V: COSTO FISCAL DE LA PROMOCION INDUSTRIAL DE LA RIOJA .....		
	1 - Introducción .....	81
	2 - Estimación de los beneficios fiscales concedidos .....	84
	3 - Costos de localización y bene- ficios fiscales .....	90
Capítulo VI: REFLEXIONES FINALES .....		
	1 - Acerca de la construcción de una tipología de empresas .....	93
	a) Las empresas multiplantas .....	93
	b) La construcción de tipolo- gías de empresas promocio- nadas .....	98
	2 - Principales evidencias del estudio .....	101
	a) En relación con las estrate- gias empresariales .....	101
	b) En relación con el desarrollo local .....	104
	c) En relación con el costo fis- cal de la promoción .....	107
	3 - Elementos para la formulación de política industrial en la Pro- vincia .....	109

#### ANEXOS

Anexo I:	Listado de las empresas de la muestra
Anexo II:	Formulario de la encuesta
Anexo III:	Metodología de cálculo de los indicadores de costo fiscal
Anexo IV:	Transcripción de las conclusiones del Doc. PRIDRE N <sup>o</sup> 12

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DOCUMENTOS DEL PROGRAMA CFI - CEPAL

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- sas promocionadas. Representativi- dad de la muestra.....	11
Cuadro 2:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- presas promocionadas. Distribución de lamuestra, valor de producción y personal ocupado. ....	12
Cuadro 3:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- presas promocionadas. Origen de los insumos y destino de la producción..	30
Cuadro 4:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- presas promocionadas. Origen de los insumos y porcentaje de los mismos provistos por la matriz .....	32
Cuadro 5:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- presas promocionadas. Destino de la producción y tipo de comercialización	33
Cuadro 6:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em - presas promocionadas. Inversión pro- mocionada según tamaño en montos ab- solutos .....	43
Cuadro 7:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- presas promocionadas. Inversión pro- mocionada por grandes divisiones in- dustriales .....	44
Cuadro 8:	Provincia de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa por sector de actividad. 1960; 1980.	63
Cuadro 9:	Ciudad de La Rioja. Evolución de la distribución de la población total, la población económicamente activa, los ocupados y los desocupados en 1980, 1982 y 1984 .....	64
Cuadro 10:	Ciudad de La Rioja. Evolución de la PEA total y de la PEA industrial en 1980; 1982 y 1984 .....	66
Cuadro 11:	Ciudad de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa se- gún rama de actividad en 1980; 1982	

	y 1984 .....	66
Cuadro 12:	Ciudad de La Rioja. Evolución de la distribución de la PEA industrial por categoría ocupacional en 1980; 1982 y 1984 .....	69
Cuadro 13:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Estimación del costo fiscal .....	86
Cuadro 14:	La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a em- sas promocionadas. Destino de la pro- ducción e incidencia de los costos de transporte .....	92

Este trabajo fue realizado en el marco del convenio CFI-CEPAL por un equipo integrado por ambas instituciones y coordinado principalmente por Graciela Gutman (CFI), quien redactó la introducción global y las conclusiones. Los primeros capítulos tuvieron como responsables principales a Francisco Gatto (CEPAL) y Gabriel Yoguel (CFI); el capítulo sobre aspectos sociales a Aída Quintar (CEPAL) y el capítulo destinado a la evaluación fiscal a Gabriel Yoguel (CFI) y Gabriel Bezchinsky (CFI), quien a lo largo de toda la investigación se desempeñó como ayudante de investigación.

El equipo de trabajo agradece la colaboración y estímulo recibido en La Rioja de muchas personas, funcionarios públicos y empresariales, especialmente de S.M. de D'Alessio, Bernardo Lischinsky, Antonio Domingo y Pedro Nowakowsky.

Asimismo, agradecemos los comentarios recibidos en los seminarios organizados en el CFI y la CEPAL, los aportes de Daniel Azpiazu y Jorge Katz y la colaboración de Angela Riggón.

## CAPÍTULO I: INTRODUCCION Y ALCANCES DEL TRABAJO

### 1. Introducción

El proceso de desconcentración espacial de la industria, impulsado por la implementación de los regímenes de promoción sectoriales y regionales durante los últimos años dió lugar, entre otros efectos, a un reordenamiento de las actividades productivas manufactureras, que incidió directa e indirectamente en la evolución de las economías regionales y en su organización social. <sup>1/</sup>

Gran parte de las nuevas localizaciones de plantas industriales se concretaron en centros urbanos de provincias caracterizadas por cierto grado de atraso relativo de sus estructuras productivas y por una población activa cuya principal actividad económica -hasta que se produce la radicación industrial- se centraba en el sector terciario (servicios y comercio) y en actividades vinculadas al sector agropecuario (agroindustrias de alimentos y bebidas). Por otra parte, muchas de estas provincias habían sido tradicionalmente expulsoras de población activa, la que se trasladaba a la zona metropolitana en busca de empleo. <sup>2/</sup>

Desde los años sesenta, distintos factores económicos, sociales y políticos sustentaron el

---

1/ En este trabajo, se utiliza la categoría "provincia o jurisdicción" como unidad de análisis. La elección de esta unidad se funda en que el concepto de región implica una construcción teórica que no se ajusta necesariamente a los límites que impone la división político administrativa del país y que fue la utilizada en la implementación de la ley nacional de promoción económica de la Rioja.

^Para un estudio de las transformaciones espaciales de la industria ver, entre otros, Gatto F., Gutman G. y Yoguel G. "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales". Programa PRIDRE, CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 14, 1987.

2/ Véase, Quintar, A. y Gatto, F. "Despoblamiento rural y cambios recientes en el proceso de urbanización regional". CEPAL, Documento de Trabajo N°. 25, Buenos Aires, 1987.

accionar de los gobiernos de las provincias más rezagadas para demandar a la administración nacional beneficios especiales que atrajeran inversiones productivas y permitiera dar respuesta a las crecientes presiones locales. Como primera respuesta política y económica a esta demanda, que expresaba la evolución espacial desigual del país, se sancionaron los decretos 5338/63 y 3113/64 y años después la ley 18587/70. En algunos casos el gobierno nacional también enfrentó la crisis de las economías regionales con regímenes especiales (ie: Operativo Tucumán, leyes 18202/69 y 19614/72) o instrumentó programas específicos para áreas de interés político (ie: Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego, ley 19640/72).

<sup>3/</sup> En 1973 el Gobierno Nacional revisa y modifica casi completamente el sistema de promoción industrial sancionando a través de la ley 20560/73 un nuevo esquema de incentivos y beneficiarios. Este cuerpo legal es instrumentado en un amplio conjunto de decretos reglamentarios entre los cuales se destaca, a los fines de este estudio, el decreto 893/74 que conforma el Acta de Reparación Histórica para las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis. Este cuerpo legal es modificado en 1977 con la promulgación de la ley 21608 y, junto con los decretos reglamentarios, constituye en la actualidad (principios de 1988) <sup>4/</sup> la norma técnica básica del sistema de incentivos a la actividad manufacturera que atiende a objetivos de tipo espacial-regional.

A pesar de la existencia de este sistema nacional y como respuesta a una acción puntual de la provincia de La Rioja -desfavorecida relativamente en el

---

<sup>3/</sup> Para un detallado análisis de las leyes de promoción en Argentina vease: CFI (1986) "Evaluación de los regímenes de promoción industrial", mimeo; F. Herrero (1965) "Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina". Instituto Di Tella.

<sup>4/</sup> Desde hace dos años por lo menos se está analizando la implementación de un nuevo sistema de promoción que toma en consideración los cambios económicos, tecnológicos, fiscales, espaciales, etc. que tuvieron lugar en el último decenio. Los diferentes puntos de vista regionales, políticos e institucionales han dificultado lograr consenso en torno de una normativa básica que satisfaga los diversos criterios e intereses en juego.



esquema global <sup>5/</sup> y que enfrentaba una situación económica y social crítica- el gobierno nacional sancionó la ley 22021/79 <sup>6/</sup> que otorgó beneficios especiales a las empresas e inversores que radicasen actividades industriales en la provincia, a la vez que descentralizó hacia el gobierno provincial la autoridad de aplicación de la ley. Este esquema fué posteriormente extendido a las otras dos provincias incluidas en el Acta de Reparación Histórica y finalmente se incluyó a la provincia de San Juan por su ubicación limítrofe con las provincias beneficiarias.

La idea global de este estudio es avanzar en la comprensión de los múltiples aspectos que están presentes en el proceso de promoción, con el propósito de generar elementos de diagnóstico que puedan ser utilizados a fin de mejorar los resultados de la norma e instrumentos específicos.

Es importante señalar al respecto que la política de desarrollo regional no puede limitarse a una ley de promoción industrial. La problemática del desarrollo espacial abarca una amplia gama de aspectos que no se reducen ni en el plano conceptual ni en el plano técnico a una política industrial. En tal sentido, las propuestas de promoción deben considerarse sólo como un aspecto de la política regional y enmarcarse en la estrategia nacional que se adopte para impulsar un mayor desarrollo en las áreas atrasadas. Suponer que la promoción industrial por sí puede alterar sustantivamente una situación de postergación estructural implica menospreciar la complejidad del problema del desarrollo.

---

5/ Si bien las provincias con menor desarrollo relativo están discriminadas positivamente en materia de beneficios e incentivos, éstos no parecen haber sido de suficiente entidad como para movilizar una cantidad significativa de recursos hacia las áreas más pobres. En el caso particular de La Rioja, durante los primeros ocho años de funcionamiento de este régimen sólo un establecimiento industrial solicitó beneficios promocionales y finalmente no concretó la inversión.

6/ La ley 22021 es una norma de promoción económica más amplia que incluye beneficios para las actividades agropecuarias.

En este sentido se abren rápidamente diversas líneas posibles de trabajo y de indagación cuando se intenta comenzar a evaluar los impactos de la política aplicada.

¿Qué efectos tuvieron estas leyes en el desarrollo económico y social del país y de cada provincia en particular? ¿Respondieron a un proyecto de planificación regional previa? ¿Qué tipo de perfil industrial se induce a partir de ellas? ¿Se articularon con estrategias de desarrollo industrial a nivel nacional? ¿En que medida facilitaron el proceso de crecimiento empresarial? ¿Cuál es el grado de participación e inserción de las fuerzas económicas locales? ¿Pueden considerarse como parte de un plan de modernización económico y social? ¿Cuál es el costo social de la aplicación de la política? ¿Hay estrategias alternativas? Estos interrogantes, a los que podrían sumarse muchos otros, dan idea de la complejidad de cuestiones que involucra la evaluación de los efectos económicos y sociales de la promoción industrial en el contexto regional.

Al respecto interesa presentar algunas consideraciones generales:

. Los regímenes de promoción y sus consecuencias no tienen el mismo significado si se los considera desde una perspectiva nacional o desde un punto de vista circunscripto al ámbito provincial. Lo que en una perspectiva nacional puede resultar un dato de escasa significación (en términos, por ejemplo, de valor de producción, valor agregado, número de empleos generados), en la dimensión regional puede constituir un elemento sustancial para la comprensión de los cambios en la configuración de un nuevo perfil económico y social.

. La selección de áreas para la localización de industrias promocionadas respondió más a la capacidad de ciertos gobiernos provinciales de negociar la promulgación de regímenes complementarios a los sistemas nacionales de promoción, que a una decisión concertada o planificada tendiente a corregir disparidades regionales en el proceso de desarrollo económico y social.

. La relocalización de industrias en el interior del país, si bien produce una desconcentración espacial de ciertas ramas industriales, no implica

necesariamente un proceso de descentralización del poder económico. Por el contrario, en algunos casos significó la posibilidad de subsidiar la expansión de grandes grupos económicos extrarregionales. En general fue una estrategia de recomposición financiera de corto y mediano plazo de las empresas para enfrentar la crisis en el marco de un creciente proceso de concentración del capital. <sup>7/</sup>

. La desconcentración espacial de la industria dió lugar en la gran mayoría de los casos a una división de la actividad del sector que retuvo en las áreas centrales las tareas vinculadas al poder de decisión económica como son las comerciales, administrativas y financieras, y las de investigación y desarrollo, mientras que derivó al interior parte de las actividades productivas generando nuevas modalidades de articulación entre éste y la metrópoli.

. Finalmente, el impacto del proceso de desconcentración industrial tuvo características específicas en las distintas provincias de acuerdo a sus desenvolvimientos históricos previos. Si bien, en términos generales, las industrias se radicaron en provincias de bajo desarrollo relativo, las características propias de cada una de ellas configuraron perfiles económicos y sociales diferentes que incidieron en los efectos de la política económica implementada.

## 2. Antecedentes y objetivos del estudio

El estudio que se presenta forma parte de la segunda etapa de la investigación sobre el reciente proceso de industrialización en la provincia de La Rioja, realizado dentro del programa de investigaciones CFI-CEPAL "Perspectivas de reindustrialización

---

<sup>7/</sup> Ver Azpiazu, D.: "La promoción industrial en la Argentina, 1973 - 1984. Efectos e implicancias estructurales", CEPAL, Documento de trabajo N° 19, 1986.

Azpiazu, D.: "Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina", OEA, 1987.  
Gatto F., Gutman G., Yoguel G.: "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales", Programa PRIDRE, CFI - CEPAL, Documento de Trabajo N° 14, 1987.

y sus determinaciones regionales" (PRIDRE). La primera etapa consistió en un análisis intercensal sobre las características del desarrollo industrial riojano en la última década y media, y la incidencia de las políticas de promoción implementadas en el período en la conformación de la nueva estructura industrial de la provincia. El diagnóstico realizado fue presentado en la serie de publicaciones PRIDRE. <sup>8/</sup>

Entre sus principales conclusiones, se resaltan las profundas transformaciones ocurridas en el período en la industria de la provincia. Partiendo de una estructura industrial débil a comienzos de los 70', poco diversificada y escasamente integrada al mercado nacional, con predominio de plantas chicas y medianas de bajos niveles de productividad, la política promocional puesta en marcha a través de la ley 22021 de 1979 motorizó cambios de gran significación. Estos se ponen en evidencia al constatar por ejemplo que entre 1973 y 1984 el empleo industrial se triplicó y la producción creció casi siete veces.

Como resultado de este proceso, la estructura industrial se diversificó, y se complejizó la trama económica y social de la provincia. Las nuevas actividades fueron emprendidas en su mayoría por empresas multiplantas pertenecientes a capitales extrarregionales, y los establecimientos promocionados desarrollaron hasta el momento bajos niveles de articulación con el medio local.

En esta segunda parte de la investigación se abordan un conjunto de aspectos con el propósito de avanzar en la comprensión de las diversas estrategias de acumulación y localización de las empresas promocionadas y del impacto económico y social de las nuevas actividades. Al mismo tiempo se aportan elementos de interés para la discusión acerca de la eficacia y eficiencia de los instrumentos de política utilizados en términos del desarrollo de la provincia y de la política industrial nacional.

---

8/ Yoguel G., Gatto F., Gutman G.: "Crecimiento industrial y políticas públicas. El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja" Documento de Trabajo N° 12, CFI-CEPAL, septiembre de 1987. En el Anexo 4 se transcriben las conclusiones del estudio citado.

Los temas centrales que han guiado el trabajo, que de ninguna manera agotan el vasto campo temático que surge de la problemática del desarrollo regional en relación a los instrumentos de política económica implementados, han sido los siguientes:

- a) La importancia de las políticas promocionales en la estrategia de recomposición empresarial en una etapa de crisis y reestructuración del aparato productivo. En este aspecto, resulta de sumo interés discutir el impacto de la promoción en la capacidad de acumulación de las empresas en el mediano y largo plazo, así como sus efectos sobre, entre otros, las condiciones de competencia y desarrollo empresarial, la organización del proceso productivo, la formación de capital, las tasas de ganancia alcanzadas, las condiciones diferenciales de productividad logradas a través del acceso a tecnologías modernas. Al analizar estos aspectos de la promoción, resulta importante tener presente que este régimen es aplicado en un contexto de fuerte estancamiento de la producción industrial y no en un marco de expansión como ocurrió a comienzos de los años sesenta.
- b) La importancia de la promoción industrial como instrumento de desarrollo de la provincia. Los temas de interés han sido varios. En particular, se estudia el impacto de la promoción sobre la generación y calificación del empleo y sobre los cambios en el mercado de trabajo y en la organización de los trabajadores; el desarrollo de nuevas tramas interindustriales como consecuencia de la radicación de las nuevas actividades; el crecimiento de sectores no industriales inducidos por los efectos indirectos del gasto de las familias y de las empresas; la oferta de infraestructura social (transporte, vivienda) frente al rápido aumento en la demanda de estos servicios; y en general, la complejización de la estructura económica, social y política de la provincia. De suma importancia resulta la discusión de estos aspectos en relación a las condiciones y posibilidades para la consolidación del proceso de industrialización en la provincia y como definición y contribución a un estilo de desarrollo.
- c) Los costos y beneficios públicos y privados derivados de la instrumentación de la política promocional. En este sentido, se trató de

realizar una primer estimación acerca del monto de recursos fiscales aplicados, sus efectos en términos de las firmas, y su magnitud macroeconómica local y nacional.

La investigación en esta segunda etapa del trabajo de campo se sustentó en:

- i) Una encuesta realizada mediante entrevistas a un conjunto seleccionado de empresas de la Provincia, la que incluyó visitas a las plantas industriales.
- ii) Entrevistas a cámaras empresariales, organizaciones gremiales y sindicatos.
- iii) Entrevistas a autoridades y funcionarios locales responsables de la ejecución y supervisión de la política de promoción.

Tanto en la selección definitiva de la muestra como en la realización de la encuesta a las empresas se contó con el asesoramiento permanente y el apoyo logístico de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Provincia y la valiosa participación de técnicos de la Dirección de Industria Provincial y de la agencia local del Centro ATI a quienes expresamos nuestro reconocimiento. Este agradecimiento es extensivo a las empresas encuestadas, las que mostraron en todo momento, a través de los gerentes de planta, una amplia predisposición para brindar apoyo a la investigación.

3. Aspectos metodológicos: selección de las empresas y características de la encuesta.

Sobre un total de 124 establecimientos promocionados existentes en 1984, relevados en el primer estudio, que alcanzaron una muy elevada participación en las variables significativas de la estructura industrial provincial de ese año, se seleccionaron 55 empresas.<sup>9/</sup> Los criterios de selección fueron escogidos para conformar una muestra representativa de empresas promocionadas en relación con las siguientes variables: tipo de actividad (rama industrial a cinco dígitos); tamaño de los establecimientos; origen del capital; localización en la provincia.<sup>10/</sup>

Un listado de las firmas seleccionadas se presenta en el Anexo I. En el resto del trabajo las empresas no aparecen individualizadas por razones de confidencialidad de la información.

En el Cuadro 1 se presenta la distribución de las empresas promocionadas y las de la muestra por tamaño de los establecimientos y grupo industrial de actividad. Como puede observarse, las empresas escogidas representan un porcentaje significativo de la nueva estructura industrial de la provincia. Tomando en consideración la variable tamaño de los establecimientos, medido por la ocupación total que generan, se incluyeron todas las plantas promocionadas grandes -más de 200 ocupados, cinco plantas en total-; la mitad de las plantas medianas-grandes (entre 51 y 200 ocupados); más de la tercera parte de los establecimientos mediano-pequeños (con un tamaño de entre 16 y 50 ocupados) y un 14% de las plantas chicas (entre 6 y 15 ocupados).

9/ Estos 124 establecimientos representaron el 63% del personal ocupado en la industria provincial; el 74% de la mano de obra asalariada; el 89% del valor bruto de la producción; con sólo el 20% del total de los establecimientos industriales de la provincia. Ver Yogue G., Gatto F., Gutman G.: "Crecimiento industrial y políticas públicas. El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja", Programa PRIDRE, CFI - CEPAL, Documento de Trabajo N° 12.=

10/ Se han considerado los establecimientos localizados en el parque industrial de la ciudad de La Rioja y en el interior de la provincia.

La cobertura de la muestra es significativa, concentrándose en las actividades en las que mayor peso tuvo la promoción (textiles, químicos, envases, impresión y maquinaria y equipo). En el Cuadro 2 puede observarse la representatividad de la muestra, por tamaño de planta, con relación al total de la industria de la provincia, tomando como variables la producción y la ocupación total. Tal como se desprende del mismo, la muestra recoge el 46% de la producción de la industria textil, el 24% de la producción de la industria metálica, el 14% de la química y el 12% de la industria del papel y cartón, disminuyendo el grado de captación en la industria alimenticia, sector en el que la presencia de empresas promocionadas es relativamente menor.



CUADRO 1: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Representatividad de la muestra sobre el total de las plantas promocionadas. (En número de establecimientos)

TAMANO DE LA PLANTA	MICRO 1/		PEQUEÑO 2/		MEDIANO 1 3/		MEDIANO 2 4/		GRANDE 5/		TOTAL
	T.P.	6/ENC.	7/	T.P.	ENC.	T.P.	ENC.	T.P.	ENC.	T.P.	ENC.
DIVISION											
31 - Alimentos, bebidas y tabaco	1	-	11	-	6	1	4	2	2	2	24
32 - Textiles	-	-	4	1	16	9	16	7	1	1	37
34 - Papel y productos de papel	1	-	2	1	7	3	1	-	1	1	12
35 - Químicos y derivados del petróleo	-	-	6	2	10	5	4	4	-	-	20
36 - Minerales no metálicos	-	-	2	-	2	1	1	1	-	-	5
38 - Metálicos, maquinaria y equipo	-	-	4	2	17	9	4	2	1	1	26
TOTAL	2	-	29	6	58	28	30	16	5	5	124

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información del C.E.H. '85 y de la encuesta realizada.

NOTAS:

- 1/ Micro: entre 1 y 5 ocupados
- 2/ Pequeños: entre 5 y 15 ocupados
- 3/ Mediano 1: entre 16 y 50 ocupados
- 4/ Mediano 2: entre 51 y 200 ocupados
- 5/ Grande: más de 200 ocupados
- 6/ Total de promocionados
- 7/ Encuestados

CUADRO 2: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Distribución de la muestra, valor de producción y personal ocupado.  
(En porcentajes)

TAMAÑO DE LAS PLANTAS	MICRO 1/		PEQUEÑO 2/		MEDIANO 3/		MEDIANO 2 4/		GRANDE 5/		TOTAL
	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	
DIVISION											
31 - Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.3	3.5	1.1	13.5	2.9	17.5
32 - Textiles	0.0	0.0	0.3	1.2	9.4	14.4	24.5	25.0	7.2	5.0	45.7
34 - Papel y productos de papel	0.0	0.0	0.3	0.2	2.1	6.0	0.0	0.0	6.9	5.6	11.6
35 - Químicos y derivados del petróleo	0.2	0.0	0.9	1.0	3.4	4.5	9.1	8.6	0.0	0.0	13.5
38 - Metales, maquinaria y equipo	0.1	0.0	0.4	0.1	4.4	6.1	4.6	6.9	8.5	10.9	14.1
TOTAL	0.3	0.0	1.9	2.5	19.8	31.3	41.9	41.6	36.1	24.4	100.0

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información del C.E.N. '85 y de la encuesta realizada

- NOTAS: 1/ Micro: entre 1 y 5 ocupados  
 2/ Pequeños: entre 5 y 15 ocupados  
 3/ Mediano 1: entre 16 y 50 ocupados  
 4/ Mediano 2: entre 51 y 200 ocupados  
 5/ Grande: más de 200 ocupados  
 6/ Personal ocupado  
 7/ Valor de producción

Se observa también, siguiendo la distribución de la industria por estratos de ocupación, que mas del 50% del valor de producción de la muestra en la industria textil y mas del 60% en la industria química corresponde a empresas ubicadas en el estrato de 51 a 200 ocupados ( medianas 2). En la industria de papel y cartón el valor de producción de la muestra se ubica casi por igual en los estratos mediano 1 y grande. Por último, las grandes empresas alcanzan proporciones significativas del valor de producción de la muestra en las empresas de las industrias metálicas y alimenticias.

Con respecto al origen del capital de las empresas promocionadas, se incluyeron a todas las empresas transnacionales que se instalaron en el área, las que alcanzaron a cinco firmas. Asimismo se logró una adecuada representación de los capitales locales, basicamente empresas agroindustriales. El resto, es decir, la gran mayoría de las empresas encuestadas, están conformadas por capitales extra-regionales.

Si bien un elevado número de empresas que se acogieron al régimen de promoción que implementó la provincia se instalaron en el parque industrial de la ciudad de La Rioja, la muestra tomó en cuenta un conjunto de firmas que se localizaron en Chilecito, Chamental y Aimogasta, así como en la ciudad de La Rioja, fuera del parque. En total se incluyeron seis empresas del interior de la provincia. En general se trata de agroindustrias procesadoras de materia prima local instaladas con anterioridad al régimen de promoción y que posteriormente se acogieron al mismo (caso de las aceituneras y de las bodegas), aunque

hay algunas localizaciones en el interior que no responden a este patrón. 11/

El grado de aceptación de la encuesta fue en general altamente favorable. Sobre el listado confeccionado, se registraron sólo nueve plantas en las que la encuesta no pudo realizarse, debido a la ausencia en el lugar del responsable de la planta o, como en el caso de las empresas de Chilecito, por imposibilidad del equipo encuestador de efectuar las entrevistas en el plazo estipulado. En todos los demás casos, los responsables de las plantas (en su mayoría gerentes o responsables de producción) mantuvieron entrevistas de dos horas como promedio, respondiendo al cuestionario planteado. Como consecuencia de lo anterior, la muestra quedó definitivamente conformada por 46 empresas.

La encuesta realizada se basó en un cuestionario guía confeccionado previamente. El propósito de este formulario, copia del cual se presenta en este informe (Anexo II), fue el de servir como ordenador de los temas que se esperaban desarrollar con la firma, y no como un cuestionario rígido. Ello obedeció a la naturaleza de la entrevista, en la que se hizo énfasis en aspectos cualitativos y de estrategia económica de las empresas. Para la elaboración del cuestionario se tomaron en cuenta tanto las características de la producción industrial riojana y el tipo de promoción allí implementada,

---

11/ Sólo 38 de las 124 empresas industriales promocionadas hasta 1984 se ubicaban fuera de la capital: 22 en Chilecito, 11 en Arauco, 3 en Gobernador Gordillo, 1 en Castro Barros y 1 en Sanagasta. Mientras que en Chilecito la mayoría de estas empresas se dedican a la elaboración de vinos y otros alimentos (13 son bodegas y viñedos, 2 fabrican varios productos alimenticios, y el resto se dedican a actividades diversas), en Arauco la actividad promocionada principal (casi ~~excluyente~~) es la producción de aceitunas en conserva y encurtidos en general; 10 de las 11 empresas se dedican a esta rama de actividad. En Chamental, la localización no parece responder a cuestiones relacionadas con la existencia de recursos naturales: existen allí una bodega, una planta textil y una metalúrgica acogidas al régimen de promoción.

como los resultados de experiencias recientes de encuestas a empresas promocionadas. <sup>12/</sup>

El formulario consta de cinco partes. En la primera se recaba información general sobre la planta instalada en La Rioja y la empresa a la que pertenece. La segunda parte aborda la problemática de las inversiones, la tecnología adoptada por la empresa, y los problemas que se visualizan con relación al parque industrial. En la tercera parte se hace hincapié en la producción de la planta y en los mercados en los que actúa, mientras que la cuarta parte del cuestionario está dirigida a indagar sobre el tema de las materias primas y servicios utilizados por las plantas. Finalmente, la última sección se refiere a la mano de obra, en varios aspectos que hacen al proceso de trabajo en sí y al mercado de trabajo local.

Los formularios de la encuesta fueron posteriormente revisados (análisis de calidad y consistencia de las respuestas), codificados y procesados.

Los resultados del estudio se desarrollan en los capítulos siguientes.

El Capítulo II presenta una descripción de un conjunto escogido de características de las empresas promocionadas, vinculadas al origen de los capitales, la reorganización espacial de las firmas y las relaciones comerciales intrafirmas. Se discuten, asimismo, algunos impactos económicos en el mercado provincial.

En el Capítulo III se analizan las inversiones realizadas en la provincia por las empresas promocionadas, con especial atención a los aspectos tecnológicos y a las estrategias de modernización de las firmas.

Algunos efectos de la promoción sobre las condiciones sociales de la provincia son abordados en el Capítulo IV. En él se estudia el desarrollo de la infraestructura social y la evolución del empleo, los

---

12/ Ver: IAD "Industrialización y desarrollo regional en Argentina. Estudio de caso: Tucumán", Berlín, noviembre de 1985.

BANADE "Evaluación de políticas de promoción industrial", Buenos Aires, 1983.

cambios en la estructura de la ocupación y en el mercado de trabajo y los impactos de las nuevas actividades en las organizaciones sindicales.

Una estimación del costo fiscal implícito en la promoción industrial de La Rioja se desarrolla en el Capítulo V, en el que se discuten asimismo distintos criterios de evaluación de la promoción. Por último, en el Capítulo VI se presenta la síntesis de los resultados del estudio y una discusión acerca de posibles políticas industriales para la provincia.

## CAPITULO II: LAS EMPRESAS Y PLANTAS INDUSTRIALES PROMOCIONADAS. ALGUNOS RASGOS DESCRIPTIVOS.

En este capítulo se aborda el estudio de las empresas beneficiarias, con el propósito de describir algunos aspectos económicos y de funcionamiento productivo de las firmas industriales radicadas, a fin de obtener una mejor caracterización de los diferentes tipos de empresas manufactureras que se han acogido a los beneficios promocionales. En particular interesa indagar respecto de la estrategia de localización de las firmas y de las relaciones que se entablan entre plantas de una misma empresa y entre éstas y la economía provincial.

El interés en profundizar en estos temas de la operatoria productiva de las firmas atiende al propósito de estudiar las distintas maneras en que el sistema de promoción fue tomado en cuenta por las empresas en el marco de sus estrategias de supervivencia y/o consolidación y expansión. Junto con los análisis acerca de la inversión promocionada, que se desarrollan en el capítulo siguiente, los estudios sobre las decisiones locacionales de las firmas resultan de especial importancia para evaluar las condiciones de arraigo y futura permanencia de las empresas en la provincia y, por consiguiente, para proporcionar elementos de diagnóstico que permitan una adecuada articulación de políticas industriales provinciales con miras a la consolidación del incipiente proceso de industrialización alcanzado en la región.

Este capítulo está organizado en secciones cortas e interrelacionadas que examinan aspectos y elementos específicos de la actividad productiva de las firmas.

### 1. Origen geográfico de las empresas promocionadas, organización jurídica y objetivos de localización.

La gran mayoría de las empresas de la muestra coinciden en tres atributos en relación con los aspectos de origen geográfico, organización jurídica y objetivos: las empresas son de origen extraprovincial, están organizadas como sociedades anónimas y la principal sino la única justificación de su localización en la provincia es la posibilidad de mejorar

considerablemente la rentabilidad vía la reducción de costos -o incremento de los beneficios- derivados de la desgravación fiscal de sus inversiones y operaciones corrientes.

El análisis del origen geográfico del capital empresario o de la empresa matriz indica que más del 75% de las firmas -medido en términos del número de empresas- son de origen bonaerense, con plantas industriales en la Capital Federal o el Gran Buenos Aires. En segundo orden de importancia se registra la presencia de empresas provenientes de Córdoba y Tucumán. Las empresas locales industriales acogidas al régimen de promoción constituyen un número pequeño y están orientadas principalmente hacia actividades agroindustriales o hacia ramas metálicas simples. 13/

Un aspecto que se destaca nitidamente al analizar el origen geográfico y empresarial de las plantas radicadas en la provincia es que la gran mayoría (más del 90% de los casos) existían con anterioridad a su radicación. Dicho en otras palabras, la evidencia recogida en la muestra indicaría que no hubo creación de firmas nuevas en un sentido "económico" 14/, es decir la aparición y desarrollo de nuevos agentes económicos. Esto no significa que no se realicen nuevas actividades o procesos industriales, o que las plantas radicadas no constituyan emprendimientos económicos completamente nuevos; lo que se advierte es que los mecanismos de promoción y el sistema de incentivos fue especialmente atractivo para empresas ya existentes, no siendo eficaces para potenciar la aparición de nuevos agentes. Desde esta perspectiva, el proceso de industrialización gestado en La Rioja por el sistema

---

13/ El peso de las empresas de origen local se incrementa considerablemente cuando se incluyen las actividades promocionadas del sector agropecuario.

14/ En muchos casos se ha observado que legalmente las empresas radicadas en la Provincia constituyen organizaciones jurídicas nuevas, con "razón social" diferente a la de los principales accionistas. Sin embargo, son muy limitados los casos donde esta situación responde exactamente a la conformación de una empresa diferente a la existente y propietaria del paquete accionario. Las razones que justifican esta situación son de muy diversa índole y no han sido examinadas.



promocional debería conceptualizarse como un proceso de descentralización geográfica de actividades manufactureras con marcada dependencia extralocal. Esta apreciación no debe ser interpretada como una crítica valorativa sino como un elemento sustantivo y constitutivo del aparato manufacturero que se está gestando, que podría acotar y direccionar, en distintos sentidos, el proceso de industrialización provincial futuro. <sup>15/</sup>

Un dato relevante al respecto surgió del análisis realizado sobre el número de plantas industriales que poseían en el país las empresas promocionadas, su ubicación geográfica y la importancia relativa asignada a la planta en La Rioja. Sobre el total de 46 establecimientos encuestados en 38 casos se verificó que el establecimiento en la provincia no era el único que poseía la empresa en la misma actividad industrial; es decir que la mayoría de las empresas estaban organizadas productivamente a través de un esquema de multiplantas. <sup>16/</sup> Las empresas uniplantas corresponden principalmente a firmas locales o a las pocas nuevas empresas productivas que pasaron de ser exclusivamente comercializa-

---

<sup>15/</sup> En la literatura reciente se ha discutido largamente la diferencia entre programas para la creación de firmas y para descentralización geográfica, y el rol de las nuevas plantas como agentes movilizadores y de cambio tecnológico.

Vease: M. Cross, "New firm Formation and Regional Development." Gower Pub., 1981, Hants, U.K.

A.T. Thwaites, "Technological change, mobile plants and regional development", Regional Studies, Vol.12, 1978.

D. Keeble y E. Wever, "New firms and Regional Development in Europe", Croom Helm 1986, Kent, UK.

<sup>16/</sup> Evidencias recogidas en otros estudios realizados y confirmadas por los datos censales preliminares del año 1984, indicarían que durante los últimos quince años se ha iniciado y profundizado en la Argentina una tendencia a la fragmentación del proceso productivo en plantas industriales independientes. Esta situación, que tiene muchos antecedentes internacionales y razones variadas tanto tecnológicas como productivas, se potenció en la Argentina con los regímenes de promoción industrial.

doras de productos a productoras y distribuidoras de sus propias líneas de producción. <sup>17/</sup>

De acuerdo con la información recogida en la encuesta, las plantas localizadas en La Rioja tienen una importancia relativa alta en el conjunto de plantas industriales de las firmas promocionadas. Sobre un total de 46 respuestas, 27 casos respondieron que la planta manufacturera localizada en la provincia era importante en el marco de la estructura productiva de la empresa. En sólo 4 casos la respuesta obtenida es que la planta tiene un peso pequeño, mientras que se obtuvieron 11 respuestas que señalaron que la importancia relativa era intermedia. Ciertamente la respuesta recogida en la encuesta debe ser cuidadosamente interpretada ya que el significado y criterios de medición que determinó la "importancia relativa" pudo haber variado entre los entrevistados. <sup>18/</sup> Como se examinará en secciones próximas, la importancia relativa de la planta parece asociarse principalmente con el tipo de productos y procesos desarrollados en el establecimiento; es decir, con el tipo de establecimiento radicado por la firma: planta especializada, planta repetitiva,

---

<sup>17/</sup> Se ha podido constatar la situación de un conjunto reducido de establecimientos industriales que pertenecen a empresas que antes no eran productoras, sino comercializadoras o importadoras.

<sup>18/</sup> Como es obvio, la medición de la importancia relativa de una planta industrial en términos de la estructura productiva de una empresa puede realizarse de muchas maneras diferentes y arrojar resultados ambiguos. Así, por ejemplo, una planta con poco peso en el valor de producción de una empresa puede resultar fundamental o estratégica desde el punto de vista del producto o insumo que procesa. Similarmente, un establecimiento industrial intensivo en mano de obra o de producción masiva puede resultar significativo desde la perspectiva de su participación en las ventas o en el personal ocupado, pero simultáneamente puede ser poco importante desde el punto de vista tecnológico, o en relación con las nuevas actividades desarrolladas por la firma.

planta ensambladora, planta procesadora integrada a otros establecimientos, etc. 19/

A los fines de este trabajo la caracterización de la planta industrial en términos de la empresa de pertenencia es relevante no sólo en relación con el poder "inductor de desarrollo" de esa planta hacia el resto de la economía provincial, sino en relación con su estabilidad de mediano y largo plazo y su potencialidad de crecimiento. Los estudios de casos de empresas multiplantas con localización diferenciada confirman la hipótesis de que esta forma de organización productiva determina una lógica de funcionamiento particular, donde las decisiones empresarias reconocen como elemento primario la operación económica de la firma y no la de cada planta industrial aisladamente. Como se verá más adelante, esta característica general de funcionamiento interdependiente afecta aspectos cruciales del desarrollo de cada establecimiento industrial, tales como, por ejemplo, los presupuestos de inversión, los programas de reducción de personal y los cierres de plantas. 20/

Un aspecto que merece destacarse en relación con las actividades desarrolladas por las empresas en el área promocionada es que si bien la mayoría de las firmas -casi todas- cuenta con alguna oficina de administración en la provincia, todas las plantas industriales pertenecientes a capital extralocal poseen su administración central fuera de la localización en La Rioja. En cierto sentido, esta es una confirmación obvia, que no podría ser -ni tendría mayor sentido que fuese- de otra manera. Si el ámbito geográfico de estas empresas fue lo suficien-

---

19/ La información recogida no fue suficiente para establecer en las empresas multiplantas si el establecimiento de La Rioja era el único promocionado. Si este fuese el caso, la importancia económica de la planta sería mayor que su trascendencia productiva.

20/ R. Meegan y D. Massey, "The anatomy of job loss.", Methven, 1982, New York.  
M. J. Healey, "Plant closures in multiplant enterprises.", Regional Studies, Vol. 16, 1982.  
L.H. Klaassen y W. Molle, "Industrial mobility and Migration in the European Community", 1983, Gower, Albershot.

temente amplio como para radicar inversiones en la provincia sería casi absurdo pensar que la administración de dicho establecimiento podría circunscribirse al lugar de radicación. Por otra parte, si bien la localización de las funciones administrativas en La Rioja podría tener efectos positivos en materia de empleo, tipo de ocupación y calificación de mano de obra y efectos indirectos de demanda de servicios en el resto de la economía local, de ninguna manera podría pensarse que en el marco de una empresa multiplanta el solo hecho de la localización de la administración en un lugar determinado pueda asegurar un proceso y flujo más o menos continuo de inversión y expansión en esa localización. Después de todo, ninguna de las empresas promocionadas existía previamente en La Rioja y hacia mediados de 1987 la inversión comprometida y aprobada total superaba ya los 250 millones de dólares estadounidenses. Tal vez el tipo de argumentación que enfatiza la localización de las funciones de administración y dirección en la misma área de la actividad productiva sea más válida para los empresarios de capital local cuyo ámbito geográfico de decisiones económicas está más limitado espacialmente.

El análisis realizado de los establecimientos extralocales y de las relaciones funcionales y administrativas intraempresas permitió observar dos patrones organizativos predominantes. Por un lado, se constató que a mayores tamaños absolutos de inversión se verificaba una mayor descentralización productiva, económica y de dirección. En este tipo de situación se adopta un modelo típico de "filial-matriz" con canales formales de transferencia de información administrativa y supervisión periódica a partir del cumplimiento de metas y presupuestos. Por otro lado, y a medida que la inversión absoluta disminuye se observa un patrón de funcionamiento organizativo más típico de medianas empresas, casi familiares, con supervisión directa y un staff directivo en la provincia de jerarquía baja (ie: "el encargado de la fabrica") En contraposición con el primer modelo, en el segundo caso el grado de autonomía decisional es considerablemente menor, afectando, en los casos más extremos, hasta decisio-

nes pequeñas que podrían canalizarse "por caja chica". <sup>21/</sup>

El tipo de modelo organizativo desarrollado se vincula fuertemente con la historia y experiencia de la firma en operar con plantas industriales de localización geográfica marcadamente diferenciada. El desarrollo de actividades fuera de las zonas tradicionales de la empresa implica un proceso de ajuste y aprendizaje complejo, mas o menos largo, que se inicia con el mismo examen y decisión de la apertura de una nueva planta industrial en una región totalmente desconocida para la mayoría de los empresarios. Debe tenerse presente que más de la mitad de las empresas no tenía experiencia productiva fuera del lugar de radicación original. Un examen del proceso realizado por las firmas en la toma de decisiones, en el diseño de la planta, en la supervisión y dirección de la construcción y equipamiento del establecimiento, en la selección del personal y en el traslado de personal de otras plantas, en la organización productiva tanto en la faz eminentemente técnica (ie: quien se hace cargo del mantenimiento de los equipos) como de operación de la planta (ie: transporte de insumos, cantidad mínima en stock y planificación de producción y envío de los bienes finalizados, etc.) revela que durante un periodo relativamente largo (de 12 a 18 meses) se verifica un proceso complejo de adaptación de funcionamiento empresa-planta y de aprendizaje del medio local. Las empresas grandes afrontaron este proceso de una manera "burocrática" -en el buen sentido del término-, aprovechando experiencias pasadas (ie: localización en Tucumán durante el Operativo de Promoción Industrial de los años 69-70). En la mayoría de los casos, las empresas trasladaron personal de otras

---

21/ Estas diferencias de modelos organizativos se pusieron claramente de manifiesto durante las entrevistas realizadas. Mientras que en el primer caso (modelo filial-matriz) el personal entrevistado disponía en La Rioja de toda la información requerida -más allá de que nos fuera suministrada-, en el segundo caso (modelo mediana-familiar) era frecuente recibir respuesta del siguiente estilo: ".. yo no conozco esos detalles...", "...esa información hay que pedirla a Buenos Aires..", "... no sabría decirle ...", "... esos datos aquí no los tenemos...", ".. no esta la gente de Buenos Aires para responderle...", "... voy a preguntar si se lo podemos dar ...", etc.

X plantas durante todo el periodo de puesta en marcha y primeras etapas de producción, resultando una experiencia compleja y costosa. De todas maneras, la potencia de los incentivos fiscales más que compensó los costos extraordinarios en que podrían incurrir en las etapas previas y de comienzo de la producción.

## 2. Reorganización espacial de las firmas

En esta sección discutimos las formas que asumió la instalación en la provincia de las plantas de empresas promocionadas en relación a las actividades emprendidas (nuevas líneas de producción, traslado productivo) y al impacto sobre los restantes establecimientos de la empresa.

Como se señaló en el punto anterior, la mayoría de las empresas que se acogió a los beneficios promocionales no poseía -con anterioridad al regimen- ninguna planta industrial en la provincia de La Rioja. Esta situación determinó la necesidad de crear una nueva planta industrial y la elaboración de un nuevo esquema de funcionamiento productivo en varias áreas de la producción, especialmente en lo referido a la distribución espacial de funciones.

El proceso de reestructuración productiva realizado por las firmas tiene una crucial importancia para comprender el funcionamiento del sistema de promoción, para examinar la estructura industrial que se está induciendo y para analizar sus perspectivas futuras. La reorganización espacial de la firma cobra, de este modo, singular importancia desde la perspectiva de las características del aparato industrial resultante y establece los límites y potencialidades del desarrollo industrial futuro, no tanto desde la perspectiva del número de establecimientos manufactureros sino desde la óptica de la estructuración y articulación económica, los encadenamientos productivos, la capacidad endógena de

desarrollo, la potenciación tecnológica, etc. 22/ Dicho en otras palabras, la forma en que las firmas industriales utilizan el sistema de promoción determina a la vez cuales son las bases productivas y económicas de funcionamiento y los posibles senderos futuros del aparato industrial que se está gestando.

Esta apreciación sobre la direccionalidad de la relación entre firma industrial/estructura manufacturera justificaría realizar un cuidadoso examen del proceso de reestructuración productivo y espacial de las firmas promocionadas en La Rioja. Los siguientes comentarios son sólo una aproximación inicial al tema.

Con excepción de las plantas con localización previa en La Rioja, la mayoría de los restantes establecimientos industriales realizan un conjunto de actividades productivas nuevas y actividades de traslado, es decir actividades que se realizaban en otros establecimientos con anterioridad. 23/ Sólo 4 establecimientos realizan exclusivamente actividades productivas nuevas a nivel de la firma, mientras que en 15 casos se realizan exclusivamente actividades de traslado, debiendo destacarse que dentro de este ultimo grupo se detectaron 4 firmas que practicamente trasladaron toda su actividad productiva a la

---

22/ En el capítulo siguiente se analiza esta problemática vista desde el ángulo provincial. Para una discusión global sobre el tema véase:

F. Hamilton y G. Linge, "Regional economies and Industrial Systems", y A. Sayer, "Theoretical problems in the analysis of technological change and regional development", en F. Hamilton y G. Linge (ed), "Spatial Analysis, Industry and Industrial Environment", J. Wiley and Sons Ltd., 1983, U.K.

23/ En general se aprecia que existe una tendencia a negar o relativizar al máximo la importancia relativa de las actividades de traslado en el mix de producción de las firmas en la provincia. Ello permitiría pensar que hubo una subestimación de los traslados en los registros de la encuesta realizada. La razón de esto es estrictamente fiscal. Sin perjuicio de las apreciaciones que se puedan realizar en este sentido, que deberían superar la cuenta simplista entre traslado de actividades y costo fiscal no percibido, sería aconsejable profundizar el examen de los efectos que de esta situación se derivan para el crecimiento de un sector industrial riojano.

provincia. El resto realiza actividades nuevas y anteriores, sobresaliendo un pequeño subgrupo de 5 establecimientos que concentran en la provincia todas las actividades productivas antiguas de la empresa más algunas nuevas líneas productivas.

Dada la diversidad de ramas y empresas que componen la muestra, resulta difícil y muy riesgoso construir una tipología de situaciones, si bien es posible establecer algunas características predominantes. En primer lugar, resulta claro que algunas firmas optaron por un esquema de funcionamiento productivo de plantas especializadas, con roles diferentes; es decir, fragmentaron el proceso productivo o la producción de la planta matriz o de otras plantas, trasladando a La Rioja algunas líneas de producción o actividades. Es también muy evidente que la fragmentación realizada se vincula estrictamente con las características de los procesos de transformación y producción que se realizan en cada caso. Hay procesos productivos que en sí mismos constituyen una unidad (tintorería textil) y hay otros que son una etapa de un proceso más largo y que puede tener independencia productiva y espacial (cosmética, ensamblajes). En las actividades de tipo continuo (hilanderías, tejedurías) se observa que se han trasladado a La Rioja líneas completas de producción de lotes grandes, relativamente estandarizadas y reequipadas tecnológicamente con los beneficios promocionales. En las actividades de tipo discontinuo (confecciones, partes y elementos para la industria automotriz, artículos del hogar) se observan dos situaciones. Por un lado, el traslado de líneas incompletas de producción, adjudicando a la planta industrial en La Rioja una parte del proceso productivo. Si bien por razones de beneficios fiscales (exención del IVA compra y venta) lo más conveniente es la radicación de etapas finales -y son la mayoría- también se han observado casos de procesos intermedios. La segunda situación preponderante es el traslado o desarrollo de nuevas líneas cuasi-completas, generalmente producciones experimentadas en la planta matriz, sin mayores complejidades técnicas. Este es un caso más o menos común en las empresas que tenían capacidad de expandir el volumen de producción y que replicaron líneas en la nueva planta industrial.

En contrapartida, en las plantas localizadas en los lugares de origen se han quedado los procesos más complejos, los trabajos a pedido y todas las actividades no estrictamente productivas (ie:



administración, ventas, investigación y desarrollo, programación de la producción, desarrollo de proveedores y compras, etc.).

La información recogida indica que el desarrollo de la nueva planta en La Rioja afectó los programas de inversión en las otras plantas. En tal sentido se manifestaron 27 casos. Sólo 9 establecimientos, en general de tamaño grande, de empresas multiplantas, indicaron que la nueva planta no tenía impacto sobre las otros establecimientos de la empresa.

Es importante contrastar aquí el modelo convencional de expansión espacial de las firmas utilizado en la literatura regional con el proceso de descentralización y fragmentación que se está describiendo en estas páginas. En general se asumía que las firmas desarrollaban a lo largo de su historia un esquema secuencial lento de expansión geográfica, desde su primer punto de localización hacia otros. Este crecimiento espacial se vinculaba, muy sintéticamente, con el crecimiento global del mercado, con la captura de nuevas áreas de mercados y sea en forma directa o asociado con empresas de ese medio local, con el traslado de actividades cuyo ciclo de producto estaba en la fase descendente o con la utilización de insumos primarios relativamente inmóviles. Esta visión del sendero de expansión espacial estaba fuertemente influida por la concepción de "una empresa/un número limitado de productos/ similares plantas". 24/

El patrón de localización inducido por la promoción no responde a este esquema. Como se verá más adelante, ninguna empresa llegó a La Rioja a ganar un mercado, -ni local, ni regional- ni su expansión espacial se explica por el crecimiento de la rama en su conjunto. Tampoco es válido, aunque con excepciones, que la línea de productos desarrollados en la provincia se correspondan con aquellos cuyo ciclo entraba en la fase descendente. La radicación en La Rioja obedece, sin la menor duda, a la potencia de los instrumentos utilizados -medidos

24/ Para una discusión sobre diferenciación de estrategias de mediano plazo y sus efectos regionales véase: E. Malecki, "Technological imperatives and modern corporate strategy" en A. Scott y M. Storper (ed) "Production, Work, Territory", Allen and Unwin, 1986, Boston.

en términos de beneficios empresariales- que implica para las firmas el desarrollo de una estrategia y esquema de expansión espacial de características particulares, que parecería esta orientada a hallar la mejor combinación entre organización y fragmentación productiva a nivel empresa (acotada por razones tecnológicas y de proceso) con la maximización de beneficios fiscales.

Por lo demás, no todas las firmas ni todos los procesos productivos pueden fraccionarse o trasladarse; ni tampoco acceder a los beneficios de la promoción constituye la única estrategia competitiva de las firmas.

En general es posible pensar que las empresas que decidieron trasladarse a La Rioja desarrollaron una lucha competitiva -en los sectores donde esto ocurre- basada más en la reducción de costos totales que en el desarrollo de estrategias apoyadas en elementos orientados a la introducción de innovaciones (tales como el desarrollo permanente de nuevos productos de ciclo corto; diversificación y cambios en el mix de producción y orientación hacia nuevos sectores demandantes, etc.).

La apreciación general obtenida es que las empresas han ganado en productividad física vía su especialización productiva por plantas. Esta situación obedece a que sumaron al reequipamiento y modernización tecnológica una racionalización del empleo más o menos intensa a nivel de plantas industriales y empresa. Así, por ejemplo líneas de producción que operaban en el Gran Buenos Aires con 50 operarios requieren solamente algo más de 30 trabajadores en La Rioja. Desde una perspectiva económica, la fragmentación y localización distanciada del proceso productivo también incorporó nuevos costos (ie: transporte, costo financiero de mayores stocks de insumos, duplicación de algunos puestos de conducción de planta y de mantenimiento, etc.) que fueron más que compensados por los beneficios fiscales acordados.

### 3. Relaciones comerciales intrafirmas. Origen de los insumos y destino de la producción.

La gran mayoría de las plantas radicadas en La Rioja bajo el amparo de este régimen promocional pertenecen a empresas que se desenvuelven en mercados nacionales (especialmente en el Polo Metropolitano) o

que, distribuyendo sus productos en todo el país, centralizan esa distribución en Buenos Aires (y en menor medida en otras ciudades como Córdoba o Tucumán). Son muy pocos los casos de empresas promocionadas que se dediquen fundamentalmente a abastecer al mercado local.

Esto se observa claramente al considerar las respuestas dadas por las empresas tanto a la pregunta acerca del destino de su producción como a la que se refiere al origen de los insumos que utiliza. El 78% de las plantas encuestadas produce para el mercado nacional y en menor medida para la exportación, lo que representa el 80% del valor bruto de la producción de la muestra. Por el contrario, sólo el 15% de los casos tiene un mercado regional en sentido amplio para su producción. (Véase Cuadro 3)

Por el lado de los insumos, el 87% de las firmas adquiere sus insumos fuera de la región (en el país o en el exterior), y el 13% restante se trata fundamentalmente de plantas procesadoras de materias primas de origen local, mayormente industrias de la alimentación. La muestra revela que un 96% de los insumos tienen un origen nacional o nacional-importado. Esto significa que los encadenamientos generados en la Provincia "por el lado de las compras" son más débiles que "por el lado de las ventas".

Sólo un establecimiento se encuentra en la intersección destino de la producción regional o regional-nacional y origen de los insumos local o local-nacional. <sup>25/</sup> Por el contrario, debe destacarse la fuerte asociación existente entre el destino de la producción nacional o nacional-exportación y el origen de los insumos nacional o nacional-importado. En efecto, el 70% de los casos se encuentra en esa situación (destino de la producción y origen de los insumos extrarregionales en sentido amplio).

El vínculo de compras de insumos existente entre la planta radicada en La Rioja y la casa matriz de la empresa u otras empresas vinculadas resulta de

---

<sup>25/</sup> Por destino de la producción regional-nacional entendemos que la empresa vende sus productos tanto en la región como en el resto del país, mientras que en el caso de los insumos, el origen local-nacional significa que se provee de los mismos tanto en la región como en otras zonas del país.

CUADRO 3: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Origen de los insumos y destino de la producción.  
(Número de establecimientos y porcentaje del valor de producción 1/)

DESTINO	ORIGEN					TOTAL
	NO CONTESTA	NACIONAL	NACIONAL/IMP.	LOCAL	LOCAL/NAC.	
NACIONAL	- -	11 (15.2)	18 (27.3)	1 (1.1)	1 (0.3)	31 (53.8)
NACIONAL/EXP.	- -	2 (13.2)	1 (10.9)	-	2 (2.2)	5 (26.4)
REGIONAL	1 (0.3)	4 (3.48)	1 (3.26)	-	1 (0.1)	7 (7.0)
REGION./NAC.	- -	3 (8.43)	-	-	-	3 (8.43)
TOTAL	1 (0.3)	20 (52.7)	20 (43.5)	1 (1.1)	4 (2.5)	46 (100.0)

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

NOTAS: 1/ El porcentaje del valor de producción figura entre paréntesis.

relativa significación. Mientras que en el 28% de los casos compran algunas piezas, la mayoría de los insumos o todos los insumos en la matriz <sup>26/</sup>, hay un 59% de las plantas encuestadas que no compran insumo alguno en la matriz. Sin embargo, el valor de los insumos utilizados por el primer grupo de empresas asciende al 40% del valor total de los insumos comprados por las plantas de la muestra en 1984 <sup>27/</sup>, mientras que en el segundo grupo ese valor asciende al 47%. Esto significa que las plantas más importantes en cuanto al valor de los insumos que utilizan, tienen sus compras fuertemente centralizadas. (Ver Cuadro 4)

En lo que se refiere a la comercialización de los productos, se verifica un hecho que era dable esperar, tratándose de plantas cuyas casas matrices se encuentran en otros puntos del país, cual es que esta se halla fuertemente centralizada en los lugares donde la matriz desarrolla su actividad. Sólo una firma de las encuestadas tiene la comercialización centralizada en La Rioja. El 72% de las empresas centralizan sus ventas en Buenos Aires, el 14% en Córdoba, y el 3% en Tucumán. Incluso en 8 de los 9 casos cuya producción tiene un destino regional o regional-nacional, la comercialización está centralizada en Buenos Aires o en Córdoba. (Ver Cuadro 5).

---

26/ Esto no significa que la matriz produzca los insumos, sino que se encarga de la compra.

27/ Cerca del 70% de este grupo está constituido por firmas que compran todos sus insumos en la casa matriz.

CUADRO 4: La Rioja - Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Origen de los insumos y porcentaje de los mismos provistos por la matriz.  
(Número de establecimientos y porcentaje de valor de producción 1/)

% PROVISTO POR LA CASA MATRIZ	NO CONTESTA	NO SABE	NINGUN INSUMO	VARIAS PIEZAS	MAYORIA DE LOS INSUMOS	TODOS LOS INSUMOS	POCOS INSUMOS	TOTAL
ORIGEN DE LOS INSUMOS								
NO CONTESTA	-	-	-	-	-	1 (0.3)	-	1 (0.3)
NACIONAL	1 (2.7)	1 (3.5)	14 (28.9)	-	1 (8.5)	3 (6.8)	-	20 (50.4)
NACIONAL/IMP.	-	-	12 (18.5)	1 (10.9)	2	3 (6.8)	2 (5.3)	20 (41.5)
LOCAL	-	-	-	-	-	1 (1.1)	-	1 (1.1)
LOCAL/NAC.	-	-	1 (0.1)	-	-	1 (0.3)	2 (6.4)	4 (6.7)
TOTAL	1 (2.7)	1 (3.5)	27 (47.4)	1 (10.9)	3 (8.5)	9 (15.1)	4 (11.8)	46 (100.0)

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

NOTAS: 1/ Entre paréntesis figura el porcentaje del valor de producción

CUADRO 5: La Rioja - Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Destino de la producción y tipo de comercialización  
(Número de empresas y porcentaje de valor de producción 1/)

TIPO DE COMERCIALIZACION	NO SABE	NO CONTESTA	CENTRALIZADA EN				DESCEN- TRALIZADA	TOTAL
			Bs.As.	Córdoba	Tucumán	La Rioja		
DESTINO DE LA PRODUCCION								
REGIONAL/NAC.	-	-	3 (8.8)	-	-	-	-	3 (8.8)
REGIONAL	1 (0.4)	-	3 (6.4)	2 (0.4)	-	1 (0.1)	-	7 (7.3)
NACIONAL	-	-	23 (44.9)	4 (1.4)	1 (1.7)	-	3 (8.3)	31 (56.3)
NACIONAL/EXP.	-	-	4 (27.0)	-	-	-	1 (0.5)	5 (27.5)
TOTAL	1	-	33	6	1	1	4	46

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

NOTAS: 1/ Entre paréntesis figura el porcentaje del valor de producción.

#### 4. Articulaciones con el medio local 28/

El propósito central de esta sección es el de analizar algunos de los impactos que las actividades promocionadas han tenido en la economía de la provincia.

Como hemos observado en otras partes de este trabajo, el estudio de impactos comprende un vasto y complejo campo de análisis que abarca tanto los efectos directos de la política económica (i.e. aumento del empleo y la producción), como los indirectos (i.e. diversificación económica; difusión de nuevos patrones de consumo y producción; desarrollo de servicios y actividades conexas; complejización de la trama económica y social).

Al evaluar la importancia de las políticas de promoción industrial desde la perspectiva del desarrollo regional es importante señalar que el resultado esperable no es el de reproducir, a escala local, el espectro completo de actividades industriales que conforman el aparato productivo nacional. Por el contrario, las economías regionales pueden funcionar como economías abiertas y especializadas aprovechando ventajas de escala y de localización y lograr, en el contexto de una estrategia de desarrollo económico y social nacional y a través de una adecuada articulación interregional, elevar las tasas de crecimiento de la producción y del empleo y mejorar las condiciones de vida de su población. 29/

Por otra parte, a lo largo de un proceso complejo y muchas veces contradictorio, el impacto local de la promoción está vinculado con el estadio previo de desarrollo del área en cuestión. Es difícil encontrar respuestas oportunas y adecuadas -en materia, por ejemplo, de desarrollo de servicios e infraes-

---

28/ Los efectos sobre la generación de empleo y el mercado de trabajo se presentan en el Capítulo IV.

29/ Una aproximación neo-keynesiana a esta problemática se encuentra en Thirwall A.P. (1980): "Regional problems are balance of payments problems" en Regional Studies, Volumen 14, págs. 419-425. El autor sostiene que los problemas regionales de bajo crecimiento y elevado desempleo son, en esencia, problemas de balance de pagos resultantes de un débil sector comercial exportador al resto del país o al extranjero.



estructura- en áreas de muy bajo o escaso desarrollo económico. Por el contrario, es de esperar que una parte significativa de servicios conectados con las actividades promocionadas surjan en el transcurso de la profundización y consolidación del proceso de industrialización, y contribuyan a su vez a su logro.

Teniendo presentes estas observaciones, nos centraremos en algunos aspectos de importancia en relación con el desarrollo regional.

Como se desprende del análisis efectuado en el punto 3 de este capítulo, las articulaciones entre las empresas promocionadas y el medio local son escasas. Las compras de las nuevas firmas se hallan fuertemente centralizadas en las casas matrices, el destino de la producción y el origen de los insumos es mayoritariamente extralocal y extraregional. El propio instrumento de promoción contribuye a estos resultados: el hecho de que el principal beneficio promocional sea la doble exención del impuesto al valor agregado (compra y venta), trae como consecuencia que las compraventas entre empresas acogidas al régimen sean prácticamente inexistentes, dificultándose el desarrollo de una trama local de relaciones interindustriales. Tal desestímulo a las compraventas locales deriva de que la maximización de los beneficios promocionales se consigue efectuando las transacciones con empresas ubicadas fuera del área promocionada a las que se puede facturar el IVA. Por lo tanto, aún cuando algunos de los insumos que utilizan las empresas establecidas en La Rioja podrían ser provistos por otras plantas industriales del área, estas transacciones no se realizan. Varias de las firmas encuestadas manifestaron, sin embargo, estar en desacuerdo con la doble exención del IVA, ya que les resultaría de interés (por cercanía, costo de transportes, oportunidad y rapidez del aprovisionamiento) realizar compraventas entre ellas.

Las dificultades actuales para el desarrollo de una trama local de relaciones interindustriales han sido contempladas en la implementación del programa de promoción por las autoridades locales (Secretaría de Desarrollo Económico), previéndose para futuras aprobaciones de radicaciones industriales, un estímulo a la integración local de procesos productivos. Sin embargo, y asumiendo que los beneficios fiscales fuesen neutros desde la perspectiva de las compra-ventas locales, aún persistirán algunos problemas complejos que deben abordarse. Por

un lado, existe un problema de escala/rentabilidad económica para cierto tipo de productores de insumos o partes. El amplio espectro de actividades que se realizan en La Rioja, si bien ha diversificado su aparato productivo, también ha implicado una atomización de demandas de materias primas y servicios especializados. ~~Como se verá más adelante, tal vez sea en este campo~~ donde se pueden lograr los mayores avances en el corto plazo. En segundo lugar, persistiría aún el problema de lograr que los agentes locales se involucrasen activamente en las actividades de proveedores. La ausencia de una experiencia industrial previa ameritaría acciones políticas por parte del Estado que pudieran combinar el apoyo financiero para la iniciación de actividades con el desarrollo educativo y técnico necesario para cubrir las exigencias de calidad de las empresas demandantes.

Un aspecto fundamental para el desarrollo económico local deriva, asimismo, de las demandas de servicios por parte de las empresas. ~~Estos servicios comprenden por una parte a los estrictamente productivos que pueden ser provistos por la actividad privada (repuestos, reparaciones, mantenimiento y limpieza) como servicios de soporte tecnológico que debieran ser encarados por las autoridades públicas.~~ La ausencia de firmas especializadas en estas actividades ha obligado a las empresas a "internalizar" gran parte de dichos servicios, cuando no han tenido que recurrir a mercados extralocales.

Por otra parte existe también evidencia en el sentido de que hay un amplio campo para el desarrollo de servicios vinculados indirectamente a la actividad productiva. Al respecto, una parte importante de la encuesta realizada a las empresas se centró en la evaluación de las firmas en relación a los servicios del parque industrial y a sus requerimientos de infraestructura económica y social.

En general, las firmas radicadas en el parque industrial tienen una evaluación positiva del mismo,

si bien el índice de "no" respuesta ha sido alto, lo que revelaría también cierta indiferencia. 30/

Otra área insuficientemente desarrollada en el parque y fuera de él, es la que se refiere a la infraestructura de mantenimiento de equipos, medianos talleres con capacidad de tornería y en general al comercio de ferretería industrial. De nuevo aquí se enfrentan los dos problemas comentados en las páginas anteriores: relación tamaño-escala de producción y formación de recursos humanos. Respecto del primer problema, ~~la oferta local no tiene capacidad económica y empresarial para satisfacer una demanda sofisticada para los estándares de la industria previa en La Rioja y muy diversificada en cuanto a requerimientos. En tal sentido, las ferreterías industriales alegan que no pueden contar con una gama muy amplia de productos por razones de costo financiero del stock, ofreciendo un servicio de compra a pedido a un proveedor en Córdoba, plaza que ha absorbido gran parte de estas demandas cuando las empresas las vuelcan al mercado y no la canalizan por circuitos intrafirma.~~

---

30/ En materia de energía eléctrica, más de la mitad de los encuestados indicó recibir un buen servicio, señalando la necesidad de realizar una mejor programación de cortes eléctricos de mantenimiento para reducir las alteraciones en los programas de producción. La evaluación es menos favorable en cuanto a los servicios de agua y comunicaciones, dado que predominan respuestas insatisfactorias. En ambos casos parecería que la oferta de servicios es insuficiente, requiriéndose mayor cantidad de líneas telefónicas y télex, instalaciones de agua y de desagües.

Un grupo importante de respuestas hace referencia a la falta de servicios complementarios en el parque. Por ejemplo, al momento del relevamiento, en el parque se carecía de infraestructura de asistencia médica de urgencia (ie: sala de primeros auxilios), de servicio especializado de bomberos para incendios en plantas industriales donde se guardan en depósitos insumos y materiales de muy diverso grado de combustión, de servicios de guardería, de servicios bancarios y de correo. Un grupo de firmas señaló como elemento muy positivo la presencia de una representación de aduanas en el parque.

Respecto a la formación de recursos humanos, los avances observados van muy a la saga de las presumidas demandas empresariales.

Las articulaciones de las empresas promocionadas con las instituciones educativas locales son actualmente muy débiles. Ello obedece, mas allá del escaso desarrollo local de las tareas de investigación tecnológica y de la no adecuación de las carreras universitarias e institutos de formación media y superior a los nuevos perfiles de demanda ocupacional que surgen del incipiente desarrollo industrial, a que las actividades de mayor complejidad técnica, investigación y desarrollo y las administrativo-contables de las firmas promocionadas se realizan extralocalmente, en sus casas centrales. Ello se corrobora al constatar que de las 46 empresas encuestadas, sólo cuatro tienen alguna vinculación con colegios técnicos, universidades o centros de educación terciaria técnica. Por otro lado, y exceptuando los laboratorios de control de calidad de insumos y productos termiandos, practicamente ninguna planta tiene en La Rioja un departamento de investigación y desarrollo de productos o procesos.

Las observaciones presentadas en esta parte del estudio muestran, por un lado una muy débil articulación de las nuevas actividades con la economía local, pudiéndose visualizar el desarrollo de las firmas promocionadas como enclaves productivos. Sin embargo al mismo tiempo abren una amplia gama de nuevas posibles actividades que pueden orientarse y estimularse desde el accionar público con el propósito de afianzar y profundizar el desarrollo local. El logro de metas más ambiciosas en esta materia exige una seria y profunda revisión de los mecanismos de promoción implementados así como una explícita articulación de los programas de desarrollo regional con las estrategias de desarrollo nacionales.

### CAPITULO III: LA INVERSION INDUSTRIAL PROMOCIONADA. TECNOLOGIA Y PROCESOS PRODUCTIVOS

En este capítulo abordamos la descripción de algunas características de la inversión realizada en la provincia de La Rioja por las empresas promocionadas, con especial atención a los aspectos tecnológicos, a las características de los procesos técnicos llevados a cabo y al origen del equipamiento industrial. Estos temas son de importancia central tanto desde la perspectiva de las estrategias empresariales de recomposición de sus capacidades competitivas como desde el punto de vista de la economía provincial (profundidad y alcance de los impactos con el medio local). El tratamiento de los aspectos mencionados es de naturaleza descriptiva, basándose en las respuestas recibidas en la encuesta realizada a las empresas.

#### 1. La inversión industrial del periodo

La inversión concretada por el conjunto de las empresas de la muestra totaliza aproximadamente



65.700.000 de dólares (de 1986) 31/ 32/; lo que indicaría un tamaño medio de inversión por planta del orden del 1.400.000 dólares y un monto de alrededor

---

31/ La estimación de la inversión realizada es un cálculo complejo no solo por las dificultades de acceder a la información sino, además, por las dificultades metodológicas de homogeneizar en término de una unidad de cuenta operaciones de inversión realizadas durante un periodo medianamente largo, con oscilaciones importantes de precios relativos (incluido el tipo de cambio). Por ejemplo, la información de los años 1980 y 1981 claramente sobrevalúa la inversión en dolares corrientes en comparacion con la inversion estimada de los años 1985-86. La presentación de los datos tiene como objetivo central analizar aspectos generales y diferenciar las situaciones mas marcadas. En ningun caso se pretende realizar un calculo preciso de los montos invertidos, ni participar de un debate respecto de la magnitud de los mismos. Los datos de inversión aquí presentados tienen como único objetivo discutir algunos temas y aspectos del proceso de desarrollo industrial inducido por la promoción. Las dificultades para compatibilizar la información plurianual y las discrepancias que surgieron entre la información oficial y la encuesta realizada obligan a hacer un uso muy cauteloso de los datos y a extraer sólo conclusiones de caracter preliminar.

32/ La inversión total es la resultante de todos los proyectos aprobados y puestos en marcha por los establecimientos de la muestra. Sólo en muy contados casos se ha examinado separadamente las inversiones por ampliaciones sucesivas ya que en muchos casos las ampliaciones estaban previstas desde los diseños originales de la inversión y fueron demoradas o postergadas por diferentes razones que hacen tanto al funcionamiento económico de las firmas (ie: realizar las primeras experiencias en La Rioja con una inversión de riesgo limitado) como a las normas y procedimientos de aprobación del regimen legal de promoción.

de 20.800 dólares por persona ocupada <sup>33/</sup>. La muestra ha captado alrededor de 3150 puestos de trabajo promocionados. <sup>34/</sup> (Ver cuadro 6)

La distribución de los 46 casos por tamaño absoluto de inversión por planta muestra claramente la existencia de tres grupos de situaciones. Por un lado, se observa un grupo muy reducido de firmas (6) con montos de inversión total inferiores a 500.000 dólares, ocupación media en torno a los 20 ocupados, orientadas productivamente hacia actividades ensambladoras o envasadoras en las ramas mecánica, electrónica y cosmética. En el extremo opuesto se ubica un grupo de 14 establecimientos con una inversión absoluta superior a 1.500.000 de dólares, destacandose un muy pequeño subgrupo (6) de plantas industriales cuya inversión supera los 3.000.000 de dólares. El grupo de las 14 plantas mayores es considerablemente heterogéneo en término de las ramas y procesos industriales principales; sobresaliendo, sin embargo, la presencia de 6 firmas del área textil. (Ver Cuadro 6)

La disparidad entre los tamaños absolutos de inversión se reduce considerablemente cuando se analiza la inversión total por personal ocupado. No

---

<sup>33/</sup> Los otros regímenes de promoción provincial (San Luis, San Juan, Catamarca) presentan en general valores semejantes a los de La Rioja. Tal vez en el caso de San Luis la inversión per cápita sea aún menor. Estos valores son aproximadamente un cuarto del valor promedio de la inversión per cápita inducida por los regímenes nacionales de las leyes 20560 y 21608. Si en este último caso se excluyeran los proyectos grandes y muy intensivos en capital (por ejemplo, los del Polo Petroquímico Bahía Blanca) el promedio ascendería a aproximadamente U\$S 70000.

<sup>34/</sup> La cifra de personal ocupado utilizada para los cálculos de inversión corresponde a los puestos de trabajo por turno. El personal ocupado total es algo mayor ya que se han realizado algunos ajustes a fin de unificar la información por planta. Por un lado se han efectuado correcciones por estacionalidad que afectan especialmente a las agroindustrias y por otro lado se han efectuado ajustes para normalizar los casos de más de un turno de trabajo, situación común en las plantas de procesos continuos.

solamente disminuye la relación entre los puntos extremos de la distribución de casos (que en el caso de los tamaños medios por planta es de casi 30 veces mientras que en inversión por ocupado es sólo de 14 veces) sino que en el entorno del 30% de la media se concentran la mayoría de los casos.

El análisis visto desde la perspectiva de las actividades y ramas industriales agregadas aporta algunos elementos de consideración. En primer lugar se observan tamaños medios de inversión total por establecimiento muy distintos por sector de actividad. Mientras que los valores medios para la rama alimentos o metalmeccanicas es menor a 1.000.000 de dólares, la inversión media en las ramas textiles/confecciones y papel/imprenta-envases es superior a 2.000.000 de dólares. En segundo lugar, en términos de inversión total per cápita se destaca la rama químicos/plásticos/medicamentos cuya media alcanza a casi 33.000 dólares por puesto de trabajo, ubicandose en un segundo plano textil/confecciones y papel/imprenta con alrededor de 26.000 dólares per cápita cada uno. (Ver cuadro 7)

*Costo Inversión  
fue de \$ 1000*

*rama  
de  
activi-  
dad*

En las tres ramas, sin embargo, se verifican fuertes niveles de heterogeneidad interna, sobresa- liendo las diferencias en químicos/plásticos/medica- mentos y papel/imprentas. Por el contrario, el sector metal-mecánico es el más homogéneo si se excluye un solo establecimiento de tamaño muy superior. Como es relativamente obvio, se observa mayor homogeneidad cuando se desagregan mas las actividades industriales en rama y procesos. Tal es la situación en confecciones, tintorerías textiles, procesadores simples en plásticos, cosmética, metálicos varios, etc.

La relación entre inversión total, inversión per cápita y tamaño de ocupación del establecimiento



CUADRO 6: LA RIOJA - ENCUESTA C.F.I. - CEPAL A EMPRESAS PROMOCIONADAS  
 INVERSION PROMOCIONADA SEGUN TAMAÑO DE MONTOS ABSOLUTOS

(En dólares de 1986)

MONTO DE INVERSION (EN U\$S)	NUMERO DE CASOS	OCUPACION TOTAL	INVERSION TOTAL	INVERSION POR PLANTA	INVERSION POR OCUPADO
MENOS DE 500.000	6	119	1624437	270740	13650
500.001 A 1.500.000	26	1434	25545084	982500	17813
1.500.001 A 3.000.000	8	797	16958636	2119800	21278
MAS DE 3.000.000	6	812	21614717	3602500	26620
TOTAL	46	3162	65742874	1429192	20792

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

CUADRO 7: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Inversión promocionada por grandes divisiones industriales  
(En porcentajes)

DIVISION	NUMERO DE CASOS	INVERSION (EN US\$)	OCUPACION	INVERSION PER CAPITA (EN US\$)
31 - Alimentos, bebidas y tabaco	3	(a)	(a)	13250
32 - Textiles	17	36741958	1402	26200
34 - Papel y productos de papel	4	8538251	309	26900
35 - Químicos y derivados del petróleo	9	14801675	419	32950
36 - Minerales no metálicos	2	(a)	(a)	20315
38 - Metálicos, maquinaria y equipo	10	9981995	757	13200
TOTAL				

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

NOTAS: (a) No se indican los valores por razones de confidencialidad.

arroja algunos resultados sorprendentes a primera vista. Los establecimientos menores a 50 ocupados (22 plantas) concentran alrededor de un tercio de la inversión total y menos del 20% de la ocupación. Estos valores indicarían una inversión promedio por puesto de trabajo de alrededor de 31.000 dólares, aproximadamente 50% superior a la media provincial. Como situación contrapuesta, los establecimientos mayores a 100 ocupados (10 plantas) concentran algo más de 23.500.000 dólares (35%) y 1725 puestos de trabajo (54.5%), con lo cual resulta una inversión media de alrededor de 13.500 dólares por ocupado. Sintéticamente estos valores indicarían que las empresas grandes por tamaño de ocupación (que incidentalmente es bastante coincidente con la dimensión económica de las empresas propietarias) localizadas en La Rioja radicaron procesos productivos considerablemente más intensivos en mano de obra que las pequeñas y medianas.<sup>35/</sup> Si bien este tema es desarrollado con nuevas y mayores evidencias más adelante, una primera interpretación posible indicaría que las empresas grandes desarrollaron o trasladaron a la Provincia procesos productivos que podían beneficiarse económicamente no sólo con los beneficios fiscales otorgados por la ley de promoción sino también de condiciones particulares y favorables del funcionamiento del mercado de trabajo.<sup>36/</sup> En muchos casos ambas situaciones coinciden, ya que por un lado se ubican al final de una cadena productiva -y por lo tanto permiten una recuperación masiva de las exenciones del IVA- y por otro son intensivos en el uso de mano de obra. La experiencia acumulada como firma de envergadura considerable pudo haber facilitado, económica y organizativamente, la relocalización de este tipo de procesos productivos.

La situación de las empresas medianas pareciera ser mucho más heterogénea y ambigua, presentando

35/ Con no más de dos excepciones.

36/ El mercado laboral mantiene una oferta excedente de mano de obra no calificada, no sólo por el ingreso de la mujer y por los flujos inmigratorios de provincias vecinas, sino porque un amplio sector subempleado presiona indirectamente en el mercado de trabajo, tendiendo a reducir los salarios mínimos base. Adicionalmente se ha constatado un mucho menor nivel de conflictos laborales y días perdidos. Ver Capítulo IV para un desarrollo de estos temas.

fuertes variaciones por rama de actividad. En algunos casos (i.e.: plásticos) se han trasladado a la Provincia procesos estandarizados, que involucran una operatoria simple aunque relativamente intensiva en capital. ~~Los valores medios de inversión total por ocupado son bajos en ambos casos si se los compara con promedios nacionales,~~ por lo tanto las reflexiones anteriores deben contextualizarse adecuadamente.

## 2. Tecnología y equipos

Uno de los aspectos acerca de la inversión promovida que fue relevado en la encuesta realizada a las firmas, se refirió al proceso de toma de decisiones (diseño de planta, selección de tecnología y equipamiento, formas de acceso a la tecnología disponible, etc.).

En la gran mayoría de los casos, la empresa matriz o propietaria participó activamente tanto en el diseño de la planta como en distintas etapas de su construcción. Si bien muy pocas firmas cuentan con departamento propio de ingeniería, las empresas remarcaron durante las entrevistas la participación de distintos miembros de su staff en el diseño de la nueva planta (obra civil, lay-out, y equipos) tratando de incorporar la experiencia, no sistematizada, de otras plantas.<sup>37/</sup> Esta situación es aun más evidente en los casos de traslado de líneas de producción o procesos productivos donde, además, se constata la presencia transitoria de personal de otras plantas para las etapas de acondicionamiento y puesta en marcha. En contrapartida, son muy contados

---

<sup>37/</sup> En la mayoría de las plantas de empresas transnacionales y aquellas pertenecientes a grupos económicos nacionales grandes, el diseño del establecimiento incorporó la experiencia de algunas plantas similares de la empresa en la Argentina o de otro país con semejante volumen y orientación de mercado. Además en algunos casos se debieron cumplimentar ciertos requerimientos y normas internacionales, que fueron verificadas por personal de las empresas matrices.

los casos donde el diseño de la planta fue contratado a consultorías externas. 38/

Las respuestas obtenidas respecto del proceso de toma de decisión en materia de equipamiento y acceso a tecnología son mucho más variadas y responden muy específicamente a las características de cada firma y planta industrial. 39/ Por una parte la situación es relativamente clara y homogénea para el conjunto reducido de plantas pertenecientes a empresas transnacionales, que disponen a nivel de la firma de un conjunto de información sobre disponibilidad de equipos, eficiencia comparada de otras plantas en funcionamiento, experiencia sobre la performance de equipos diferentes y sobre la capacidad tecnológica de sus proveedores, etc. En estas plantas se observa claramente un proceso de transferencia intrafirma, estando el perfil tecnológico de la inversión acotado en cierto sentido por la relación rol-escala 40/ atribuida a la planta industrial transnacional. En

---

38/ La participación de firmas locales sólo es detectada en la etapa de construcción civil de la planta, como contratista o subcontratista principal. En muchos casos la dirección y la obra civil propiamente dicha fue contratada con empresas de la provincia de Córdoba.

39/ Una distinción interesante se percibió en la calidad de las respuestas entre aquellas que indagaban sobre el diseño de planta en general y aquellas otras específicas sobre bienes de capital y el por qué de cierto tipo de equipamiento. En general pareciera que las personas a cargo de las plantas conocen con más detalle los procesos asociados a la obra civil, en la cual la mayoría estuvo involucrado, que la forma en que definió el perfil tecnológico de la planta.

40/ Como se indicó en el segundo capítulo, las características del proceso de fragmentación productiva fueron variadas y la planta instalada en La Rioja por razones fiscales realiza diferentes procesos productivos de acuerdo con el "rol" o función asignado al establecimiento por la empresa propietaria. Este "rol" o papel productivo determina, entre otras cosas, la escala o volumen de producción e indirectamente acota las posibilidades de elección tecnológica en todos aquellos casos donde exista una relación positiva entre ambas.

general estas firmas disponen de un conjunto alternativo de soluciones productivo-tecnológicas, dependiendo de las características de la planta que se quiere montar, de la escala de producción, y de cómo esta planta se integra al complejo productivo de la empresa transnacional. Las plantas en La Rioja confirman este patrón, ya que la tecnología elegida tomó como uno de sus referentes principales la reestructuración de otra planta industrial de la misma firma en otro país. Este proceso de transferencia intrafirma ha sido necesariamente adaptado por la experiencia y necesidades locales. 41/

En el resto de las plantas se observan patrones muy diferenciados, reflejando la forma en que la empresa, en su conjunto, se aproxima al tema tecnológico, determina el rol productivo de sus plantas y define sus senderos tecnológicos de mediano plazo.

Resulta difícil sobre la base de la información parcial recogida efectuar afirmaciones categóricas sobre el impacto del sistema de promoción en el área tecnológica en este tipo de empresas. Sin embargo, y a pesar de requerirse mayores evidencias, es posible avanzar algunas consideraciones y reflexiones interpretativas. Así, el intento que se realiza en los párrafos siguientes de racionalización del proceso llevado adelante por las empresas promocionadas, no tiene como propósito un análisis microeconómico detallado de las firmas, sino poner de manifiesto elementos que sirvan para el análisis de la política de promoción industrial y evaluar sus efectos desde diversas perspectivas.

En general se observa que la promoción industrial resultó un factor estimulante e inductor de la introducción de equipamiento más moderno que el utilizado por las firmas en otras plantas similares no promocionadas. Esto no quiere decir que todas las firmas hayan modificado su perfil tecnológico y menos aún que las inversiones realizadas se hayan efectuado en equipamiento sofisticado. En sólo muy contados casos de firmas no transnacionales se ha detectado la incorporación de, por ejemplo, equipos con automatización programable. Sin embargo la mayoría de las firmas considera que la apertura de una nueva planta

---

41/ Los casos mas claros de esta situacion se observaron en la rama de papel-envases y productos medicinales.

le permitió cierto reequipamiento, que fue realizado apuntando a lograr una mayor eficiencia productiva y rentabilidad. La adquisición de equipamiento más moderno en algunos casos sólo significó la compra de un equipo más nuevo, pero en otros la introducción de mayores procesos mecanizados o de automatización rígida.

Los cambios tecnológicos ocurridos, en comparación con los niveles de las plantas de origen, fueron mayoritariamente de carácter parcial y de tipo evolutivo en materia tecnológica.<sup>42/</sup> En primer lugar, la gran mayoría de las plantas combina en el nuevo equipamiento bienes más avanzados que los disponibles en otras plantas con bienes de capital de generaciones anteriores. En segundo lugar, un número importante de casos reporta haber traído bienes usados de sus plantas de origen, lo cual si bien no implica, per se, un fuerte retraso tecnológico, ejemplifica sobre la combinación de equipamiento de antigüedades diversas. De hecho esta es la situación predominante en la mayoría de las firmas medianas y grandes, aunque los pesos relativos varían no sólo en función de la capacidad de inversión de la firma o de la historia tecnológica de la empresa sino también de acuerdo con los tipos de procesos productivos que son realizados.<sup>43/</sup>

El proceso de equipamiento y cambio tecnológico -cuando lo hubo- no sólo se debió a las facilidades otorgadas por los instrumentos de promoción (diferimientos y liberación de aranceles a la importación de bienes de capital), que constituyeron una condición

---

42/ Sólo un número muy pequeño de las empresas reportan haber "cambiado por completo de tecnología", pasando de procesos mecanizados a otros automatizados. En todos los casos esto sucede conjuntamente con la incorporación de líneas productivas totalmente novedosas. Como en la mayoría de estas situaciones la introducción de los nuevos productos se hizo bajo licencias extranjeras, la incorporación de nueva tecnología y de nuevos bienes de capital está directamente asociada con este hecho.

43/ Los estudios de casos no permitieron profundizar más en las características evolutivas de la tecnología utilizada por las casas matrices, sin lo cual es difícil interpretar acabadamente los procesos observados en La Rioja.

necesaria, sino también a que en algunos casos la promoción industrial provincial coincidió y potenció la necesidad de las firmas de introducir modificaciones en su stock de equipo o perfil tecnológico. Esta situación parece haber derivado de numerosas razones macro y microeconómicas (ie: reestructuración productiva, integración vertical, diversificación, reacción por presión de la competencia o para avanzar en nuevas áreas de mercado, etc.). En cierto sentido, y no para todos los casos, se observa que la necesidad de abrir una nueva planta (requisito implícito en el sistema de promoción) operó en forma conjunta y simultánea con un replanteo productivo que posibilitó la incorporación de nueva tecnología. Dicho en otras palabras, para algunas empresas la promoción industrial no sólo solucionaba buena parte de sus operaciones corrientes (mejoramiento de la tasa de ganancia vía la recuperación del IVA) sino que facilitaba ajustes microeconómicos y estratégicos de mediano plazo, dentro de los cuales el cambio tecnológico constituye un ítem particularmente significativo. Podría pensarse, asimismo, que en ciertos casos los incentivos fiscales aceleraron un proceso que las firmas iban a verse obligadas a llevar adelante de cualquier manera. 44/

Si bien el régimen de promoción industrial no exige características determinadas de la inversión en bienes de capital, y tampoco se explicitan requerimientos en términos de su carácter modernizante, el sistema de promoción parecería que resultó un vehículo viabilizador en este sentido, especialmente importante en circunstancias de relativa incertidumbre o con costos de oportunidad altos. Como se señaló en párrafos anteriores, si bien un grupo muy importante de firmas pueden adscribirse a las consideraciones anteriores, debe tenerse presente que el comportamiento fue en general heterogéneo. Así, por ejemplo, algunas empresas (13) se nutrieron de información tecnológica sobre bienes de capital a partir de viajes al exterior o asesoramiento de licenciatarias o representantes de las firmas productoras de bienes de capital. En estos casos el equipamiento central incorporado fue por lo general

---

44/ Como se verá en el Capítulo V, esta situación implica la transferencia de un subsidio por lo menos parcialmente redundante o la utilización del instrumento de promoción para un fin sólo parcialmente previsto.



extranjero, complementado con equipos nacionales.  
45/ En otras plantas (6) se ha detectado el desarrollo de equipos propios basados en diseños extranjeros o el predominio de equipos de origen nacional muy estandarizados. 46/

Para el conjunto de los 46 establecimientos de la muestra la inversión en equipos da cuenta de aproximadamente el 55% del total invertido, alrededor de U\$S 37.100.000. El resto esta constituido por inversión fija y el capital de trabajo. En algunos casos, no sistematizables, se observa un peso de la inversión fija considerablemente alto, que podría responder a previsiones para futuras ampliaciones 47/ o demandas muy específicas del proceso productivo desarrollado.

Excluyendo las plantas industriales localizadas en la ciudad de La Rioja, que en su mayoría ocupan edificios e instalaciones preexistentes, los establecimientos manufactureros construidos en el parque industrial se corresponden genéricamente con dos situaciones. Por un lado se observan un conjunto importante de plantas (más de la mitad) cuya obra civil es bastante estandarizada, sin particularidades mayores y que responderían al tipo de "grandes galpones". Si bien es cierto que en la mayoría de los casos se han realizado inversiones especiales (ie: unificación y aire acondicionado en las plantas textiles de hilado y tejeduría), este tipo de construcciones es flexible a otros usos y cambios de actividades. Por el contrario, en otras plantas industriales la obra civil guarda una estrecha relación con el proceso productivo y la tecnología empleada; que, por otra parte, en muchos casos está prácticamente incorporada a la obra civil.

Este tipo de establecimientos es considerablemente mas rígido en materia de actividades industriales y

---

45/ Esta situación es muy típica en las industria textil en sus distintos procesos y actividades.

46/ Esta situación es típica de algunas empresas metal mecánicas.

47/ Si bien la infraestructura provista por el parque industrial es amplia, algunas empresas indicaron que debieron realizar inversiones complementarias significativas tanto en materia de instalaciones y previsiones para agua como para incendios.

relativamente más complejo y costoso de ser desmontado.

La comparación de los datos absolutos de inversión total y en equipos pone de manifiesto que las plantas mayores en función de la inversión total concentran una parte superior de la inversión en equipos. Dicho en otras palabras, mientras que las 10 plantas mayores represen el 46.9% de la inversión total, el mismo número de establecimientos totaliza el 56.8% de la inversión en equipos.

El análisis cruzado de la inversión en equipos y ocupación indica que siete establecimientos sobre los primeros 10 tienen una intensidad de capital en equipos por ocupado superior a la media, constituyendo las tres excepciones plantas industriales con más de 150 ocupados. Estas son evidencias muy particulares que corroboran afirmaciones realizadas anteriormente sobre la relación tamaño de planta e inversión. La inversión promedio per cápita en equipos fue de alrededor de U\$S 11.700.- tomando los casos extremos valores de U\$S 500.- y casi U\$S 55.000.-. La distribución por tamaños y ramas industriales de esta variable no arroja patrones uniformes que permitan establecer situaciones tipológicas muy claras. Se observa una dotación de capital en equipos superior a la media en plantas de 11, 17, 19, 21, 32, 50, 65 y 70 ocupados. Con una única excepción, todas las plantas industriales con ocupación superior a 100 ocupados tienen una densidad de capital por trabajador inferior a la media.

Visto desde la perspectiva de las ramas industriales es claro que tanto agroalimentos como las industrias metálicas y mecánicas (con una excepción sobre 13 casos) tienen valores promedios inferior a la media de inversión per cápita. En la actividad textil se observan dos situaciones: por un lado un grupo intensivo en capital (ramas de procesos -32114, 32115 y 32116- como hilados y tintorerías) y otro grupo cuyo promedio se ubica un 15-20% por debajo de la media. (ie: confecciones y calzado-zapatillería). Asimismo la mayoría de las actividades en plásticos o medicamentos tienen valores superiores a la media, situación opuesta a las plantas industriales especializadas en productos cosméticos.

Del total de la inversión efectuada en equipos, aproximadamente el 70% estuvo constituida por bienes de capital de origen importado, alrededor de-

26.500.000 dolares estadounidenses. <sup>48/</sup> Aproximadamente el 65% de dicha inversión se concentra, asimismo, en los proyectos de niveles absolutos de inversión mayores en equipos (superior al millón de dólares).

El coeficiente de equipos importados sobre el equipamiento total varía considerablemente entre empresas, debiéndose destacar que 10 establecimientos de la muestra tienen un coeficiente cero o muy próximo a cero. A su vez, en las restantes 36 se observa también una alta heterogeneidad, aunque es posible establecer algunas relaciones. Por una parte, se observa que a medida que se incrementa la inversión absoluta en equipo también asciende el coeficiente de componentes importados. En segundo lugar, y en cierto sentido obvio, las plantas industriales pertenecientes a firmas transnacionales tienen un coeficiente de bienes importados superior a la media, aunque debe destacarse que algunas plantas grandes de empresas nacionales se ubican también entre los establecimientos con coeficientes mayores.

Visto desde la óptica de las ramas de actividad la diferenciación mas clara se establece entre los agroalimentos y metalmecánica por un lado y el resto de las ramas industriales por el otro. En los establecimientos dedicados a las primeras actividades se encuentran ocho de los casos con coeficientes de importación de equipos nulo y solamente destaca una planta industrial, incidentalmente de origen transnacional, con valores de importación superior a la media. En el extremo opuesto se ubican, en función del coeficiente de importación, las actividades de papel/envase, medicamentos y algunas hilanderías y tintorerías industriales. El resto de las actividades muestra coeficientes variables.

La alta presencia de bienes de capital extranjeros es una consecuencia de, por un lado, la inexistencia de aranceles sobre la importación de los mismos, y por el otro de la insuficiencia de la oferta interna de ciertos tipos de bienes de capital.

---

<sup>48/</sup> A diferencia de Brasil que exige mínimos nacionales en el equipamiento, los regímenes de promoción en Argentina reducen los aranceles de importación de bienes de capital, accesorios y repuestos.

En este área (adquisición de equipos) la política de promoción no puede estar desvinculada de la política global industrial ya que la reducción absoluta de aranceles para casi cualquier bien de capital tiene efectos muy diferenciales en este sector industrial.

El acceso a equipamiento externo no pareciera asegurar per se altos niveles de competitividad en los mercados internacionales, aunque es muy clara la separación que se establece en materia de competitividad externa entre estas plantas y aquellas cuyo coeficiente de importación de bienes de capital ha sido muy bajo. Por una lado son muy escasas las empresas que exportaron y por otro la mayor parte de las respuestas al respecto indicaron un nivel de competencia tecnológica mediana.<sup>49/</sup> Por lo demás, este regimen de promoción industrial tiene un claro sesgo antiexportador.<sup>50/</sup>

Un panorama algo mas claro se obtiene al analizar conjuntamente la inversión en equipo con el tipo de proceso industrial desarrollado en la planta. La inversión promedio por planta tiende a subir en la medida en que el proceso de producción se desplaza de actividades discontinuas, con bajo procesamiento o de ensamblaje, de series cortas, con mecanización baja y en algunos casos hasta de tipo artesanal-manual, a actividades de características opuestas (procesos continuos casi exclusivamente, de series largas, alto procesamiento, mecanización media con automatización rígida o más sofisticada). Asimismo, se observa que la inversión en equipos tiende a ser mayor en los casos de empresas multiplantas con más de dos plantas y no guarda mayor relación con la importancia intraempresarial que se le asigne a la planta localizada en La Rioja.

En síntesis, la inversión en equipos constituye una parte central del proceso de inversión promocio-

---

49/ Sobre un total de 27 respuestas positivas (19 casos reportaron desconocer su competencia a nivel internacional) 16 expresaron un nivel bajo o medio. Solamente 8 casos señalaron un buen nivel de competitividad.

50/ Ello es debido a que su principal instrumento es la exención del impuesto al valor agregado, impuesto que sólo rige para las transacciones internas.

nado. En general, este proceso implicó algún nivel de cambio tecnológico y modernización en las nuevas plantas radicadas. Sin embargo, el proceso fue muy heterogéneo y es muy difícil identificar patrones comunes. Tal vez, la relación de variables de mayor valor explicativo sea aquella determinada por el cruce rama de actividad/ tipo de proceso productivo.

## CAPITULO IV: IMPACTOS SOCIALES DE LA PROMOCION INDUSTRIAL

### 1. Introducción

En este Capítulo se analiza el impacto social que tuvo en la ciudad de La Rioja la radicación de establecimientos industriales en virtud de la ley de promoción económica 22021/79. Se parte de una somera descripción de la situación anterior en términos de su dinámica poblacional y laboral que sirve como antecedente para evaluar los cambios operados a partir de la radicación.

La Rioja, que desde el siglo pasado venía perdiendo su posición de relativa centralidad de la época colonial, hacia 1960 se ubica, junto con Catamarca y Santiago del Estero, entre las provincias de mayor pobreza y estancamiento del noroeste argentino y en una de las principales expulsoras de mano de obra a los centros metropolitanos. Durante los años setenta, particularmente en el último quinquenio, la crisis y recesión económica, que afectó a las tradicionales áreas industriales (Buenos Aires, Rosario y Córdoba), debilitó la capacidad de absorción de migrantes en dichos centros dando lugar a una relativa reversión de los flujos migratorios. Este fenómeno se manifestó en una mayor retención de población en las provincias extrapampeanas y en un crecimiento significativo de sus ciudades capitales. 51/

"Para el periodo comprendido entre 1970 y 1980 se verifica, (en la provincia de La Rioja) una tasa de crecimiento anual promedio del orden del 2.0% siendo la nacional para el mismo periodo del 1,8%". 52/ Por otra parte, y como consecuencia de un insuficiente dinamismo del mercado de trabajo del

---

51/ Quintar A. y Gatto F.: "Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional". CEPAL, Documento de trabajo N° 25, Buenos Aires, 1987.

52/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Secretaría de Estado de Planeamiento de la provincia de la Rioja. "Evolución del mercado laboral de la provincia de La Rioja. 1º semestre de 1987". La Rioja, 1987.

sector agropecuario, se profundiza el despoblamiento rural <sup>53/</sup> y se incrementa la población de los centros urbanos de la provincia, dando lugar a mayores presiones en sus mercados de trabajo, particularmente en la ciudad capital.

Probablemente, esto explique la actitud favorable que tuvo la población de La Rioja ante la radicación de plantas industriales, a comienzos de los ochenta.

La expectativa generalizada era que la apertura de nuevas fuentes de trabajo permitiría dar respuesta a los migrantes del interior de la provincia que hasta ese momento sólo habían encontrado refugio en el sector terciario, particularmente en el empleo público y los servicios personales. También hubo, en la comunidad regional, expectativas en torno al establecimiento de plantas industriales como factor de desarrollo que, a través de los efectos de demostración y difusión, darían impulso a un mayor dinamismo de la economía provincial. Esto incidiría a su vez, en la apertura de nuevas oportunidades laborales para los jóvenes estudiantes y profesionales locales que hasta ese entonces se habían visto obligados a migrar a Córdoba, Tucumán o Buenos Aires o a emplearse precariamente en la administración pública.

Miembros del Centro Comercial <sup>54/</sup> de la ciudad de La Rioja, justificaron su interés en la concreción de la ley de promoción económica por considerar que como efecto indirecto se incrementaría la actividad comercial, los servicios de mantenimiento y reparación y las actividades productivas locales. Finalmente, el gobierno provincial vió en esta ley la posibilidad de diversificar y modernizar el aparato productivo provincial y aumentar el número de puestos de trabajo liberando al sector público de tal función.

El objetivo de esta investigación es analizar en qué medida se cumplieron las expectativas de la comunidad regional en algunas áreas de interés y detectar posibles deficiencias o carencias en la

---

53/ Ver: Quintar A. y Gatto F., op. cit.

54/ El Centro Comercial agrupa al sector de la burguesía comercial de la ciudad y también a algunos empresarios industriales, principalmente bodegueros locales.

instrumentación de esta política en el ámbito social. A tal fin se realiza un análisis del impacto generado a nivel de la infraestructura urbana tomando en consideración dos cuestiones principales: la vivienda y el transporte. Otro aspecto del estudio se refiere al impacto resultante en la estructura y evolución del empleo. Asimismo, se analiza el perfil de la fuerza de trabajo y las características de su organización a nivel gremial. Finalmente se investiga el tema de la incorporación de la mujer al proceso productivo en las nuevas industrias radicadas en la ciudad de La Rioja.

## 2. Infraestructura urbana

La llegada de las primeras empresas promocionadas a la capital de La Rioja con sus equipos de funcionarios, técnicos, supervisores y en algunos casos hasta parte del personal obrero calificado, puso en evidencia la deficiencia del equipamiento social y la infraestructura urbana para sustentar el acelerado crecimiento de esa ciudad.

Lo acontecido con la cuestión habitacional fue la manifestación más clara y evidente de estas deficiencias. La competencia generada en la demanda de cierto tipo de viviendas, confortables y céntricas, frente a la oferta un tanto escasa, tendió a elevar los precios hasta hacerlos comparables a los precios de la ciudad de Buenos Aires. Esta situación, por una parte, impactó diferencialmente en la distribución del ingreso al interior de La Rioja, polarizando los intereses entre un sector de su población que sufrió los efectos del encarecimiento de un bien básico para la subsistencia como es la vivienda y otro sector -el que tenía posibilidades de poner en arriendo o en venta sus propiedades- que se vió ampliamente favorecido con el alza de los precios de los inmuebles. Por otra parte, la escasez y el consiguiente encarecimiento de las unidades habitacionales generó también dificultades a los migrantes que llegaban para incorporarse como operarios a las



nuevas actividades del área <sup>55/</sup>, dando lugar a algunos bolsones de villas miserias, desconocidos hasta hace pocos años en la zona. <sup>56/</sup>

Al déficit habitacional habrían concurrido tres factores importantes:

- a) La situación deficitaria previa. De acuerdo al estudio de pobreza, realizado por el INDEC <sup>57/</sup> en 1980, había en la ciudad de La Rioja 17% de los hogares con niveles críticos de vivienda y el 9% tenían grave situación de hacinamiento.
- b) La falta de previsión y planificación, por parte del gobierno provincial, para hacer frente al crecimiento acelerado de los habitantes de la capital como consecuencia de la afluencia de migrantes laborales del interior de la provincia así como de otras jurisdicciones.
- c) La falta de organización de los sectores afectados para presionar al Estado; e, incluso, a nivel gremial, para presionar a los empresarios promocionados para que asumiesen la responsabilidad que les correspondía en este problema.

Cabe destacar, sin embargo, que a partir de mediados de 1986 se iniciaron algunos planes públicos y privados de construcción de viviendas.

---

<sup>55/</sup> El arquitecto Carlos Onetto en una entrevista realizada por una revista local señala: "...en casos como La Rioja...estamos teniendo diariamente la venida de gente de afuera que incluso deja casas instaladas en San Juan, Catamarca y demás...aquí tiene trabajo, aquí resuelve su subsistencia, pero no tiene vivienda." ("Los índices más elevados de la construcción" en Revista Encuentro, La Rioja, noviembre, 1986.)

<sup>56/</sup> De acuerdo a información local, ultimamente se pueden ver en los bordes de la ciudad viviendas muy precarias consistentes en cuatro estacas de madera y papel aluminio, desechado por una planta que hace envases especiales de larga duración, utilizado para hacer las paredes.

<sup>57/</sup> Ver: INDEC. "La pobreza en la Argentina". Buenos Aires, 1985.

Según estudios realizados en la provincia 58/, el sector de la construcción, que entre 1980 y 1984 declina su participación en el PBI; hacia 1986 comienza a revertir la tendencia en virtud de que "...se aprueban y se ponen en ejecución varios proyectos que en su mayoría son financiados por FONAVI y algún aporte de FOPROVI..." con intervención del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo. Asimismo, se señala que en el primer semestre de 1987 el gobierno encaró la construcción de grandes barrios y apoyó la reconstrucción de casas y pequeños talleres localizados en áreas carenciadas a través del suministro de materiales de construcción incrementándose la actividad del sector en un 60% respecto del año anterior.

Desde el ámbito privado también surgieron, en los últimos años, algunos consorcios de construcción de propiedad horizontal orientados a los sectores medios y altos interviniendo en ellos algunas empresas de origen local, contrariamente a lo que ocurrió con los proyectos públicos donde se habrían presentado a licitación mayormente empresas de otras provincias (Córdoba, Buenos Aires y Mendoza). 59/

En cuanto al impacto del crecimiento urbano y el reciente desarrollo industrial en el sistema de transporte, discriminando su evolución a nivel interprovincial, intraprovincial e intraurbano, se detectan algunos datos interesantes que dan cuenta de respuestas positivas parciales y sesgadas para los sectores de reciente radicación y aquellos locales de medianos y altos ingresos en tanto siguen existiendo graves carencias en el caso de los operarios económicamente más rezagados del espectro social urbano. Ejemplo de ello es el caso del transporte aéreo que hasta 1980 contaba solo con dos vuelos semanales y actualmente su número ascendió a ocho. También se aprecia un incremento en el número de compañías transportistas y en la frecuencia de los horarios de los micros que comunican a La Rioja con otras

---

58/ Secretaría de Estado de Planeamiento de La Rioja y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "Evolución del mercado laboral de la provincia de La Rioja. 1º semestre de 1987". Argentina, 1987.

59/ Ver nota 58.

provincias desde 1982. En lo referido a transporte vial intraprovincial funcionan dos empresas riojanas las que en los últimos años han renovado su flota mejorando la calidad y frecuencia de los servicios.

Por el contrario, en el transporte intraurbano -medio de locomoción principalmente utilizado por los operarios del parque- el servicio sigue siendo muy deficiente y, de acuerdo a las informaciones recabadas en entrevistas a operarios usuarios de este medio, el servicio -de por sí oneroso para sus salarios- no abastece adecuadamente sus necesidades, en particular en las horas de entrada y salida de las fábricas, lo que de hecho incide en la eficiencia en el cumplimiento de horarios, presentismo, etc.

Una clara conclusión que se extrae del análisis anterior es que la inversión pública y privada referida al equipamiento social del área promocionada fué muy a la zaga del ritmo en que se incorporó la actividad industrial.

### 3. Estructura y evolución del empleo

La Rioja fué, en las últimas décadas, una provincia expulsora de parte importante de su población económicamente activa. Su estructura ocupacional se caracterizó por un fuerte predominio del empleo terciario sobre el resto de los sectores, como se aprecia en el Cuadro 8.

CUADRO 8: Provincia de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa por sector de actividad. 1960; 1980

RAMA O SECTOR	1960		1980	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Agropecuaria, Silvicultura, Caza y Pesca	8.807	25.9	10.081	23.6
Explotación de minas y canteras	598	1.8	292	0.7
SECTOR PRIMARIO	9.405	27.6	10.373	24.3
Industria manufacturera	5.440	16.0	3.502	8.2
Electricidad, Gas y Agua	767	2.3	843	2.0
Construcción	2.887	8.5	5.607	13.1
SECTOR SECUNDARIO	9.094	26.7	9.952	23.3
Comercio, restaurantes y hoteles	2.851	8.4	5.863	13.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.424	7.1	1.346	3.1
Establecimientos financieros, seguro, bienes inmuebles y servicios a las empresas *	10.272	30.2	782	1.8
Servicios comunales, sociales y personales *			14.415	33.7
SECTOR TERCIARIO	15.547	45.7	22.406	52.4
TOTAL	34.046	100.0	42.731	100.0

FUENTE: Censos de Población.

Si bien la información precedente se refiere fundamentalmente a la provincia, dado que el 66% de la población urbana en 1980 residía, de acuerdo al censo, en la ciudad capital, se puede inferir que la estructura de ocupación de esta última es relativamente similar a la información provincial del Cuadro 8. A partir de la radicación de plantas industriales, a principios de los ochenta, comienza a revertirse la tendencia mencionada incrementándose notablemente la población económicamente activa empleada en el sector industrial.

CUADRO 9: Ciudad de la Rioja. Evolución de la distribución de la población total, la población económicamente activa, los ocupados y los desocupados en 1980, 1982 y 1984.

Años	Población Total	P.E.A. Total	Ocupados	Desocupados
1980	64.122	22.299	20.897	1.402
1982	68.040	23.353	21.406	1.947
1984	78.010	26.858	25.338	1.520

FUENTE: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. 1980; 1982; 1984 (Onda de Octubre)

Como se aprecia en la información precedente, el total de la población en la capital tuvo una tasa de crecimiento medio anual de 3% entre 1980 y 1982 mientras que la tasa crece al 7% entre 1982 y 1984 mostrando claramente el impacto de la radicación iniciada en 1983 en el incremento poblacional de la capital.

Dicho crecimiento también se observa en la población económicamente activa y en los ocupados. El aporte en términos de empleo generado por la radicación industrial se torna evidente si se comparan dichas tasas con las de la PEA total apreciándose que entre 1980 y 1982 es mayor el crecimiento de la población total que el de la PEA total, 3% y 2% respectivamente, mientras que entre 1982 y 1984 las mismas tienden a equipararse en 7%.

60/ Esto coincide con el resultado del estudio sobre el mercado de trabajo y la promoción industrial en La Rioja, <sup>61/</sup> citado anteriormente, en el que se señala que "...la intensidad del impacto del régimen promocional cambia sustancialmente si se distinguen dos subperíodos: uno primero que va desde 1979 hasta 1982 y otro segundo, que se extiende desde ese último año hasta 1985". Al respecto, indica que mientras que en el trienio inicial la tasa media de crecimiento de la población en edades activas fue de apenas 15.7 por mil, en el siguiente casi se triplicó, empujándose a 44.0 por mil. La Rioja pasó, entonces, de ser una de las tradicionales áreas expulsoras de población en edad de trabajar a ser un polo de atracción para ese tipo de población.

Considerando el universo de la población económicamente activa es interesante analizar el subconjunto directamente vinculado al empleo industrial, como se puede apreciar en el cuadro 10.

---

60/ Ver: Yoguel G., Gatto F. y Gutman G.: "Reestructuración industrial en Argentina y sus efectos regionales 1973-1984", Programa CFI-CEPAL, Documento de trabajo N° 14, Buenos Aires, 1987, donde se señala que La Rioja es una de las provincias que tuvo mayor crecimiento del empleo (más del 100% respecto de los niveles de 1973) junto con Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego. La misma fuente afirma que la fuerte absorción de empleo es la resultante de establecimientos amparados por regímenes de promoción industrial.

61/ Ver: Kritz, Ernesto H.: "El mercado de trabajo en un contexto de políticas públicas: el caso de La Rioja". Documento de Trabajo 10. PNUD/OIT, ARG/87/003. Buenos Aires, 1988.

CUADRO 10: Ciudad de la Rioja. Evolución de la PEA total y de la PEA industrial en 1980; 1982 y 1984

Años	PEA TOTAL	TASAS CREC.	PEA INDUSTRIAL	TASAS CREC.
1980	22.299		1.400	
1982	23.353	2.3%	1.985	19.1%
1984	26.858	7.2%	4.229	45.9%

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de la ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES de octubre de 1980;1982;1984

Sin duda, el crecimiento de la PEA industrial tuvo un dinamismo mayor que el de la PEA total, en los cuatro años considerados; y estaría mostrando que, en términos relativos, el crecimiento de la primera fue a costa de otros sectores como se observa en el Cuadro 11.

CUADRO 11: Ciudad de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa segdn rama de actividad en 1980; 1982 y 1984. (En porcentajes)

PEA	1980	1982	1984
Total	100.0	100.0	100.0
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	2.6	1.4	0.8
Explotación de minas y canteras	--	0.4	--
Industria	6.3	8.5	15.7
Electricidad, gas y agua	2.1	0.5	1.6
Construcción	11.3	10.4	8.4
Comercios, restaurantes y hoteles	17.5	17.7	13.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.6	3.3	4.6
Finanzas, seguros, bienes inmuebles y servicios de empresas	3.4	3.4	2.8
Servicios comunales, sociales y personales	48.1	50.0	40.7
Desconocido	4.3	4.5	3.0

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de la ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES de octubre de 1980; 1982 y 1984

Surge de los datos que, a excepción del sector industrial, los restantes pierden peso relativo en la distribución de la PEA entre 1980 y 1984, si bien en términos absolutos no se observa decrecimiento en Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones ni en Servicios Comunales, Sociales y Personales. Kritz<sup>62/</sup> plantea que por las condiciones estructurales pre-existentes, los servicios continúan desempeñando un rol decisivo en ese mercado, en especial aquellos prestados por el gobierno provincial y los municipios y remarca que si bien esa información no se extrae de la Encuesta Permanente de Hogares (fuente utilizada para su estudio), tomando como referencia el Censo Nacional de Población de 1980, se confirma que el 49,6% de los asalariados de la provincia trabajaban en el sector público.

Un caso interesante a destacar fue el que se presentó cuando se intentó reconvertir al trabajador de la administración pública en operario industrial. Aparentemente, las dificultades obedecieron tanto a factores socioculturales como a la escasa confiabilidad de la comunidad riojana en la estabilidad de las industrias relocalizadas. En 1986 se presentó un proyecto de ley de promoción de la actividad privada en la provincia, en el que se proponía un mecanismo de traslado de la mano de obra pública al sector privado. A ésta se le conservaría durante tres años el 25% de la asignación total de la categoría que tuviera en el momento del pasaje a la industria, monto que pasaría a formar parte de un fondo de ahorro, que el operario podría cobrar al cabo de ese período si optaba en forma definitiva por retirarse de la actividad pública. El incentivo tuvo poco éxito y de las entrevistas realizadas se pudo extraer que la baja respuesta, por parte de los trabajadores públicos, se explicaría por el hecho de que el incremento salarial no alcanza a compensar las desventajas del cambio. Entre los principales inconvenientes se mencionaron la mayor intensidad en el ritmo de trabajo fabril, la mayor duración de la jornada laboral y el riesgo de perder la estabilidad del empleo en el caso de que la fábrica cerrara sus puertas o se trasladara a otra provincia. Asimismo, se señaló como factores desestimulantes la lejanía del parque industrial y por ende el gasto de

---

62/ Vease, Kritz Ernesto H.: Op.cit.



traslado y el costo de tener que comer fuera del hogar. 63/

Finalmente y retomando el análisis del empleo en el sector industrial, al examinar la estructura del mismo en términos de la categoría ocupacional -como aproximación empírica al tipo de relaciones de producción existentes- se aprecia una disminución de los cuentapropistas (de ser el 30% de los ocupados en 1980 pasan a representar sólo el 7% en 1984) mientras que se incrementa notablemente el volumen de los asalariados (de 61% pasan a 88% en los cuatro años considerados).

---

63/ La Asociación de Trabajadores Provinciales que agrupa al personal empleado en la administración pública presentó ese mismo año un documento en respuesta al proyecto de ley mencionado donde plantea que del análisis del mismo surge que "...el verdadero fin del proyecto está en la necesidad actual del estado para desprenderse de una parte de su plantel por razones presupuestarias. A tal efecto y a fin de evitar lo traumático que significaría un despido masivo de empleados, estructura este plan, proponiendo algunas 'tentaciones' más imaginarias que reales para los empleados y más reales que imaginarias para el empresariado. "Véase, ATP de La Rioja, documento del 12 de mayo de 1986, dirigido a la Sra. Diputada Provincial Ing. Leticia Guzmán de Cárdenas".

CUADRO 12: Ciudad de la Rioja. Evolución de la distribución de la PEA industrial por categoría ocupacional en 1980; 1982 y 1984

Categoría Ocupacional	I N D U S T R I A		
	1980	1982	1984
Total de PEA	1400	1985	4229
Total de desocupados	45	93	312
Total de ocupados	1355	1892	3917
Patrón o empleador	115	44	201
Cuenta propia	413	311	271
Asalariados	827	1515	3445
Trabajadores s/sa- lario	s/d	22	s/d
Desconocido	s/d	s/d	s/d

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares, oct. 1980; 1982; 1984.

Si bien por las limitaciones que impone el diseño muestral, ciertas desagregaciones dan valores que no se pueden considerar representativos, la contundencia de ciertas relaciones permitiría considerar al incremento de la asalarización y de la relación asalariados por patrón como indicativo de una mayor generalización de las relaciones capitalistas de producción.

En síntesis, se verifica que a partir de 1982 hay un crecimiento significativo del empleo industrial a pesar de que los servicios continúan desempeñando un rol decisivo en el mercado laboral urbano. De ser una provincia tradicionalmente expulsora de población económicamente activa pasa a ser -en las áreas de localización industrial- un polo de atracción para ese sector poblacional.

#### 4. Mercado de trabajo y organización gremial

Antes de discutir el caso específico del mercado de trabajo y del movimiento laboral en La Rioja, conviene recordar el marco político-económico en el que se produce la desconcentración industrial de los últimos años. En primer lugar, como resultado de una crisis y recomposición del capitalismo a nivel mundial y el agotamiento de un modelo de desarrollo a nivel nacional, se producen, hacia mediados de los años setenta profundos cambios en las estructuras

políticas y económicas del país, desembocando en el derrocamiento del gobierno constitucional y un profundo reordenamiento de sus estructuras e instituciones. Con el objeto de "liberalizar y efficientizar" la economía en el marco de un fuerte "disciplinamiento social" el gobierno militar clausura la Confederación General del Trabajo, interviene los sindicatos y reprime cualquier tipo de demanda social organizada. En este nuevo escenario se produce la reestructuración industrial que incluye un complejo proceso de desindustrialización de ciertas regiones y sectores y la reindustrialización de otros mientras se consolida una fuerte concentración y centralización del capital. <sup>64/</sup>

Paralelamente, la implementación de políticas de promoción sectoriales y regionales basadas en desgravaciones impositivas y ventajas asociadas con la compra de bienes de capital nacional y extranjero permitió, por una parte, la recomposición económica y financiera de ciertas empresas que se localizaron parcial o totalmente en las áreas promocionadas. Por otra parte, modificó la distribución espacial de la población obrera que se desconcentró en varios centros del interior del país incorporándose a ella mano de obra de escasa o nula experiencia industrial y sindical.

Desde esta perspectiva se pueden plantear algunas reflexiones generales en relación a la incidencia de la desconcentración industrial sobre la relación entre el capital y la fuerza de trabajo en los últimos años. La dispersión obrera que se produce a

---

<sup>64/</sup> Ver: Azpiazu D., Basualdo E., Khavisse M.: "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Ed. Nueva Información, Buenos Aires, 1986. Jozami E., Paz P., Villareal J.: "Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1986.

Azpiazu D. y Basualdo E.: "La promoción industrial y la concentración del poder económico", 1987 (mimeo)

raíz de la relocalización industrial <sup>65/</sup> unida a las consecuencias de la política disciplinadora del gobierno de facto, que finaliza su gestión en diciembre de 1983, podría haber coadyuvado al debilitamiento de los organismos gremiales y de la capacidad movilizadora del movimiento laboral en defensa de sus intereses. De acuerdo a la información de algunos de los gremios más afectados, se verificó una notable disminución del número de afiliados a nivel nacional motivada, en parte, por el achicamiento generalizado del aparato productivo pero también por el nuevo perfil del personal ocupado en las plantas relocalizadas en el interior.

Retomando el caso de La Rioja, se pudo constatar que el perfil de la mano de obra ocupada se diferencia notoriamente del que tenían las mismas ramas en el polo industrial metropolitano. Estas diferencias radican, por una parte, en la experiencia laboral anterior a lo que se añaden características culturales asociadas al origen migratorio, el sexo o la edad de los operarios. Como ya se indicó previamente, la mayor parte de los trabajadores no calificados provienen de áreas rurales o semirurales del interior de la provincia y de jurisdicciones aledañas. Estos trabajadores, sin experiencia industrial anterior tienen desconocimiento y resistencia para organizarse y participar en la actividad sindical.

En el caso de las mujeres -que se incorporaron en una alta proporción a ciertas actividades industriales, como se verá más adelante- se suma a la falta de experiencia previa (sea porque proviene de áreas rurales o porque proviene de actividades de servicio doméstico, etc.) un componente de tradicionalismo cultural para su desempeño en el ámbito de lo

---

<sup>65/</sup> Si bien el fenómeno de la relocalización involucra a una población relativamente pequeña en términos nacionales seguramente se torna más significativa si se especifican estratos de tamaño de establecimientos, ramas industriales (ie: textil) o se examina el tema en términos dinámicos. Durante el periodo 1974 - 1985 la región industrializada (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba) perdió 30.000 puestos de trabajo, mientras que el grupo provincial integrado por Chubut, Catamarca, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego generó más de 22.000 nuevas ocupaciones.

"público" que incide negativamente en su actitud hacia la participación a nivel gremial.

Asimismo, el hecho de que la segmentación del mercado de trabajo entre calificados y no calificados coincida con un origen migratorio diferente, donde los no calificados provienen de áreas rezagadas mientras que los calificados proceden de las áreas metropolitanas, refuerza la distancia social entre ambas capas de la clase obrera. A ello se suman las condiciones diferenciales de contratación que legitiman la jerarquización interna y la divergencia de intereses.

La creciente demanda de operarios especializados, supervisores y demás personal calificado contrasta con la amplia oferta de personal no calificado que busca empleo. Estos últimos son contratados bajo un régimen de alta inestabilidad y bajos salarios. "En la rama textil se emplea personal femenino con categoría de aprendiz para abonar un menor salario"<sup>66/</sup> Por el contrario, el personal calificado goza, en general, de mejores condiciones generales de trabajo y mayores posibilidades de negociar con la empresa sus demandas.

Si bien en términos generales hubo un decrecimiento en el número de afiliados por rama, este dato resulta insuficiente para explicar la baja participación gremial de los operarios. Se ha constatado que en algunas fábricas, a pesar de que los obreros están afiliados al gremio por los beneficios de la cobertura social, no existen delegados y la vinculación con el cuerpo directivo sindical es de carácter individual e inorgánica. Entre las razones que esgrimieron los operarios entrevistados acerca de la causa de la inexistencia de delegados de fábrica, se destacaron como principales: el temor a la represalia patronal; la falta de colaboración de los restantes operarios para llevar adelante la batalla reivindicativa y el escaso apoyo de la dirigencia gremial. En síntesis, se aprecia que la capacidad de organización y negociación del movimiento laboral en La Rioja es aún débil y fragmentada.

---

<sup>66/</sup> Secretaría de Estado de la provincia de La Rioja y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Op. cit.

La nueva configuración del plantel obrero permitió a las empresas introducir un conjunto de medidas de intensificación del trabajo sin tener que enfrentar, a consecuencia de ello, conflictos laborales como podría acontecer en las áreas de mayor tradición industrial del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Según un estudio <sup>67/</sup> sobre la Ley 22021/79 de La Rioja, en entrevistas realizadas a empresarios promocionados se constató que si bien un sector afirmó que tuvo dificultades con la mano de obra local por su falta de "cultura industrial" dada por su origen rural o por su tradición de empleados públicos, otro grupo de empresarios señaló que consideraban ventajosa la situación de baja experiencia de los obreros en el trabajo fabril ya que ello podría garantizar mayor docilidad frente a la disciplina laboral y menor nivel de combatividad en la lucha reivindicativa. Según dicho estudio, esto explicaría, en parte, que de acuerdo al Censo Económico de 1985 la remuneración al trabajo industrial de algunas ramas industriales en La Rioja fuese 35% menor que en el Gran Buenos Aires. Sin embargo, cabe aclarar que existen otro conjunto de factores que además inciden en las diferencias salariales que ameritan una investigación más precisa contemplando, por una parte, cómo juega el salario del sector público en la fijación del salario industrial, cuál es el nivel medio de calificación de la mano de obra industrial, cual es la relación de salarios por ramas y las diferencias entre los diversos sectores de actividad en el ámbito provincial, etc.

---

<sup>67/</sup> Ver: Borello J. "Una evaluación de la Ley Nacional de Desarrollo Económico de La Rioja" (ley 22021/79). CONICET, Buenos Aires, agosto de 1987 (mimeo).

## 5. La incorporación de la mujer al trabajo industrial

El fenómeno de creciente incorporación de la mujer al trabajo manufacturero en La Rioja, como consecuencia de la expansión del empleo generado por la radicación industrial en los últimos años, es uno de los efectos más interesantes en términos del cambio social operado en esta comunidad. En el estudio realizado por Kritz sobre mercado de trabajo y promoción industrial en La Rioja <sup>68/</sup> se advierte que la composición por sexos de la PEA muestra que aun cuando, como es de esperar, la participación masculina casi duplica a la femenina, esta última alcanza niveles relativamente altos. En promedio, la proporción de mujeres en el total de la PEA es del orden del 36%. A su vez, el mismo estudio señala que existe una fuerte ponderación de las edades adultas -entre 30 y 39 años- las que en abril de 1985 representaron un tercio de la PEA femenina.

El empleo de mujeres en la actividad industrial obedece a una multiplicidad de razones. Entre ellas, cabe destacar, por una parte, que la mayor destreza de la mano de obra femenina para ciertos trabajos manuales (i.e. armado de productos electrónicos, confección de prendas de vestir, etc) ponderó su demanda en el mercado laboral. A ello se añade la mayor adaptabilidad de las obreras a la disciplina de la fábrica y la menor exigencia en materia de salarios.

De acuerdo a la información extraída de la encuesta a las empresas, son las ramas de confección de prendas de vestir, fabricación de calzado deportivo y cosmética las que emplean mayor número de obreras. También hay un alto porcentaje en la rama de papel-impresión y en productos medicinales. En el caso de las agroindustrias se emplea mujeres en aquellas que tienen un procesamiento más artesanal mientras que no se registran operarias en el caso de las bodegas.

La incorporación de las mujeres al trabajo industrial tiene diversas lecturas posibles: como estrategia de las empresas, como situación actual de la mujer trabajadora y como precondition de una

---

68/ Ver: Kritz Ernesto H.: Op.cit.

redefinición del papel de la mujer en la vida social.  
69/

i) La contratación de mujeres operarias como estrategia empresarial

Como se señaló anteriormente, la relocalización de plantas industriales en el interior del país trajo como consecuencia cambios en el perfil de la población ocupada. Si bien, en Argentina, hubo en ese periodo un conjunto de factores que debilitaron el poder de los sindicatos y de la movilización obrera (i.e. persecución a los activistas gremiales, clausura de la central de trabajadores, eliminación del derecho de huelga, despidos masivos y alta desocupación, etc.) no es menos cierto que el movimiento laboral tiene una larga y fuerte experiencia de organización y capacidad de negociación que, en esta etapa de reestructuración industrial resulta conflictiva con los objetivos del sector empresarial.

Esta problemática en un conjunto de países de industrialización madura llega a ser prácticamente uno de los principales escollos que enfrentan los industriales para llevar a cabo sus estrategias de reorganización del proceso productivo, asentadas centralmente en la racionalización del empleo, la intensificación del proceso de trabajo y la inversión en cambios tecnológicos. La dispersión y debilitamiento del movimiento obrero se convierten en objetivos prioritarios y en ese marco se llevan a

---

69/ Este tema ha sido desarrollado por diversos autores. Ver, entre otros: Massey D. & Meegan R. "Intensification: the geography of job loss in the outwear and footwear industries" en The anatomy of job loss: the Low, why and where of employment decline. Methuen London & New York, 1982.

Baran B.: "Office Automation and Women's work: the technological transformation of the Insurance Industry" en "High Technology, Space and Society" edited by Manuel Castells. Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 28. Sage Publications; Beverly Hills, London, New Delhi; 1985.

Massey D.: "Which 'New Technology'?" en High Technology, Space and Society edited by Manuel Castells. Urban Affairs. Annual Reviews, Vol. 28. Sage Publications; Beverly Hills, London, New Delhi; 1985.



cabo acciones que dan lugar a una reestructuración espacial y social de la clase trabajadora. <sup>70/</sup>

En el caso de las empresas que relocizaron parte de su producción en La Rioja, fué la política de exención impositiva el factor determinante de localización. Sin embargo, no es descartable el beneficio adicional que lograron contratando personal sin experiencia industrial y gremial previa y particularmente en el caso de las mujeres se añade el condicionamiento social de una estructura tradicionalista que refuerza las relaciones paternalistas de los funcionarios y supervisores y las relaciones de subordinación de las operarias.

En ese contexto, se fomentan prejuicios como el hecho de que las mujeres sólo pueden realizar tareas de baja calificación, excepto en aquellas actividades que son prolongación de las domésticas como costura, limpieza, etc. Asimismo, existe la idea generalizada que el salario de la mujer es un adicional al ingreso familiar pero no el componente principal, a pesar de la existencia de numerosas madres solteras o separadas o con maridos desocupados.

Por otra parte, las mujeres que generalmente provienen del sector servicios -principalmente del servicio doméstico- o que, desde su situación de amas de casa entran a la actividad productiva, tienen en principio resistencias para participar en la actividad gremial. Dichas resistencias se refuerzan por carencias de infraestructura para delegar sus funciones de amas de casa que mantienen paralelamente al trabajo industrial y por falta de incentivos sociales para facilitar su participación. Este conjunto de factores resultan favorables a las empresas que, de ese modo, cuentan con una mano de obra dócil, disciplinada, barata y que le garantiza inexistencia de conflictos.

ii) La situación actual de la mujer trabajadora

Si bien la situación de la mujer trabajadora

---

70/ Ver: Massey D. "Class, Politics and the Geography of Employment" en Spacial Divisions of Labour. Social Structures and the geography of production. Macmillan, Londres 1984.

presenta aspectos comunes en la sociedad actual <sup>71/</sup> las desigualdades interregionales en materia económica, social y cultural ponen de manifiesto problemáticas particulares en las localidades del interior. En efecto, en las grandes ciudades pampeanas se apreció una temprana incorporación de la mujer al trabajo fabril -durante los años cincuenta y sesenta- que dió lugar a su paulatina integración a la vida pública y a una mayor participación en actividades de carácter gremial e incluso político. Este fenómeno, a su vez, consolidó una mayor adecuación en el sistema de relaciones a nivel familiar así como el desarrollo de un conjunto de servicios que, si bien aún no se han extendido a todos los estratos de la sociedad, significan un importante avance en tanto reconocimiento social del nuevo lugar que va ocupando la mujer en la comunidad.

En las restantes provincias, por el contrario, la participación de la mujer en la actividad económica hasta fines del decenio anterior fue escasa y esto se evidenció aún más en el caso de la actividad industrial. Por esa razón, el acceso reciente de mujeres al empleo fabril en dichas provincias, tuvo gran incidencia en los cambios que se comenzaron a perfilar en la comunidad local.

Pese a no contar, aún, con un registro cabal acerca de las consecuencias que genera esta nueva situación, dado su desarrollo aún incipiente, existen evidencias que dan cuenta de desajustes provocados por las carencias que enfrenta cotidianamente la mujer que está actualmente empleada en las fábricas. Uno de los temas mas debatidos por los movimientos sociales de las mujeres es el que se refiere a la doble jornada a la que están sujetas las trabajadoras y que implica la continuación de su horario laboral al regresar al hogar para que hacerse cargo de la limpieza, la comida y demás actividades domésticas. La significativa presencia de madres solteras o separadas entre las operarias plantea en forma acuciante una serie de demandas no satisfechas para el conjunto de las mujeres que, además de trabajadoras, son madres. Esto se relaciona con el tema de los menores a cargo poniendo de manifiesto que la comunidad, en sus diversos sectores (sociales,

---

<sup>71/</sup> Ver: CEPAL "Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina". Estudios e informes de la CEPAL No.16. Chile, 1982.

gremiales y familiares) no ha previsto anticipadamente las necesidades que genera el pasaje de la mujer del ámbito doméstico a la actividad económica.

En consecuencia, la mujer trabajadora se ve obligada a resolver individualmente problemas tales como el cuidado del hogar y de los hijos, habida cuenta de que la cobertura de guarderías es insuficiente tanto en su número como en sus horarios de funcionamiento e incluso en su localización, generalmente distante tanto del hogar como de la fábrica.

Asimismo, en virtud de las pautas tradicionales de organización familiar que prevalecen en la mayor parte de las provincias del interior y de las cuales La Rioja no es una excepción, frente a problemas familiares como la enfermedad de los hijos, la mujer es la exclusiva responsable viéndose obligada a comprometer su asistencia al trabajo lo que redundará en su ingreso, en tanto pierde adicionales al salario básico como es el premio al presentismo, por ejemplo. También influye en su menor disponibilidad horaria para asistir a cursos de capacitación que le permitan ascender en su jerarquía laboral.

Un resultado de esta situación podría evidenciarse en el hecho de que las obreras, generalmente, ocupan los puestos de trabajo de menor calificación y conforman, a su vez, el grupo receptor de los más bajos ingresos en sus respectivos ámbitos laborales.

### iii) Redefinición del papel de la mujer en la sociedad regional

Lo anteriormente señalado, sin embargo, puede ser transformado en la precondition necesaria para el desarrollo de las capacidades que tienen las mujeres para participar más plenamente de la vida social. Para la mujer, salir a trabajar fuera del ámbito privado del hogar, percibir un salario por su trabajo y estar en contacto con otros sujetos con problemáticas afines, a pesar de que su actividad sea rutinaria y su salario injusto, significa un enriquecimiento en su experiencia vital y en su potencialidad de desarrollo. En efecto, si bien en el corto plazo la situación de la mujer es difícil, a mediano y largo plazo su participación en la actividad industrial le abre el camino a una participación social más plena en contacto con otros sujetos sociales con experiencias similares. Incluso esta situación facilita compartir con el conjunto de la clase trabajadora reivindicaciones comunes en términos de su condición de trabajadora y ciudadana.

## 6. Algunas conclusiones

La promoción industrial es un instrumento de política regional y como tal puede impulsar el desarrollo de la comunidad regional en el marco de una distribución justa de riquezas y beneficios o puede ser un mero instrumento de desgravación fiscal que favorezca a ciertos sectores del capital local y extralocal con o sin mayor impacto que la generación de empleos en el sector. La opción por alguno de los dos caminos implica una responsabilidad social y como tal debe ser internalizada por los diversos actores de la región.

El análisis sobre el impacto de la promoción industrial en algunos aspectos de la organización social intenta aportar elementos de juicio para rediscutir la implementación de programas de promoción que resulte beneficiosa para el desarrollo social de dicha comunidad. En ese camino, al evaluar los efectos que genera un crecimiento acelerado de la industria con el consiguiente acrecentamiento del flujo poblacional hacia la ciudad de La Rioja surge como primer cuestión el papel que le cabe al Estado provincial como factor de regulación, control y planificación en materia de vivienda, transporte y equipamiento social (escuelas, hospitales) así como en todo lo referido al impacto ambiental que si bien no se ha analizado en este capítulo, resulta de vital importancia tener en cuenta.

En tal sentido, parecería que la facultad del gobierno provincial de contar con la autoridad de aplicación para cierto número de proyectos de radicación es una herramienta apta para concertar con las empresas deberes y derechos. Gran parte de los efectos negativos de la promoción podrían intentar ser resueltos en forma conjunta por el Estado Provincial, las organizaciones gremiales y las empresas beneficiadas por el régimen de promoción, ya que de ese modo estas últimas reintegrarían a la comunidad parte de los amplios márgenes de beneficio logrados a través de la promoción.

Asimismo, el crecimiento y fortalecimiento del movimiento laboral local podría significar el logro de condiciones más justas de contratación y salarios para los obreros industriales. Por otra parte también le posibilitaría influir en las empresas y en el Estado a fin de ampliar la capacitación del personal ocupado de origen local con el objeto de ir

paulatinamente suplantando a los trabajadores calificados y técnicos que provienen de otras áreas.

Esto implicaría un rédito significativo para los recursos humanos locales que hoy sólo ocupan las categorías más bajas de la estructura ocupacional.

Finalmente, le cabe también a toda la comunidad regional la responsabilidad sobre el resultado global de la política de promoción en lo referido a los aspectos centrales de su desarrollo. En tal sentido, una mayor participación de los distintos sectores y grupos sociales locales permitirá articular los intereses comunitarios y sectoriales.

## CAPITULO V: COSTO FISCAL DE LA PROMOCION INDUSTRIAL EN LA RIOJA

### 1. Introducción

El objetivo de esta sección es realizar una primera aproximación al tema del costo fiscal de la promoción industrial en la provincia de La Rioja, no sólo en su aspecto meramente cuantitativo, sino estudiando también el perfil industrial que se generó al amparo de este regimen.

Desde una perspectiva general, la discusión de esta problemática puede ser abordada como un caso particular de las transferencias de ingreso existentes en la sociedad entre los distintos agentes económicos y sociales. EL rol del Estado en este proceso, como "regulador" social de las transferencias de ingreso, ha sido central en las últimas décadas y se ha manifestado bajo diversas formas, siendo la promoción industrial solo un aspecto bajo el cual este fenómeno aparece.

La intervención del Estado altera el "libre juego de las fuerzas de mercado" y su objetivo explícito es el de crear artificialmente condiciones de inversión y producción que garanticen el logro de determinadas metas sociales y económicas. Sin embargo, y en el contexto de la producción capitalista, esta regulación no pretende suprimir dichos mecanismos de asignación de recursos sino evitar las distorsiones que se producen sobre la distribución interna del ingreso.<sup>72/</sup> En ese contexto la interpretación del costo fiscal como indicador de los recursos sociales involucrados debe ser realizado desde las perspectivas de los distintos agentes económicos involucrados.

- i) Para las firmas beneficiadas, las políticas promocionales representan un subsidio a la formación de capital y a la tasa de beneficio

---

<sup>72/</sup> En ese sentido se puede mostrar (Dobb M.: "Economía del Bienestar y Economía del Socialismo", Siglo XXI, 1973) que cuando el mecanismo de precios actúa como asignador de recursos entre fines alternativos el punto óptimo que la estructura de precios alcance no es independiente de la distribución inicial de los recursos entre los distintos agentes económicos.

corriente. En el primer caso, a partir de la exención de derechos de importación de bienes de capital y del diferimiento o la deducción de impuestos de los accionistas en otras sociedades. En relación con la tasa de ganancia, a partir de la liberación del IVA sobre las compras y las ventas y la exención del impuesto al capital y del impuesto a las ganancias.

ii) Desde el punto de vista estatal pueden presentarse dos situaciones que implican una distinta asignación de los recursos: <sup>73/</sup>

- a) si el proyecto promocionado se hubiera realizado igualmente aunque no existieran los beneficios fiscales, se trata de un subsidio redundante, ya que la nueva actividad hubiera generado ingresos fiscales que, dado el régimen de promoción, no se harán efectivos;
- b) si la inversión no se hubiera realizado de no existir la promoción, la magnitud y características del costo fiscal implicado en el proyecto dependerá de cuál sea la estrategia de la empresa beneficiada. En efecto, cuando la firma realice sólo un traslado de actividades que anteriormente llevaba a cabo en otro lugar geográfico, el costo fiscal será efectivo en el sentido de que existirá un sacrificio de ingresos fiscales: las empresas que antes pagaban impuestos por sus actividades ahora dejan de pagarlos por realizarlas en zonas promovidas. Si en cambio la empresa instala nuevas actividades en la planta promovida, puede decirse que el subsidio ha sido correctamente aplicado (más allá de la discusión acerca de la magnitud del mismo y de las características del instrumento promocional), ya que se incrementa el volumen de actividad y de empleo, mientras que en el caso anterior sólo hay una transferencia de producción y de empleo a otras zonas.

Como se ha señalado en el Capítulo II, hay una gran cantidad de empresas que han trasladado por lo

---

<sup>73/</sup> Ver: Azpiazu D.: "Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina", OEA, 1987.

menos una parte de sus líneas de producción a La Rioja. Esto significa que un porcentaje de la inversión promocionada en esta provincia (y probablemente ocurra lo mismo en los otros regímenes regionales) conlleva no sólo un costo fiscal teórico, sino además un costo fiscal efectivo por la caída de la recaudación fiscal. Aunque es muy difícil de estimar, sobre todo en un país con altos índices de evasión como la Argentina, buena parte de la caída en la recaudación (de la que han venido hablando últimamente las autoridades nacionales) puede ser explicada por esta causa.

iii) Desde un punto de vista "social" los beneficios de este tipo de esquemas de asignación de los recursos están asociados al empleo directo e indirecto generado y al grado de complejización alcanzado por la estructura productiva y social. Por el contrario, los costos sociales están vinculados con la asignación alternativa hacia otro tipo de proyectos (infraestructura, sociales, educativos, etc.) que podrían tener los recursos públicos.

Se desprende entonces que la evaluación de los costos y beneficios asociados al esquema de promoción utilizado no es una tarea sencilla. En primer lugar se requiere de una concepción teórica desde la cual el fenómeno pueda ser abordado. También es necesario tener un adecuado conocimiento acerca de los costos sociales implícitos (impositivos, arancelarios y financieros) y de los beneficios globales logrados.

Desde un punto de vista general se supone que los incentivos otorgados a las empresas deben compensar los mayores costos implícitos en localizaciones subóptimas <sup>74/</sup> dado que las firmas se benefician con economías de concentración en zonas de

---

<sup>74/</sup> Se alude a diferenciales de costos en la compra de terrenos, disponibilidad de infraestructura, mano de obra, transporte y servicios prestados a las empresas.



aglomeración industrial. <sup>75/</sup> Se asume, en general, que la aplicación de políticas de fomento industrial debería tender a reducir las desigualdades económicas regionales producidas por la tendencia a la concentración de la producción. En ese sentido estas políticas deberían disminuir la tasa abierta de desempleo, eliminar las migraciones hacia las zonas de mayor desarrollo relativo y lograr una estructura industrial mas compleja que la existente previamente en las regiones en las que se implementan. <sup>76/</sup> Desde esta perspectiva, la promoción en La Rioja ha logrado bastante aceleradamente varios de estos objetivos.

## 2. Estimación de los beneficios fiscales concedidos

Presentamos en esta sección una primera estimación de los beneficios fiscales de la promoción. La evaluación preliminar de los incentivos producidos en la provincia de La Rioja, estará limitada a aquellos de origen fiscal. En ese sentido se agregan los beneficios fiscales de distinto tipo (IVA, Ganancias y Capitales) recibidos a lo largo de quince años utilizando una tasa de descuento del 7% anual para que los flujos puedan ser llevados al primer año.

<sup>77/</sup>

La primera relación que podemos establecer es la existente entre los beneficios fiscales totales y la inversión comprometida por las empresas. En términos globales, las 46 empresas estudiadas en la muestra

---

<sup>75/</sup> En relación con la evaluación de otros regímenes de promoción industrial ver entre otros:

Boneo, "Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial", Cedes 1985

Banade, "Evaluación de políticas de promoción industrial: El caso de la industria textil en Chubut", Buenos Aires, 1985.

McGreevy and Thomson, "Regional policy and company behaviour", Regional Studies Vol 17.5, 1983.

<sup>76/</sup> Por estructura industrial más compleja se entiende no solamente el desarrollo de actividades inexistentes previamente sino además un mayor grado de encadenamientos interindustriales entre actividades y entre el sector industrial y el resto de los sectores económicos.

<sup>77/</sup> Para una descripción detallada del método y de las fórmulas utilizadas ver Anexo III del trabajo.

representan un monto de inversión de 65,7 millones de dólares, en tanto que el beneficio fiscal teórico global implicado en esos proyectos asciende a unos 220 millones de dólares. Ambas cifras están expresadas en dólares de agosto de 1986. <sup>78/</sup>

Utilizando como variable de corte la relación incentivos recibidos/inversión, los 46 establecimientos fueron divididos en tres grupos, que quedaron definidos por el criterio de lograr la mayor homogeneidad posible dentro de cada uno de ellos (ver Cuadro 13). El primer grupo, constituido por 12 firmas tiene un ratio incentivos/capital desembolsado equivalente a la unidad. En el segundo grupo, formado por 15 establecimientos el quantum de incentivos recibidos durante 15 años duplica el capital desembolsado. Por último, la 19 firmas restantes constituyen el grupo 3 donde el monto de incentivos supera en casi 6 veces el capital desembolsado. En promedio, el quantum " teórico " de incentivos superaría el capital desembolsado por las firmas en mas de tres veces.

Más allá de la homogeneidad interna anteriormente señalada, los grupos no presentan tal característica en cuanto a los montos de inversión ni en cuanto a las ramas industriales en las que actúan las empresas. En cada uno de los grupos, por el contrario, se presentan los casos más disímiles, lo que permite afirmar que la cuantía de los incentivos fiscales no está relacionada ni con el monto de inversión ni con la rama de actividad. Esto indicaría entonces que no ha habido una jerarquización de ramas ni de tamaños de firmas a ser beneficiados.

En segundo lugar, es notoria la desproporción existente entre los beneficios fiscales totales y la inversión realizada, como puede verse en el valor que toma el cociente 1 para cada uno de los grupos (ver Cuadro 13).

Las dos características señaladas pueden ser explicadas básicamente por la aplicación de la exención del IVA (tanto en la compra como en la venta) como el principal incentivo fiscal. En la

---

<sup>78/</sup> Debe recordarse, sin embargo, que mientras la inversión es una variable stock, los incentivos recibidos constituyen un flujo descontado a una tasa del 7% anual.

columna 2 del Cuadro 13 se estima la participación del IVA en el quantum "teórico" de incentivos recibidos. Puede observarse que la importancia de este impuesto es creciente a medida que nos desplazamos del grupo 1 a los restantes.<sup>79/</sup> Esto se debe a que las firmas que constituyen el grupo 1<sup>80/</sup> tienen en general una relación capital/producto superior a las que componen los dos grupos restantes. Dado que los incentivos constituyen una parte importante de la tasa de beneficio de las firmas, existiría una asociación inversa para el conjunto de las empresas

CUADRO 13: LA RIOJA - ENCUESTA C.F.I. - CEPAL A EMPRESAS PROMOCIONADAS  
ESTIMACION DEL COSTO FISCAL

NRO. DE CASOS	1/	2/	3/	4/	5/	6/	7/	8/
GRUPO I (9)	12	1.00	0.50	0.12	0.06	0.10	0.21	17996 1740815
GRUPO II (10)	15	2.16	0.79	0.06	0.03	0.10	0.02	28637 1207930
GRUPO III (11)	19	5.84	0.92	0.03	0.01	0.03	0.02	29381 1252873
PROMEDIO	46	3.40	0.77	0.06	0.03	0.07	0.07	26749 1344636

NOTAS: 1/ Beneficios Fiscales Totales/Inversión  
 2/ Exención del IVA/Beneficios Fiscales Totales  
 3/ Exención del Impuesto a las Ganancias/Beneficios Fiscales Totales  
 4/ Exención del Impuesto a los Capitales/Beneficios Fiscales Totales  
 5/ Diferimiento de Impuestos/Beneficios Fiscales Totales  
 6/ Desgravación del Impuesto a las Ganancias/Beneficios Fiscales Totales  
 7/ Monto de inversión por ocupado  
 8/ Monto de inversión promedio por planta  
 9/ Constituido por las Empresas en las que la relación Incentivos/Capital Desembolsado es igual a la unidad  
 10/ Constituido por las Empresas en las que la relación Incentivos/Capital Desembolsado es igual a dos  
 11/ Constituido por las Empresas en las que la relación Incentivos/Capital Desembolsado es igual a seis o más

79/ Por ejemplo, mientras que la participación del IVA en el total de incentivos es de sólo el 47% en las firmas del tipo 1, llega al 91% en las de tipo 3.

80/ Debe mencionarse, sin embargo, que algunas empresas integrantes de los grupos mencionados pertenecen a actividades no gravadas con dicho impuesto.=

entre tipo de beneficio y relación capital/producto.

81/

El resto de los incentivos (exención del Impuesto a las Ganancias, exención del Impuesto a los Capitales, desgravación del Impuesto a las Ganancias, y diferimientos de capital) tienen un peso muy variable dentro de los beneficios fiscales totales, dependiendo fundamentalmente de que la actividad se halle gravada o no con IVA, y de otros factores como la capacidad de los inversores de desgravar o diferir

---

81/ Si bien esto corroboraría la teoría neoclásica del capital que plantea la existencia de una relación inversa tanto entre el capital por hombre ocupado y la tasa de beneficio como entre esta última y la relación capital producto, debe notarse que las afirmaciones que se hacen en el texto son esencialmente de tipo microeconómico. Por lo tanto, el recambio de técnicas, esto es la posibilidad de que técnicas capital intensivas utilizadas cuando la tasa de ganancia es reducida sean nuevamente utilizadas cuando la tasa de ganancia es elevada es perfectamente factible. De allí que la base de la crítica neokeynesiana a las hipótesis mencionadas más arriba quedan inalteradas.

No obstante, para una correcta evaluación de la incidencia de los beneficios fiscales concedidos a las empresas en la tasa de beneficio, debe considerarse además la velocidad de rotación del capital, ya que en el razonamiento previo se presupone que todos los capitales rotan a una velocidad uniforme e igual a la unidad, lo cual es obviamente un supuesto demasiado fuerte. Probablemente los beneficios fiscales sean mayores que lo que indican los cocientes calculados, sobre todo para aquellas empresas con una alta velocidad de rotación del capital circulante, siendo que los beneficios promocionales están fundamentalmente ligados a las compras y ventas.

Para una discusión de la temática abordada ver Harcourt G., Teoría del capital, Oikos, 1975  
Samuelson P., Parable and realism in capital theory:- the subrogate production function, Review of Economic Studies, 1962

Garegnani P. Switching of techniques, Quaterly Journal of Economics, 1966

+  $K$  principio - Positivo  
+ Tasa menor <  $K$

capital de otras empresas de su propiedad. 82/

La preponderancia del IVA determina no sólo la magnitud del costo fiscal implicado, sino también en buena medida las características generales de los procesos productivos de las empresas que se radican, y el grado de integración de la estructura industrial que se genera al amparo de la promoción. El hecho de que la exención al IVA sea el principal instrumento fiscal implica que el régimen de promoción es básicamente un subsidio a la producción corriente, independiente de la inversión realizada (y que en los casos estudiados, además, la supera ampliamente).

Por otra parte, la exención tanto del IVA compra como del IVA venta hace que el beneficio fiscal por unidad de valor agregado sea mayor cuanto menor es el grado de elaboración (esto es, el peso

---

82/ La desgravación y el diferimiento de capital tienen un papel muy importante en lo que hace a la formación de capital de las nuevas empresas. Los inversores pueden desgravar ganancias de otras empresas, y/o diferir el pago de una serie de impuestos debiendo hacer efectivo ese pago en cinco cuotas a partir del sexto año de la puesta en marcha. En este caso, dado que el beneficio consiste en un "préstamo" a tasa de interés real cero, el subsidio directo depende positivamente del quantum del capital diferido y de la tasa real de interés. Cuando la tasa real de interés esperada para el mediano plazo es negativa, la desgravación resulta más beneficiosa que el diferimiento de impuestos.

del valor agregado dentro del valor bruto de la producción).<sup>83/</sup>

El hecho de que la doble exención sea relativamente más ventajosa para la instalación de plantas con una elevada incidencia del valor de los insumos en el valor bruto de la producción resulta funcional a la estrategia de las empresas multiplanta (con plantas industriales localizadas en diferentes puntos del país) de fragmentar el proceso productivo, realizando alguna de las etapas de dicho proceso en

---

83/ Mientras que la exención del IVA compra significa una reducción en el costo de los insumos gravados con el impuesto, la del IVA venta implica que el porcentaje de IVA que la empresa factura y que no se registra como débito fiscal, o bien se incorpora al margen de beneficio, o bien permite una reducción de sus precios de venta frente a la competencia. Así, a iguales precios de venta, el beneficio fiscal resultante de la exención del IVA será proporcionalmente mayor cuanto mayor sea la incidencia del valor de los insumos en el valor bruto de la producción.

La proporción en que las distintas empresas trasladen o no la ventaja de la exención impositiva a los precios dependerá del tipo de mercado en que se desenvuelvan: las empresas monopólicas u oligopólicas probablemente aumentarán su ganancia, trasladando el margen adicional creado por el beneficio fiscal al precio de venta; en mercados más competitivos, la exención del IVA permitirá a las empresas promocionadas tener un mayor grado de competitividad reduciendo sus precios.

Sin embargo, las características del régimen promocional actual tornan bastante probable que los incentivos ofrecidos sean tomados por empresas oligopólicas (lo que les permitiría afianzar su posición en el mercado), o por empresas que de otra manera no podrían hacer frente a la competencia por desventajas tecnológicas, financieras, comerciales, etc.

provincias con regímenes de promoción, lo que les permite desgravar el IVA de toda la cadena. <sup>84/</sup>

### 3. Costos de localización y beneficios fiscales

Frecuentemente se argumenta que los incentivos promocionales deben contrabalancear los costos adicionales que las firmas pueden tener por una inadecuada localización. Estas "deseconomías de localización" se relaciona fundamentalmente con altos costos de transporte y con otros costos como los ocasionados por deficiencias de infraestructura o por salarios diferenciales.

En el caso de La Rioja, sin embargo, los costos de transporte no parecen ser significativos para la mayoría de las empresas (cerca del 70% de los casos) (Ver Cuadro 14). Por el contrario, para el 24% de las firmas encuestadas los costos de transporte tienen una incidencia importante. En seis de los casos de respuesta negativa, ésta se asocia al hecho de que la producción se destina a un establecimiento localizado en la región, o en lo que denominamos destino regional-nacional. Interesa por eso saber cuál es el peso de los costos de transporte sólo para las firmas cuya producción tiene un destino de mercado nacional.

En este caso, el 74% de las firmas no plantean la existencia de costos de transporte relevantes. Sin embargo, desde el punto de vista macroeconómico, los costos mencionados constituyen costos sociales, dado que el "transporte" de insumos y productos no se realizaría con una localización de firmas que contemple las economías de aglomeración.

En cuanto a los mayores costos laborales que conllevaría la localización en La Rioja, sólo el 38% de las firmas pagan salarios medios más altos que en la rama a nivel nacional, en porcentajes que, en

---

<sup>84/</sup> La fragmentación del proceso productivo no responde exclusivamente al aludido motivo fiscal, sino que involucra importantes cambios tecnológicos y de organización que hacen a la esencia del control de la empresa sobre dicho proceso.

Este es un problema de gran importancia, en cuya profundización reside la posibilidad de abrir nuevas y fructíferas líneas de interpretación sobre el proceso de crisis y reestructuración en que (desde hace más de una década) se halla sumida la industria de nuestro país.

promedio, no superan el 50%.<sup>85/</sup> En el 62% de las empresas restantes, los salarios medios son inferiores a los que rigen a nivel nacional. En sólo el 4.5% de los casos esta "ventaja" en el costo salarial se pierde por ser aún menor su productividad relativa.

En cuanto a otros costos adicionales vinculados con la localización, parecen relevantes aquellos relacionados con la financiación del sobre-stock necesario de materias primas y productos en proceso, con las reparaciones de equipo de capital y con los gastos de infraestructura (electricidad, gas, agua, comunicaciones).

La evaluación de los costos sociales implícitos en el régimen de promoción llevado a cabo en la provincia requeriría conocer si las inversiones promocionadas se hubieran realizado de todas maneras de no haber existido el incentivo fiscal. Obviamente, esto es sumamente difícil de saber, pero cabe citar aquí la reflexión que al respecto hace Azpiazu en el trabajo citado.<sup>86/</sup>

En efecto, si las inversiones se hubieran llevado a cabo igualmente, el incentivo resulta redundante. Por el contrario, si las empresas no hubieran invertido de no existir los beneficios promocionales, el concepto mismo de costo fiscal pierde todo sentido.

Más allá de esta reflexión, es importante resaltar un hecho mencionado anteriormente: en promedio, el quantum teórico de incentivos supera al capital invertido por las firmas en más de tres veces, lo que refleja la desproporción existente entre los beneficios fiscales totales y la inversión realizada. Este fenómeno puede explicarse básicamente por la alta incidencia del IVA dentro del conjunto de los incentivos.

---

85/ Mientras en un número reducido de firmas (9%) elaboradoras de alimentos de origen local, el mayor salario está asociado a un nivel de productividad del trabajo inferior a la media nacional de la actividad, en el resto de las firmas los elevados niveles de productividad relativa superan las diferencias positivas de salarios en más del 100%.

86/ Ver: Azpiazu Daniel: Op. cit., 1988.



CUADRO 14: LA RIOJA - ENCUESTA C.F.I. - CEPAL A EMPRESAS PROMOCIONADAS  
 DESTINO DE LA PRODUCCION E INCIDENCIA DE LOS COSTOS DE TRANSPORTE  
 (Número de establecimientos y porcentaje de valor de producción 1/)

INCIDENCIA COSTO TRANSPORTE	NO CONTESTA		SI		NO		REGULAR		TOTAL
DESTINO DE LA PRODUCCION									
NACIONAL	1 (1.8)	9 (23.8)	20 (28.4)	-	-	30 (53.9)			
NACIONAL/EXPORT.	-	1 (2.6)	5 (26.4)	-	-	5 (26.4)			
REGIONAL	1 (0.3)	2 (3.0)	4 (3.8)	-	-	7 (7.0)			
REGIONAL/NACIONAL	-	-	2 (4.1)	1 (4.3)	-	3 (8.4)			
TOTAL	2 (2.1)	11 (26.8)	31 (63.2)	1 (4.3)	-	45 (100.0)			

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada.

NOTAS: 1/ Entre paréntesis figura el porcentaje del valor de producción.

## CAPITULO VI: REFLEXIONES FINALES

### 1. Acerca de la construcción de una tipología de empresas

En esta sección se analizan algunos atributos de las firmas que se radicaron en La Rioja, con relación a la construcción de tipologías que permitan analizar la existencia o no de patrones de localización comunes entre empresas promocionadas. Esta discusión proporcionará elementos de diagnóstico importantes a los efectos de la definición e implementación de políticas económicas específicas tendientes a la profundización del proceso de industrialización provincial.

#### a) Las empresas multiplantas

Una de las características más difundidas de las firmas establecidas en las áreas promocionadas del país (y el estudio de La Rioja es elocuente al respecto) reside en que las radicaciones consisten en la instalación de establecimientos o plantas fabriles y no de empresas. La empresa, como unidad centralizada de gestión y control del proceso de producción y circulación del capital, aparece fragmentada espacialmente, dando lugar al surgimiento de empresas multi-establecimientos y multi-localizaciones.

En estos casos, las áreas centrales de gestión y control (los "head-quarters"), responsables de las decisiones básicas en relación con la acumulación y realización del capital (decisiones de inversión, de selección de tecnologías, áreas de desarrollo tecnológico y de gestión comercial, desarrollo de proveedores, relaciones con los bancos y el sistema financiero, estrategias de marketing, estrategias de expansión empresarial), permanecen en las "casas matrices" de las empresas. En las regiones promocionadas, en cambio, se instalan plantas industriales en las que se desarrolla el proceso de producción (o una parte de él). Por lo general sólo cuentan con personal técnico superior y de control directamente vinculado a la actividad productiva (gerentes de planta, ingenieros).

Esta forma de expansión geográfica de las firmas responde a un esquema de fragmentación del proceso de producción, entendiéndolo a éste como unidad del proceso de producción y circulación del capital. La

actividad estrictamente productiva aparece parcial o totalmente separada espacialmente de las actividades de coordinación general y control.

Esta característica de las empresas promocionadas impone una primera delimitación de las firmas que se acogen a las políticas promocionales: se requiere una magnitud mínima de los negocios, asociada a su vez a una división y diferenciación interna de funciones, para que resulte posible o accesible la fragmentación de la empresa en plantas y casa matriz. Cuando el tamaño de la empresa es chico, y/o la participación directa de los propietarios en las actividades de gestión y control es elevada, resulta difícil realizar este tipo de fragmentación. Más aún, en el caso particular de la ley de promoción de La Rioja, en la que una de las franquicias que otorga es el diferimiento del pago de impuestos cuando éstos son destinados a la inversión, la empresa que se acoge a este beneficio debe tener un tamaño lo suficientemente grande -entendiendo aquí por tamaño al volumen global de sus negocios- como para generar una masa de impuestos significativos desde el punto de vista de su inversión. <sup>87/</sup>

Junto con este movimiento general de fragmentación del capital, que podríamos resumir en la articulación "fábrica-empresa", puede tener lugar otra diferenciación interna de la empresa, esta vez directamente vinculada con los procesos de producción o de trabajo "strictu sensu". Se trata en este caso de la profundización de la división técnica del trabajo al interior de la empresa, lo que da lugar al surgimiento de plantas que llevan a cabo sólo una parte del proceso productivo, -el que puede realizarse por lo tanto en diferentes localizaciones-, y que se articulan entre sí a través de relaciones de compraventa intraempresa. Las plantas en las nuevas radicaciones pueden reproducir el proceso completo de fabricación (repetición de procesos productivos) o bien pueden desarrollar sólo una parte del proceso de trabajo (fragmentación) y articularse al resto de los establecimientos de la empresa en específicos procesos de integración vertical intrafirma. En este último caso, se produce una especialización por planta, mientras que en los

---

<sup>87/</sup> Ver Capítulo V para un análisis del impacto de los beneficios promocionales sobre la formación de capital y las ganancias de las empresas.

casos de establecimientos donde se realiza el proceso completo de producción se genera una estructura de expansión por repetición.

La posibilidad de adoptar una u otra estrategia de expansión espacial de la producción, en relación con el fraccionamiento del ciclo del capital, no es totalmente libre para las empresas. Estas encuentran una serie de restricciones que condicionan sus decisiones de inversión. Se mencionaron varias en otras partes del trabajo. Las características tecnológicas de las actividades que emprendan limitan asimismo las posibilidades de fragmentación del proceso de trabajo. Las formas de competencia en los respectivos mercados constituyen también condicionantes de las posibilidades de tal estrategia espacial.

Uno y otro tipo de fraccionamiento de las empresas son expresión de diversas estrategias de expansión empresarial y tienen impactos distintos sobre las economías locales. En particular, la radicación de plantas especializadas en parte del proceso productivo e integradas intrafirma reduce el efecto potencial de las políticas públicas que intentan atraer inversiones adicionales o complementarias. En estos casos es frecuente encontrar estructuras industriales escasamente articuladas al medio local, que se transforman en una colección de empresas aisladas, con débiles relaciones intersectoriales. Esto no significa necesariamente que una estrategia de promoción basada en plantas de tipo repetitivo genera una mayor articulación.

Las ventajas para el capital industrial de las empresas multi-establecimientos y multi-localización son varias. En primer lugar, le permite un aprovechamiento de los diferentes incentivos promocionales y de estímulo a la actividad otorgados en diferentes regiones.<sup>88/</sup> Mas en general, posibilita un mayor aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas existentes en distintas áreas, tanto en lo que alude a la localización de materias primas o recursos materiales de la producción, como a la existencia de condiciones diferenciales para los procesos de

---

<sup>88/</sup> Adicionalmente, los beneficios asociados con el IVA compra y venta extienden los beneficios fiscales a plantas proveedoras pertenecientes a la misma firma en distintas áreas.

acumulación. Entre estas últimas destacan las diferencias regionales en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Por último, pero no menos importante, la fragmentación de la actividad de la empresa trae aparejada una fragmentación del mercado nacional de trabajo, que posibilita mayores niveles de control sobre la mano de obra. En particular, el desarrollo de actividades industriales en regiones de escaso desarrollo económico y, por consiguiente, con escasa o nula experiencia fabril y sindical previa, permite la instalación de procesos productivos más intensivos que los existentes en las regiones industrializadas del país. De esta forma, aparece una fuente adicional y no menos importante de generación de productividades diferenciales para los capitales que se radican en zonas promocionadas escasamente industrializadas. 89/

El desarrollo de empresas multiplantas en el contexto de la reestructuración y relocalización de las actividades productivas en las últimas décadas, es un proceso ampliamente generalizado en los países industrializados. Doreen Massey, en un reciente libro acerca de la estructura espacial de la produc-

---

89/ Aunque escapa a los propósitos de este trabajo, no podemos dejar de mencionar las similitudes y diferencias entre estos procesos de expansión regional de empresas dentro de un país y la expansión mundial del capital productivo (transnacionalización) ocurrida después de la segunda posguerra. En ambos casos, y en el contexto de la lucha competitiva, se trató de aumentar las productividades relativas a través de desarrollo de empresas multiplantas / multi-localizaciones que aprovecharan las ventajas comparativas en las distintas áreas. En ambos casos, el proceso tomó la forma de fragmentación o repetición de procesos productivos. Sin embargo, en un caso se trata de la expansión de los grandes capitales multinacionales en distintos países que implican ámbitos nacionales de acumulación y regulación distintos, y en el otro, de la inversión de capitales dentro de las fronteras de un mismo país. Tal vez, una de las diferencias más destacables es que la transnacionalización asociada a la industrialización por sustitución de importaciones operó en mercados cautivos, mientras que la expansión intranacional opera en economías regionales abiertas.

ción capitalista <sup>90/</sup>, partiendo de la distinción entre relaciones de propiedad económica y relaciones de posesión, presenta tres formas de organización espacial de la producción, que se constituyen en elementos de diferenciación de las empresas y que dan lugar a distintas formas de jerarquías entre los capitales. Por un lado, la "jerarquía de procesos" asociada a la fragmentación del proceso de trabajo (part-process); en segundo lugar, la repetición de los procesos de trabajo (cloning); por último, la estructura espacial más simple, conformada por una sola empresa con una sola planta en una sola región. Sin embargo, la autora aclara que éstos no son más que ejemplos de posibles situaciones, enfatizando que "las relaciones de producción pueden organizarse en el espacio en una variedad de diferentes formas y que esos ejemplos indican una manera a través de la cual se puede abordar el análisis empírico" (Massey, op. cit., pag. 76. Traducción nuestra). Destaca la autora otras posibles formas de organización espacial de la producción tales como propiedad conglomeral, estructuras de ciclo del producto, sistemas de subcontratación, etc.

La expansión de plantas chicas y medianas asociadas al crecimiento de empresas multiplantas es también una resultante del proceso de reestructuración industrial que ocurre en países industrializados. Shutt J. y Whittington R. <sup>91/</sup> en un estudio sobre el desarrollo industrial reciente en la región noroccidental de Gran Bretaña observan un importante crecimiento de plantas industriales chicas. Este fenómeno se vincula, según los autores, a las estrategias de fragmentación productivas de las firmas como respuesta de largo plazo a la crisis contemporánea. Esta estrategia les permite reestablecer el control sobre el proceso de trabajo y disminuir los riesgos de innovación y aquellos derivados de las oscilaciones de la demanda.

---

<sup>90/</sup> Ver Massey D., (1984): "Spatial division of labour, Social structures and the geography of production." MacMillan, UK.

<sup>91/</sup> Shutt John and Whittington R. (1986): "Fragmentation Strategies and the Rise of Small Units: Cases from North West" en *Regional Studies*, Vol. 21.1, pp. 13-23.

b) La construcción de tipologías de empresas promocionadas

Una de las preguntas que guió la investigación en esta segunda etapa del estudio fue si es posible determinar un conjunto de atributos de las empresas que permita explicar por qué algunas firmas se acogen a los beneficios promocionales y otras no (ya sea que pertenezcan o no a la misma actividad industrial).

En un contexto de estancamiento y reestructuración de la producción industrial como el ocurrido en la Argentina en el periodo bajo estudio, <sup>92/</sup> en donde la lucha competitiva entre los capitales se agudiza y se generalizan procesos de desaparición, quiebra, absorción de empresas, etc., el Estado, a través de determinados instrumentos de política económica, juega un rol de suma importancia en la recomposición de las capacidades de acumulación de las empresas. Como hemos puesto de manifiesto en otras partes del trabajo, la promoción industrial no ha sido el único instrumento de política privilegiado en el periodo. Igualmente importantes han sido las políticas de compra del Estado, los seguros de tipo de cambio, el refinanciamiento de pasivos, la estatización de la deuda privada, los incentivos de exportaciones. Sin embargo, la promoción estatal de la industria fue una de las políticas centrales de la época. De allí que el interrogante planteado es de sumo interés desde varias perspectivas, y en particular para el estudio de la problemática del desarrollo regional y las políticas públicas.

Antes de abordar el tema sobre la posibilidad de construir una tipología de empresas promocionadas de La Rioja, es necesario aclarar un aspecto metodológico importante. El universo de estudio con el que se ha trabajado -conformado por las empresas encuestadas- es lo suficientemente restringido como para poder encontrar elementos homogéneos por grupos de empresas. Este fue escogido, por otra parte, de acuerdo a determinados criterios que evidentemente sesgan de antemano los resultados posibles (ver Introducción). Sin lugar a dudas, cuando se disponga de más estudios de caso de áreas promocionadas se podrá proseguir con mayor rigor en la indagación de

---

<sup>92/</sup> Ver Programa CFI-CEPAL, PRIDRE, Documento de trabajo N° 14. Gatto F., Gutman G. y Yoguel G. (1988) Op.cit.

cuáles son los patrones de localización de las empresas que se acogen a los regímenes de promoción y a qué factores responden.

Sin considerar por el momento las cuestiones referidas al cupo fiscal, que limita el número de empresas que pueden anualmente acogerse a los beneficios de la ley (parte de estos aspectos se discutieron en el capítulo III), un conjunto de criterios referidos a las formas de competencia de las empresas y a las condiciones de acumulación fueron analizados.

- i) Las formas de competencia en los mercados donde operan las empresas, según se tratara de mercados competitivos o con mayor o menor grado de control oligopólico.

El supuesto subyacente era que, en condiciones de crisis de acumulación y de estrategias de recomposición de las capacidades competitivas de las empresas, cuanto más alejadas de posiciones de control en sus respectivos mercados, más urgidas se verían por adherirse a regímenes promocionales. Siguiendo este criterio se agruparon las empresas encuestadas en tres grandes grupos, de acuerdo a la metodología desarrollada en Azpiazu D., Khavisse M., (1986): a) empresas pertenecientes a mercados altamente concentrados, b) empresas pertenecientes a mercados medianamente concentrados, y c) empresas pertenecientes a mercados escasamente concentrados. El resultado de tal agrupamiento no proporcionó suficientes criterios unificadores que permitieran sustentar una tipología basada en estos atributos. En otras palabras, los tipos de inversión, los montos de inversiones, las productividades relativas, los tamaños medios de las plantas radicadas -variables éstas que fueron seleccionadas para el estudio de la performance de las empresas así agrupadas- no mostraron fuerte homogeneidad intragrupo ni fuertes diferencias intergrupo.

- ii) El tamaño de las empresas y su posición de liderazgo en los respectivos mercados.

Se partió del supuesto de que las grandes firmas oligopólicas, que se encuentran en condiciones de fijar los precios en sus respectivos mercados, no iban a sentirse tan atraídas por un régimen promocional que prioriza la exención del pago de impuestos a las ventas (IVA compra y venta) aumentando de esta manera su tasa de ganancia



individual. Si bien la encuesta realizada muestra un predominio de empresas de tamaño mediano, entre las que figuran muy pocas empresas líderes a nivel nacional, este criterio, en forma aislada, no proporcionó tampoco una explicación lo suficientemente abarcativa de los casos bajo estudio. Para muchas empresas, la apertura de nuevas líneas de producción junto con la renovación de equipos y la modernización tecnológica facilitada por la exención de impuestos a la importación de bienes de capital, significó un elemento de suma importancia para la recomposición (o el acrecentamiento) de sus capacidades competitivas relativas.

- iii) El efecto demostración. Las empresas se mueven hacia áreas promocionadas a partir del momento en que competidores importantes lo han hecho, para conservar su posición competitiva dentro del mercado. Nuevamente, este criterio fue importante para un conjunto de empresas, pero de ninguna manera alcanzó a explicar una proporción significativa de casos.
- iv) Tipo de bienes. Si bien se observa que algunas ramas industriales ofrecen, por razones tecnológicas y económicas, mayores posibilidades de descentralización geográfica, este criterio tampoco fue claramente discriminante en los casos analizados.
- v) Formas de expansión. La descentralización geográfica de actividades no implica necesariamente que la firma asocie a ella otro tipo de expansión. En algunos casos la promoción implicó expansión empresarial horizontal (nuevos productos paralelos), en otros casos -los menos- expansión vertical (integración hacia adelante y atrás). Lo limitado de la muestra dificulta extraer conclusiones definitivas sobre la relación entre tipo de expansión económica y geográfica.

En resumen, el ejercicio realizado puso en evidencia las dificultades encontradas en el estudio empírico para alcanzar a una explicación homogénea acerca de los factores que impulsaron a las empresas a realizar inversiones en áreas promocionadas, a partir de algún modelo explicativo del comportamiento de las empresas multi-planta y multi-localización. Cada una de las explicaciones posibles afectó de manera singular a las diferentes empresas encuesta-

das, revelándose fuertes heterogeneidades en los patrones de diferenciación espacial.

## 2. Principales evidencias del estudio

En esta sección se puntualizan las principales conclusiones derivadas del trabajo:

### a. En relación con las estrategias empresariales:

1) En el contexto de los cambios en las condiciones de financiamiento de la acumulación industrial que tuvieron lugar en estos años, la promoción industrial cobró una nueva significación. En este período el sistema financiero adquirió dimensiones anteriormente desconocidas en el país, siendo el costo financiero uno de los elementos principales a través del cual se vehiculizó el vasto proceso de reestructuración del capital que aún continúa. Las condiciones de acceso al financiamiento (incluyendo el autofinanciamiento y el acceso al crédito interno y externo) fueron determinantes para la supervivencia de las empresas industriales.

La política de promoción se inserta como un mecanismo importante de financiamiento y soporte del proceso de reestructuración empresarial. La principal causa inductora de las inversiones en La Rioja o, dicho en otras palabras, las razones de la localización empresarial en dicha provincia, radican primordialmente en la mejora en sus condiciones de rentabilidad a través de la disminución de costos o del aumento en el margen de beneficios que las franquicias fiscales (aunadas a las facilidades para el reequipamiento) proporcionaron a las empresas.

En cuanto al éxito de esta estrategia empresarial, es necesario distinguir entre el corto y el mediano plazo. En el corto plazo, el subsidio a la formación de capital y a la tasa de ganancia que este régimen implica, necesariamente mejora la capacidad competitiva de la empresa. En el mediano y largo plazo, sus condiciones de competitividad están más asociadas a sus capacidades tecnológicas y de dominio del mercado, aspectos difíciles de evaluar en el contexto de esta investigación.

2) Una pregunta relevante es porqué no se produjo un movimiento espacial más severo. Son varias las circunstancias y argumentos que pueden presentarse. En primer lugar, la exención al impuesto al valor agregado, principal beneficio otorgado por este regimen de promoción, no resulta necesariamente atractivo para todas las empresas. Se encuentran en esta situación distintos tipos de empresas; entre otras aquellas que por su posición oligopólica en sus mercados están en condiciones de fijar los precios; o bien las empresas que producen bienes exentos de IVA (como es el caso, por ejemplo, de los productos farmacéuticos).

En segundo lugar, la magnitud de las inversiones fijas previas y la naturaleza técnica de los procesos productivos involucrados recortan también el espectro de posibles "clientes" para este regimen. En tercer lugar, las relocalizaciones pueden verse restringidas por la incidencia de los costos de transporte, en relación al tipo de bien producido y a los mercados de destino de los mismos. Dentro de este contexto pueden incluirse también las empresas procesadoras de recursos naturales (en la primera etapa de transformación) cuya localización se encuentra estrechamente asociada a la proximidad de la materia prima. En cuarto lugar, deben considerarse las limitaciones originadas por el cupo fiscal y la competencia entre distintos regímenes de promoción en la atracción de inversiones. Por último, no puede desconocerse que la elevada evasión fiscal existente vuelve también superflua en muchos casos los beneficios que esta ley otorga.

Una de las conclusiones más generales del estudio es entonces, la gran heterogeneidad de circunstancias que motivaron a las empresas a acogerse a la ley de promoción riojana. Resulta muy difícil determinar un patrón o tipología únicos que delimite o recorte al tipo de empresas que se radicó en La Rioja. La promoción industrial fué uno de los mecanismos que posibilitó, en un periodo de crisis y reestructuración de la acumulación y de fuerte lucha competitiva, la recomposición de las ventajas competitivas de un conjunto muy disímil de empresas. Por otra parte no hubo surgimiento de nuevos agentes productivos sino una expansión de empresas ya existentes.

3) El regimen de promoción de la provincia ha beneficiado principalmente a un conjunto de empresas medianas las que, sin ser en su gran mayoría actores

principales en el proceso de acumulación a nivel nacional, son en muchos casos co-líderes en sus propios mercados y desarrollan estrategias que les confieren poder de centralización económica y financiera. Muchas de ellas forman parte de lo que podríamos denominar "grupos económicos de segunda línea." <sup>93/</sup> No debe olvidarse, al evaluar las dimensiones de las empresas promocionadas, que el régimen legal vigente, que otorga a la provincia la autoridad de aplicación de la ley hasta determinados montos de las inversiones propuestas, estimula la presentación de proyectos de tamaño medio, para aprovechar las ventajas de un mayor dinamismo en la gestión de las presentaciones que ofrece el gobierno local.

4) Uno de los rasgos resaltantes de las empresas que se acogieron a la promoción industrial (común por lo demás para todos los regímenes de promoción) es su origen predominantemente extrarregional. Esta característica, aunada a la forma de expansión a través de la creación de nuevas plantas, ha determinado una creciente conformación de empresas multi-plantas multi-localización. Obviamente, no todas las empresas pueden funcionar bajo estos esquemas. Son necesarias condiciones tecnológicas y organizativas para sustentar tal estrategia de acumulación y localización empresariales.

Esta forma de expansión ha dado lugar al surgimiento de plantas con distintos grados de articulación con la casa matriz: plantas especializadas en determinados tramos del proceso productivo e integradas verticalmente intra-firma; plantas repetitivas, que reproducen el esquema productivo completo (con apertura o no de nuevas líneas de producción); plantas productoras de insumos (desarrollo "hacia atrás" de la integración vertical); plantas terminales o ensambladoras (desarrollo "hacia adelante" de la integración vertical); plantas con actividades

---

<sup>93/</sup> Distinto es el caso de la promoción industrial de San Luis, donde se han localizado plantas de empresas de primera línea a nivel nacional. Acindar, por ejemplo, ha instalado seis plantas en la provincia que, a mediano plazo, complementarán a la producción de Villa Constitución. Sin embargo, hasta el presente esto constituye una excepción, ya que también allí la mayoría de las radicaciones corresponden a empresas medianas.

totalmente nuevas en relación a las anteriores de la empresa, etc.

5) El régimen de promoción ha incidido en las condiciones de competitividad de las empresas en el mediano plazo. En primer lugar, puede apreciarse que las empresas han ganado en productividad física, vía su especialización productiva por planta. Ello se deriva tanto del reequipamiento y modernización de las plantas como de una racionalización del empleo mas o menos intensa. Asimismo, puede afirmarse que la promoción industrial resultó un factor estimulante e inductor de la introducción de equipamiento más moderno, apuntando al logro de una mayor eficiencia productiva y de una mayor rentabilidad. Ello no significa, sin embargo, que esta modernización tecnológica ha llevado a estas empresas a colocarse en las fronteras mundiales de sus respectivos sectores. Más bien la modernización alude a su posición en relación a las condiciones de competencia en los mercados nacionales. Se han detectado también casos donde este proceso no se verificó y simplemente existió un traslado de equipos entre plantas de una misma firma.

6) El diferimiento en el pago de los impuestos y las exenciones arancelarias a la importación de bienes de capital jugaron un rol decisivo en la formación de capital y reequipamiento. En muchos casos, la apertura de una nueva planta operó en forma conjunta y simultánea con un replanteo productivo que posibilitó la incorporación de nuevas tecnologías. En promedio para las empresas encuestadas, la inversión en equipos representó el 55% del total invertido y, dentro de éste el 70% estuvo constituido por bienes de capital de origen importado. Este elevado porcentaje de importación obedece también a la insuficiencia de la producción nacional de ciertos tipos de bienes de capital.

b. En relación con el desarrollo local:

7) En el contexto de una economía provincial atrasada y con un débil y reducido desarrollo industrial previo, los resultados directos de la promoción han sido muy importantes: la producción industrial se multiplicó por siete veces entre los años 1973 y 1984, el empleo industrial creció en casi cuatro. Al mismo tiempo, la economía y la sociedad provinciales se complejizaron y enriquecieron.

8) Sin embargo el predominio de empresas multiplantas tiene varias consecuencias con relación al desarrollo industrial regional. En primer lugar, las decisiones de acumulación (decisiones de inversión, aspectos de financiamiento y comercialización), responden a la lógica de funcionamiento de la empresa en su conjunto y no a las de cada planta aisladamente. En segundo lugar, tienden a priorizar las articulaciones y relaciones intrafirma, especialmente en los casos de fragmentación del proceso productivo e integración vertical, debilitando por lo tanto los nexos y las articulaciones con la economía local y volviendo ineficaces en muchos casos las políticas económicas provinciales tendientes a alcanzar un mayor arraigo o profundización del proceso de industrialización local. Se han recogido evidencias en el sentido que la centralización de compras a nivel de la empresa propietaria dificulta el acceso a proveedores locales. En tercer lugar, los encadenamientos con la economía local son aún muy débiles y requiere, asimismo, del tiempo necesario que posibilite la formación de recursos locales y la creación de nuevos agentes empresariales. El régimen promocional desestimula a través de la doble exención del IVA las compraventas locales.

9) Visto desde una perspectiva más amplia, lo que se ha producido, a través de la promoción industrial asociada a la expansión de empresas multiplantas de capitales extrarregionales, es un proceso de descentralización geográfica de la producción aunado a una fuerte centralización empresarial.

10) Un rasgo resaltante que ilustra acerca del tipo de industrialización ocurrida en la provincia, es que el destino de la producción y el origen de los insumos es mayoritariamente extralocal y extrarregional. El 78% de las plantas encuestadas produce para el mercado nacional y el 87% adquiere sus insumos fuera de La Rioja. Asimismo, existe una fuerte centralización en las decisiones de comercialización en las casas matrices.

11) Desde el punto de vista de la estructura productiva, el caso de La Rioja -y de las demás provincias donde rigen este tipo de regímenes de promoción industrial sobre la base de una estructura industrial previa muy atrasada-, es el del desarrollo de una especie de "free zone for export" para el mercado nacional, con insumos nacionales; distinto al caso de Tierra del Fuego en el que los insumos son importados.

X 12) La demanda de empleo por las actividades promocionadas acentuaron las corrientes migratorias hacia la capital provincial que ya se habían iniciado durante los años setenta. Este fenómeno generó un conjunto de desajustes en la infraestructura de servicios: crecimiento del déficit habitacional, encarecimiento especulativo de la vivienda, establecimiento de viviendas precarias en los bordes de la ciudad, escasez de servicios de comunicación intraurbana. Asimismo, se produjo un desfase en los servicios de equipamiento social vinculado a la atención sanitaria y educativa de la población.

X 13) Si bien se registra un significativo incremento en el sector industrial a partir de 1982, el empleo en los servicios -especialmente públicos- continúan desempeñando un papel central en el mercado laboral urbano. Paralelamente, se observa un crecimiento del nivel de asalarización de la población económicamente activa (PEA) que resultaría indicativo de una mayor difusión de las relaciones capitalistas de producción en el mercado de trabajo en dicha ciudad.

X 14) Con relación al perfil obrero en las plantas instaladas se observan algunas diferencias que asocian lugar de origen del trabajador y nivel de calificación de su trabajo. En general, los trabajadores riojanos y de las provincias aledañas son contratados en actividades de baja calificación. Por el contrario, los empleos de personal supervisor y técnico son ocupados por migrantes del polo metropolitano y otros centros industriales que en muchos casos vinieron con las empresas. Asimismo, se advierte una gran incorporación de mujeres al trabajo industrial, particularmente en las ramas de confección, textil, cosmética y plásticos.

X 15) La aún débil capacidad organizativa y de negociación del movimiento laboral dió lugar a que las empresas radicadas por la promoción pudieran introducir diversas medidas de intensificación en el proceso de trabajo, formas de contratación de baja estabilidad y bajos salarios, sin tener que enfrentar los conflictos laborales que -en esas condiciones- se hubieran generado en el polo industrial metropolitano.

16) En el corto plazo la situación de la mujer trabajadora es difícil ya que, por una parte, su contratación responde a una estrategia empresarial de abaratar costos y eliminar conflictos, bajo el supuesto de la mayor docilidad y disciplinamiento laboral y social de las mujeres trabajadoras. Por

otra parte, en virtud de la persistencia de pautas tradicionalistas en la vida social y familiar, la mujer trabajadora se ve sometida a la "doble jornada", la extensión de la jornada laboral en el hogar haciéndose cargo en forma exclusiva de las responsabilidades domésticas y del cuidado de los hijos. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, salir a trabajar fuera del ámbito privado del hogar, percibir un salario por su trabajo y estar en contacto con otros sujetos sociales con experiencias compartidas significa un enriquecimiento en su experiencia vital y en su potencialidad de desarrollo, siendo la precondition para su organización y conquista de derechos como trabajadora y ciudadana.

17) El surgimiento de nuevos sectores como la clase obrera industrial, la incorporación de las mujeres al trabajo fabril, la aparición de otros referentes para la clase media como son los gerentes, funcionarios y personal técnico de las nuevas empresas, así como la integración de pautas de vida provenientes de las áreas metropolitanas, impactarán en la estructura social y las relaciones entre los diversos sectores y grupos. Si bien aún es prematuro definir la orientación de dichos cambios, es posible prever que muchas pautas tradicionales preexistentes en relación con la estructura de la sociedad riojana sufrirán a mediano plazo el impacto y serán redefinidas en función de la nueva situación.

c. En relación con el costo fiscal de la promoción:

- 18) Es importante recalcar algunas evidencias:
- a) en primer lugar, el monto total de la inversión promocionada en La Rioja -más allá de la eficiencia de esta política de promoción vis a vis otros instrumentos de política posibles- apenas alcanza al 5% del total de la inversión promocionada aprobada por las leyes 21608 y 20560 en el periodo 1974-1985.
  - b) en segundo lugar, resalta el hecho de que, en promedio, el quantum teórico de incentivos supera al capital invertido por las firmas en más de tres veces, lo que manifiesta la desproporción entre los beneficios fiscales totales y la inversión realizada;
  - c) en tercer lugar, la cuantía de los beneficios fiscales otorgados no están relacionados ni con el monto de inversión ni con la rama de actividad. Tampoco es posible establecer una relación clara entre desgravación impositiva tipo IVA y deseconomías de localización. Ello



indicaría, entonces, que no ha habido una jerarquización de ramas ni de tamaños de firmas a ser beneficiadas, lo que indicaría la ausencia de criterios enmarcados en una estrategia de industrialización que prioricen las inversiones a promocionar. El criterio imperante en los primeros años de la aplicación de la ley fue el de aprobar toda solicitud de radicación que se presentara; <sup>94/</sup>

- d) finalmente, la doble exención del IVA (compra y venta) remite para los casos de establecimientos multiplantas integrados verticalmente la extensión de los beneficios a todo el conjunto productivo, implicando un costo fiscal superior al que se deriva de la actividad desarrollada en la provincia.

---

<sup>94/</sup> A comienzos de 1987 las autoridades provinciales promulgaron el decreto 298 a través del cual se establecen prioridades en la asignación de los beneficios promocionales teniendo en cuenta los grados de integración con factores de producción locales, la incorporación de tecnología moderna y apropiada, y en general, su impacto, cualitativo y cuantitativo, en la economía de la provincia. Para ello construyeron un conjunto de indicadores referidos a inversión, tecnología, localización, mano de obra y valor agregado, para servir como criterios complementarios para las evaluaciones de las solicitudes de radicación.

### 3. Elementos para la formulación de políticas industriales en la Provincia

El análisis crítico de la experiencia realizada durante estos años de aplicación de la ley 22021 de promoción económica, permite extraer útiles lecciones en materia de desarrollo y política regional. Los párrafos siguientes intentan iniciar este análisis a partir de la parcial comprensión que sobre el tema tiene el equipo de trabajo dado el limitado tiempo aplicado a su estudio. Sería muy valioso, asimismo, que los operadores de la política de promoción prosiguieran con el esfuerzo en tal sentido, apuntando, por un lado, a ampliar el debate "sustantivo" sobre las estrategias de desarrollo en áreas rezagadas y, por otra parte, como transferencia de experiencias concretas de implementación de una política de desarrollo a otros funcionarios públicos, investigadores sociales, etc. <sup>95/</sup>

Un primer grupo de aspectos que surge rápidamente cuando se aborda el examen de una política de incentivos es el referido a los objetivos de la misma, sus propósitos y justificación. Una clara explicitación de las metas generales y específicas de la política pone de manifiesto el conjunto de ideas e hipótesis sobre las que se asienta (comprensión del problema y estrategia que se adopta) y su alcance. Vinculado con estos aspectos aparece inmediatamente el tema del rol y responsabilidad que asume el Estado directa e indirectamente.

Un segundo conjunto de aspectos se relaciona con el lugar que se otorga a la política de promoción industrial en la estrategia global de desarrollo provincial. Queda claro de análisis similares y

---

<sup>95/</sup> En la Secretaría de Desarrollo de la Provincia de La Rioja se han efectuado varios trabajos. Por ejemplo: S.M. de D'Alessio, Caracterización del nuevo sector industrial riojano. Efectos de la Ley Nacional 22021, mimeo, Feria Industrial, La Rioja, 1983.

tiene larga tradición teórica <sup>96/</sup> que la política de incentivos industriales puede ser una iniciativa dentro de un conjunto de acciones, pero no puede ser la única respuesta.

La importancia relativa que tenga el esquema de promoción industrial, dentro del conjunto de políticas para el desarrollo de un área, estará determinada por una serie muy amplia de factores, que van desde la misma concepción técnica y política del problema del atraso o rezago regional (ie: carencia de una base industrial sólida) pasando por la funcionalidad que los incentivos tengan para los empresarios y firmas receptoras (potencia de los instrumentos), hasta la facilidad de disponer de recursos asignados a esa finalidad (ie: los recursos para la promoción industrial no implicaron mayores costos al fisco provincial y durante cierto lapso fueron ilimitados). En el caso de La Rioja -y particularmente para los tres factores señalados anteriormente- la promoción económica industrial se constituyó, de hecho, en la más importante y casi la única herramienta de política de desarrollo en esta década.

Desde la perspectiva provincial, ésto denota varios aspectos. En primer lugar, se otorga acriticamente a la actividad industrial un rol central, asociando a ella la solución de algunos problemas locales cruciales: generación de empleo productivo <sup>97/</sup> y mejoramiento del nivel de los ingresos y

---

<sup>96/</sup> La experiencia de polos industriales de desarrollo realizada durante la década de los años 60 testifica al respecto. Véase entre otros: J. L. Coraggio, 1973, Dos ensayos sobre la teoría de los polos de desarrollo, Documento de Trabajo 1/73, CEUR - Di Tella.

H. Richardson y M. Richardson, 1975 "The relevance of growth center strategies to Latin America", Economic Geography, Vol.51, N° 2.

<sup>97/</sup> La provincia de La Rioja ha sido históricamente una jurisdicción expulsora de población y sus actividades primarias carecen del dinamismo suficiente como para incorporar la población activa que ingresa al mercado laboral año tras año. El estado provincial ha tenido a su cargo complementar la demanda laboral primaria a fin de mantener una tasa de desocupación aceptable.

1 calidad de vida. 98/ Ambos factores, si bien estructurales, constituyeron las urgencias de corto plazo. Por otra parte se asume que la incorporación de nuevas actividades en la estructura productiva provincial, básicamente agrícola, tendría efectos diversos, tanto por el lado de los ingresos provinciales, que dejarían de depender de una canasta reducida de bienes, como por el lado del efecto "modernizador" que puede generar la aparición de nuevas y muy diferenciadas actividades en un medio estancado, de reducidas posibilidades de acumulación e innovación y sin capacidad propia de modificar su situación.

En este esquema de razonamiento, y en el marco político-ideológico de fines de los años setenta-época en que fue sancionada la ley- dos elementos sobresalen en la estrategia. Por un lado se define como sujeto principal del cambio a la empresa industrial extrarregional. Esto guarda relación con la necesidad de modificar la estructura productiva y con la mínima capacidad de inversión de los sectores empresariales locales. En segundo lugar, no se establecieron objetivos y metas estrictamente industriales, como podría ser, la priorización de ciertas actividades, el fortalecimiento de encadenamientos manufactureros, las características de los procesos productivos, el tipo de empresas a promover, el nivel tecnológico, etc. El bajo nivel de desarrollo manufacturero previo y la necesidad de generar rápidamente empleos, favoreció la aprobación de la mayor cantidad posible de proyectos de promoción, no obstante ser ellos muy diversos desde la perspectiva industrial. 99/

---

98/ De acuerdo con la información oficial del INDEC el 31,6% de los hogares en la provincia tenía en 1980 necesidades básicas insatisfechas. Si bien este porcentaje es superior a la media nacional (22.3%) se ubica por debajo de otras jurisdicciones. INDEC. La pobreza en la Argentina, 1984.

99/ Este comentario no quiere abonar la tesis opuesta, en el sentido de que debió haberse planeado con exactitud y prolijidad cada detalle en materia industrial; simplemente se destaca el hecho por las implicancias futuras en cuanto a la consolidación de los establecimientos industriales ahora existentes.

En favor de la línea de acción llevada adelante por la provincia, deben mencionarse por lo menos dos aspectos más. Por una parte no existía a nivel nacional una política industrial que sirviera de encuadre a la política industrial provincial a pesar de su carácter incipiente y poco significativo desde la óptica nacional. En segundo lugar, la inexistencia durante varios años de límite fiscal a los incentivos nacionales acordados implicaba que su no utilización por parte de la provincia tenía un costo de oportunidad cero, ya que no podría darle una utilización alternativa.

Como resultado de esta situación, la política de promoción industrial tendió a confundirse con una política de empleo y de atracción de actividad extralocal. De hecho, éstos son los principales indicadores que se utilizan para evaluar positivamente su performance desde la órbita provincial pública. En contraposición las expresiones críticas del regimen promocional basan sus argumentos en los altos costos fiscales que resultan por unidad de inversión o de empleo.

Desde una perspectiva más amplia algunos otros aspectos deberían considerarse en la política industrial y de desarrollo local; especialmente luego de haberse cumplido con la etapa inicial de atracción y radicación de firmas y en vísperas de una nueva legislación nacional en materia de promoción industrial.

Las próximas etapas de industrialización provincial requieren enmarcarse en una estrategia industrial provincial explícita, que no sólo atienda al logro de metas sociales y de desarrollo más ambiciosas, sino que considere por un lado su vínculo e inserción con la estrategia y la estructura industrial nacional y por otro lado, la consolidación futura de la actividad industrial. Dicho en otras palabras, durante la etapa estudiada en este trabajo, la incidencia de la actividad industrial provincial en el conjunto nacional fué mínima en términos cuantitativos y poco significativa en términos cualitativos. A diferencia de otros casos (ie: Tierra del Fuego) la industria en La Rioja no cumplía un rol muy específico o diferenciado que le asignase alguna importancia particular en términos "macro" o sectoriales. Sin embargo la extensión de los beneficios a otras jurisdicciones vecinas (Catamarca, San Juan y San Luis) ha implicado que dicho conjunto regional sea significativo en términos nacionales.

El creciente número de proyectos aprobados no sólo tiene peso en la inversión total del sector sino que ha tenido implicancias en la organización espacial de la producción manufacturera, especialmente en lo referido a la división técnica del trabajo, a la demanda de nueva infraestructura y a la aparición de nuevas ventajas comparativas para el desarrollo de producciones fragmentadas.

Esta nueva situación, inexistente a comienzos de los años 80 y agravada en cierto sentido ahora por la disminución absoluta y relativa de recursos fiscales para la promoción, determina que la política industrial provincial revise y precise sus objetivos en materia de estructura productiva y de generación de ventajas dinámicas.

Algunos de los aspectos que parecen merecer atención son los siguientes: la actual estructura productiva industrial está compuesta por un amplio número de actividades diversas, que guardan muy poca relación comercial y técnica entre sí. Esta situación ha significado la inexistencia o pérdida de economías de escala mínimas para una profundización hacia adelante o atrás de los encadenamientos productivos (ie: el desarrollo de proveedores de insumos o la instalación de plantas terminales). En general se constató una opinión pública y privada favorable a la búsqueda de ventajas de especialización sectorial.<sup>100/</sup> Esta corriente de opinión abonaría la hipótesis de una inserción productiva nacional especializada por actividad, donde la generación de ventajas comparativas recaerían en las firmas extralocales atraídas.

En contraposición con este esquema fué posible identificar otra propuesta centrada en otro tipo de inserción productiva nacional. Las ventajas fiscales y financieras actuales no diferencian a La Rioja del resto de las provincias con beneficios especiales ni tampoco a ningún sector de actividad en particular. Por lo tanto sería difícil, a partir de estos instrumentos, establecer una base de especialización regional o construir ventajas competitivas. Los incentivos fiscales sí discriminan -aunque

---

<sup>100/</sup> Debe tenerse presente que, por ejemplo, en el área textil la estructura productiva ya cuenta con la mayoría de los diversos procesos de la rama: hilandería, tejeduría, tintorería, confecciones varias.

parcialmente- entre procesos productivos y niveles de inversión. Desde esta perspectiva se argumenta que la generación de una base industrial atomizada sectorialmente pero articulable a nivel de servicios productivos o emprendimientos industriales menores, puede resultar más apropiada para una provincia cuya presencia industrial nacional va a ser limitada por un tiempo prolongado. Dicho en otras palabras, más que una inversión por rama o sector interesa generar una base e infraestructura flexible que junto con otras ventajas comparativas (salarios más bajos, menor actividad sindical) permitan la generación de ventajas locales.

Esto lleva a revisar el tipo de interrelación productiva y económica que se intenta propiciar entre el medio local y las empresas radicadas y entre ellas y el resto del país. La producción de La Rioja tiene como destinatario principal el mercado nacional e insume bienes y servicios de oferta nacional. Si bien la mayoría de las empresas están radicadas en el área del Gran Buenos Aires, la interrelación económica ha quedado reducida al mundo intra-firma. Se observó entre los entrevistados riojanos que no priorizan ninguna relación especial inter-provincial en el sentido, por ejemplo, de asociar preferencialmente su producción al desarrollo manufacturero cordobés o del Gran Buenos Aires.

En igual sentido existe un nulo o bajo esfuerzo a nivel regional en materia de política industrial. No obstante, existe una amplia gama de aspectos que deberán estudiarse desde una perspectiva regional, entre ellos el desarrollo de ciertas actividades complejas que pueden integrarse productivamente y requieren de escalas mínimas que exceden el ámbito provincial. Similarmente las tareas de apoyo científico y tecnológico (ie: centros de experimentación, laboratorios) podrían preverse a nivel regional.

En cualquiera de los casos u opciones que se puedan pensar queda absolutamente claro que el desafío es transformar a lo largo de los próximos años las ventajas fiscales para las empresas en ventajas comparativas de la región o provincia. De lo contrario, la actividad industrial continuará dependiendo de la transferencia de recursos públicos.

El hecho que la relación intrafirma opera por sobre la vinculación inter-firmas en La Rioja abre un

conjunto de interrogantes sobre la capacidad de inducción de desarrollo que el conjunto aislado -y relativamente anárquico- de acciones que generan las empresas puede gestar en un medio ajeno y de menor desarrollo económico relativo. Dicho en otras palabras, debería ser un tema de reflexión en qué medida podría convenirse y concentrarse la acción externa de las firmas para que el efecto inductor fuese considerablemente superior. Tanto en el ámbito de formación y capacitación técnica de recursos humanos como en el área de difusión tecnológica sería importante desarrollar una actividad más planificada.

De lo anterior resulta clara la necesidad de reforzar y profundizar el criterio de autoridad de aplicación provincial en el marco de un programa nacional para la actividad manufacturera. Esta reafirmación no sólo se vincula con los aspectos administrativos (ie: control del cumplimiento de los compromisos empresariales) y de gestión (ie: evaluación de proyectos, análisis macro de costo-beneficios) sino principalmente con los temas de política sectorial. A este nivel, además de los aspectos señalados anteriormente, por lo menos dos temas centrales requieren especial atención. Por una parte definir con mayor precisión la interrelación entre crecimiento industrial y desarrollo provincial y regional. La vinculación entre ambos fenómenos no es para nada obvia y es posible confundir crecimiento industrial en la provincia con desarrollo de la provincia. La forma en que se articula y retroalimentan uno con el otro refiere al segundo tema: niveles de participación local y responsabilidad social de las empresas beneficiarias.

Esto nos conduce nuevamente al principio de la sección. Si los objetivos perseguidos por la política de promoción son más ambiciosos que los propósitos de crecimiento económico, reducción del desempleo, detención de corrientes emigratorias, etc., entonces la estrategia y mecanismos de implementación deben guardar relación con los sujetos y destinatarios del proceso de desarrollo, diferenciando a las firmas extralocales, los empresarios locales, los trabajadores y al resto de la comunidad provincial. Esta relación puede ser directa o indirecta, mediatizada o no por la acción del Estado, posible de lograr en el corto plazo o de larga maduración. En cualquier caso, las formas de interrelación y los canales de difusión deben quedar expresados como parte del programa de promoción. Esto es particularmente importante en la



definición del rol y responsabilidad que recae sobre las empresas y sobre el accionar del Estado. De lo contrario, el esfuerzo comunitario involucrado puede ser altamente rentable en términos de capitales individuales pero mucho menos exitoso socialmente.

ANEXO I.  
LISTADO DE EMPRESAS DE LA MUESTRA.

---

Agroaceitunera S.A.  
Akito Textil S.A.  
Alambres y Electrodo KRS La Rioja S.A.  
Algodonera La Rioja S.A.  
Angel Estrada y Cia. S.A.  
Antenas Nippon S.A.  
Antex Andina S.A.  
Arcolor La Rioja S.A.  
Bodega La Rioja S.A.  
Bodega Virgen de Polco  
Choel La Rioja S.A.  
Cive La Rioja S.A.  
Claudio Raies S.R.L.  
Cofrac  
Colortex S.A.  
Confecciones del Norte S.A.  
Confecciones Riojanas  
Debeko  
Diazur S.A.  
Electrónica Riojana  
Esteban de Gaetano  
Faase S.A.  
Fabrill Riojana  
Falar S.A.  
Feran S.A.  
Flexibles Argentinos S.A.  
Flexomat  
Fribe La Rioja S.A.  
Galileo La Rioma S.A.  
Grafalar S.A.  
Industrias Alimenticias El Matucho S.A.  
Kettex S.A.  
L.S.I. Riojana S.A.  
Laboratorios Exa S.A.  
La 4 Barras  
M. C. A. S.R.L.  
Martin Munster S.A.  
Norpack S.A.  
Ogga S.A.  
Plástico Integral del Norte  
Plásticos La Rioja  
Productos Profesionales para la Salud  
Protelar S.A.  
Radiadores La Rioja S.R.L.  
Rioplast S.A.  
Ritex S.A.  
Saint Julien S.A.  
Serrano S.A.  
Tejedurías Homero La Rioja S.A.  
Terkanor S.A.  
Termolar S.A.  
Unisol S.A.  
Windsor S.A.  
Xonal S.A.

## ANEXO II

### FORMULARIO DE LA ENCUESTA

1. Datos generales de la firma y del establecimiento fabril.

1.1 Nombre del establecimiento:

1.2 Razón social:

1.3 Organización jurídica:

1.4 Propiedad del capital social (tildar)

1.4.1 local

1.4.2 extralocal

1.4.2.1. nacional

1.4.2.2. extranjero

1.5 En caso de que el capital social sea de propiedad mayoritariamente de otra empresa, indicar su nombre y localización:

1.6 Breve historia de la empresa y del establecimiento entrevistado en relación con la firma.

1.6.1 Cuando inició las actividades la empresa y donde?

1.6.2 Que tipo de bienes produce la firma?

1.6.3 Cuantas plantas industriales tiene la firma?

1.6.4 Que ubicación le daría Ud. a esta planta industrial en el contexto de la empresa? y porqué? (Importante, fundamental, intermedia, marginal, pequeña, mínima) (Utilizar un doble criterio: empleo y rol productivo)

- 1.6.5 Año de iniciación de actividades del establecimiento:
- 1.6.6 Como se gestó la idea de abrir una planta en la Provincia de La Rioja? en que medida esta decisión afectó los planes de inversión en otras plantas? Conoce Ud como fue el proceso de toma de decisión y cuales fueron los principales pasos?
- 1.6.7 Cuales fueron los factores decisivos que indujeron a realizar la inversión en la Provincia de La Rioja?  
(Seleccionar como máximo los principales tres)
- a. Mano de obra barata
  - b. Beneficios fiscales (ley 22021)
  - c. Acceso a materias primas locales
  - d. Menor grado de conflictos laborales
  - e. Mejores condiciones de infraestructura y equipamiento para la producción (Parque Industrial)
  - f. Oferta energética (cantidad y precios)
  - g. Necesidad de relocalizar la planta industrial debido a reglamentaciones públicas (ie: ordenanza municipal/provincial)
  - h. Necesidad, por presión de la competencia, de abaratar costos y acceder a beneficios fiscales
  - i. Otros.
- 1.6.8 Por qué la empresa decidió la radicación en la provincia de La Rioja y no en otra provincia promocionada?

## 2. Inversión, tecnología e infraestructura

- 2.1 Describa las características de la inversión original realizada. (Monto aproximado de inversión fija, monto en equipos, origen de los equipos, origen del proyecto, cual fue el grado de participación en el diseño y en la construcción de la planta de la ingeniería local, cuanto tiempo demandó la obra civil, que tipo de obras de infraestructura debieron realizarse, etc.)
- 2.2 Cuantas ampliaciones se han realizado y en que años? Describa las características del proceso. (Diferenciar entre cambio tecnológico, cambios en el volumen de producción, cambios en el proceso productivo, introducción de nuevas líneas productivas)
- 2.3 Cuales son los planes de futuros en materia de inversión?
- 2.4 Con que criterio se seleccionó la tecnología? Fue la única disponible?, es semejante a otra utilizada por la misma empresa en otra planta?, fue trasladada desde otra planta? En que medida considera Ud. que en el diseño de la planta se tomó debida cuenta de las características locales del mercado de trabajo, la oferta de mano de obra no calificada y los salarios?
- 2.5 Considera Ud. que esta inversión es complementaria con otra u otras realizadas por la misma empresa en otra región. En que sentido?
- 2.6 Como considera Ud. la competencia tecnológica de su planta en comparación con otras similares en su misma actividad en La Rioja y en el resto del país?
- 2.7 Tuvo alguna participación en el diseño de la planta o en la incorporación de tecnología el INTI o algun otro centro de desarrollo tecnológico?
- 2.8 Que rol le asignaría Ud. al Centro de Asistencia Técnica e Informática?
- 2.9 Tiene la planta en La Rioja un departamento de I. y D.? Cuales son sus funciones?
- 2.10 Que relación tiene la empresa y la planta con la Universidad local y con las escuelas secundarias técnicas?

2.11 Cuales han sido los instrumentos decisivos para localizar la inversión en la provincia?

(Tratar de jerarquizar los cinco más importantes y cuales considera de escaso valor atractivo)

- a. Tarifas promocionales en el suministro de electricidad y agua
- b. Exención del IVA compra y venta
- c. Diferimiento fiscal para los inversores
- d. Reducción de las franquicias para la importaciones de bienes de capital
- e. Beneficios impositivos vinculados con el impuesto a la ganancia
- f. Condiciones ventajosas de radicación en el parque industrial (bajo costo del terreno)
- g. Ventajas y franquicias impositivas para la importación de insumos y materias primas
- h. Beneficios y reintegros a la exportación
- i. Otros.

2.12 Como observa Ud. el funcionamiento del parque industrial? Que aspectos o elementos considera Ud deficitarios?

2.13 Que tipo de fuente enégetica y combustibles utiliza la planta industrial? Como calificaría la oferta de los mismos?

2.14 Tiene dificultades de comunicación con la casa matriz? Cuantas líneas telefónicas posee? Tiene telex? Tiene radio?

2.15 Que tipo de transporte utiliza Ud para recibir los insumos y enviar las mercaderias? Cree Ud conveniente revitalizar aún más el sistema ferroviario?

2.16 Considera Ud que la localización fuera del parque industrial de la ciudad de La Rioja es mucho menos ventajosa? Porqué?

2.17 Que aspectos de la legislación o de la acción pública (inversión pública) modificaría Ud. para posibilitar mayores radicaciones en el interior de la provincia? Que aspectos de la infraestructura provista por el Gobierno considera prioritarios de ampliar y mejorar para hacer más atractivas las ciudades del interior (camino, comunicaciones, hospitales, agua, energía eléctrica)?

### 3. Producción y Mercados

3.1 Cuales son los principales productos fabricados en la planta?  
(Indicar tipo de producto, año de iniciación de la producción, peso relativo en el establecimiento, peso aproximado en el mercado nacional)

3.2 Volumen de ventas anual (1986):

3.3 Alguno de estos productos son fabricados también en alguna otra planta de la misma firma?

3.3.1 En caso de respuesta positiva: Como se planifican los volúmenes de producción de cada planta? Donde comenzó la fabricación de dicho producto? Porqué la empresa decidió abrir una nueva planta sobre la base de producto similares en lugar de profundizar la inversión en la planta de origen?

3.3.2 En caso de respuesta positiva: Existen diferencias de costos entre una planta y otra? (por qué) En que medida Ud. considera que la diferencia de costo puede ser explicada por diferencias en los salarios, costo de transporte de los insumos y bienes finales y costo de los servicios (energía eléctrica, reparaciones, teléfono, etc.)?

3.4 La apertura de la planta industrial en La Rioja ha permitido o facilitado la introducción de elementos de diferenciación en los productos fabricados en relación con otras plantas industriales?

3.5 En que nivel de producción esta trabajando actualmente la planta?  
(Capacidad total y capacidad no utilizada)

- 3.6 Cuales son las principales dificultades de funcionamiento que Ud. observa? (Abastecimiento de materias primas, falta de personal calificado, falta de infraestructura, problemas de transporte, dificultades de reparación de equipos, etc.)
- 3.7 Considera adecuado el nivel de especialización de la planta industrial (mix de producción)?
- 3.8 Cuales son los principales destinos de la producción que se fabrica en el establecimiento?
- a. Otro establecimiento de la firma (independiente del lugar)
  - b. La Rioja
  - c. Córdoba
  - d. Polo Metropolitano
  - e. San Luis, San Juan, Catamarca
  - f. Resto del país
  - g. Exportación
- 3.9 Porqué considera Ud que sus ventas en La Rioja son tan poco importantes?
- 3.10 Cómo está organizada la comercialización de la producción. Está centralizada a nivel de la empresa? o ha sido descentralizada por productos?
- 3.11 En que medida inciden los costos de transporte en el acceso a los mercados?
- 3.12 Cuales son los principales mercados externos?
- 3.13 Que factores considera Ud. que le impiden incrementar las exportaciones (o iniciarlas)
- a. Falta de mercados externos para estos bienes
  - b. Precios de exportación y tipo de cambio
  - c. Falta de capacidad instalada
  - d. Calidad de los productos



- e. Calidad de los insumos
- f. Falta de créditos a la exportación
- g. Trabas administrativas y burocráticas
- h. Falta de fomento, en general.
- i. Costo y calidad de la mano de obra
- j. Otros.



4. Materia primas y servicios a las empresas

- 4.1 Cuales son las principales materias primas utilizadas en la planta industrial y cual es la procedencia de la misma? (discriminar según su peso relativo monetario)
- 4.2 Cuales de los insumos señalados anteriormente son provistos directamente por otra planta industrial de la firma?
- 4.3 En el caso particular de las materias primas importadas, cual es la razón por la que no se utilizan equivalentes de producción nacional? (Inexistencia, calidad, precios, exigencias contractuales de marcas, etc.)
- 4.4 Cual es la política de la empresa respecto del desarrollo de sus proveedores?
- 4.5 Que insumos considera Ud. que podrían ser producidos en La Rioja y que inconveniente observa Ud para que dicha producción se efective?
- 4.6 Que servicios a la producción son comprados por este establecimiento en la ciudad de La Rioja. Que servicios han sido internalizados por la firma por falta de oferta. Cuales de estos servicios son provistos por la firma nacional y cuales han sido desarrollados en La Rioja?
- 4.7 Que otras formas de integración en el medio local cree Ud. que deben ser desarrolladas para ampliar el impacto de la promoción en la economía local?

## 5. Mano de obra y capacitación.

- 5.1 Cantidad de personal que se encuentra actualmente trabajando en la planta. (Diferenciar hombres/mujeres, calificados/no calificados, riojanos/no riojanos)
- 5.2 Describa el proceso de formación de mano de obra. La empresa ha desarrollado cursos de entrenamiento?
- 5.3 Ha encontrado la empresa dificultades para contratar personal calificado?
- 5.4 Cual es grado de sindicalización y de conflicto laboral? Se utilizan en este establecimiento los mismos convenios laborales que en el Area Metropolitana?
- 5.5 Describa las normas de higiene y seguridad laboral implementadas en el establecimiento.

## 6. Aspectos Administrativos

- 6.1 Como funciona esta planta en relación con la firma? Cuales son sus grados de libertad?
- 6.2 Que parte del personal es designado directamente desde la empresa nacional y que personal es reclutado localmente?
- 6.3 Participa la firma en alguna organización de empresarios en el medio local?
- 6.4 De que manera afecta al funcionamiento de la planta industrial la actual política de precios?
- 6.5 De que forma afecta la performance de la planta industrial la actual política crediticia?
- 6.6 Como piensa Ud que afectará el funcionamiento y la producción de la planta industrial un programa limitado de apertura económica o una profundización de esquemas de integración regional latinoamericanos?

## ANEXO III

### **METODOLOGIA DE CALCULO DE LOS INDICADORES DE COSTO FISCAL**

Los cálculos de costo fiscal realizados en este trabajo se basan en datos recabados de distintas fuentes: estimaciones indirectas, censos, encuestas, estudios de caso, etc. Esto hace que la información con que contamos sea fragmentaria y no permita estimar con exactitud cuál es la incidencia de los distintos beneficios fiscales concedidos a las empresas sobre las ganancias de las mismas. Por ejemplo, no contamos con datos ciertos de qué parte del capital es fijo y qué porcentaje corresponde al capital circulante, y tampoco cuáles son las velocidades de rotación de ambas partes.

Sin embargo, hemos podido llegar a algunos agregados que nos permiten arribar a conclusiones razonables sobre la relación entre los distintos beneficios fiscales entre sí y con respecto a la inversión.

## EXENCION DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

El monto total que cada empresa está exenta de pagar en concepto de Impuesto a las Ganancias surge de aplicar al capital propio desembolsado una "tasa de rentabilidad normal" <sup>1/</sup>, que se va incrementando anualmente de acuerdo a los valores que figuran en la TABLA 1

Año	Tasa <sup>2/</sup>
1	0
2	0.04
3	0.08
4 a 15	0.12

A los valores así obtenidos se les aplica la tasa del impuesto, que es de 0.33 uniforme a lo largo de los 15 años de vigencia del beneficio.

Finalmente, se aplica la tasa de exención, que es decreciente de acuerdo con la siguiente tabla:

Año	Tasa
1 a 5	1
6	0.95
7	0.90
8	0.80
9	0.80
10	0.70
11	0.60
12	0.40
13	0.35
14	0.25

<sup>1/</sup> Esta tasa es la misma que utilizan las empresas para el cálculo del costo fiscal teórico de los proyectos que presentan para ser aprobados por la autoridad de Aplicación.

<sup>2/</sup> La estimación que se presenta puede estar subestimada, dado que del análisis de un conjunto de proyectos representativos surge que la tasa de beneficio "real" es sustancialmente mayor a los valores máximos considerados y no presenta la discontinuidad supuesta en el cálculo del costo fiscal teórico.

Esto da por resultado el valor de la exención de Impuesto a las Ganancias para cada uno de los 15 años. Para poder trabajar con un monto agregado de la exención total del período de vigencia del beneficio, descontamos cada uno de los valores a una tasa del 7% anual, de tal manera que la suma de los montos descontados es el monto total exento expresado en valores del año 0 (año de instalación de la planta).

Este mismo procedimiento de descontar los valores anuales para llevarlos al año 0 se utilizó con todos los incentivos, para poder compararlos entre ellos como stocks, y también para establecer relaciones con la inversión realizada por las empresas.

#### EXENCION DEL IMPUESTO A LOS CAPITALES

Para el cálculo del monto exento por Impuesto a los Capitales se parte también del capital propio, al que se aplica la tasa del impuesto, que es de 0.015, también uniforme a lo largo de los 15 años.

Luego se aplica la tasa de exención decreciente, cuyos valores son los mismos que los de la TABLA 2, y finalmente se descuentan los montos anuales a la misma tasa de 7%.

## EXENCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Basándonos en datos de la encuesta realizada a las empresas y de otras fuentes de información secundaria, supusimos constantes las ventas a lo largo de todo el período de 15 años, aplicando sobre el monto anual de ventas la tasa de exención decreciente según la TABLA 2.

También sobre estos valores se aplicó el descuento al 7% anual.

## DESGRAVACION DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS <sup>3/</sup>

El monto de este beneficio al inversor se ha calculado simplemente aplicando sobre la base del valor desgravado en cada uno de los años (cuando hubiera más de uno) la tasa de descuento anual del 7%.

---

<sup>3/</sup> La desgravación del impuesto a las ganancias y el diferimento de impuestos son opciones alternativas.

### DIFERIMIENTO DE IMPUESTOS 3/

Se trata en este caso del cálculo de los intereses que el Estado deja de percibir por dar a los inversores la posibilidad de pagar una serie de impuestos sólo a partir del sexto año de efectuado el diferimiento, y en cinco cuotas anuales.

El cálculo incluye los intereses acumulados de los cinco años posteriores al del diferimiento. A partir del sexto año comienzan a deducirse las cuotas de devolución del monto diferido, mientras se siguen acumulando intereses sobre el saldo.

Si hubiera nuevos diferimientos en años posteriores, se aplica el mismo procedimiento, sumando en cada año los intereses acumulados por los distintos diferimientos que se hubieran realizado.

Sobre los valores anuales así obtenidos se aplica igualmente la tasa de descuento del 7%.

Este método difiere del que se aplica normalmente en la presentación de los proyectos por parte de las empresas, donde los intereses calculados no se acumulan, lo cual no se corresponde con las condiciones en que se otorgan créditos en el mercado financiero. Así, se tiende a subsanar sólo una de las falencias que presenta el método que se utiliza actualmente para el cálculo del costo fiscal teórico en concepto de diferimientos.

El segundo inconveniente es que una tasa de interés del 7% anual constante puede distar mucho de la realidad, sobre todo en un mercado como el argentino que ha oscilado entre tasas sumamente negativas y otras fuertemente positivas en muy pocos meses. En realidad, para una buena estimación del costo fiscal debería tomarse una serie de tasas de interés pagadas por el Estado por los bonos o títulos públicos más representativos, lo que da una idea más aproximada del costo efectivamente incurrido por el Estado para financiar esas inversiones.

Sin embargo, queda sin resolver un tercer inconveniente, propio del concepto mismo de costo fiscal teórico, que consiste en la imposibilidad de saber qué tasa debe aplicarse para el cálculo del costo en los años futuros.

#### ANEXO IV

En este anexo se transcriben las conclusiones del trabajo "Crecimiento Regional y Políticas Públicas. El impacto de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja": (Documento PRIDRE N° 12)

#### "IV CONCLUSIONES

" El objetivo central de este trabajo ha sido realizar una primera descripción y análisis del proceso de industrialización iniciado en la provincia de La Rioja en los últimos años. El desarrollo de la investigación ha permitido extraer una serie de conclusiones sobre la naturaleza y características de dicho proceso, que se presentan a continuación. En esta sección se han incluido también algunas nuevas hipótesis de trabajo de carácter más general y cualitativo.

- "a) La estructura riojana ha crecido en el último decenio a tasas muy elevadas, muy por encima de sus promedios históricos. Este incremento es, asimismo, superior a la tasa de crecimiento de la industria a nivel nacional, que durante el periodo tuvo un comportamiento negativo.
- "b) La estructura industrial de La Rioja en 1984 es más compleja y diversificada que la que presentaba a comienzos de la década de 1970. Además, es actualmente más abierta, con actividades fuertemente vinculadas al mercado nacional. Estos cambios en la estructura productiva han modificado el carácter de la especialización provincial.
- "c) El parque industrial provincial que a principio de la década de 1970 contaba con 46 ramas industriales ahora incluye 69 ramas, destacándose entre los nuevos rubros industriales a los sectores textiles, químicos, papel e imprenta, plásticos y maquinaria y equipo. Por otra parte, mientras que en 1974 sólo tres ramas industriales participaban en los mercados nacionales, ahora esa cifra se eleva a 19. Esta modificación en el perfil de las "exportaciones provinciales" hacia el resto del país ha reducido considerablemente el peso provincial de sus agroindustrias tradicionales (producción de frutas y legumbres y elaboración de vinos).
- "d) El origen de estos cambios no provienen de un crecimiento endógeno de la provincia, ya que no



son el resultado de un proceso continuo de acumulación interna. La nueva dimensión y estructura del sector industrial deviene casi en forma exclusiva de las políticas de promoción industrial implementadas hacia fines de la década de 1970.

- "e) El éxito de la política de promoción -en cuanto a atraer nuevas inversiones y localizaciones en el área provincial- se debió principalmente a que la legislación especial para la provincia (ley 22021/79) incluyó como instrumento central la desgravación del impuesto al valor agregado, IVA, que había sido excluido de los demás regímenes provinciales de promoción. Este beneficio, junto con la descentralización de la autoridad de aplicación, que pasó de la Secretaría de Industria al Poder Ejecutivo Provincial, parece haber influido fuertemente en la decisión empresarial de radicar nuevos proyectos en la provincia.
- "f) A lo largo del periodo 1979-1984 fueron concedidos beneficios de promoción a 219 proyectos, lo que equivalía a una inversión total de aproximadamente 290 millones de dólares y a la creación de 7.500 puestos de trabajo. A la fecha de recolección de la información cuantitativa utilizada en este estudio (Censo Nacional Económico 1985) se encontraban en funcionamiento 124 proyectos promocionados industriales y 22 proyectos estaban en la etapa de construcción.
- "g) El impacto de la promoción industrial en la estructura manufacturera provincial ha sido muy significativo. Durante el periodo 1974-1984, el empleo industrial se triplicó (de 1.848 a 5.950 puestos de trabajo) y el volumen físico manufacturero creció casi siete veces. Los establecimientos promocionados representaban en 1984 el 63% del personal ocupado industrial, el 74% del personal asalariado, el 85% del valor agregado industrial y aproximadamente el 90% del valor de la producción industrial. Visto en términos dinámicos, los establecimientos promocionados explican alrededor del 92% de la creación de empleo y cerca del 96% del incremento del valor de la producción durante el decenio.
- "h) El peso de la cantidad de los establecimientos promocionados es mucho menos importante en el conjunto de establecimientos dado que aún se mantiene la fuerte presencia de establecimientos

muy pequeños, orientados a satisfacer necesidades locales y de muy alta rotación.

"i) Como consecuencia de los datos indicados anteriormente la estructura industrial provincial presenta, ahora, un alto grado de promocionalidad. Esta situación plantea un importante interrogante sobre la "estabilidad" en el mediano-largo plazo del sector industrial provincial y abre un amplio campo para la formulación de nuevas estrategias y políticas locales y de planificación regional. El problema de la inestabilidad del sector promocionado no sólo está vinculado con la incertidumbre respecto a cuál será la conducta empresarial al vencimiento de los beneficios -la mayoría de los cuales finaliza a mediados de la próxima década- sino también con los efectos generados por la aparición de regímenes de promoción competitivos. En muchos casos parecería que, por alguna de las razones expuestas anteriormente, las empresas no han decidido conformar (no han realizado la inversión correspondiente), en ninguna provincia promocionada, una estructura industrial con horizontes más o menos prolongados.

"j) Los establecimientos promocionados han desarrollado un relativamente muy bajo nivel de articulación en el medio local. Más allá del crecimiento sostenido de la demanda de empleo (objetivo de la política de promoción cumplido satisfactoriamente), las empresas promocionadas no han volcado al mercado local importantes demandas de bienes intermedios o de servicios para las empresas. Las explicaciones posibles son varias: en primer lugar, la estructura productiva local no estaba preparada para recibir un contingente tan importante de radicaciones industriales en nuevas actividades y, por lo tanto, no estuvo en condiciones para hacer frente a una demanda creciente de servicios. Por otro lado, el perfil de demanda de los establecimientos promocionados es considerablemente diferente al de los establecimientos tradicionales locales. En segundo lugar, las características propias de funcionamiento de las empresas promocionadas hacen dificultosa una mayor integración local. Estas empresas han mantenido sus planes de compras y sus proveedores habituales, la mayoría de los cuales se hallan radicados en las zonas de origen de las empresas promovidas. Por otro lado, se ha detectado que estas firmas se

abastecen de una cantidad importante de insumos y servicios a través del comercio intra-firma, con lo cual su inserción en el medio local queda aún más limitada por la operatoria comercial misma de las firmas promovidas. Finalmente, debe destacarse también que los instrumentos de promoción utilizados no sólo no promueven la integración en el medio local sino que en algunos casos ésta se ve dificultada por las características y formas de accionar de las desgravaciones autorizadas. Esto es particularmente válido para el caso de la desgravación del IVA compra y venta, que solamente implica un beneficio completo cuando los operadores se encuentran uno en un área promovida y el otro agente económico fuera de la misma.

"k) Las ramas promocionadas en la provincia no difieren significativamente de sus similares ramas nacionales. En general se observa que en la provincia son superiores los niveles de asalarización y de productividad relativa. Por el contrario, los promedios nacionales superan a los provinciales en los salarios medios y en el peso de los salarios en el valor agregado de la rama. En la mayoría de los casos, el grado de elaboración (cociente entre las materias primas y el valor de la producción) no difiere sustancialmente siendo relativamente reducido. Es posible concluir, en principio, que las ramas promocionadas pertenecen al subconjunto de ramas con grado de elaboración menor. Dicho en otras palabras, dadas las características de los instrumentos de promoción, se produce una jerarquización de ramas industriales de acuerdo con su relación insumo-producto. Cuanto mayor sea esta relación parecería que el atractivo de los regímenes de promoción crece.

"l) Los establecimientos promocionados son generalmente plantas industriales de tamaño intermedio y, en la mayoría de los casos, de propiedad empresaria extraprovincial. Una cantidad importante de los establecimientos promovidos constituyen filiales o plantas descentralizadas de empresas que operan con varios establecimientos, y cuya administración central está localizada junto con la empresa matriz. Estos establecimientos se caracterizan asimismo por tener básicamente personal ocupado asalariado que, en promedio, recibe salarios medios relativamente altos para el mercado local; pero no para el nacional.

- "m) Las características enunciadas en el apartado anterior diferencian claramente a los establecimientos promocionados de los no promocionados. Por ejemplo, el tamaño medio (medido en términos del personal ocupado) de los establecimientos promovidos es 5,6 veces mayor que el de los establecimientos preexistentes. Esta cifra asciende a 15 veces si el tamaño medio es medido en términos del valor agregado por planta. Otro ejemplo muy significativo se refiere a las diferencias en los niveles de asalarización. Los establecimientos preexistentes tienen mayores características artesanales y familiares, teniendo el personal en relación de dependencia (asalariados) un peso mucho menor. Por el contrario aproximadamente el 95% del personal ocupado en plantas promovidas es asalariado. Otra diferenciación interesante se refiere al tipo de organización jurídica que caracteriza mayoritariamente a uno y otro grupo. Mientras que en los no promocionados se verifica un fuerte predominio de las empresas unipersonales (79,3%) y sociedades de hecho (10,2%), los establecimientos promocionados son en su mayoría sociedades anónimas (70,6%) o sociedades de responsabilidad limitada (17,4%). Estos elementos, junto con otros descritos en el texto, indicarían que se trata de grupos de empresas de características muy diferentes, con horizontes económicos distintos e insertas en procesos de acumulación y expansión muy desiguales.
- "n) Una clara distinción entre los grupos de empresas promocionadas y no promocionadas se refiere a las capacidades diferenciales de acumulación. Mientras que en el superávit bruto por personal no remunerado en las plantas promocionadas es 121 veces superior al salario medio, dicho indicador alcanza el valor de 5 para los establecimientos preexistentes. Esta diferenciación también se constata si se analizan los tamaños medios (medidos en ocupación) y el superávit bruto. En las microindustrias (menos de 5 ocupados) el superávit bruto apenas supera el salario medio en un 40%, mientras que en los establecimientos de tamaño medio es 65 veces mayor.
- "ñ) La presencia de los establecimientos promocionados en el medio local ha modificado sustancialmente el grado de concentración económica global y la composición del grupo de plantas líderes.

En el año 1984, el conjunto de los primeros treinta establecimientos aportan más del 70% del valor agregado local y sólo se registra la presencia de un establecimiento no promocionado. Los restantes 29 son todos nuevos y promocionados. Existen evidencias indirectas que señalarían que la mayoría de este conjunto de plantas industriales son de capital extraprovincial.

- "o) Se ha estimado que dada la fuerte presencia de capital no local en las plantas promovidas la parte del excedente generado que es retenido en la provincia no sería superior a 37 unidades de cada 100 unidades de valor agregado. Esto corresponde con 13,6 unidades por el lado de los salarios y 25,3 unidades por el lado del superávit de explotación.
- "p) Este esquema y política de promoción implica como contrapartida inevitable un costo social, que es por demás muy difícil de estimar dado el carácter de las desgravaciones que también benefician a los inversores y no sólo a las empresas promovidas. Algunas estimaciones muy preliminares y referidas exclusivamente a las desgravaciones del IVA venta-compra indicarían que en el caso de que estas fuesen del 100% -situación común durante los primeros años de los beneficios- las mismas hubiesen ascendido aproximadamente al 40% del valor agregado industrial provincial en el año 1984, y casi el 50% del excedente generado. Por otro lado, se ha estimado que en promedio anual las desgravaciones del IVA equivaldrían durante los primeros años de vigencia de los beneficios a aproximadamente entre el 25 y 30% del capital invertido. Estas cifras estarían indicando que la magnitud de los beneficios es muy significativa en términos de la rentabilidad y estrategia de acumulación de las empresas y que, por lo tanto, aquí reside gran parte de la atracción del esquema de promoción.
- "q) Finalmente, a partir de este primer análisis resulta aún prematuro formular juicios concluyentes sobre la performance global del sistema de promoción, ya que éste debe examinarse también desde otras perspectivas (Etapas 2 y 3 del programa de investigación). De todas maneras resaltan los siguientes elementos:

- "1. El esquema de promoción ha permitido a la Provincia ampliar significativamente su

aparato productivo global y su sector industrial en especial. Este sector no solo ha crecido cuantitativamente sino que se ha complejizado y diversificado, incrementando su participación en el mercado nacional en ramas industriales que anteriormente a la promoción no existían en la Provincia. La ausencia de una mayor articulación (productiva, tecnológica, institucional) de los establecimientos promocionados con el medio local podría dificultar que el crecimiento industrial gestado se traduzca en efectivo desarrollo provincial.

- "2. El esquema de promoción parece haber sido funcional a ciertas estrategias de reorganización y reestructuración empresarial en algunas ramas industriales, Los beneficios otorgados elevan significativamente la tasa de beneficios, afianzan las posibilidades de control y permanencia en el mercado y abren perspectivas de acumulación y expansión con una disminución considerable de riesgo. En algunos casos, el esquema de promoción parecería haber sido utilizado con fines meramente impositivos, reduciendo su efecto en el área receptora contrariando el espíritu de la ley de promoción.
- "3. Dado que este proceso fue posible esencialmente por la asignación de recursos públicos (ya sea en forma directa o por la pérdida de ingresos públicos vía exención impositiva) sería indispensable analizar en forma mas precisa y profunda la productividad social de dicho gasto en comparación con programas alternativos que intenten alcanzar objetivos similares; y con programas orientados a cubrir otras metas económicas".

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asociación de Trabajadores Provinciales de La Rioja, "Documento del 12 de Mayo de 1986".
- Azpiazu D., "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1984. Efectos e implicancias estructurales.", CEPAL, Documento de trabajo Nro. 19, 1986.
- Azpiazu D., "Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina", CEPAL, mimeo, 1987.
- Azpiazu D., Basualdo E., Kharvisse M., "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Ed. Legasa, Buenos Aires, 1986.
- Azpiazu D., Basualdo E., "La promoción industrial y la concentración del poder económico", Buenos Aires, 1987, mimeo.
- BANADE, "Evaluación de los regímenes de promoción industrial. El caso de la industria textil en Chubut.", Buenos Aires, 1985.
- Baran B., "Office automation and women's work: the technological transformation of the insurance industry", en "High technology, Space and Society", edited by Manuel Castells, Urban Affairs, Annual Reviews, Vol. 28, Sage Publications, Beverly Hills, London, New-Delhi, 1985.
- Boneo H., "Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial.", Buenos Aires, CEDES, 1985.
- Borello J., "Una evaluación de la Ley Nacional de Desarrollo Económico de La Rioja", CONICET, Buenos Aires, Agosto 1987, mimeo.
- CEPAL, "Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina", Estudios e informes de la CEPAL, No 16, Chile, 1982.
- CFI, "Evaluación de los regímenes de promoción industrial", mimeo, 1986.
- Coraggio, "Dos ensayos sobre la teoría de los polos de desarrollo, Documento de Trabajo 1/73, CEUR - Di Tella. 1973."
- Cross M., "New Firm Formation and Regional Development", Gower Pub, Hants, U.K., 1981.

- D'Alessio, S. M. de, "Caracterización del nuevo sector industrial riojano. Efectos de la Ley Nacional 22021", mimeo, Feria Industrial, La Rioja, 1983.
- Dobb M., "Economía del bienestar y economía del socialismo", Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.
- Garegnani P., "Switching of techniques", Quarterly Journal of Economics, 1966.
- Gatto F., Gutman G., Yoguel G., "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales", Programa PRIDRE, C.F.I.-CEPAL, Dto. Nro. 14, 1987.
- Hamilton F., Linge G., "Regional Economies and Industrial Systems", en Hamilton and Linge (ed.), "Spatial Analysis, Industry and Industrial Environment", J. Wiley and Sons Ltd., U.K., 1983.
- Harcourt G., "Teoría del Capital", Oikos, 1975.
- Healey M. J., "Plant closures in multiplant enterprises", en Regional Studies, Vol. 16, 1982
- Herrero F., "Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina", Instituto Di Tella, 1965.
- INDEC, "La pobreza en la Argentina", Buenos Aires, 1985.
- Jozami E., Paz P., Villarreal J., "Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1986.
- Katz J., "Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos.", en Revista de la CEPAL, Nro. 19, Abril de 1983.
- Keeble D., Wever E., "New firms and Regional Development in Europe", Croom Helm 1986, Kent. U.K.
- Klaassen L.J., Molle W., "Industrial Mobility and Migration in the European Community", 1983, Gower, Albershot.
- Kritz E. H., "Mercado de trabajo y promoción industrial: El caso de La Rioja", versión preliminar, mimeo, octubre de 1987, Bs. As.
- Kurzinger E., "Industrialización y desarrollo regional en Argentina. Estudio de caso: Tucumán", IAD, Berlín, 1985.
- Malecki E., "Technological imperatives and modern corpora-



tive strategy", en Scott A., Storper M. (ed.), "Production, Work, Territory", Allen and Unwin, Boston, 1986.

- Massey D., "Spatial division of labour. Social structures and the geography of production", MacMillan, U.K., 1984.

- Meegan R., Massey D., "The anatomy of job loss", Methven, New York, 1982.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Secretaria de Estado de Planeamiento de la provincia de La Rioja, "Evolución del mercado laboral de la provincia de La Rioja. 1º semestre de 1987", La Rioja, 1987.

- Quintar A., "Efectos sociales de la promoción", CEPAL, 1988, mimeo (en preparación).

- Quintar A., Gatto F., "Despoblamiento rural y cambios recientes en el proceso de urbanización regional", CEPAL, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires, 1987.

- Richardson H., Richardson M., 1975, "The relevance of growth center strategies to Latin America", Economic Geography, Vol. 51, N° 2.

- Roitter M., "La industrialización reciente en Tierra del Fuego.", Programa PRIDRE, C.F.I.-CEPAL, Documento Nro. 13, 1987.

- Samuelson P. "Parable and realism in capital theory: the subrogate production function.", Review of Economic Studies, 1962.

- Sayer A., "Theoretical problems in the analysis of technological change and regional development", en Hamilton and Linge (ed.), "Spatial Analysis, Industry and Industrial Environment", J. Wiley and Sons Ltd., U.K., 1983.

- Shutt J., Whittington R. 1986, "Fragmentation Strategies and the Rise of Small Units: Cases from North West", en Regional Studies, Vol. 21.

- Thirlwall A. P., "Regional problems are balance of payments problems", en Regional Studies, Vol. 14, 1980.

- Thwaites A. T., "tecnological change, mobile plants and regional development", en Regional Studies, Vol. 12, 1978.

- Yoguel G., Gutman G., Mourelle J., "Catamarca. Dinámica industrial 1973-1984. Primeros resultados.", Programa RPIDRE, C.F.I.-CEPAL, Documento Nro. 10, 1986.

- Yoguel G., Gatto F., Gutman G., "Crecimiento industrial y políticas públicas. El impacto de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja.", Programa PRIDRE, CFI-CEPAL, Documento Nro. 12, 1987.

DOCUMENTOS DEL PROGRAMA CFI-CEPAL

PERSPECTIVAS DE REINDUSTRIALIZACION Y SUS  
DETERMINACIONES REGIONALES  
(PRIDRE)

- 1 "Perspectivas de industrialización y sus determinaciones espaciales y provinciales". Resumen del programa, mimeo, 1986.
- 2 "Notas metodológicas para el estudio de la diferenciación del capital industrial", Gutman G., mimeo, 1986.
- 3 "Propuesta metodológica para la construcción de una tipología de ramas provinciales", Yoguel G., mimeo, 1986.
- 4 "Categorías económicas y datos censales", Gutman G., Yoguel G., mimeo, 1986.
- 5 "Propuesta de indicadores para el análisis de la estructura industrial provincial", Gutman G., mimeo, 1986.
- 6 "Propuesta para los estudios de promoción industrial", Gatto F. mimeo, 1986.
- 7 "Estimaciones preliminares sobre formas de competencia en la industria". Primera versión, Gutman G., Sterenlich E., mimeo, 1986.
- 8 "Diseño de tabulados", mimeo, 1986.
- 9 "Efectos económicos de la promoción industrial en La Rioja. Primeros resultados", Yoguel G., Gatto F., Gutman G. y Mourelle J. Primera versión, 1986.
- 10 "Catamarca. Dinámica industrial 1973 - 1984. Primeros resultados". Primera versión, Yoguel G., Gutman G. y Mourelle J., 1986.
- 11 "Estructura industrial del Norte-Grande", Yoguel G., Gutman G. y Gatto F., 1987.
- 12 "Crecimiento Regional y Políticas Públicas. El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja". Yoguel G., Gatto F. y Gutman G., 1987.
- 13 "La industrialización reciente de Tierra del Fuego", Roitter M., 1987.