

DESCONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y VALORIZACIÓN DE CAPITAL: EL ROL DE LOS INCENTIVOS

Luis A. Yanes-Marcos Gerber
Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Bs. As.

1.- INTRODUCCIÓN: PODER ECONÓMICO Y SISTEMA FISCAL

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

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

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

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

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

El cambio sustancial en este sentido es el de una acentuada articulación entre las funciones y regulaciones estatales y los imperativos de acumulación de dichas fracciones. Entre este computo de articulaciones, sobresale el rol que cumplió el sistema de incentivos fiscales que modelaron una nueva red regional de localizaciones manufactureras, induciendo a una desconcentración relativa del aparato industrial, que dimensionó la división interregional del trabajo.

Otro de los cambios significativos que permitieron un mayor "uso" de la promoción industrial y el mercado de trabajo, por parte de las empresas, han sido los cambios tecnológicos, éstos, como lo explicamos más adelante, indujeron a una mayor flexibilización en la relación entre las implantaciones industriales y el mercado de trabajo, brindando una mayor libertad empresarial en la elección de la localización industrial. Vale decir que lo que en la década

del sesenta aparecía como una desventaja para la localización, en el contexto actual puede actuar como una ventaja, Un ejemplo de esto último es la decisión de instalar plantas en regiones de escasa experiencia industrial previa.

2.- LA PROMOCION INDUSTRIAL: INTERACCIONES ENTRE EL SISTEMA FISCAL Y EL SISTEMA REGIONAL Y LA TASA DE GANANCIA INDUSTRIAL

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

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

Si observamos el cuadro N° 1, llama la atención el crecimiento exponencial en la participación de provincias con regímenes espaciales, de 39 millones de australes de costo fiscal en 1982 pasa a 550 millones en 1986, destacándose el importante crecimiento de la provincia de San Luis.

CUADRO N° 1
COSTO FISCAL DEL SISTEMA DE INCENTIVOS FISCALES
1982-1986

	(en millones de australes de diciembre de 1985)				
	1982	1983	1984	1985	1986
Total	488.3	524.4	627.0	799.7	1 048.5
Promoción industrial	175.1	39.9	459.8	739.6	920.3
Gobierno Nacional	(140.0)	(314.8)	(298.9)	(378.1)	(370.2)
Gobiernos Provinciales	(35.1)	(65.1)	(160.9)	(361.5)	(550.1)
Catamarca	----	1.2	4.1	33.0	54.7
La Rioja	16.2	33.4	47.2	59.1	72.7
San Juan	-----	-----	2.8	24.4	59.3
San Luis	-----	4.3	48.3	186.0	58.6
Tierra de fuego	19.7	26.2	58.5	59.0	81.5
Fomento de Exportaciones	287.1	82.2	114.7	31.7	(3.7)
Reembolsos	(279.4)	(78.5)	(9.4)	(16.0)	(25.3)
Drawback	(1.8)	(2.3)	(1.6)	(1.6)	(52.5)
Otros	(5.9)	(1.4)	(23.7)	(14.1)	46.7
Otros incentivos	26.1	63.3	52.5	28.4	

Fuente: Secretaría de Hacienda y CEPAL

Tomando como indicador el monto de inversión promovida, si bien esta concentración del uso de incentivos fiscales se atenúa, no dejó de ser significativa la alta participación de estos regímenes especiales (Ver cuadro N° 2) el uso global del sistema nacional de promoción industrial. En este sentido, si bien la casi totalidad del territorio nacional es posible de desgravaciones impositivas, estas tienen una alta significación de un número limitado de áreas. Pasando a ser la explicación fiscal uno de los factores principales en la organización espacial del sector industrial.

Esta combinación notable entre el sector industrial y el sistema fiscal, ha implicado interacciones específicas entre este último sistema y las distintas áreas que componen el sistema regional argentino, conformando un esquema de implantaciones industriales de escasa integración regional. Escasa integración fomentada por la misma organización del esquema de desgravaciones impositivas a las que las empresas acogieron.

En el cuadro N° 3, puede observarse como los máximos índices de subsidio por el valor agregado corresponden a los menores niveles de agregación de los proyectos, siendo estos diferenciales mucho más importantes que los diferenciales en la intensidad del uso del capital para la explicación del subsidio efectivo.

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

CUADRO N° 2
DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA INVERSION PROMOVIDA
(En %)

Jurisdicción	Distribución, inversión promovida acumulada período 1980-85
Capital Federal	-----
Buenos Aires	14.1
Catamarca	4.1
Córdoba	2.9
Corrientes	1.2
Chaco	1.5
Chubut	4.3
Entre Ríos	0.6
Formosa	0.2
Jujuy	2.2

La Pampa	1.3
La Rioja	1.9
Mendoza	1.2
Misiones	31.6
Neuquén	1.8
Río Negro	0.4
Salta	0.1
San Juan	1.6
San Luis	12.6
Santa Cruz	0.2
Santa Fe	1.4
Santiago del Fuego	0.1
Tierra del Fuego	5.1
Tucumán	9.6
Total	100.0

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

CUADRO N° 3
SUBSIDIO EFECTIVO PARA DISTINTOS NIVELES DE INTEGRACIÓN
PRODUCTIVA Y DE INTENSIDAD DE CAPITAL 1/
(SUBSIDIO POR UNIDAD DE VALOR AGRAGADO)

Nivel de intensidad en el uso del Nivel de agregación del proyecto 3/
capital 2/

	0.03	0.05	0.10	0.30	0.424/	0.60	0.80
0.10	5.26	3.20	1.62	0.58	0.43	0.32	0.25
0.30	5.37	3.029	1.173	0.69	0.54	1.43	0.37
0.50	5.39	3.41	1.85	0.81	0.65	0.55	0.48
0.68 4/	5.59	3.51	1.95	0.91	0.76 4/	0.65	0.58
0.80	5.66	3.58	2.02	0.98	0.83	0.72	0.65

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

1/ Se toma como referencias el régimen aplicable a Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.

2/ Remuneración bruta del capital/Valor agregado

3/ Valor agregado/Valor de la producción

7/ valores medios del sector industrial según el censo Económico de 1974.

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

3.- EL SISTEMA FISCAL Y LAS REGIONES EN UN CONTEXTO DE CRISIS

El régimen de promoción industrial se ha ubicado como un eje importante de contradicción entre los grupos económicos de origen nacional y los organismos internacionales, bancos creadores y empresas transnacionales; de hechos estos regímenes, fueron uno de los mecanismos estatales que coadyuvaron a la consolidación de los primeros –las empresas transnacionales hicieron un escaso uso de la promoción industrial-. El reclamo de los centros internacionales se funda en que al estatizarse la deuda externa, el sector público debe garantizar los servicios de la deuda; y la promoción industrial es una filtración permanente de los recursos estatales (¹) que impide liberar recursos para realizar las remesas.

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

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

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

¹ Véase en este sentido la polémica originada por el artículo THE WAIL STREET JOURNAL del 31 de mayo de 1988 por Meter Truell.

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