

Área: Ciencias Políticas.

Eje temático: Análisis de Políticas Públicas.

Título de la ponencia: **PROMOCION INDUSTRIAL: ¿ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL O CRECIMIENTO ECONOMICO PARA LOS GRANDES AGENTES?**

Autor: Lic. María Emilia Bucci.

Condición: Categoría Alumno Avanzado

Institución: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

Email: emibucci15@hotmail.com.

Resumen:

El objetivo de este trabajo es analizar las transformaciones territoriales que se han dado en la provincia de San Juan, durante el periodo 1983-1994. El análisis se realizará a la luz de una de las políticas públicas de mayor relevancia en cuanto al impacto en el sector industrial provincial: la Ley 22973/83 de Desarrollo Económico, conocida frecuentemente como de diferimientos impositivos.

Dicho objeto de estudio se aborda a partir de las categorías propuestas por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en su clásico trabajo sobre políticas estatales, por James O'Connor para las funciones del Estado, y por Mabel Manzanal en lo que respecta al enfoque territorial y el impacto de dicha política pública en la estructura productiva de la provincia, en los respectivos años.

El aporte que se pretende, es profundizar el estudio de las posibilidades de diversificación de la estructura productiva de San Juan que promovió la Ley 22.973, acompañado de un análisis sobre sus limitaciones y fortalezas. Todo ello constituye un insumo importante para la elaboración de lineamientos que contribuyan al crecimiento socioeconómico de la provincia, principalmente si se proyectan nuevos regímenes promocionales para la provincia, siempre desde la transferencia de conocimientos de la Universidad hacia la sociedad.

El presente estudio es de tipo descriptivo. Se recurrió a fuentes de datos primarios y secundarios, para obtener los primeros se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave y para los segundos se recurrió a documentos tales como estadísticas económicas, leyes y artículos periodísticos.

Palabras claves: Promoción Industrial, Políticas Públicas, transformaciones territoriales.

1. introducción

San Juan es una provincia cuya estructura productiva es tradicionalmente agroindustrial, con un marcado perfil vitivinícola, aunque en los últimos años se ha diversificado hacia otras actividades tales como en los productos de base minera.

En términos industriales San Juan se caracteriza por registrar un desarrollo menor en relación al resto del país. El sector industrial históricamente ha estado asentado sobre una base agrícola, dada las ventajas comparativas que la caracterizan. Esto es observable cuando se analiza que a lo largo de los últimos 50 años la rama de alimentos y bebidas es la actividad principal. Lo que ha caracterizado a la economía sanjuanina como una estructura productiva altamente especializada.

-Análisis de las variables seleccionadas:

El objetivo de este trabajo consiste en analizar el impacto que tuvo la implementación de la ley 22.973. Por ello en este apartado se observa el comportamiento de las siguientes variables: los establecimientos industriales, el empleo y la participación en el producto. Como así también, se analizarán las transformaciones en la dinámica de acumulación y conformación del capital, transformaciones tecnológicas y organizacionales, el Estado y las transformaciones en la relación Estado-Capital y Trabajo.

2. Evolución establecimientos industriales. 1974-2004.

Cuadro 1:

Ramas	1974	1984	Variación 74-84	1994	Variación 84-94	2004
Alimentos y Bebidas	475	733	258	337	-396	300
Madera y Muebles	178	200	22	143	-57	120
Papel, imprenta y editoriales	37	46	9	68	22	1
Química	31	36	5	26	-10	25
Minerales no metálicos	126	184	58	109	-75	110
Metálicas básicas	3	0	-3	7	7	s/d
Vehículos, maquinas, equipos, artículos eléctricos y materiales de transporte	147	245	98	265	20	240

Textiles; confecciones; cueros y otros	26	51	25	64	13	52
Otras	4	17	13	96	79	64
Total	1027	1512	485	1115	397	912

Fuente: Censos Industriales.1974-2004.

En términos de establecimientos industriales, este periodo no es homogéneo en lo que se refiere a la cantidad de establecimientos manufactureros. En 1984, en el primer año de implementación de la ley, se instalaron 1512 fábricas, mientras en 1974 había 1027. En la década del 90, como reflejo de la consolidación del paradigma neoliberal y la desindustrialización que se llevó adelante, la cantidad de establecimientos comienza a descender. En 1994 la cantidad de establecimientos era 1115 y en 2004 la cantidad de fábricas disminuye significativamente, ya que sólo había 912 proyectos en marcha

El año 1984 es un año alentador para el sector industrial, luego de la abrupta caída registrada en la década anterior, el aparato productivo se recupera de modo tal que en la década que va desde el '74 al '84 se instalan 485 fábricas más en relación a la década anterior. Así, cuando el total de industrias disminuía lentamente en el país, en San Juan se observó una tendencia contraria originada en el régimen de producción industrial con el que se favoreció la provincia. Quienes más se expandieron fueron los sectores de alimentos y bebidas, maquinarias y equipos y minerales no metálicos respectivamente. La importancia en torno a la actividad vitícola sigue siendo evidente.

En 1994 en un contexto general de reestructuraciones y ajustes, el sector industrial local no puede mantener el crecimiento registrado en años anteriores. Los datos censales indican la caída de 397 establecimientos, manifestando una tendencia desindustrializadora similar a lo que sucedía con el sector a nivel nacional.

3. Evolución empleo industrial. 1974-2004.

Cuadro 2:

Ramas	1974	1984	Variación 74-84	1994	1999	Variación 84-94	2004
Alimentos y Bebidas	398	322	-66	924	129	-2398	500
Madera y Muebles	51	97	46	49	23	-358	526

Papel, imprentas y editoriales	76	99	323	11	67	272	2
Químicas	84	87	803	42	51	-375	9
Minerales no metálicos	528	714	2186	127	23	-387	2
Metálicas básicas	51		0151	-0	34	340	s/ d
Vehículos, maquinas, equipos y artículos eléctricos y materiales de transporte	90	238	195	382	14	244	1
Textiles; Confecciones; Cueros y otros productos	20	15	595	36	78	271	1
Otras	53	9	684	-25	28	275	1
Total	451	2741	1290	4111	13	370	s/ d

Fuente: Censos Industriales.1974-2004.

Otro impacto importante se manifestó en el empleo industrial. A diferencia de lo que estaba sucediendo a nivel nacional, con un panorama bastante negativo para la actividad industrial, en San Juan se transitaba por indicadores positivos, fundamentalmente por la Ley de Desarrollo Económico.

Así, en 1984 no sólo aumentan la cantidad de establecimientos industriales sino que también se amplió la demanda de mano de obra industrial. De este modo, en el decenio 74-84 se crearon 4290 puestos de trabajos más. Así en 1974, la mano de obra industrial empleada era 8451, mientras que en 1984 se registraron 12741 empleados. Salvo la fabricación de metálicos básicos, todas las ramas crecieron.

Al iniciarse la década del 90, Argentina vivió un proceso de flexibilización de su régimen laboral con la sanción de la ley 24.013, que incorporó modalidades flexibles de contratación laboral, a plazo determinado y sin indemnización o protección en oportunidad de la extinción de dichos contratos.

La relación capital-trabajo se modifica al verificarse procesos de modernización acelerados. Entre las nuevas transformaciones se observan:

- a- división técnica del trabajo por modificaciones en las líneas de producción.

- b- la organización técnica de gestión.
- c- relación de subcontratación y contratación.
- d- flexibilización y precarización del trabajo.

En 1994 los distintos sectores tuvieron comportamientos dispares en cuanto a mano de obra. En este año se registraron en total 13111 empleos. Así, si bien en esta materia siguen liderando los establecimientos productores de alimentos y bebidas se convirtieron a la vez, en las ramas que más mano de obra expulsa -en parte por el desmantelamiento y reestructuración de muchas fábricas y en parte por la incorporación de tecnología-, mientras que las papeleras e imprentas, las textiles y los fabricantes de maquinarias y equipos aumentaron su demanda.

4. Participación en el Valor Agregado y el Valor Bruto de la Producción

Lentamente el entramado productivo industrial se va modificando, y el sector de alimentos y bebidas, si bien sigue siendo el eje de la dinámica económica, va reduciendo su aporte productivo, tomando relativa importancia otras actividades independientes del complejo agroindustrial vitícola. No obstante, la estructura manufacturera sigue asentándose sobre actividades basadas en recursos naturales y con poco valor agregado.

Cuando se analiza al interior de cada rubro, algunos han registrado cierto grado de diversificación. Así, cuando en 1974 la elaboración de vinos comprendía el 70% del sector alimentos y bebidas, en 1984 comprende un 43%. Al igual que en la ISI, en esta etapa los minerales no metálicos siguen siendo el aporte productivo más importante, luego del de alimentos y bebidas, además de ser la segunda actividad que más empleo demanda. La elaboración de cal tiene un significativo predominio en el rubro.

En la década del '90 sigue liderando la rama de alimentos y bebidas, adquiriendo importancia en este rubro la elaboración y conserva de frutas, legumbres y hortalizas, como consecuencia de la instalación en la provincia de una importante cantidad de empresas beneficiadas con diferimientos impositivos.

En 1984 la química triplica su peso productivo en la estructura industrial local, convirtiéndose en la tercera actividad en orden de importancia, probablemente debido a las empresas del sector que fueron atraídas con el régimen de promoción industrial. Sin embargo,

en 1994 se reduce en un 30%. La crisis industrial nacional de los '80 probablemente influyó en la contracción de la actividad química provincial.

Con respecto a la participación en el valor agregado y en el valor bruto de la producción, entre 1974 y 1994 el aporte de los minerales no metálicos y de la actividad química avanza con respecto a la participación de la de alimentos y bebidas.

Cuadro N° 3: Producción manufacturera por sectores. San Juan 1974-94. (%)

Ramas %	974	984	994
Alimentos y Bebidas	5,6	7	8
Madera y Muebles	,8	,5	,9
Papel, imprentas y editoriales	,7	,4	,5
Químicas	,9	5	,5
Minerales no metálicos	,7	0,1	,5
Metálicas básicas	,2		,7
Vehículos, maquinas, equipos y artículos eléctricos y materiales de transporte	,2	,4	
Textiles; Confecciones; Cueros y otros productos	,5	,5	
Otras	,4	,1	,9
Total	00	00	00

Fuente: Censos Industriales 19 74; '84 y '94.

5. Transformaciones en la dinámica de acumulación y conformación del capital.

Esta es una etapa caracterizada por el libre acceso del capital extranjero en la provincia y el desembarque de grandes grupos económicos tanto extranjeros como nacionales, produciéndose un fenómeno de *concentración* en manos de grandes empresas.

Las empresas de importante envergadura, pertenecían a grupos económicos extranjeros que se desplazan por el mundo buscando incentivos económicos a fin de optimizar sus inversiones y se instalan en San Juan a partir de la promoción industrial.

Aparecen así, grandes grupos económicos, que desplazan a los agentes de la pequeña y mediana empresa con integración simple, muchos de los cuales no pudieron adaptarse a las nuevas transformaciones, quedando así endeudadas y debilitadas frente al modelo de modernización y globalización.

Con respecto a la incorporación de gran capital, las empresas-firmas más dinámicas son de capital extra regional (y en las cadenas exitosas aparece el capital transnacional). Esto genera importantes cambios también en las relaciones sociales de producción en la región.

En esta restructuración, el capital transnacional se hace presente a través de la compra de varias empresas regionales, de la radicación directa y de la compra de acciones de empresas regionales. Este nuevo capital se localiza principalmente en áreas de la agroindustria, la minería y servicios.

La forma que adoptó la acumulación local, en este contexto, indicaba que la dinámica del capital fue controlada por los grandes agentes económicos que articulan intereses inter-ramas (agroindustria-construcción-servicios-banca), provocando una fuerte desvalorización y dejando fuera del circuito productivo a pequeñas y medianas empresas lo cual a su vez, producía un alto costo social.

Como consecuencia de la globalización, los circuitos de acumulación se mundializan. Esto hace que los agentes más fuertes en los distintos territorios, controlen la acumulación de los circuitos más importantes.

En síntesis, las grandes empresas-firmas dominantes se encuentran integradas y controlan los eslabones de transformación y distribución en los territorios que atraviesan el

circuito. Además, las empresas-firmas líderes dirigen también, el movimiento del capital de una cadena productiva a otras ramas y sectores económicos (ramas productivas y financieras), en muchos casos funcionando complementariamente.

6. Transformaciones tecnológicas y organizacionales.

En este periodo, se producen grandes transformaciones tecnológicas: los cambios producidos por la microelectrónica, la robótica, la automatización y las telecomunicaciones en el proceso productivo, adquieren un papel preponderante en esta fase. Se observa una interacción entre innovación tecnológica y proceso productivo a escala mundial que conforma una división del trabajo y nuevas relaciones intrafirmas.

La tecnología de la información permite la articulación de los procesos económicos a nivel intraregional e internacional de forma flexible y descentralizada. Algunas de las características de ésta transformación son: Esta más centrada en el proceso que en el producto

la materia prima principal es la información a través de la microelectrónica, la biogenética, las telecomunicaciones, etc. Se encuentra una segmentación de los procesos productivos en diferentes territorios. Hay un control a distancia de los procesos productivos, comercialización, etc. Prevalece una homogeneización de productos, hábitos de consumo, de sistemas de ventas, etc. Hay un incremento importantísimo de la productividad, en especial por la automatización. Predomina un sistema de producción flexible.

El cambio tecnológico tiene consecuencias también en el trabajo. Estos procesos de modernización acortan el tiempo de elaboración de los productos, aumentan la productividad, disminuyen costos y permiten el acceso rápido al mercado de consumo, modificando la relación capital-trabajo.

Los procesos automatizados-tecnificados permitieron a los agentes económicos desplegar nuevas formas de vinculación con el mercado y mejoramientos de productividad.

7. El Estado y las transformaciones en la relación Estado-Capital y Trabajo.

El Estado aparece en esta nueva dinámica de acumulación configurando y promoviendo a través de sus políticas públicas esta nueva conformación de capital.

Por un lado, el Estado es el encargado de establecer las normas de funcionamiento sistema económico capitalista. Esta regulación de las actividades las realiza mediante el establecimiento de marcos normativos que rigen a los diversos mercados y sectores de actividad. De esta forma, por ejemplo, el aparato estatal puede avalar el establecimiento de posiciones monopólicas, proteger ciertos mercados de la competencia externa, flexibilizar las condiciones de contratación de la mano de obra, autorizar ciertas operaciones financieras, etc.

Por otro lado, el Estado interviene en el modelo de acumulación (tanto por acción como por omisión) diseñando y aplicando diversas políticas económicas de carácter más o menos general, que promueven la realización de ciertos objetivos/intereses sectoriales por sobre otros. Muchas veces estas políticas implican transferencias prácticamente directas hacia las firmas privadas (subsidios a la exportación, promoción a ramas industriales, estatización de pasivos externos, programas de capitalización de deudas, etc.) y otras veces, generan condiciones propicias para la acumulación de algunos agentes. (Castellani; 2006: p. 8 y 9).

La Ley de Desarrollo Económico es un claro ejemplo de esta intervención estatal que evidencia claramente cuál fue el estilo de desarrollo que se pretendía consolidar: un Estado que promovió y avaló la radicación de capitales extra-regionales, de gran tamaño, paralelamente a un paulatino abandono y descapitalización del agente local.

De este modo, el Estado tuvo un papel clave en la expansión de las empresas más grandes, a través del otorgamiento de beneficios extraordinarios y dejando de lado, las distintas necesidades y dificultades que se les presentaron a los agentes locales mas pequeños.

En vez de realizar intervenciones estratégicas que permitan superar los problemas económicos más acuciantes de las industrias locales, el accionar estatal, termina incrementando el poder económico de la fracción empresaria privilegiada, situación que retroalimenta el círculo vicioso del estancamiento y de las asimetrías entre los distintos agentes.

A su vez, la expansión y sostenimiento de estos ámbitos conspira con la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico, en tanto desalienta las conductas innovadoras. La existencia de los ámbitos genera profundas transformaciones en el perfil de los grandes agentes económicos, permitiendo la expansión y consolidación de fracciones empresarias privilegiadas por la intervención estatal. En este proceso anteriormente, las capacidades

estatales mencionadas se van debilitando aún más, dificultando la realización de intervenciones relativamente autónomas de los intereses del capital concentrado.

8. Resultados:

- El ingreso a la provincia de nuevos capitales, impulsados por la Ley de Desarrollo Económico, permitió el desarrollo de actividades independientes del complejo agroindustrial. El desarrollo de estas actividades responde a la necesidad de aprovechar las ventajas institucionales, tales como la promoción industrial y el tipo de cambio.

- Esta política, en San Juan, a diferencia de lo que sucedió en otras provincias, produjo transformaciones profundas en los actores socio-productivos del sector, favoreciendo aquellas actividades llevadas a cabo por grandes agentes.

- El impacto fue más significativo en grandes agentes capitalistas cuyas características le permitía una rápida inserción y extensión, se puede decir que fue una estrategia claramente dirigida a la inclusión de grandes y exclusión de pequeños.

- Como aspecto positivo en el impacto de esta ley, cabe destacar que la llegada a la provincia de estos grandes proyectos agro-industriales, trajo aparejada la difusión de nuevas prácticas productivas, nuevos sistemas de producción, que en ocasiones son imitados por productores pequeños.

9. Conclusiones:

- Las políticas públicas pretenden modificar una determinada situación, que en general se prevé como un potencial conflicto. Así, si se tiene en cuenta la realidad productiva de la Provincia de San Juan en 1983, con la Ley N° 22.973, denominada de “Desarrollo Económico”, se pretendió modificar la situación de atraso estructural que caracterizaba a las provincias que benefició. De este modo, apelando al atraso económico y el desarrollo relativo con respecto a otras zonas más dinámicas, fue sancionada en 1983 por el gobierno nacional. La política de promoción industrial no fue una estrategia de desarrollo integral sostenible sino que constituyó un plan destinado casi exclusivamente al crecimiento económico de los agentes más grandes.

- Como consecuencia se promovió un importante proceso de concentración económica y centralización del capital, paralelo a un proceso de extranjerización, en actividades con escasa generación de valor en la provincia, provocando el retraso o la expulsión de una gran cantidad de agentes industriales pequeños y medianos. Estos se diferencian además en que no tienen beneficios institucionales y están orientados básicamente al mercado local. Su limitada competitividad las deja fuera de la lógica dominante de acumulación.

- En síntesis, la Ley de Desarrollo Económico introdujo aspectos positivos en términos de competitividad y en cuestiones específicas a la cualificación y organización del trabajo. No obstante reproduce ciertas asimetrías, por un lado porque dichos aspectos sólo estuvieron presentes en empresas promocionadas, muchas de las cuáles planean dejar el territorio sanjuanino cuando se les terminen los cupos de diferimientos impositivos. Por otro, porque sostienen a las empresas que tienen mayores condiciones para mantenerse en el mercado, desatendiendo a las PyMES (Pequeñas y Medianas Empresas).

10. Agradecimientos: Los datos para la elaboración de este trabajo fueron cedidos por la Dirección de Regímenes Promocionales dependiente del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, y de los censos nacionales y provinciales de los años 1974 a 2004

11. Bibliografía:

- CASTELLANI, Ana. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. Ponencia presentada durante las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. 2006.

- Ley de Desarrollo Económico N° 22.973.

- Ley N° 22.021.

- MANZANAL, Mabel. Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Ediciones CICCUS. 2007

- MOSCHENI, Margarita. “Competitividad, Heterogeneidad y Diversificación: EL CASO DE LA OLIVICULTURA SANJUANINA”. UNSJ. FACSO.

- O’CONNOR, James. Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana. Periferia, Col. Ciencia, Desarrollo e Investigación, Buenos Aires, (ed. en

Inglés: 1973). 1974.

- OSZLACK, Oscar y O'DONELL, Guillermo. Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación. INAP. Alcalá de Henares. España. 1984.

- OSZLACK, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2.1980.

- www.indec.gov.ar

- www.revistaeconomica.com.ar

- www.sanjuan.gov.ar

- www.produccion.sanjuan.gov.ar

