

59ª REUNION — 3ª SESION EXTRAORDINARIA (ESPECIAL) —
DICIEMBRE 28 Y 29 DE 1988

Presidencia de los señores diputados **Juan Carlos Pugliese,**

Jorge Reinaldo Vanossi y Oscar Luján Fappiano

Secretarios: doctor Carlos Alberto Bravo y señor Carlos Alberto Béjar

Prosecretarios: señores Hugo Belnicoff y Ramón Eladio Naveiro

DIPUTADOS PRESENTES:

ABDALA, Luis Oscar
ADAMO, Carlos
ALASINO, Augusto José M.
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALBORNOZ, Antonio
ALDERETE, Carlos Alberto
ALENDE, Oscar Eduardo
ALESSANDRO, Julio Darío
ALLEGRONE de FONTE, Norma
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALTERACH, Miguel Angel
ALVAREZ, ECHAGUE, Raúl Angel
ARAMBURU, José Pedro
ARAMOUNI, Alberto
ARCIENAGA, Normando
ARGANARAS, Heralio A.
ARGANARAZ, Ricardo
ARMAGNAGUE, Juan Fernando
AUYERO, Carlos
ÁVALOS, Ignacio Joaquín
ÁVILA, Mario Efraín
BADRÁN, Julio
BAGLINI, Raúl Eduardo
BALANDA, Mariano Pedro
BARBEITO, Juan Carlos
BAUZA, Eduardo
BELLO, Carlos
BERCOVICH RODRÍGUEZ, Raúl
BIANCIOOTTO, Luis Fidel
BISCIOTTI, Victorio Osvaldo
BLANCO, Jesús Abel
BOGADO, Floro Eleuterio
BONIFASI, Antonio Luis
BOTTA, Felipe Esteban
BREST, Diego Francisco
BRIZUELA, Défor Augusto
BUDIÑO, Eduardo Horacio
BULACIO, Julio Segundo
CÁCERES, Luis Alberto
CANATA, José Domingo
CANGIANO, Augusto
CANTOR, Rubén
CAPPELLERI, Pascual
CARDOZO, Ignacio Luis Rubén
CASSIA, Antonio
CASTIELLA, Juan Carlos

CASTRO, Juan Bautista
CAVALLO, Domingo Felipe
CEVALLO, Eduardo Rubén P.
CLÉRICI, Federico
COLLANTES, Genaro Aurelio
CORTESE, Lorenzo Juan
CORZO, Julio César
COSTANTINI, Primo Antonio
CRUCHAGA, Melchor René
CURI, Oscar Horacio
CURTO, Hugo Omar
D'ALESSANDRO, Miguel Humberto
DALMAU, Héctor Horacio
D'AMBROSIO, Angel Mario
DEL RÍO, Eduardo Alfredo
DE NICHILLO, Cayetano
DÍAZ, Manuel Alberto
DÍAZ BANCALARI, José María
DI CAPRIO, MARCOS Antonio
DIGON, Roberto Secundino
DI TELLA, Guido
DUMÓN, José Gabriel
DURAÑONA y VEDIA, Francisco de
ELIZALDE, Juan Francisco C.
ENDEIZA, Eduardo A.
ESTÉVEZ BOERO, Guillermo E.
FAPPIANO, Oscar Luján
FELGUERAS, Ricardo Ernesto
FERNÁNDEZ de QUARRACINO, Matilde
FERREYRA, Benito Orlando
FOLLONI, Jorge Oscar
FREYTES, Carlos Guido
FURQUE, José Alberto
GARGIULO, Lindolfo Mauricio
GAY, Armando Luis
GIMÉNEZ, Ramón Francisco
GÓMEZ MIRANDA, María F.
GONZÁLEZ, Eduardo Aquiles
GONZÁLEZ, Héctor Eduardo
GONZÁLEZ, Joaquín Vicente
GOROSTEGUI, José Ignacio
GUIDI, Emilio Esteban
HERRERA, Dermidio Fernando L.
HUARTE, Horacio Hugo
INGARAMO, Emilio Felipe
IRIGOYEN, Roberto Osvaldo
JAROSLAVSKY, César
JUEZ PÉREZ, Antonio

LAMBERTO, Oscar Santiago
LARRABURU, Dámaso
LÁZARA, Simón Alberto
LEMA MACHADO, Jorge
LESTELLE, Eugenio Alberto
LIZURUME, José Luis
LÓPEZ, José Remigio
LUDER, Italo Argentino
LLORENS, Roberto
MACEDO de GÓMEZ, Blanca A.
MAC KARTHY, César
MANRIQUE, Luis Alberto
MANZANO, José Luis
MARÍN, Rubén Hugo
MARTÍNEZ, Gabriel Adolfo
MARTÍNEZ, Luis Alberto
MARTÍNEZ MÁRQUEZ, Miguel J.
MASINI, Héctor Raúl
MATZKIN, Jorge Rubén
MÉNDEZ DOYLE de BARRIO, María L.
MERINO, Eubaldo
MILANO, Raúl Mario
MONJARDIN de MASI, Ruth
MONSERRAT, Miguel Pedro
MOREAU, Leopoldo Raúl
MOSCA, Carlos Miguel Angel
MUGNOLO, Francisco Miguel
MULQUI, Hugo Gustavo
MUTTIS, Enrique Rodolfo
NACUL, Miguel Camel
NATALE, Alberto A.
NERI, Aldo Carlos
NUIN, Mauricio Paulino
ORGAZ, Alfredo
ORIENTA, Gaspar Baltazar
OSOVNIKAR, Luis Eduardo
PARENTE, Rodolfo Miguel
PARRA, Luis Ambrosio
PASCUAL, Rafael Manuel
PAZ, Fernando Enrique
PELLIN, Osvaldo Francisco
PEPE, Lorenzo Antonio
PERA OCAMPO, Tomás Carlos
PÉREZ, René
PIERRI, Alberto Reinaldo
POSSE, Osvaldo Hugo
PRONE, Alberto Josué
PUEBLA, Ariel

PUGLIESE, Juan Carlos
 RABANAQUE, Raúl Octavio
 RAMOS, Daniel Omar
 RAMOS, José Carlos
 RAPACINI, Rubén Abel
 RAUBER, Cleto
 REINALDO, Luis Aníbal
 RÍQUEZ, Félix
 RODRIGO, Juan
 RODRÍGUEZ, Jesús
 ROGGERO, Humberto Jesús
 ROJAS, Ricardo
 ROMANO NORRI, Julio César A.
 ROSALES, Carlos Eduardo
 ROSSO, Carlos José
 ROY, Irma
 SALDUNA, Bernardo Ignacio E.
 SAMMARTINO, Roberto Edmundo
 SANCASSANI, Benito Gandhi E.
 SILVA, Carlos Oscar
 SILVA, Roberto Pascual
 SOCCHI, Hugo Alberto
 SONEGO, Víctor Mariano
 SORIA, Carlos Ernesto
 SORIA ARCH, José María
 SOTELLO, Rafael Rubén
 STAVALE, Juan Carlos
 STORANI, Conrado Hugo
 STORANI, Federico Teobaldo M.
 STUBBRIN, Marcelo
 TAPARELLI, Juan Carlos
 TOMA, Miguel Ángel
 TORRES, Manuel
 TORRESAGASTI, Adolfo
 ULLOA, Roberto Augusto
 USIN, Domingo Segundo
 VALERGA, Carlos María
 VANOSSI, Jorge Reinaldo
 VARGAS AIGNASSE, Rodolfo M.
 VEGA ACIAR, José Omar
 VILLEGAS, Juan Orlando

YOUNG, Jorge Eduardo
 ZAFFORE, Carlos Alberto
 ZAVALLEY, Jorge Hernán
 ZINGALE, Felipe
 ZOCCOLA, Eleo Pablo
 ZUBIRI, Balbino Pedro

AUSENTES, CON LICENCIA 1:

ADAIME, Felipe Teófilo
 ALBERTI, Lucía Teresa N.
 ALSOGARAY, María Julia
 BOTELLA, Orosia Inés
 CARMONA, Jorge
 CARRIZO, Víctor Eduardo
 CONTRERAS GOMEZ, Carlos A.
 DE LA SOTA, José Manuel
 ESPINOZA, Nemecio Carlos
 GARCIA, Roberto Juan
 GERARDUZZI, Mario Alberto
 GROSSO, Carlos Alfredo
 IBARBIA, José María
 IGLESIAS, Herminio
 MANZUR, Alejandro
 RIUTORT, Olga Elena
 ROMERO, Carlos Alberto
 ROMERO, Roberto
 RUCKAUF, Carlos Federico
 SELLA, Orlando Enrique
 SIRACUSANO, Héctor
 TORRES, Carlos Martín

AUSENTES, CON AVISO:

ALVAREZ GUERRERO, Osvaldo
 ARANDA, Saturnino Dantí
 ÁVILA GALLO, Exequiel José B.

¹ Solicitudes pendientes de aprobación de la Honorable Cámara.

BAKIRDJIAN, Isidro Roberto
 BALL LIMA, Guillermo Alberto
 BARRENO, Rómulo Víctor
 BORDA, Osvaldo
 CAMBARERI, Horacio Vicente
 CARDO, Manuel
 CARIGNANO, Raúl Eduardo
 CARRIZO, Raúl Alfonso Corpus
 CASAS, David Jorge
 CASTILLO, José Luis
 CAVALLARI, Juan José
 JUHALDE, Eduardo Alberto
 DUSSOL, Ramón Adolfo
 GARAY, Nicolás Alfredo
 GIACOSA, Luis Rodolfo
 GOLPE MONTIEL, Néstor Lino
 GONZÁLEZ, Alberto Ignacio
 GUZMÁN, María Cristina
 KRAEMER, Bernhard
 LENCINA, Luis Ascensión
 LOZA, Zésar Augusto
 MIRANDA, Julio Antonio
 MOREYRA, Omar Demetrio
 ORTIZ, Pedro Carlos
 PACCE, Daniel Victorio
 PAMPURO, José Juan B.
 PUERTA, Federico Ramón
 RAMÍREZ, Ernesto Jorge
 REQUEIJO, Roberto Vicente
 RODRIGO, Osvaldo
 RODRÍGUEZ, José
 ROMERO, Julio
 SALTO, Roberto Juan
 TELLO ROSAS, Guillermo Enrique
 TOMASELLA CIMA, Carlos Lorenzo
 TRIACA, Alberto Jorge
 VACA, Eduardo Pedro
 VAIRETTI, Cristóbal Carlos
 VANOLI, Enrique Néstor
 YUNES, Jorge Omar

SUMARIO

1. Izamiento de la bandera nacional. (Pág. 6651.)
2. Citación a sesión especial. Lectura de la documentación relacionada con la convocatoria a sesión especial. (Pág. 6651.)
3. Moción de orden del señor diputado Jaroslavsky de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a efectos de formular proposiciones para dar entrada a dos asuntos sancionados por el Honorable Senado y para solicitar la ampliación del temario de la sesión especial. Se aprueba. (Pág. 6652.)
4. Mociones del señor diputado Jaroslavsky de que se dé entrada al proyecto de ley en revisión por el que se autoriza al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989 cuando razones de gobierno así lo requieran (123-S.-88) y a las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se autoriza la emisión de títulos de la deuda pública, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales y se introducen modificaciones en la legislación tributaria (30-P.E.-88), y de que se amplie el temario de la sesión especial para considerar los dos asuntos mencionados y las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se crea el Sistema Nacional del Seguro de Salud (27-P.E.-87). Se aprueban ambas proposiciones. (Pág. 6652.)
5. Pronunciamiento de la Honorable Cámara con respecto a los asuntos a considerar durante la sesión. (Pág. 6652.)
6. Consideración del proyecto de ley en revisión por el que se autoriza al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989 cuando razones de gobierno así lo requieran (123-S.-88). Se sanciona definitivamente (*ley* 23.657). (Pág. 6653.)
7. Moción de orden del señor diputado Jaroslavsky de que la Honorable Cámara se constituya en comisión a efectos de considerar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera enviado en revisión por el que se autoriza la emisión de títulos de la deuda pública, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales y se introducen modificaciones en la legislación tributaria (30-P.E.-88). Se aprueba. (Pág. 6653.)
8. La Honorable Cámara, constituida en comisión, estudia las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley al que se refiere el

- número 7 de este sumario. Se adopta un dictamen que aconseja insistir en la sanción originaria. (Página 6653.)
9. **Consideración del dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión en las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley al que se refiere el número 7 de este sumario. Se sanciona. (Pág. 6676.)**
 10. **Cuestión de privilegio planteada por el señor diputado Albamonte con motivo de manifestaciones del señor diputado Jaroslavsky reproducidas en una publicación periodística (3.896-D.-88). Pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales. (Pág. 6676.)**
 11. **Moción de orden del señor diputado Jaroslavsky de que la Honorable Cámara se constituya en comisión para considerar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se establece el régimen legal de las obras sociales (26-P. E.-87), ampliada por el señor diputado Aramburu a fin de que se consideren también las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que instituye el Sistema Nacional del Seguro de Salud (27-P.E.-87). Se aprueba. (Pág. 6677.)**
 12. **La Honorable Cámara, constituida en comisión, estudia las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en los proyectos de ley a los que se refiere el número 11 de este sumario. Se adopta un dictamen que aconseja la aceptación parcial de dichas enmiendas. (Pág. 6677.)**
 13. **Consideración del dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión en las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se establece el régimen legal de las obras sociales (26-P.E.-87). Se sanciona. (Pág. 6689.)**
 14. **Consideración del dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión en las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se instituye el Sistema Nacional del Seguro de Salud (27-P.E.-87). Se sanciona. (Pág. 6690.)**
 15. **Mociones del señor diputado Manzano de que se amplíe el temario de la sesión especial a fin de que si fuera necesario la Honorable Cámara pueda expedirse sobre los pronunciamientos que adopte el Honorable Senado en relación con los asuntos que le fueron pasados en segunda revisión, y de que se pase a un breve cuarto intermedio. Se aprueban ambas proposiciones. (Pág. 6690.)**
 16. **Moción de orden del señor diputado Jaroslavsky de que se pase a cuarto intermedio. Se aprueba. (Página 6690.)**
 17. **Apéndice:**
 - A. **Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 6691.)**

B. Asuntos entrados:

Comunicaciones del Honorable Senado. (Página 6692.)

C. Inserciones. (Pág. 6692.)

—En Buenos Aires, a los veintiocho días de los meses de diciembre de 1988, a la hora 23 y 47:

I

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Pugliese). — Con la presencia de 134 señores diputados queda abierta la sesión especial.

Invito al señor diputado por el distrito electoral de San Juan don Luis Alberto Martínez a izar la bandera nacional en el mástil del recinto.

—Puestos de pie los señores diputados y público asistente a las galerías, el señor diputado don Luis Alberto Martínez procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto (*Aplausos.*)

2

CONVOCATORIA A SESION ESPECIAL

Sr. Presidente (Pugliese). — Por Secretaría se dará lectura del pedido de sesión especial formulado por varios señores diputados en número reglamentario.

Sr. Secretario (Belnicoff). — Dice así:

Buenos Aires, 22 de diciembre de 1988.

Señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Juan Carlos Pugliese

S/D.

De nuestra mayor consideración:

Por la presente nos dirigimos a usted conforme facultades reglamentarias, a fin de solicitarle la convocatoria a sesión especial para el día martes 27 del corriente a las 10 horas, a fin de tratar en Cámara la ley de obras sociales y el expediente 30-P.E.-88 (bonos).

Sin otro particular saludamos a usted muy atentamente.

José L. Manzano. — Julio C. Corzo. — Eulbaldo Merino. — Jesús A. Blanco. — Julio Badrán. — Héctor R. Masini. — Carlos E. Soria.

Sr. Presidente (Pugliese). — Por Secretaría se dará lectura de la resolución dictada por la Presidencia mediante la cual se convoca a la Honorable Cámara a sesión especial.

Sr. Secretario (Belnicoff). — Dice así:

Buenos Aires, 22 de diciembre de 1988.

ViSTO la presentación efectuada por el señor diputado José Luis Manzano y otros señores diputados, en el sentido de convocar a la Honorable Cámara a la realización de una sesión especial el próximo día 27, con el objeto de considerar el proyecto de ley de obras sociales y el expediente 30-P.E.-88; y

CONSIDERANDO:

Los artículos 35 y 36 del Reglamento de la Honorable Cámara,

El presidente de la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º — Convocar a los señores diputados a la realización de una sesión especial para el día 27 de diciembre de 1988, a las 10.00 horas, con el objeto de considerar el proyecto de ley de obras sociales (26-P.E.-87) y el expediente 30-P.E.-88 (bonos).

Art. 2º — Comuníquese y archívese.

JUAN C. PUGLIESE.

Como consecuencia de la resolución precedente, se ha cursado la correspondiente citación a los señores diputados.

3

MOCION

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: pido la palabra para formular una moción de orden.

Sr. Presidente (Pugliese). — Para formular una moción de orden tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: hago moción de orden de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a efectos de formular proposiciones para dar entrada en esta sesión a dos asuntos recientemente sancionados por el Honorable Senado y para solicitar la ampliación del temario de esta sesión especial.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar la moción de orden formulada por el señor diputado por Entre Ríos. Se requieren las tres cuartas partes de los votos que se emitan.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda aprobada la moción.

4

MOCIONES

Sr. Presidente (Pugliese). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: solicito se dé entrada en esta sesión al proyecto de ley en revisión por el que se autoriza al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989 cuando razones de gobierno así lo requieran (expediente 123-S.-88) y a las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera enviado en revisión por el que se autoriza la emisión de títulos de la deuda pública, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales y se introducen modificaciones en la legislación tributaria (expediente 30-P.E.-88).

Asimismo, hago moción de que se amplíe el temario de esta sesión especial a efectos de considerar los dos asuntos cuya entrada acabo de solicitar y las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera enviado en revisión por el que se crea el sistema nacional del seguro de salud (expediente 27-P.E.-87).

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar en primer término si se da entrada en esta sesión a los asuntos mencionados por el señor diputado por Entre Ríos.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se dará entrada a esos asuntos.

Se va a votar si se amplía el temario de esta sesión especial con la inclusión de los tres asuntos mencionados por el señor diputado por Entre Ríos.

—Resulta afirmativa.

5

PRONUNCIAMIENTO

Sr. Presidente (Pugliese). — Corresponde que la Honorable Cámara se pronuncie acerca de si habrá de considerar en esta sesión especial los asuntos mencionados en la convocatoria y los incluidos en la ampliación del temario que acaba de aprobarse.

Se va a votar. Se requieren los dos tercios de los votos que se emitan.

—Resulta afirmativa.

6

AUTORIZACION AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA NACION PARA AUSENTARSE DEL PAIS

Sr. Presidente (Pugliese). — Corresponde considerar el proyecto de ley en revisión por el que se autoriza al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989 (expediente 123-S.-88).

Por Secretaría se dará lectura de la comunicación cursada por el Honorable Senado.

Sr. Secretario (Belnicoff). — Dice así:

Buenos Aires, 22 de diciembre de 1988.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Acuérdate autorización al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989, cuando razones de gobierno así lo requieran.

Art. 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Saludo a usted muy atentamente.

VÍCTOR H. MARTÍNEZ.
Antonio J. Macris.

Sr. Presidente (Pugliese). — En consideración el artículo único del proyecto de ley.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Resulta afirmativa.

—El artículo 2º es de forma.

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley¹.

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

7

MOCION

Sr. Presidente (Pugliese). — Corresponde considerar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera enviado en revisión por el que se autoriza la emisión de títulos de la deuda pública, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales y se introdu-

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Página 6691.)

cen modificaciones en la legislación tributaria (expediente 30-P.E.-88).

Sr. Jaroslavsky. — Pido la palabra para formular una moción de orden.

Sr. Presidente (Pugliese). — Para una moción de orden tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: hago moción de que la Honorable Cámara se constituya en comisión a efectos de producir dictamen sobre el asunto que la Presidencia acaba de enunciar.

Sr. Presidente (Pugliese). — En consideración la moción de orden formulada por el señor diputado por Entre Ríos.

Se va a votar. Se requieren los dos tercios de los votos que se emitan.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda aprobada la moción.

8

CONFERENCIA - EMISION DE TITULOS DE LA DEUDA PUBLICA, UTILIZACION DE LOS BENEFICIOS DE DIVERSOS REGIMENES PROMOCIONALES Y MODIFICACION DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda abierta la conferencia.

Se va a votar si se mantiene la unidad del debate.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Por Secretaría se dará lectura de la comunicación cursada por el Honorable Senado.

Sr. Secretario (Belnicoff). — Dice así:

Buenos Aires, 28 de diciembre de 1988.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre creación del bono para el saneamiento financiero provincial y reforma fiscal, y ha tenido a bien aprobarlo con las siguientes modificaciones:

1º — Al título II sustituirlo por el siguiente:

TITULO II**Bono de crédito fiscal para promoción industrial**

Artículo 11: Institúyese respecto de los beneficios tributarios otorgados por las disposiciones de facto

21.608, 22.021, 22.702, 22.973 y sus respectivas modificaciones, decretos reglamentarios, resoluciones, y demás normas complementarias, así como las que se otorgaren bajo el régimen de la ley 23.614, un bono de crédito fiscal para la promoción industrial, que tendrá las características y modalidades propias de los regímenes legales mencionados. El Poder Ejecutivo procederá a su reglamentación, preservando los derechos adquiridos y manteniendo la autoridad de aplicación.

Artículo 12: El referido bono de crédito fiscal para la promoción industrial, constituirá el instrumento de cuantificación de los beneficios que se originan en virtud de los regímenes precitados. La cuantificación se hará en base a la consideración del nivel de capacidad máxima de producción previsto en el proyecto oportunamente aprobado por la autoridad de aplicación.

Artículo 13: El Poder Ejecutivo deberá dictar la reglamentación dentro de los 150 días de la promulgación de la presente. Hasta que ello ocurra, las empresas promovidas continuarán con el régimen actual.

Artículo 14. — Exceptúanse de las disposiciones comprendidas en este título II de la presente, a los regímenes de promoción industrial establecidos en los decretos 2.332 y 2.333 del año 1983, reglamentarios de la ley 21.608, con sus modificatorias y complementarias.

2º — A los artículos 15 a 24, suprimirlos.

3º — Renumerar los artículos 25, 26, 27 y 28, como 15, 16, 17 y 18.

4º — En el artículo 29, que pasa a ser 19, sustituir el apartado 8) por el siguiente:

8) Deróganse los artículos 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35.

5º — Renumerar los artículos 30, 31, 32 y 33, como 20, 21, 22 y 23.

6º — En el artículo 34, que pasa a ser 24, suprimir los apartados 5, 6, 8, punto 3 del apartado 11, apartados 12 y 15.

7º — Renumerar los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54, como 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44.

Se deberá proceder a la reenumeración de los apartados o incisos y a ajustar las respectivas citas.

Saludo a usted muy atentamente.

VÍCTOR H. MARTÍNEZ.
Antonio J. Macris.

ANTECEDENTE

Véase el texto de la sanción originaria de la Honorable Cámara en el Diario de Sesiones del 21 y 22 de diciembre de 1988, página 6517.

Sr. Presidente (Pugliese). — En consideración. Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: brevemente vamos a fundamentar la posición del bloque de la Unión Cívica Radical en el sentido de insistir en la sanción originaria de esta Cámara, no aceptando, en consecuencia, ninguna de las modificaciones introducidas por el Honorable Senado.

Las enmiendas introducidas por el Honorable Senado —que podemos aceptar o no, esto último insistiendo en la redacción original— se pueden dividir en tres grupos, que consideraremos sintéticamente.

En el primer grupo de modificaciones encontramos que se ha reemplazado el título II y se afecta el mecanismo de utilización de los beneficios de la promoción industrial.

El segundo conjunto de reformas se refiere específicamente al reemplazo del apartado 8 del artículo 29. De acuerdo con esta modificación, vinculada con el tratamiento fiscal del IVA, se mantiene la vigencia del artículo 42 de la ley del citado impuesto, artículo que en la sanción de Diputados se eliminaba.

El tercer grupo de modificaciones se vincula con el sistema de procedimiento tributario contenido en el proyecto. Se trata de cambios introducidos en el artículo 34, que a su vez dividiría en tres subgrupos. El primero de ellos consiste en la supresión de los apartados 5, 6 y 8, referidos a la sanción de clausura.

El segundo subgrupo trata sobre la supresión del punto 3 del apartado 11 del artículo 34, y se vincula con una interpretación sobre la cual luego ampliaremos. Entendemos que es errónea la aplicación de la excepción de pago dentro del procedimiento tributario.

El tercer subgrupo se vincula con la supresión de los apartados 12 y 15 del mismo artículo. Se trata de modificaciones al mecanismo del embargo preventivo y a las facultades de verificación de la DGI en materia tributaria, en los casos de empresas promocionadas.

En el primer grupo de modificaciones, cuyo rechazo proponemos a efectos de mantener la sanción original de esta Cámara, encontramos que se reemplaza el título de promoción industrial.

Muy brevemente decimos que vamos a rechazar esta reforma, según la cual todos los artículos que componían este capítulo —del 11 al 24— se sustituyen por sólo cuatro artículos, en los que sucintamente se faculta al Poder Ejecutivo a instaurar un bono de crédito fiscal para la promoción industrial, preservando los derechos adquiridos y manteniendo la autoridad de aplicación —así se establece en la redacción sanciona-

da por el Senado—, cuantificando los beneficios que se originan en los regímenes promocionales de acuerdo con la capacidad máxima de producción prevista y otorgando un plazo de 150 días al Poder Ejecutivo para la reglamentación de la ley.

Por otra parte, en el último artículo aprobado por el Senado, se exceptúa a los regímenes de promoción industrial establecidos en los decretos 2.332 y 2.333 del año 1983.

Creemos que esta modificación al mecanismo de implementación constituye una cesión de facultades virtualmente en blanco para legislar en un tema absolutamente delicado, tal como lo es el complejo sistema de la promoción industrial.

Esta situación no deja de resultar paradójica, ya que reiteradamente hemos asistido en este recinto a profundas discusiones referidas a la cesión de facultades emergentes de este Congreso en materia legislativa en manos de organismos del Poder Ejecutivo. Tuvimos ocasión de escuchar una prédica recurrente según la cual el Congreso de la Nación está cediendo sus facultades.

Creemos que estos cuatro artículos que sugiere la sanción del Senado no constituyen una reglamentación sustancial —como el proyecto aprobado por esta Cámara—, sino que reflejan una mera declaración de principios que está en pugna con el esquema que surge de los artículos 2º y 8º de la ley 23.614, en la que se fijan los objetivos y parámetros del sistema de promoción industrial, que no sólo refieren un mecanismo legal sino que constituyen la filosofía de la promoción industrial que anida en la mente de los legisladores que hace poco tiempo hemos sancionado el respectivo régimen.

Por otra parte, sostenemos como concepto genérico que el reemplazo del mecanismo importa instaurar el blanqueo del fraude. Ello, porque el reemplazo del costo fiscal teórico —seré preciso en este punto dada su vinculación con la interpretación del proyecto de ley— en este caso significa eliminar el patrón de medidas objetivo de los incentivos fiscales, sustituyéndolo por la voluntad omnímoda de los beneficiarios.

Durante la discusión llevada a cabo en el Honorable Senado se ha dicho incluso que el costo fiscal teórico virtualmente es un invento de la Dirección General Impositiva, pues él no surge de ley alguna, ni de ningún acto que tenga carácter de estable, como lo es la legislación. En este sentido deseo advertir que el costo fiscal teórico fue definido por los mecanismos establecidos en la resolución 773 de la Secretaría de Desarrollo Industrial, que se viene aplicando desde hace más de diez años, y constituye el molde desde el cual se generan todos los formu-

larios que integran el acto administrativo complejo del otorgamiento de los beneficios de la promoción. En relación con este aspecto cabe destacar que nosotros equiparamos este acto no con el contrato sino con las manifestaciones de voluntad de los propios beneficiarios del sistema de promoción, que luego cuaja en un acto administrativo en el que el Estado, dentro del marco de la ley, concede los beneficios promocionales.

El artículo 14 que propone el Honorable Senado requiere revisar algunos de los conceptos vertidos por nosotros en esta Cámara en oportunidad del debate en general del proyecto de ley en discusión. Esta modificación introducida constituye una suerte de exclusión de los regímenes de promoción patagónica contenidos en los decretos 2.332 y 2.333, que forman parte del plexo de la ley de promoción industrial 21.608. En este sentido, como señaláramos en la oportunidad anterior, los intereses de la Patagonia están preservados.

En relación con la norma que proponemos sancionar existen tres tipos posibles de influencia sobre los proyectos promovidos en el área de referencia. es decir, la Patagonia.

En primer lugar, cabe destacar la influencia sobre los proyectos para los cuales ha sido concedida la promoción industrial y se hallan en funcionamiento. En este aspecto, al igual que en el resto del sistema propiciado por el proyecto en discusión, no existe alteración en cuanto a los beneficios concedidos sino simplemente la sustitución del mecanismo de utilización. Si bien luego volveré sobre este punto, es menester aclararlo de entrada. Nada hay que temer con respecto a los proyectos que cuentan con promoción, pues siguen funcionando y continúan gozando de todos los beneficios e incluso de los mecanismos de reembolsos, cuya importancia supera los problemas de desgravación impositiva. Por ejemplo, no debemos olvidar los beneficios para la importación de maquinarias, donde los reembolsos pueden llegar a significar el 40 por ciento.

En segundo término, la reglamentación podría tener efecto sobre los proyectos en trámite. Dentro del cupo establecido por la ley 21.608 se contemplan muchos proyectos que corresponden al área patagónica, ya que el citado cupo fue ampliado de 90 millones de australes a 125 millones de la misma moneda.

Para que no se incurra en confusión conviene destacar que lo que se imputa a este monto no es la globalidad del proyecto, sino una parte anualizada de su costo total, que puede comprender hasta 15 años, es decir que lo que puede

ser imputado al cupo de promoción quizá resulte ser una quinceava parte del costo total del proyecto. De manera que no se trata de 135 millones de australes a imputar al conjunto del proyecto, sino de una pequeña fracción.

La tercera posibilidad de influencia la constituyen los proyectos que se pueden generar hacia el futuro por el mecanismo de suspender la aprobación de nuevos proyectos contenidos dentro del esquema de la sanción de Diputados.

Estos proyectos estarán en estudio y la primera pregunta que cabe formular es si durante el proceso de maduración de un proyecto de inversión, que es altamente complejo —debe abarcar la realidad del mercado, el uso de los recursos financieros y muchos otros aspectos— esto se realizará conforme a lo previsto por la ley 23.614. Indudablemente, desde la sanción de esta ley la generación de nuevos proyectos de inversión deberá encuadrar el estudio pertinente dentro del esquema que dicha normativa fija, ya que ésta determina un mecanismo de reloj que comienza a contar los tiempos a fin de que aquél se integre con la segunda legislación que actualmente se halla a consideración del Consejo Federal de Promoción y del Poder Ejecutivo, que de acuerdo con los términos originarios debe tener ingreso en el Parlamento antes del 27 de marzo de 1989.

Debo destacar que la ley 23.614 fija parámetros muy importantes que convierten a la Patagonia en una de las zonas que más beneficios recibe. En este sentido, cabe recordar alguno de esos parámetros a fin de analizar cómo encaja perfectamente en ella la zona patagónica.

El inciso i) del artículo 2º establece que el sistema de promoción industrial debe tender hacia una configuración espacial de la actividad económica que mediante la aplicación de estímulos diferenciales revierta las distorsiones y desequilibrios actuales de orden económico, social, cultural y poblacional, propendiendo a la integración económica del territorio nacional.

Con ese objetivo, el artículo 8º fija las bases de la propuesta que constituye el mapa de la promoción industrial que debemos sancionar, entre las cuales se encuentra el menor producto bruto industrial geográfico respecto del producto bruto geográfico total, la mayor distancia en relación al kilómetro 0, la menor densidad de la población, la menor población ocupada en el sector industrial respecto de la ocupación total, la migración neta en relación a la población total; en fin, todos parámetros que cuando se apliquen objetivamente —o sea, tomando en cuenta los índices que publica el Instituto Na-

cional de Estadística y Censos— darán como resultado que el área patagónica será una de las más privilegiadas.

Además, hay un cronograma que se debe cumplir, porque el 15 de diciembre se constituyó el Consejo Federal de Promoción, integrado por representantes de la industria, del trabajo y de cada una de las provincias. En su seno se está desarrollando una intensa actividad, al igual que al nivel de asesores de las comisiones de Industria de ambas cámaras del Congreso, a fin de plasmar este proyecto mapa que debe ingresar al Parlamento antes del 27 de marzo de 1989 y cuyos antecedentes también obran en el área pertinente de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Por lo tanto, no se está aplicando —como lo ha sostenido un senador perteneciente a nuestro partido— un criterio centralista.

Este proyecto —lo recalco por enésima vez— promueve un mecanismo de utilización de los beneficios promocionales que tiene que ser uniforme en todo el país, lo que no significa uniformar los beneficios promocionales de las distintas zonas de nuestro territorio. No se suprimen las diferencias de beneficios que pueden obtener o hayan logrado las distintas zonas del país en razón de su realidad geográfica, de su distinta situación poblacional o de su grado de desarrollo relativo: esto es del resorte de las leyes de fondo 21.608, 22.021 y 23.614 y constituye un aspecto de la cuestión que nosotros no alteramos, no invadimos ni modificamos. De ninguna manera pretendemos uniformar los beneficios de las distintas zonas del país, que es el planteo de fondo.

Estas consideraciones fundamentan nuestro criterio en cuanto a insistir en la sanción de esta Cámara.

En lo que se refiere al mecanismo de reformas al impuesto al valor agregado, el Senado modifica el inciso 8º del artículo 29 para mantener la vigencia del artículo 42 de la ley del IVA, que nosotros propiciamos derogar.

Este artículo 42 otorga a las ventas efectuadas en el mercado interno por los productores de papel prensa igual tratamiento que el régimen especial previsto en el Título VII para los exportadores. El fundamento dado para eliminar esta disposición debe buscarse en el hecho de no consagrar excepciones particulares en la norma tributaria. Un principio de sana administración tributaria nos indica que hay que subsidiar luego de recaudar, y no antes, para lograr una mayor transparencia en el mecanismo de sub-

sidios, lo cual es un objetivo loable desde el punto de vista tributario.

Otro fundamento consiste también en volver al sistema original del impuesto al valor agregado que rigió desde 1975 hasta 1985. En este sentido, quiero recordar que esto se transformó en ley por la necesidad de no trabar la sanción de toda una reforma tributaria integral.

Se dice que esto aumentará los costos de las industrias; es decir que esta modificación que el Senado no quiere aceptar incrementará los costos de las empresas porque impedirá que se descargue el IVA de las compras. Hay que destacar que el hecho de que este producto final —el papel de diario— no pague IVA hace que este sector, como muchos otros que están exentos del tributo —entre los que se encuentran los productos alimenticios, medicamentos e insumos para la construcción y otro tipo de papel como el que se utiliza para los libros—, asuman el crédito fiscal del IVA como un costo para la empresa. Pero hay que tener presente que ello no significa trasladar un 14 por ciento de IVA como costo adicional pues para poder decirlo tendríamos que afirmar que todos los insumos que se necesitan para producir el papel de diario están gravados con la tasa del 14 por ciento, lo que no ocurre en el caso del bagazo, que está exento, y en otros rubros como, por ejemplo, energía y bienes de uso. Este hecho no refleja un impacto total del 14 por ciento, como se ha afirmado.

El objetivo de mantener la sanción de la Cámara de Diputados tiene como fin evitar distorsiones en la estructura impositiva, que luego generarán desequilibrios en contra en otras industrias que podrían encontrarse en una situación análoga. Este es un proyecto que tiene su tiempo de maduración y funcionamiento; no se trata de discriminar a alguna industria en particular.

Se argumenta que con este mecanismo se podría llegar a discriminar a la industria nacional existiendo el peligro de la competencia extranjera en el marco de una política de apertura con arancel cero como la que rige en este momento para el caso de la importación de papel de diario. Pero a ello respondemos que no consideramos correcto ni de buena política manejar herramientas tributarias para evitar prácticas comerciales desleales o competencias comerciales irregulares y ruinosas desde el exterior. Para evitar estos mecanismos hay que usar la herramienta adecuada, que son los aranceles y, en su caso, la aplicación de derechos específicos.

Por otra parte, la disminución de aranceles responde a un pedido efectuado por entidades sectoriales que reúnen a empresas periodísticas, el que a su vez se funda en reclamos realizados por periódicos con difusión nacional y provincial. Este es el fundamento que nos lleva a insistir en la sanción efectuada por la Cámara de Diputados.

En el artículo 34 el Honorable Senado ha suprimido los apartados 5), 6) y 8), referidos a situaciones en las cuales, sin perjuicio de las multas tributarias, se impone la clausura. Creo que aquí se ha incurrido en una mala interpretación, puesto que se ha entendido que el texto que la Cámara de Diputados proponía estaba incorporando la clausura como mecanismo paralelo a la multa, cuando en realidad aquélla existía ya en la ley vigente. Por medio de estos tres incisos se aplica este mecanismo adicional al de la multa en el caso de irregularidades graves como, por ejemplo, empresas que no emitan facturas o comprobantes de sus ventas, que se hallen en posesión de mercaderías cuyo origen no puedan acreditar, o que no lleven anotaciones adecuadas de todos sus bienes.

En la sanción efectuada por la Cámara de Diputados simplemente se agregan tres apartados en los cuales se incorporan otros supuestos de clausura que no están en contradicción con el espíritu de una norma que ya contiene los mecanismos a tal efecto. El agregado de los apartados 5), 6) y 8) tiene por objeto contemplar otras situaciones pasibles de clausura como, por ejemplo, la que ocurre en caso de que ante una intervención de la Dirección General Impositiva no haya quien quiera firmar el acta de infracción, generando un mecanismo de notificación en el domicilio fiscal. Además, se agrega la mención de la clausura después de la multa en los artículos 62 y 70 de la ley vigente para hacer compatible el mecanismo de interrupción de la prescripción tributaria con una sana técnica legislativa.

En el artículo 34 el Honorable Senado ha suprimido el punto 3 del apartado 11). Con debido respeto quiero señalar que es evidente el apuro con que se ha producido la discusión en aquel cuerpo, donde se imputa a esta Cámara que tal criterio está suprimiendo algunas defensas contenidas en el artículo 605 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Sencillamente creo que lo que ha ocurrido es que los señores senadores no han tenido ante sus ojos la ley vigente en el momento en que se produjo esa discusión, o si la tuvieron fue durante un circunstancial corte de luz. Lo que nosotros hemos

propuesto en este punto 3 del apartado 11) del artículo 34 —que el Senado suprimió en el proyecto que le fuera enviado en revisión— es la no aplicación al juicio de ejecución fiscal de las excepciones que contempla el segundo párrafo del artículo 605 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Dicho párrafo dice que las excepciones de pago y espera sólo pueden probarse por documentos. Con esto el Senado nos está diciendo que nosotros hemos eliminado la posibilidad de oponer en los juicios tributarios las excepciones de pago y espera.

Pero resulta que el artículo 92 de la ley 11.683 en vigencia, al cual hemos agregado un párrafo que el Senado propone suprimir, comienza diciendo que las únicas excepciones admisibles son: a) pago total documentado; b) espera documentada.

De manera que cuando nosotros sostenemos que no es aplicable el segundo párrafo del artículo 605, que se refiere específicamente al pago documentado y a la espera documentada, lo hacemos porque ya está contemplado dentro de la ley.

Aquí no hay ninguna intención de suprimir la defensa de pago ni la excepción de espera documentada, que imperan desde tiempo inmemorial en la legislación tributaria.

Por otro lado, dentro de las reformas que propone el Senado al artículo 34, se suprime el apartado 12), que se refiere a las normas de embargo preventivo. Las referidas normas también se hallan contenidas en la ley actual. Nosotros simplemente agregábamos a la legislación en vigencia, además del embargo preventivo, la posibilidad de solicitar inhibición general de bienes. Además era nuestra intención poder hacerlo contra los deudores solidarios y no solamente contra el contribuyente ante el pedido del fisco.

También en este apartado 12) se incorpora una duplicación del plazo para que la Dirección General Impositiva inicie el juicio de ejecución fiscal, ya que se habla de un lapso de 300 días cuando el vigente es de 150. En el Senado se sostuvo que los 300 días constituirían un plazo demasiado amplio, pero hay que recordar que el artículo 14 de la ley 11.683 determina que los días deben considerarse como hábiles administrativos, de manera que en ningún caso se hace referencia a días corridos; nuestra propuesta consiste en considerar 300 días hábiles judiciales. Es cierto que hay una prolongación notoria de ese plazo, pero es al efecto de impedir que el mecanismo altamente burocrático y concentrado que debe aplicar la DGI al iniciar determinados juicios haga decaer su derecho y

torne imposible la recuperación de acreencias fiscales. Esta cuestión puede ser discutible, pero no según el enfoque que se ha hecho en el Senado, pues allí se nos hace aparecer como que estamos transformando una norma de días corridos en hábiles.

Finalmente, el Senado propone suprimir el apartado 15) del artículo 34, que incluye algunas facultades de verificación de la DGI limitadas al aspecto impositivo en los regímenes de promoción industrial. En este aspecto hemos incorporado un plazo para que la DGI quede habilitada para ejercer procedimientos en los supuestos en que haya infracciones que, a pesar de haber sido comunicadas a la autoridad de aplicación, no fueran consideradas por ésta. Este hecho en muchos casos ha impedido proceder al ejercicio de las acciones legales que le corresponden indelegablemente al fisco.

Se ha establecido además un mecanismo de caducidad de los beneficios impositivos acordados, en caso de incumplimiento grave de las cláusulas legales o contractuales de las cuales dependen aquéllos.

Se ha incorporado la exigencia de intimar simultáneamente a los inversionistas para evitar lo que estaba sucediendo: que mientras se sustancia la causa con respecto a la empresa caducan las acciones con respecto a los inversionistas.

Por último, se ha incorporado un párrafo que se refiere a la facultad de proceder de la Dirección aun cuando subsista, como en general ocurre, el acto administrativo de la autoridad de aplicación. Creemos que es mucho más adecuado el régimen que estamos proponiendo y el mantenimiento de la redacción que adoptó originariamente la Cámara de Diputados.

Concretando la formulación que hemos anticipado, vamos a sostener como despacho a la finalización de la conferencia, que se insista en la sanción originaria de esta Cámara.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por San Juan.

Sr. Martínez (L. A.). — Señor presidente: la exposición del señor diputado preopinante me va a obligar a entrar en alguna consideración técnica que me parecía superflua a esta altura de los acontecimientos porque tenía entendido que la cuestión técnica estaba superada y que simplemente íbamos a hacer una discusión de tipo político, de principios, como dijo en un pasaje el señor diputado.

Creo que este asunto arranca en la intencionalidad de dar transparencia a un sistema de promoción industrial, tarea cuya realización nosotros justificábamos en alguna medida. La

transparencia del sistema sin duda pasa por entender que había que encontrar algún mecanismo mediante el cual se cuantificara el costo de la promoción industrial, lo cual de ningún modo altera el principio de la promoción industrial que es sin duda promover.

Aquí es donde nos encontramos con la primera contradicción, porque esta intencionalidad de transparencia sin duda apunta a acoger y ahogar la promoción industrial. Esto es concretar algo que ya anunciamos en la discusión de los anteriores proyectos. Cuando tratamos el proyecto de ley del señor diputado Socchi dijimos que el propósito de hacer extensiva la promoción a todo un perfil industrial en el país ha ido quedando en el camino de las intenciones y lo único consolidado es el sendero para coartar este principio de promoción.

Vamos a ver por qué es el campo de coartar: se induce del mensaje del Poder Ejecutivo la confusión de que este régimen implica una promoción para la empresa, de que ésta es una promoción individual, y de ningún modo se definen el verdadero sentido de la promoción, que apunta a la producción y al desarrollo. Tanto es así que se sostiene el principio de que la cuantificación del beneficio fiscal debe atenerse a una fórmula ideal, que es la que fue tomada en el proyecto promovido, es decir, una estimación en el tiempo de lo que podría haber llegado a ser el punto de partida de la producción. Y hoy se pretende consolidar ese punto de partida sin tener en cuenta el principio de la producción.

No se tiene en cuenta este principio porque se hace tabla rasa o de la consideración de la cuantificación del bono en función de un costo fiscal teórico calculado sobre un mínimo de producción; además, jamás se tuvo en cuenta que se podía producir un incremento o una disminución en relación al desarrollo, el esfuerzo, la demanda; en definitiva, el elemental principio de producción.

Nosotros no encontramos una justificación a la aseveración de que se pretende dar transparencia a este beneficio fiscal solamente a partir del hecho de consolidar la desigualdad y de premiar en todo caso a quien no produce, castigando a quien produce. Por eso, a nuestro juicio, la fórmula sostenida en el Senado —establecer el monto de la cuantificación del bono en función a la capacidad máxima autorizada en el proyecto— es y seguirá siendo el mejor modo de hacer cierto el principio de la promoción. Tal principio no pasa por considerar un beneficio a una empresa, sino por ponderar el desarrollo como fundamento elemental de este esfuerzo

que sin duda realiza todo el país para consolidar estos nuevos polos de desarrollo.

También se dijo en la exposición anterior que estas enmiendas introducidas por el Honorable Senado implican el otorgamiento de simples facultades al Poder Ejecutivo nacional para dictar la reglamentación cuando esto es lo que precisamente no quiere el bloque oficialista. Realmente me sorprendió escuchar tal afirmación, pues analizando la conducta del Poder Ejecutivo nacional durante estos años se observa que no se corresponde con la expresión mencionada.

A nadie escapa que no se cumplieron las leyes sancionadas por este Parlamento que establecen ciertos imperativos que debían ser cumplidos por el Poder Ejecutivo nacional, los que de todos modos aquél continuó manejando por vía de decretos. Por ejemplo, recuerdo cuando sancionamos una norma por la que se concedían beneficios a los jubilados por medio del otorgamiento de mayores recursos al Poder Ejecutivo nacional: en los hechos tal actitud no ha sido correspondida. Por ese motivo me sorprende este nuevo concepto que introduce el bloque radical en el sentido de que no apoya la sanción de normas que deleguen facultades en el Poder Ejecutivo nacional.

Sinceramente, entiendo que en definitiva lo que no se quiere es aceptar un mecanismo que garantice la intencionalidad y transparencia del bono de promoción industrial, sino que simple, lisa y llanamente se pretende, como lo señalé al principio, cumplir con un programa que todos sabemos de dónde viene impuesto, "hacer bien los deberes" y acreditar que se han hecho las cosas lo mejor posible, aunque sea en desmedro del crecimiento y desarrollo de nuestro país.

Yo me resisto a aceptar que esto sea sólo para proteger el beneficio de cuatro provincias. Lo que aquí no se expresa es que esta actitud de cuantificar el bono con los mecanismos técnicos que se han expuesto también afecta al criterio de promoción industrial sectorial, y no únicamente a las provincias de San Juan, La Rioja, Catamarca y San Luis, pues todos los regímenes de este tipo que existen en el país se verán afectados.

He escuchado que se están poniendo en marcha los mecanismos para armar realmente un perfil industrial y de desarrollo; con esos fines se estaba trabajando, para llegar a concretar una eventual ley de "mapa industrial" del país.

Mi inquietud es si en ese mapa íbamos a poder incluir algún otro criterio que no fuera el que se ha sostenido hasta ahora, pues a pesar de que el señor diputado preopinante haya preten-

dido descalificarlo al referirse a expresiones verdidas en el Honorable Senado por un senador de su propio partido, en este proyecto de ley del Poder Ejecutivo sigue vigente —y cuenta con el sostén de la bancada mayoritaria— el concepto de no cambiar el esquema y el dibujo de un país centralista que sigue siendo manejado desde el puerto. Es decir, el criterio de no querer desequilibrar para poder equilibrar.

Me pregunto de qué manera se seguirán justificando y sosteniendo los escasos beneficios alcanzados en el interior del país con una política que otorga igualdad de posibilidades a las empresas que históricamente han restado sus esfuerzos y no han aportado capitales de riesgo para contribuir a ese desarrollo de nuestro interior porque era mucho más fácil invertirlos donde existe superpoblación y oferta de mano de obra barata: al lado del puerto.

Estos criterios siguen vigentes en la decisión de no aceptar las modificaciones introducidas al proyecto por el Honorable Senado.

Deseo concluir mi exposición diciendo que no son esas modificaciones las causantes del fraude al sistema y al Parlamento; el fraude lo producen, casualmente, los principios sostenidos por aquellos que a lo largo de estos años han provocado la descalificación y la desnutrición de este régimen de promoción industrial, el único que en alguna medida llegó a paliar la ausencia absoluta de políticas en materia industrial y de desarrollo por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Creo que esta Cámara de Diputados llevará sobre sus espaldas no sólo la responsabilidad de haber cercenado las posibilidades de desarrollo armónico del país sino del despojo a las provincias y a sus empresas, del cual en definitiva somos víctimas todos los argentinos que hemos tenido la desgracia de nacer mucho más alejados del puerto que otros. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: el proyecto en análisis invita a un debate de carácter doctrinario, filosófico, jurídico y económico, que alcance a las cuestiones fiscales y de procedimiento, es decir, a un debate político.

Evidentemente, no hay tiempo para ello y sería en vano que el diputado que habla intentara describir las connotaciones que rodean a esta sesión especial para explicar por qué esta noche la Cámara no puede debatir con la intensidad y la profundidad que debiera las intrincadas cuestiones que se plantean en torno a la sanción del proyecto. Al respecto, creo que todos los señores diputados estarán de acuerdo en que

ni siquiera existiría la paciencia necesaria para afrontar un debate de tal naturaleza.

Siento mucho respeto y consideración por la actuación del señor diputado por Mendoza, quien siempre brinda a la Cámara exposiciones ilustradas, pero me parece que él ha querido en un breve informe explicar las razones por las cuales esta Cámara debe insistir en su sanción.

Sin embargo, hay un detalle, nada más que un detalle, a subrayar. Cuando él explicó, refiriéndose a la ejecución fiscal, que el régimen vigente autoriza la excepción de pago y de espera documentada no pudo convencer a esta Cámara de que una ley a renglón seguido dijera que no se admitirán esas mismas excepciones, que son las mencionadas en el artículo 605 del Código de Procedimientos.

Nada más que ese detalle nos demuestra la forma en que estamos legislando. ¿Cómo se van a interpretar en el futuro los derechos que esta ley acuerda o niega, con esa técnica legislativa deficiente que, por un lado, según el señor diputado por Mendoza, autoriza dichas excepciones y, por el otro, las niega? No tengo dudas de que éstas serán interpretaciones que después quedarán libradas a la discrecionalidad del poder administrador.

Quando se debatió la ley de promoción industrial hice observaciones sobre todo a los artículos 1º y 56, y mantuve un amable debate en este recinto y fuera de él con el señor diputado Socchi. Sostuve que no era posible establecer un régimen legal que por un lado impusiera su vigencia en forma inmediata y por el otro quedara supeditado a la sanción de otros decretos y leyes para los cuales se fijaban distintos plazos.

Dije que esto no era posible y que había que legislar mediante una ley y no a través de un sistema, porque el sistema condenaba a la ley a una vigencia de un modo singular. No se sabía cuáles eran los derechos en expectativa antes de que se sancionaran los decretos previstos en el artículo 56, y quizás tampoco se sabía con certeza cuál sería el efecto de estos decretos.

Tal vez el señor diputado Socchi tenía alguna razón en materia de técnica legislativa, porque el trabajo era elaborado y reflexivo y en él había tenido el señor diputado amplia participación.

Pero yo tenía razón en cuanto a las que son nuestras costumbres, sobre lo que iba a pasar, cuando manifesté en nombre de mi bloque que antes de que vencieran los plazos dentro de los cuales esos decretos debían dictarse algo iba a ocurrir. Alguna urgencia de la Administración iba a perturbar el sereno cumplimiento o la serena vigencia de esa ley.

Lamentablemente, esta concepción fue acertada, porque antes de que se dictaran estos decretos que iban a conformar el sistema el Congreso tuvo que sancionar con gran urgencia y precipitación, como siempre lo requiere el poder administrador, esta ley que ahora vuelve con la revisión del Senado.

El análisis de las cuestiones explicadas por el señor diputado por Mendoza no resulta convincente a nuestro criterio.

Es cierto lo que el señor diputado oficialista ha dicho en cuanto a que el Senado ha introducido algunos principios generales y es cierto también que se ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una reglamentación en el plazo de 150 días. Ya veremos lo que se desprenderá en el futuro de esta facultad y apreciaremos el contenido de ese decreto reglamentario, que seguramente tendrá otras connotaciones y estará sujeto a diversas contingencias que se presentarán, siempre llevadas por la misma urgencia: la que hoy impide a esta Cámara desarrollar un debate esclarecedor sobre estas cuestiones.

Todos esos defectos conlleva la sanción del Senado.

Nosotros, que opusimos reparos a la ley de promoción industrial, a los beneficios que se acuerdan en virtud de estos sistemas, a la técnica empleada y a esa forma de legislar, advertimos que no es posible alterar ahora la certeza y seguridad de los derechos que se acordaron en virtud de las leyes dictadas.

Nuestro bloque siempre ha reclamado reglas ciertas y claras, teniendo en cuenta las expectativas que las normas jurídicas que se dictan crean en los ciudadanos.

No podemos aceptar esas idas y venidas, esas marchas y contramarchas, siempre signadas por la urgencia antes señalada, que generan confusión y complicaciones en una intrincada forma de acordar o negar derechos.

Entendemos que la reforma introducida por el Honorable Senado tiende a limitar los excesos, a hacer menos costosos estos vaivenes y a procurar un menor daño ocasionado por los cambios y contingencias a los que siempre se somete desde el Poder Ejecutivo a estas Cámaras.

Por estas razones, y en homenaje a la brevedad que se ha solicitado, sin ser defensores de estos sistemas vamos a votar en contra de nuestra sanción. En definitiva, vamos a oponernos a la insistencia en la sanción de esta Cámara y daremos nuestro voto favorable para

que se aprueben las modificaciones que ha introducido el Honorable Senado. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por San Juan.

Sr. Manrique. — Señor presidente: en homenaje a la brevedad, simplemente quiero adelantar el sentido del voto de la bancada del Partido Intransigente. Votaremos por el rechazo de la iniciativa originaria generada en esta Cámara y apoyaremos las modificaciones que introdujo el Honorable Senado, sobre todo aquellas referidas al título sobre el bono de crédito fiscal para promoción industrial.

Creemos que se ha discutido mucho sobre la promoción industrial en la Argentina. En oportunidad del tratamiento en general de este proyecto dijimos que no nos gustaba porque no es sólo un plexo normativo único, sino que encierra en su seno una serie de cuestiones absolutamente distintas e inconexas que se articulan solamente detrás de alguna visión generada desde la Secretaría de Hacienda de la Nación.

En aquel momento manifestamos nuestro apoyo a la implementación del bono de saneamiento de las finanzas provinciales en un gesto de solidaridad para con los gobiernos de provincia, aunque entendimos que el sentido de la norma debía apuntar a una compensación de las deudas de la Nación con las provincias, y explicamos el porqué de este pensamiento.

No opusimos a los demás títulos. Si existe una cuestión nodal en este proyecto, ella es precisamente la reforma impositiva. En este sentido, se intentó en el país el diseño de una reforma sustancial e importante, a la vez que regresiva —reduciéndose las alícuotas de los impuestos directos—, sin que el Congreso hubiera tenido tiempo de analizar de qué manera dicha reforma sería enmarcada dentro de programas de crecimiento y de desarrollo, y sin haberse preguntado hacia dónde se orientarían esos fondos que en menor medida recaudarían la Dirección General Impositiva. ¿Sería acaso una dirección distinta a la de la renta financiera, único camino por donde se recicla el capital en la Argentina de hoy?

También señalamos que, más allá de los sueños de la Secretaría de Hacienda de terminar con la promoción industrial, y sobre todo con los regímenes promocionales de aquellas provincias beneficiadas con el Acta de Reparación Histórica, se utilizaba justamente la promoción como una de las variables de ajuste para compensar la merma originada en la menor recau-

dación de los impuestos directos. Esto es lo que ahora estamos verificando.

Entonces, no argumentemos aquí un problema de transparencia, pues los regímenes de promoción son altamente transparentes y, en última instancia, la culpa no la tienen éstos sino el ente recaudador que debe establecer los mecanismos de transparencia. Por ello insistimos en que el verdadero sentido de la norma es el de compensar la menor recaudación de los impuestos directos con la eliminación de los regímenes de promoción industrial. Pero nuestra oposición no obedeció solamente a este hecho.

Este Congreso dedicó cuatro años de su vida parlamentaria a imaginar un proyecto de ley —al que en su momento también nos opusimos por considerar que su sanción implicaba el cercenamiento de derechos de provincias—, que sería considerado como de transición entre los mecanismos del Acta de Reparación Histórica y la definitiva ley de promoción industrial. Pero a tres meses vista de esa sanción, no ha habido argumento válido alguno tendiente a desandar todo el camino recorrido, inaugurando uno nuevo, pues se insistió en la idea de finiquitar o colocar en el abismo a los regímenes de promoción industrial, aquellos que en el postergado interior del país salieron de la mano del Acta de Reparación Histórica.

Las modificaciones introducidas por el Honorable Senado a este proyecto de ley vienen a conferir a esos regímenes la transparencia que desea el señor diputado Baglini. Por otro lado, se habla acerca de los bonos, de las desgravaciones o de las exenciones directas, pero lo cierto es que aquí deben respetarse los derechos adquiridos. Al respecto, días pasados recordé una vieja norma, no del derecho administrativo sino del derecho del trabajo, que intentó recortar una serie de atribuciones a las partes intervinientes en la discusión laboral y mereció por ello la condena unánime no sólo de la sociedad sino también de los más altos tribunales.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Jorge Reinaldo Vanossi.

Sr. Manrique. — Finalmente, cabe destacar que si bien hemos dejado constancia de que ésta es una norma que no nos agrada, como legislador de una provincia como San Juan quiero decir que se la ha omitido expresamente —quizá de la mano de un acuerdo político, como se nos dijo en la Comisión de Presupuesto y Hacienda— de los beneficios del impuesto previsto para atender las consecuencias de inun-

daciones y sismos. ¿Qué duda cabe acerca de que mi provincia es la zona sísmica por excelencia del país?

Sabiendo que éste es un proyecto de ley que no nos gusta porque confiere a las provincias un bono para su saneamiento financiero pero no reconoce la deuda que la Nación mantiene con ellas, y teniendo en claro que de alguna manera estamos reconociendo una reforma impositiva regresiva, no suficientemente discutida por el Parlamento y no inserta en un programa de crecimiento y desarrollo, pero que es la **menos perjudicial**, debo señalar que entre la sanción del Senado y la de Diputados nos inclinamos por la primera, porque entendemos que con ella se verán más beneficiadas las provincias y porque interpretamos que el pequeño hito que se empezó a colocar en algunos distritos del interior de la mano del régimen de promoción industrial puede ser efectivamente vigorizado y llevado adelante siempre y cuando exista en el país —así lo deseamos— en un tiempo cercano un programa de crecimiento y desarrollo donde la democracia con justicia social sea una realidad.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Auyero. — Señor presidente: nuestra banca mantendrá la postura asumida en ocasión del debate realizado la semana anterior con relación a esta misma cuestión.

Expresamos en aquella oportunidad que por solidaridad votaríamos por la afirmativa respecto de la creación del bono de saneamiento financiero provincial y del bono federal, pero que nos oponíamos a la modificación tributaria que se pretendía introducir por ser regresiva, remitiéndome en este sentido a los argumentos expuestos por el señor diputado Manrique.

Con relación al tema que estamos discutiendo, el bono de crédito fiscal para la promoción fabril, consideramos que compromete la ley de promoción industrial que habíamos acompañado con nuestro voto en general, pero que objetamos en cuanto a la falta de una definición vinculada al perfil industrial, debate que debía encararse a fondo y con relación al cual no nos vamos a resignar a votar iniciativas que resulten males menores o que estén basadas en razones de apuro.

Dijimos que el bono de saneamiento financiero provincial y el bono federal tenían una urgencia que se fundaba en la solidaridad que se había acordado entre la Nación y las provincias y que no íbamos a votar nunca más una legislación tributaria regresiva. En cuanto a este

punto vinculado al crédito fiscal para la promoción industrial, por primera vez desde que este bloque ha tenido representación en la Honorable Cámara, en 1983, anunciamos nuestra abstención.

Con todo respeto y sabiendo cuánto nos cuesta esta postura, reiteramos que volveremos a abstenernos. No hay forma de que nuestro bloque fije una posición con relación a este debate tan delicado, donde hay criterios tan encontrados y donde no hemos tenido posibilidad de recurrir a una adecuada información en las comisiones que estudiaron el asunto, ya que sólo se nos han hecho llegar observaciones parciales formuladas desde distintos sectores, pero no hemos podido participar en las múltiples conversaciones que los bloques mayoritarios han realizado, todo lo cual nos impide arribar a una conclusión seria que fundamente nuestra actitud en este sentido.

La ideología de nuestro voto se centra en que no hemos de votar nunca más propuestas en orden a la promoción industrial que tengan un carácter exclusivamente fiscalista.

En la oportunidad anterior sostuve que muchos de los argumentos expuestos por el señor diputado Baglini eran convincentes, pero también afirmé que las explicaciones vertidas por el señor diputado Matzkin —objetando las del señor diputado Baglini— también eran conducentes. Ahora el señor diputado Luis Martínez ha introducido una variante. De cualquier manera, la cuestión es que no se puede votar a favor o en contra sólo un aspecto de la promoción industrial, como es el fiscal, pues para nuestro bloque el tema central lo constituye la orientación del perfil industrial que queremos para nuestro país. No se trata de desgravar sólo para alentar producciones en un determinado Estado provincial, sino de determinar qué es lo que queremos producir y para qué modelo de país.

En consecuencia, de acuerdo con la posición asumida la semana anterior, nuestro bloque volverá a abstenerse de votar este capítulo.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Muttis. — Señor presidente: en ocasión del tratamiento del proyecto de ley de promoción industrial, el bloque Demócrata Progresista señaló las profundas diferencias que lo llevaban a votar negativamente.

Hace pocos días, cuando tratamos las modificaciones a ese régimen, sostuvimos que a partir de ellas se abriría una inagotable fuente de conflictos, provocándose el desconcierto y el desaliento en los inversores.

No veo cómo cambiándose las reglas del juego pueden alentarse las inversiones que el país está necesitando. Por consiguiente, adelanto nuestro voto negativo al tema en cuestión.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Zaffore. — Señor presidente: quiero recordar que el bloque al que pertenezco votó la semana pasada en contra de este proyecto, no sólo por las restricciones que impone a los regímenes de promoción industrial sino por el contexto general en que se enmarca y por la reforma impositiva regresiva que él incluye.

Estamos tratando de ver si aceptamos las modificaciones introducidas por el Honorable Senado. Votaré en favor de esas modificaciones, pues de lo contrario estaría apoyando la insistencia en una norma a la que me he opuesto.

La sanción del Senado —defectuosa, como toda aquélla que debe emparchar un texto ya elaborado— busca que no se cambien las reglas de juego en materia de promoción industrial, trata de disminuir el fiscalismo del proyecto y de eliminar su sesgo antiindustrialista. Habrá oportunidad de volver al fondo de la cuestión en materia de promoción industrial —como lo hicimos cuando se trató el proyecto de ley respectivo— cuando se considere la segunda iniciativa referida a este tema, que debe establecer las distintas intensidades de la promoción industrial. Pero hasta que ese debate se produzca las modificaciones propuestas por el Senado serán positivas y mejorarán lo malo que pudo haber tenido el proyecto original. Además, como no queremos que se castigue a los pocos que han invertido en el país, ni que sigan disminuyendo las fuentes de trabajo en las sufridas provincias argentinas, vamos a apoyar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Lázara. — Señor presidente: comparto la idea de que este debate debe ser breve, pero debo señalar a la Honorable Cámara que en la oportunidad en que se discutió este proyecto tuvimos suficientes dudas sobre los términos que en él se establecían y que incorporaban una cantidad de elementos tendientes a concurrir en auxilio de las provincias.

Debo confesar también que ni los argumentos vertidos en esa oportunidad ni los expuestos en el Honorable Senado para introducir las modificaciones que ahora se encuentran a consideración de esta Cámara han resuelto ninguno de los problemas que teníamos; por el contrario, han contribuido a complicarlos.

Debo también resaltar un hecho que he advertido con claridad en el debate, cual es que una vez más se está replanteando el tema de la promoción industrial y de una política general en esa materia. Este aspecto ha sido largamente debatido en esta Cámara y cada sector ha expuesto su opinión, esgrimiendo argumentaciones a las que me remito porque figuran en los Diarios de Sesiones, y en base a las cuales nosotros fundamentamos nuestro voto favorable al proyecto presentado por el señor diputado Socchi.

Las modificaciones introducidas por el Honorable Senado apuntan al corazón mismo de esa ley de promoción industrial y, en todo caso, permiten reeditar el tema pero no resolverlo, ya que ello no ocurrirá por el simple hecho de incorporar uno o dos artículos, sino que exige la fijación de una política que continúe los lineamientos y la orientación general del debate dado oportunamente en esta Cámara en ocasión de sancionarse la mencionada ley.

El hecho de aceptar las modificaciones introducidas por el Senado se contraponen como la noche al día con los temas que oportunamente fueron discutidos por esta Cámara.

Es indudable que en el país debe haber certeza en cuanto a las normas de procedimiento, a las reglas de juego y a la legislación. Por lo tanto, el hecho de avanzar por vía de la introducción de modificaciones —sean éstas coyunturales o no— en una política de fondo, sin dar los elementos que ésta requiere, no constituye siquiera una buena solución.

El sistema de promoción industrial tiene activos, eficientes e inteligentes defensores, quienes con claridad han expuesto su pensamiento en esta Cámara. También hay quienes lo cuestionan con argumentos sólidos que no se refieren a su orientación o a los objetivos que pudo haber tenido, sino a la forma, metodología y estructura de su aplicación. Por lo tanto, esta cuestión no se resuelve mediante la incorporación de cuatro artículos; ella no parece ser la metodología más práctica para solucionar el problema.

Por las razones expuestas y por la necesidad de guardar coherencia con la actitud asumida por esta Cámara con respecto al tema de promoción industrial, el sector que represento va a insistir en nuestra sanción.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Catamarca.

Sr. Avalos. — Señor presidente: expreso la coherencia de un pensamiento y de un sentimiento por el hecho de provenir de una provincia que ha sido marginada, postergada y empobrecida, como es la de Catamarca.

Pertenezco al Movimiento Popular Catamarqueño y en el momento en que se debatió el proyecto de ley de promoción industrial sostuvimos que se trataba de una iniciativa que iba a retrotraer nuestras provincias a una situación de postergación y empobrecimiento. En aquella oportunidad recordábamos que seguimos manteniendo una estructura virreinal en nuestro país; también sostuvimos que en un primer momento habíamos sido una colonia y que ahora continuábamos siéndolo en función de que dentro de esa estructura se había desvirtuado el proyecto federal que nació con la Constitución de 1853. Por ello, votamos en forma negativa el proyecto de ley de promoción industrial.

La semana pasada, cuando se trataba de establecer modificaciones a ese régimen, también votamos en contra porque considerábamos que se iba a postergar nuevamente a nuestra provincia, se iba a generar una nueva emigración de nuestros jóvenes y se iban a limitar las fuentes de trabajo que se habían creado como consecuencia de la puesta en vigencia del Acta de Reparación Histórica para Catamarca, San Luis, La Rioja y San Juan, con la que se pretendía devolver a esas provincias lo que históricamente se les había quitado.

De nuestra provincia emigraban los jóvenes en busca de mejores horizontes; gracias al Acta de Reparación Histórica hubo radicaciones industriales que no digo que hayan detenido la emigración, pero sí han creado fuentes de trabajo que posibilitaron que aproximadamente cinco mil jóvenes estén ocupados en las industrias que se han instalado.

Las modificaciones introducidas por el Honorable Senado al proyecto que le fuera enviado en revisión nos permiten visualizar para nuestra provincia un futuro mejor. Por ello el Movimiento Popular Catamarqueño adelanta su voto favorable a la aceptación de las modificaciones introducidas al proyecto de ley por la Cámara alta.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por San Juan.

Sr. Sancassini. — Señor presidente: en aras de abreviar mi exposición adelanto que el bloque ha de ratificar las modificaciones propuestas por el Senado de la Nación al proyecto de ley que le fuera enviado en revisión.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Estévez Boero. — Señor presidente: evidentemente, existe una serie de intereses que se defienden en esta oportunidad desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, deseo aclarar nuestra posición absolutamente contraria al espíritu y a las disposiciones del nuevo ordenamiento fiscal, incluidos en la sanción anterior de esta Honorable Cámara, cuestión que no ha sido modificada por el Honorable Senado.

Se me ocurre que es muy difícil establecer un nuevo régimen de promoción industrial mientras no exista un proyecto global para el país. Se pueden remediar algunos desniveles, pero creo que la promoción industrial está orientada a la creación de nuevas industrias y no a la traslación de las preexistentes en nuestro país, hecho que concretamente ha producido graves daños irreparables a miles de trabajadores y de familias de la provincia de Santa Fe. Allí la legislación industrial tuvo un criterio de concreción vinculado al más crudo sistema capitalista.

En tal aplicación se ha perseguido —y se ha logrado— romper los grandes conglomerados proletarios para debilitar la defensa de los trabajadores y dividir las grandes empresas en otras pequeñas que se amparan en un régimen de promoción que en realidad se ha transformado en uno de traslación.

Es cierto lo que dicen algunos representantes de las provincias beneficiadas por el régimen, en el sentido de que ahora hay menos jóvenes que se van de las mismas. Esto es muy loable, pero también es cierto que mientras no instituyamos un régimen con criterio nacional se seguirán yendo miles de jóvenes del país y estas meras recomposiciones internas no llegarán a solucionar el problema.

Por estas razones vamos a apoyar, con todos los reparos expuestos, el mantenimiento del pronunciamiento original de este honorable cuerpo. Creemos que el mismo consagra un sistema más equitativo y que por otra parte perjudica menos a los trabajadores, a sus familias y a mi provincia.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

Sr. Rosso. — Señor presidente: en nombre del Movimiento Popular Neuquino adherimos a una posición que ya sustentáramos en este recinto y que concuerda con la sostenida en el Honorable Senado; en otras palabras vamos a ratificar y avalar la sanción de la Cámara alta. Lo hacemos fundamentalmente por entender que no se nos ha garantizado la protección de intereses que conciernen a la Patagonia y que están amparados por los decretos 2.332 y 2.333 del año 1983, reglamentarios de la ley 21.608.

A fuer de ser sinceros, entendemos también que las palabras del señor diputado Baglini, en

todo momento didácticas y exactas, nos han introducido una legítima duda. Hemos querido hacer un esfuerzo para poder compartir este entendimiento con el señor diputado Baglini, al que respetamos y apreciamos, pero también queremos decirle que en esta eventualidad y ante la perentoriedad de dictar una norma, preferimos aferrarnos a las modificaciones dispuestas por el Honorable Senado. Si oportunamente se establecen las modificaciones que el señor diputado Baglini anunció para el área patagónica, seguramente lo acompañaremos.

Lamentamos que en todo este procedimiento haya habido un debate consensuado solamente entre los dos sectores mayoritarios y que los bloques de escaso número no hayan podido tener intervención. Esta desprolijidad en el tratamiento de la norma nos lleva a que resguardegamos los intereses de la provincia del Neuquén. Reitero entonces la posición del Movimiento Popular Neuquino en el sentido de que se acepten las modificaciones introducidas por el Honorable Senado de la Nación.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Matzkin. — Señor presidente: tenemos nuevamente en consideración este llamado proyecto de ley ómnibus, que además parece un proyecto calesita en razón de que ha vuelto del Senado y nuevamente retornará a esa Cámara. No sabemos cuándo será sancionado en definitiva.

El tema que ocupará prácticamente toda nuestra exposición se refiere al título II, que es por otra parte el que ha acarreado la mayor parte de las discrepancias, no sólo entre las bancadas sino en algunos casos entre miembros de un mismo sector. Se trata de la cuestión de los bonos de promoción industrial. Ya en la discusión previa en este recinto manifestamos un punto de vista distinto al sustentado en su sanción por esta Cámara y anticipamos algunos de los conceptos centrales que posteriormente el Honorable Senado introdujo como modificaciones que tenemos ahora en consideración.

Al respecto estimo que es conveniente precisar algunos aspectos. Uno de ellos es el de que coincidimos con la necesidad de emitir algún instrumento —que estamos de acuerdo en denominar bono— de determinadas características y objetivos. Quizá la óptica de los bloques no sea la misma, pero por lo menos concordamos en el título. Se trata de crear un instrumento que permita cuantificar, medir, dimensionar de alguna manera la promoción industrial

que ya ha sido establecida, y que la República necesita saber a cuánto asciende.

Esa propuesta es coincidente con la sanción del Honorable Senado. Los peronistas queremos bonos; ese no es el punto conflictivo. Pero los bonos deben tener determinadas características y modalidades. A nuestro juicio, ellas tienen que ser exactamente las propias de los regímenes de promoción industrial que contemplan.

Sin embargo, hay un punto en el que surgen diferencias notables. Nosotros proponemos algo que hacemos con mucha habitualidad: facilitar, otorgar, delegar en el Poder Ejecutivo nacional la reglamentación del sistema. Para ello marcamos algunas pautas que pensamos son las estrictas y necesarias, pues establecen un marco del cual el Poder Ejecutivo no debería salirse al reglamentar la norma. Fijamos un contexto similar al que siempre nos determina el Fondo Monetario Internacional en la discusión de los proyectos de ley de presupuesto. Ese organismo marca el contexto, y dentro de él nosotros nos "divertimos" asignando a los diferentes sectores —defensa, educación, etcétera—, pero por supuesto sin salirnos de sus límites.

Por medio de estas modificaciones nosotros le dispondríamos un marco al Poder Ejecutivo nacional, algo sobre lo que conoce bastante. ¿Cuál es el contexto que le estaríamos fijando? Un elemental principio de legalidad cual es el de no modificar los derechos adquiridos. No soy abogado, pero tengo entendido que en derecho constituye un principio elemental no modificar ni agraviar los derechos adquiridos.

Asimismo deseamos que se mantenga claramente la autoridad de aplicación que corresponda en cada caso. Es decir, si hay un régimen cuya autoridad de aplicación es la provincia, que ésta siga siéndolo con total intensidad; y en aquellos otros regímenes en que la autoridad de aplicación es la Nación, que ésta continúe siéndolo.

Cabría preguntar por qué razón este Poder Ejecutivo nacional, que se ha caracterizado por pedir que cada vez se le deleguen más funciones y al que se lo conoce con el nombre de "gobierno del decretazo" —recordemos que hasta cambió la moneda por decreto—, ahora se niega a aceptar más delegaciones de facultades. ¿Cómo se entiende esto, señores diputados? ¿Cuál es la coherencia con toda esa trayectoria?

Por supuesto, tales interrogantes tienen una respuesta. Debemos reconocer con bastante honestidad que la explicación fue dada aquí por un altísimo funcionario del Ministerio de Economía, en dependencias del Congreso de la Nación. Ese funcionario expresó que no podían aceptar un régimen de este tipo porque se sen-

tían débiles desde el punto de vista jurídico, o sea que no tienen la suficiente fuerza como para poder imponer mediante decretos algunas cuestiones de su interés.

La pregunta básica sería si se pretende o no modificar los derechos adquiridos en virtud de los regímenes anteriores. Si este tema estuviera suficientemente en claro —en nuestra opinión no lo está— no habría ninguna dificultad en aceptar un régimen como el que proponemos. Pero si por el contrario las cosas son como pensamos, se explica la insistencia por mantener la sanción original de esta Cámara y que todo se haga por ley y nada por decreto, porque el basamento jurídico de este último instrumento es muy débil. Creo que ésta es una de las cuestiones centrales que deben expresarse con total y absoluta claridad.

Me pregunto por qué razón se pretende sancionar un régimen de esta naturaleza. Nuestra bancada duda mucho de que el mismo produzca realmente un efecto fiscal rápido como algunos afirman, sobre todo conociendo a la actual administración fiscal. A pesar de que hemos votado cuantas peticiones se nos han formulado para mejorarla y dotarla de los recursos necesarios para ser más eficientes y disminuir la evasión, creo que tras cinco años de gestión nadie puede afirmar que esas modificaciones tendrán realmente un efecto fiscal rápido —tal como se sostiene en forma muy apresurada con algunos cálculos vinculados al PBI— y que se recaudará más.

Por mi parte, vinculo esta cuestión más directamente a un hecho del que algunos señores diputados tuvimos oportunidad de ser testigos presenciales. Me refiero a la última reunión mantenida entre representantes de nuestro gobierno y autoridades del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Berlín. En ocasión de llevarse a cabo la última asamblea de ambos organismos nuestro ministro de Economía hizo entrega de un documento llamado carta de crecimiento, que es lo mismo que el memorándum de entendimiento pero bajo otro nombre. En ese documento —que es de carácter público y puede ser consultado por cualquiera— se expresa con suma claridad y sin lugar a dudas que una de las tareas inmediatas del gobierno será la de recortar toda la promoción fabril.

Esa terminología me resulta bastante curiosa; nosotros, por lo menos, no la utilizamos muy a menudo. Sin embargo, así figura desde hace varios meses en el documento citado. Ello demuestra que se trata de una decisión previa, vinculada a la concertación de políticas que ciertamente nada tienen que ver con nuestro deseo de cómo y dónde deben concertarse.

Por si esto todavía ofreciera algún tipo de dudas, me pregunto —porque confieso con toda honestidad que no encuentro una explicación razonable— cómo es posible que la actividad desarrollada en estos últimos tiempos en torno a la promoción industrial no haya originado ningún tipo de participación o de asesoramiento por parte del organismo que por ley debe actuar específicamente en la materia: la Secretaría de Industria de la Nación. Ni yo ni ninguno de los diputados de mi bloque hemos conocido opiniones públicas, ni siquiera subterráneas acerca de estos temas; directamente, no hemos sabido de ninguna opinión que haya emitido la Secretaría de Industria.

En el tema ha actuado solamente la Secretaría de Hacienda y ello es obvio, porque el proyecto tiene una finalidad exclusivamente fiscal: tratar de reducir el déficit fiscal. No tiene importancia saber si en este año el producto bruto interno llegará a caer entre un 5 y un 6 por ciento respecto al nivel del año anterior, o si la inversión per cápita es menor hoy que en 1975 y 1976.

Estos hechos parecen ser aleatorios y secundarios. Evidentemente, así lo son dentro de la concepción de una política económica en la cual la actividad productiva —como lo hemos demostrado en cuanta oportunidad hemos tenido— no ocupa un lugar destacado ni resulta prioritaria. Desde la óptica de esa concepción, tal actitud es coherente. Nosotros somos igualmente coherentes con nuestra actitud de votar en contra, en un intento de dar prioridad a la reactivación industrial, al pleno empleo y al crecimiento económico.

Obviamente, nuestros valores y objetivos son muy distintos a los que busca esta política y a los de “nosotros, los hombres del partido”, como diría el ministro Terragno, y a los de “nosotros, quienes defendemos los principios yrigoyenistas”, como diría el ministro Sourrouille. Yo me pregunto qué dirían realmente sobre estas cuestiones los viejos hombres del radicalismo, con quienes sobre estos asuntos tenemos opiniones mucho más próximas de lo que en principio nos puede llegar a parecer.

Pero lo cierto es que tenemos que ir tomando decisiones sobre este tipo de cuestiones. En el mes de mayo, es decir, no hace mucho tiempo, sancionamos la ley de promoción industrial y armamos todo un proyecto que debemos completar. Dio mucho trabajo, hubo muchas discusiones y disidencias, pero finalmente es uno de los muy escasos ejemplos que este Parlamento puede ofrecer acerca de cómo se puede coincidir cuando hay amplia participación y discu-

sión. Todo lo contrario ha ocurrido con este tema, donde se ha desvirtuado aquella situación. Obviamente, los objetivos son distintos y se busca otro tipo de finalidad. Aquí hay que cortar todo: la promoción industrial, la posibilidad de crecimiento, la de generar más trabajo. Hay que cortar la posibilidad de reactivación e incluso, algo que está de moda en estos momentos, hasta la luz es cortada.

Asimismo, cabe señalar lo que ha hecho el pueblo argentino frente a esta escalada de cortes: creo que el 6 de septiembre del año pasado ha hecho un “corte de manga” a estas actitudes del gobierno y otro tanto va a ocurrir el próximo 14 de mayo, porque este tipo de posturas y acciones no sirve ni favorece realmente el crecimiento, el desarrollo y la reactivación.

En nombre del bloque Justicialista anticipo que vamos a aceptar las enmiendas incorporar por el Honorable Senado de la Nación porque entendemos que de esa forma se logran mucho mejor los objetivos de clarificación y transparencia del sistema a la vez que se posibilita medir en qué forma incide la promoción fabril, fundamentalmente porque también está contemplada la posibilidad de que la Patagonia argentina sea excluida de este sistema.

Hemos escuchado en innumerables oportunidades al señor presidente de la Nación —y no es mi intención, lo puedo asegurar, hacer la defensa del señor presidente— señalando la importancia de esta región del país. Pero cabe destacar que no hay ningún tipo de coincidencia ni de coherencia entre las definiciones de fondo —como las expresadas en torno al sur y a la Patagonia, con el máximo ejemplo del traslado de la Capital y todos los demás proyectos así anunciados— con esta decisión de cortar evidentemente la posibilidad de excluir a esa región de todo este sistema, pues su costo fiscal es ínfimo. En este sentido desearía confirmar cuál es el costo fiscal de la exclusión de la Patagonia respecto del sistema: no existe, y es mucho más grave el costo político a pagar por la incoherencia entre el discurso y las acciones concretas.

También el Senado de la Nación ha aprobado un artículo vinculado con la exclusión de la Patagonia de este régimen.

Por estas razones, en nombre del bloque Justicialista reitero que vamos a aprobar las enmiendas que introdujera el Honorable Senado. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Armagnague. — Señor presidente: seré muy breve en el uso de la palabra, al solo efec-

to de ratificar lo expuesto por el señor diputado Baglini y rechazar la enmienda introducida por el Honorable Senado con respecto a los bonos de crédito fiscal para la promoción industrial.

En primer lugar, quiero recordar muy brevemente lo que dijimos en la sesión de mayo del corriente año en cuanto a que el actual régimen de promoción industrial suponía un retorno a la Constitución, la cual en el inciso 16 del artículo 67 establece, en relación con el progreso, la posibilidad de igualación entre todas las provincias para establecer de esta manera un sistema uniforme con el que se eviten precisamente las distorsiones que muchas veces han desfigurado el perfil industrial del país.

Por ello, estas enmiendas introducidas por la Cámara alta —especialmente en el artículo 11 *in fine*, donde se otorgan facultades al Poder Ejecutivo para proceder a la reglamentación preservando los derechos adquiridos y manteniendo la autoridad de aplicación— indudablemente presentan un contrasentido. Hace unos instantes el señor diputado preopinante por La Pampa señaló que era correcto establecer un sistema de delegación al Poder Ejecutivo, lo cual es contradictorio con el sistema de la Constitución Nacional.

No quiero ni pensar en cuando ellos lleguen al gobierno —sin duda, no lo lograrán— pues volverían al viejo sistema, a la antigua concepción de delegar todo —incluso los homenajes— en el Poder Ejecutivo nacional.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Juan Carlos Pugliese.

Sr. Armagnague. — Por ello, cuando advertimos esta noción de los derechos adquiridos, nos llama la atención el discurso del justicialismo, ya que tal adquisición de derechos proviene de una concepción liberal de la época de Savigny e indudablemente no tiene relación con la nueva concepción global del crecimiento económico tal como nosotros lo entendemos.

Reitero que vamos a insistir en la sanción originaria de esta Cámara porque entendemos que de esta forma preservamos el sistema constitucional y, fundamentalmente, establecemos una igualación para todas las provincias y un nuevo perfil industrial para el país.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Soria. — Señor presidente: hace pocos días, al tratarse en este recinto el proyecto de ley que nos ocupa, pedí en nombre de las provincias de la Patagonia la introducción de un nuevo artículo

al final del título II para que se exceptuara de tales disposiciones a los regímenes de promoción industrial establecidos en los decretos 2332 y 2333, reglamentarios de la ley 21.608, para las provincias patagónicas.

En esta propuesta nos acompañaron la totalidad de los integrantes del bloque Justicialista y algunos diputados nacionales del oficialismo que conviven con nosotros en la región patagónica. Por escasos 12 votos fue aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo.

Los diputados nacionales por las provincias patagónicas pensamos que cuando el proyecto fuera tratado por el Senado sufriría modificaciones, tal como efectivamente sucedió. Aquel artículo cuya introducción pretendíamos fue incluido por el Honorable Senado. Hoy concurrimos a este recinto esperanzados en encontrar racionalidad y coherencia en el pensamiento de los diputados del oficialismo, pero nuevamente nos vimos sorprendidos en nuestra ingenuidad con promesas pues nos dicen a los hombres de la Patagonia que debemos tener confianza.

Sr. Baglini. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Soria. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pugliese). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: informo al señor diputado que esta sorpresiva modificación ha sido votada en contra por todos los senadores justicialistas, en forma nominal.

Sr. Rodríguez (Jesús). — Todos, menos uno.

Sr. Soria. — No es cierto, pero no entraré a debatir esto con el señor diputado Baglini.

Sr. Rodríguez (Jesús). — Al señor diputado se le cae el argumento.

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Presidente (Pugliese). — La Presidencia ruega a los señores diputados no interrumpir al orador.

Continúa en uso de la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Soria. — Señor presidente: fuimos sorprendidos nuevamente con la promesa de que en las futuras leyes de promoción industrial se contemplarán los beneficios que venimos requiriendo para el desarrollo patagónico y su integración con el resto del país.

En este inmenso territorio nacional de aproximadamente 4 millones de kilómetros cuadrados convive apenas un millón de argentinos, a los

que deberíamos pagarles para que sigan haciendo patria. Y ese 3 por ciento de la población que se distribuye en el 66 por ciento de nuestro territorio nacional y cuya importancia incuestionable ha sido reconocida por todos los sectores políticos y sociales, está siendo defraudado. Me refiero a aquel sector que desarrolla su actividad en una región cuyo poder tenemos la obligación de fortalecer.

La política implementada por el gobierno en los últimos treinta años —que ha posibilitado el asentamiento de importantes núcleos urbanos— producirá una migración interna que nos debilitará aún más.

Hace aproximadamente una semana solicitamos de los diputados pertenecientes a otras provincias la misma comprensión que pusiéramos de manifiesto tres meses atrás al votar el proyecto de ley de promoción industrial. Pero no lo dijimos sólo nosotros sino también otros sectores sociales e incluso los aliados del gobierno. Por ejemplo, en una de las tantas solicitudes publicadas en estos días en los principales periódicos del país, el mayor aliado del plan primavera —la Unión Industrial— expresó: “Esta entidad sostiene la necesidad de la existencia de un sistema de promoción industrial que induzca la inversión privada en el marco de una política industrial que fije prioridades de orden regional y sectorial. Por ello considera como un hecho altamente negativo la suspensión de todos los sistemas de promoción industrial vigentes. Señala, además, que esta suspensión contraría las normas de transición previstas en la ley de promoción industrial 23.614 sancionada hace menos de tres meses luego de largos años de debate.”

Entonces, si lo decimos nosotros, si lo reconocen funcionarios del gobierno, si lo señalan sus aliados, si lo reclama el pueblo de la Patagonia, ¿qué esperamos para ser coherentes esta noche y aprobar lo que pretendimos la semana anterior, que además hoy es una realidad que ha sido contemplada por el Honorable Senado?

Por las razones expuestas, los diputados nacionales que representamos a la Patagonia apoyamos decididamente la modificación introducida por la Cámara alta.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Guidi. — Señor presidente: en nombre del Movimiento Popular Jujeño adelanto el voto favorable a las modificaciones introducidas en relación con este tema por el Honorable Senado al proyecto de ley en discusión, y sin abundar en argumentos que ya han sido vertidos en esta Cámara dejamos constancia de nuestra solidari-

dad con las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Juez Pérez. — Señor presidente: los provincianos siempre tenemos dudas y resquemores en materia de planes de promoción industrial y regulaciones económicas emanadas del gobierno central.

En este sentido, la provincia que represento es un testigo hábil acerca de estas cuestiones. Ya en la década del 60, bajo el gobierno del general Onganía, se cerraron en Tucumán once ingenios de los veintitantos que había. Desde entonces hasta el presente se ha producido una verdadera *débâcle* en la industria azucarera por cuanto a los que quedaron no se les aplicó la ley nacional azucarera. Es decir, el sistema financiero que esa ley implantaba y que podía permitir que Tucumán saliera del pantano en que se encontraba, no les fue aplicado. Sí, quedarían los fondos que provenían de los impuestos sobre el azúcar, pero los beneficios de aquella regulación fueron suspendidos y es así que hoy funcionan pocos ingenios, muchos de ellos en estado de falencia —unos por quiebra y otros por encontrarse en convocatoria de acreedores— y ninguno floreciente.

No es el propósito fiscal el que debe primar siempre y en todos los casos con relación a la aplicación de impuestos. Estos últimos persiguen a veces fines sociales o económicos, y en ocasiones deben prevalecer éstos objetivos para que el país, y no un gobierno, se beneficie. No logramos nada con un gobierno rico a expensas de un país pobre. Tenemos que engrandecer el país económicamente para obtener un gobierno eficaz, aunque no sea rico.

En este orden de ideas, me preocupa lo que sucede con relación a la supresión de los beneficios de que gozaba la fábrica de papel instalada en mi provincia. No se trata de un caso de excepción a la igualdad impositiva el hecho de que el IVA se haya suprimido con respecto a este tipo de actividad económica. Es sabido que los diarios están exentos de este impuesto y esta fábrica, lejos de trasladar el IVA al consumidor final, como ocurre en todos los casos, deberá soportarlo ella misma.

Tucumán cuenta con una fábrica de papel que por su importancia es superior a cualquier ingenio. Pero en la provincia cunde la desesperación cada vez que el gobierno central quiere regular o fomentar una actividad, porque se nos va de la mano una fuente de trabajo y de riqueza.

En consecuencia, la deducción del IVA del artículo 42 no era un beneficio especial, que ahora se suprime, sino consecuencia de una lógica y jurídica razón que tenía por objeto evitar que dicho impuesto fuera a engordar los costos de esa actividad.

Por lo expuesto y por lo explicitado por los señores diputados que me han precedido en este orden de ideas, me pronunciaré por aceptar las enmiendas del Honorable Senado.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cavallo. — Señor presidente: es muy loable que el señor secretario de Hacienda y los señores legisladores del bloque radical estén muy preocupados por disminuir el déficit fiscal, pero me asombra ver que siempre eligen los sistemas que menos conducen a este objetivo, sin prestar atención a otros importantes mecanismos que tienen a mano para lograr este fin de una manera efectiva y sin crear complicaciones para el futuro.

Pretender reducir el déficit fiscal afectando derechos adquiridos, es decir, intentando aplicar con retroactividad modificaciones en la ley de promoción industrial, resultará totalmente inconducente porque los beneficiarios tendrán sin duda abierta la vía legal respectiva para reclamar lo que les corresponde, debiendo el Estado afrontar una avalancha de juicios.

Lo único que podrá lograr la sanción que oportunamente diera esta Cámara será mostrar por unos pocos meses un cierto alivio, si es que las empresas llegan a pagar los impuestos conforme a esta pretendida nueva legislación, para que luego el Estado deba enfrentar el pago resultante de una serie de juicios que seguramente serán adversos para la administración pública.

Existen numerosas formas de reducir el déficit fiscal, y algunas de ellas tienen que ver precisamente con los regímenes de promoción industrial, pero no con estas afectaciones que se quieren aplicar en forma retroactiva. Me refiero a los regímenes sectoriales, por los que sí se pueden recuperar importantes recursos para el erario público. En este caso, no hace falta referirse a miles de empresas; basta prestar atención a sólo veintidós. En el país existen veintidós empresas que figuran en una resolución de la Dirección General Impositiva —beneficiarias de regímenes sectoriales legalmente vigentes—, por la que se les otorga un diferimiento fiscal sin indexación. Estas empresas fueron, a su vez, beneficiarias de avales del Tesoro y de créditos promocionales del Banco Nacional de De-

sarrollo, no por cifras de dos o tres millones de dólares, sino por cientos de millones de dólares; en otras palabras, se trata de un virtual regalo del Estado a un conjunto de empresas por una suma superior a los dos mil millones de dólares.

¿Por qué traigo este tema a colación si aparentemente estos beneficios fueron concedidos sobre la base de regímenes que estuvieron vigentes y que dieron derechos a que estas empresas los utilicen? Lo hago porque en estos casos hay documentados abusos, algunos de ellos cometidos durante esta administración, por cientos de millones de dólares.

Por otra parte, si cotejamos la lista de esas 22 empresas beneficiarias de estos supergenerosos sistemas de promoción industrial con la nómina de empresas que durante el año 1985 recibieron *on lending* —que fue un sistema de crédito superprivilegiado al que no tuvieron acceso las pequeñas, medianas y grandes empresas argentinas sino sólo algunas digitadas por el dedo de la Secretaría de Hacienda— vamos a encontrar una enorme coincidencia entre unas y otras. Además, las empresas que recibieron los *on lending* ahora tienen un sistema de capitalización de deuda externa que les permite cancelarlos con importantes descuentos. También se ha creado un sistema para que los avales que dejaron caer frente al Tesoro Nacional sean cubiertos con títulos de la deuda externa, soportando el Tesoro una gran pérdida y obteniendo las empresas un gran beneficio.

El gobierno podría recuperar en corto plazo entre 800 y 1000 millones de dólares sin afectar ningún derecho adquirido con sólo prestar atención a esas 22 empresas, examinando que restituyan todo lo ganado mediante el uso abusivo que hicieron de los diferimientos fiscales sin indexación, cobrándoles los avales caídos y los créditos impagos, persiguiendo no sólo a las empresas sino a los accionistas —muchos de los cuales tienen una enorme cantidad de fondos en los mercados financieros del mundo— y revirtiendo estas medidas absurdas por las que se han otorgado privilegios como la autorización para cancelar esos *on lending* o los avales caídos con títulos de la deuda externa.

En lugar de utilizar ese mecanismo, que es directo, efectivo y conducente para resolver el problema, se hace la vista gorda y se siguen acumulando sistemas de privilegios y concesiones sorprendentes.

Por otra parte, se pretende afectar derechos adquiridos por miles de pequeñas y medianas empresas que fueron seleccionadas por los go-

bernadores en uso de atribuciones que por primera vez se les concedieron. Esas empresas ocuparon a muchos trabajadores y comenzaron a transformar las regiones a las que se benefició con estos regímenes.

Por lo expuesto, considero que con el proyecto aprobado por esta Cámara se está cometiendo un gravísimo error, puesto que se hace creer a la población que se van a terminar los supuestos usos abusivos de los regímenes de promoción industrial, mientras se sigue haciendo la vista gorda en aquellos casos en los que el Estado podría recuperar fondos, evitando además excesos que se cometieron y se siguen cometiendo. Por otro lado, se sucederán una serie de conflictos que terminarán costándole muy caro al erario.

Por entender que los regímenes regionales actuales son defectuosos, hemos votado un nuevo sistema de promoción industrial que tiene que regir de aquí en adelante y que vamos a tener que concretar con el segundo proyecto de ley que deberemos considerar en los próximos meses. Debemos perfeccionar el sistema, pero con aplicación de aquí en adelante, sin afectar derechos adquiridos. Es por eso que releyendo la sanción del Honorable Senado no puedo menos que destacar la sensatez de los señores senadores, quienes a través de una fórmula simple han dejado establecido que el bono que va a emitir y reglamentar el Poder Ejecutivo no afectará derechos adquiridos y que se debe respetar a las autoridades de aplicación. Así se cumple el objetivo de transparencia sin dar lugar a que se produzca una gran cantidad de juicios, posibilitando además que la mente de los funcionarios se dedique a controlar realmente esos otros mecanismos a través de los cuales se van cientos de millones de dólares y no migajas.

Si bien ya en dos o tres oportunidades he dado ejemplos en este recinto sobre la forma en que es posible bajar el déficit fiscal, hoy me permitiré reiterarlo una vez más.

En estos días los empresarios argentinos, la gente que dispone de capital en nuestro país, no ganan mucho dinero mediante el aprovechamiento de los regímenes de promoción industrial; tampoco ganan mucho dinero con la producción del campo, de la industria o de cualquier otra actividad productiva.

Pero hoy ganan cientos de millones de dólares al mes, ya que el Estado está pagando, sobre un monto de 10 mil millones de dólares a que se llega en concepto de deuda interna, na-

da más ni nada menos que un 7 u 8 por ciento de interés mensual en dólares.

Concretamente, en el mes de diciembre el Estado ha pagado sobre su deuda interna una tasa promedio del 12 por ciento en australes; el ritmo de devaluación anunciado y cumplido por el gobierno llega al 4 por ciento. En estos términos, los 10 mil millones de dólares han significado que se debieran pagar 800 millones de dólares en concepto de intereses, es decir, un 8 por ciento sobre aquel monto. Este costo para el erario significa un déficit fiscal que, por otro lado, no beneficia a los empresarios, a los operadores del sector privado o a los que invierten en la agricultura, la pesca o la construcción sino a aquellos que acumulan capital financiero para aprovechar estas oportunidades que les dan las absurdas políticas económicas totalmente desequilibradas que, como he sostenido en este recinto, van a producir el efecto de agregar 5 mil millones de dólares a la deuda interna y externa entre septiembre de 1988 y mayo de 1989. Esto sólo puede ser calificado como un verano de plata dulce, por una actitud irresponsable del gobierno que tiene en sus manos la conducción del destino del país. (*Aplausos.*)

Sr. Corzo. — Pido la palabra para una moción de orden.

Sr. Presidente (Pugliese). — Para una moción de orden tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

Sr. Corzo. — Señor presidente: hago moción de que se cierre el debate con lista de oradores.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar la moción del señor diputado por La Rioja.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda aprobada la moción.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: cuando originariamente tratamos en la comisión la denominada ley ómnibus sostuvimos que había temas que eran de conocimiento de los señores diputados, porque habían sido considerados por separado y contaban con el respectivo despacho. Este es el caso referido al bono para financiamiento de las crisis provinciales y el del proyecto de reforma y prórroga de la denominada ley de catástrofes. Estos proyectos para nosotros no presentaban ningún conflicto para ser tratados, ya que incluso les habíamos dado nuestro voto favorable en la comisión.

Sorpresivamente aparece todo un paquete fiscal que indudablemente no refleja una buena técnica legislativa porque involucra normas comerciales, financieras y tributarias, máxime cuando estas últimas modifican disposiciones de distinto tipo, algunas de ellas procesales, afectan intereses pecuniarios y modifican formas de tributación. Todo esto se hace en un lapso tan corto que es casi imposible tener un conocimiento cabal de qué es lo que estamos aprobando y sancionando. Esto se agudiza porque las leyes tributarias modifican la relación de la renta entre los habitantes y entre las diferentes partes del Estado y, por consiguiente, afectan la distribución del ingreso.

En Alemania Federal la última reforma tributaria, que modificó en tres puntos de su producto bruto la distribución del ingreso, insumió dos años y medio de estudios. Se convocó a los sectores interesados, se discutieron los problemas, se llegó a un conocimiento cabal de los mismos y después la sociedad en su conjunto aceptó la reforma tributaria. En la Argentina tenemos algunos récords, como por ejemplo tomar conocimiento un lunes de este proyecto, aprobarlo el miércoles, volver del Senado pocos días después y estar tratando el asunto nuevamente hoy. En el tiempo que transcurrió a partir del momento en que tomamos conocimiento recibimos reclamos de algunos sectores referidos a algunos artículos que justamente son los que objetó el Honorable Senado y que tienen que ver con la ley de procedimientos fiscales, artículos que incluso, al decir de algunos abogados conocedores del tema, afectan el propio estado de derecho al darle a la Dirección General Impositiva facultades que prácticamente equivalen a autorizarla a que les exija a los jueces el cumplimiento de sus requerimientos. Es fundamental que quede sentado por lo menos en el ánimo de los legisladores que estas reformas fiscales apresuradas tienen que terminar en la sociedad argentina. Los sectores interesados, los colegios profesionales y todos aquellos que tengan que ver con la actividad tributaria deben sentarse a discutir los proyectos de leyes, y éstos deben ser aceptados por todos, como ocurrió en Alemania. En estos días hemos tenido una verdadera persecución de intereses, justos o no, cuyos voceros vinieron a plantear sus reclamos ante el Congreso de la Nación.

Atendiendo a lo que entendemos es la actitud de esta Cámara, reiteramos lo que planteó el señor diputado Matzkin en el sentido de aceptar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado. Aunque no resuelven totalmente el problema, corrigen algunas de las deficiencias.

Estoy convencido de que durante el transcurso del próximo año nos iremos enterando de que se propone modificar normas que tienen que ver con la necesidad de darle al país tributos que sirvan para recaudar, que no sean susceptibles de evasión y que estén instrumentados mediante una técnica legislativa que dignifique al Parlamento. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Manzano. — Señor presidente: estamos llegando a un final que no satisface a ninguna de las partes y en el cual los acuerdos obtenidos dejan el sabor de que ha habido concesiones excesivas de las partes involucradas. Pero tenemos que plantear nuestra preocupación de que efectivamente estemos llegando a un final.

Nos ha tocado conjugar intereses muy difíciles de articular en el contexto del ajuste y del programa recesivo. En el mercado de la recesión y del achicamiento es difícil articular los intereses de los patronos y obreros, del Estado nacional y de los Estados provinciales, de las empresas con regímenes de promoción y las empresas sin regímenes de promoción, de la industria promovida y la industria no promovida. En un país como la Argentina, con una masa de ingresos cada vez menor, la posibilidad de articulación de todos estos intereses se torna imposible.

El escenario del crecimiento es el único que permite conciliar intereses aparentemente contradictorios. La negación en la práctica de la teoría de la lucha de clases radica en la posibilidad de tener programas de crecimiento en países dependientes.

Desgraciadamente el radicalismo nos ha planteado este escenario y nos ha puesto varias veces en riesgo de que estos intereses contradictorios dividieran la posición del peronismo en el marco del achicamiento y la recesión. Por fortuna nuestro movimiento ha demostrado madurez, y por encima de los intereses sectoriales el justicialismo sostuvo una posición unánime tanto en esta Cámara como en el Senado. Tal posición no se ha resignado a aceptar el programa de ajuste y ha sabido articular la situación de las provincias promovidas con la de las provincias que carecen de promoción, las necesidades de los trabajadores con las del Estado nacional y las de los estados provinciales, en un marco de racionalidad tal que ha llegado a ser compartido por el gobierno.

Eso no ha sido fácil ni sencillo porque exigió un nivel de imaginación y de esfuerzo demasiado grande, tanto como el achicamiento. El achicamiento imposibilita el pacto social y enfrenta a

unas provincias con otras, a los trabajadores con los empresarios, al Estado nacional con el sector privado y a los Estados provinciales con el Estado nacional.

Con un ingreso cada vez menor la puja distributiva se torna salvaje. Cada sector adopta la lógica de la supervivencia. Los programas de achicamiento constituyen la causa de la inestabilidad social y política en la región, como asimismo de los enfrentamientos.

Si tales programas se mantienen, seguramente serán la causa de los conflictos sociales que se produzcan en los próximos años en América latina. Incluso ellos explican los fenómenos electorales que están sucediendo en el continente. No hay duda de que esto es así; se puede demostrar. Al sur del Río Grande pasa lo mismo en todas partes: los que están se gastan; los que vienen crecen hasta que están, y cuando están se gastan. Del Río Grande hacia abajo hay una constante: las dirigencias políticas aceptan los programas de ajuste, o por el contrario no saben articular políticas de unidad nacional para sostener programas autodeterminados. No hay autodeterminación sin unidad nacional. Tampoco hay programas de ajuste exitosos en todo el continente. Eso es tan categórico que parece una profecía autocumplida.

Por suerte en la Argentina existe el peronismo. Hemos planteado la posibilidad de articular intereses que parecen contradictorios en base a la promoción de la expectativa de crecimiento. Por eso nos creen; por eso logramos que se sienten y voten juntas personas que expresan intereses diversos, que no tendrían resolución en un país cada vez más chico.

Lo único que pedimos a nuestros adversarios es que si ellos dejaron de creer, nos dejen creer, nos dejen ir adelante con nuestra idea, y nos otorguen un turno para ver si lo nuestro es viable. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente, propongo que se adopte como despacho el siguiente: "La Honorable Cámara, constituida en comisión, ha tomado en consideración las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley por el que se autoriza la emisión de un bono para saneamiento financiero provincial y de un bono federal, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales, se introducen modificaciones a la legislación tributaria y se establece un impuesto sobre los intereses y ajustes en depósitos a plazo fijo, y ha resuelto

aconsejar su rechazo e insistir en su originaria sanción de fecha 21 del corriente." Este texto responde a lo que habíamos anunciado anteriormente, con la intención de ratificar integralmente lo que esta Cámara decidió en un primer momento.

Aunque brevemente, voy a recoger ciertas expresiones vertidas en el recinto, que merecen alguna calificación. En primer lugar, me referiré a un concepto del señor diputado Martínez en torno a la famosa "capacidad de producción máxima". Esa capacidad es solamente un dato más en un universo complejo que será el que en definitiva arrojará lo que se denomina costo fiscal teórico. Por lo tanto, nuestra bancada no admite ese concepto del aludido señor diputado.

No voy a contestar otras afirmaciones hechas en torno al tema en debate, como la del señor diputado Matzkin cuando habló del "gobierno del decretazo". Ese señor diputado olvida que estos "decretazos" están ratificados por leyes sancionadas por este mismo Congreso y en cuya discusión él ha participado.

Tampoco responderé a determinados agravios volcados en el recinto, como el de que no se está haciendo absolutamente nada para cumplir el compromiso asumido por el Poder Ejecutivo nacional, que por otra parte no es tal sino que se trata de una resolución del Congreso en el sentido de completar la ley de promoción industrial con una segunda parte que deberá ser sancionada en un plazo perentorio.

A este respecto me limito a manifestar que hace menos de nueve días se reunió el Consejo Federal de Promoción Industrial, con la representación de las provincias y que este organismo tiene prevista una segunda reunión para el próximo 15 de febrero en la ciudad de Córdoba. Además, el Consejo está recibiendo trabajos aportados por numerosas entidades que demuestran muy claramente que, como dijimos en una ocasión anterior, aquí no se trata de ningún programa de ajuste con el Banco Mundial ni con el Fondo Monetario Internacional.

Solicito se incorpore al Diario de Sesiones un trabajo encargado por el Consejo Federal de Inversiones y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, denominado *Promoción Industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional*. De este trabajo me permitirá leer una sola conclusión: "...es importante resaltar un hecho mencionado anteriormente: en promedio, el cuántum teórico de incentivos supera el 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 solo párrafo refleja —así lo dice claramente el trabajo— que sobre la muestra total analizada y que abarcó a casi el 70 por ciento de los casos radicados en La Rioja, todos estos denominados costos fiscales teóricos superan largamente a los llamados costos de localización, que son los que se pretende compensar con los sistemas de promoción.

¿Qué puedo decir acerca de los manuales del “curro” administrativo? Eso es precisamente lo que pretendemos evitar, y no despojar a ninguna empresa de derechos legítimamente adquiridos. Pretendemos terminar con el fraude, la mentira y la ilusión. Para quienes se han referido en el recinto a este tema de los derechos adquiridos, manifiesto que tengo sobre mi banca un ejemplar del Boletín Oficial de la provincia de San Luis del viernes 1º de julio de 1988 en donde está publicado el decreto número 2.820, de cuya primera parte voy a dar lectura.

Dice así: “Visto la presentación efectuada por la firma ‘Núcleos Húmedos S. A.’ mediante la cual solicita la modificación del nombre de la Empresa, objeto de fabricación que consigna el Visto’ y el Artículo 1º del Decreto 4.314 del 30 de diciembre de 1985 de otorgamiento de los beneficios promocionales y como consecuencia de ello, la modificación en los volúmenes de producción, plazos de ejecución, personal, monto de la franquicia para importación y el monto de los beneficios fiscales a los inversionistas...”

Me pregunto dónde están los derechos adquiridos en el caso de esta empresa que empezó a beneficiarse con el régimen de promoción industrial bajo el nombre de “Núcleos Húmedos S. A.” y dos años después aparece llamándose “Cerro Largo S. A.” con la consiguiente alteración en los beneficios promocionales correspondientes, los volúmenes de producción, plazos de ejecución, etcétera.

Por si esto fuera poco, se desdobra el proyecto, porque cuatro días después —con fecha lunes 4 de julio— el mismo Boletín Oficial publica el decreto 2.819, por el cual se modifica una presentación efectuada por la firma Cerro Largo —que es la que aparece por el cambio de nombre—, prácticamente con otro proyecto de promoción industrial igual al anterior, que es la muestra del desdoblamiento. Este es un ejemplo.

Creo que si nos dedicamos a tirar carpetas vamos a tapar el recinto con ellas, pero podremos demostrar que estos derechos adquiridos son un blanco móvil, depende de dónde se mire. Mas eso no es todo. Aquí se utilizan los argumentos

como se le da la gana a cada uno. Lo que se hace se muestra como ejemplo de una cosa en una cámara mientras que en otra se actúa en forma diferente.

Alguien me trató de mentiroso porque dije que los señores diputados justicialistas venían aquí para decir que están defendiendo los derechos de la Patagonia promoviendo la exclusión. Y según figura en la página 821 de la versión taquigráfica de la sesión del Senado...

Sr. Corzo. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado?

Sr. Baglini. — No, señor diputado, porque en oportunidades anteriores no me las han concedido.

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Baglini. — ...resulta que ayer votaron por la negativa a las modificaciones del artículo 14, considerándolas innecesarias, los señores senadores Amoedo, Benítez, Bravo Herrera, Juárez, Menem, Rodríguez Saá, Sánchez, Rubeo, Tenev y otros, que según tengo entendido pertenecen al bloque Justicialista. Por un lado esto es bueno, y por el otro es malo. Por un lado el bono de crédito fiscal lo tenemos que contemplar en una legislación, y por otro lado, en otra. No es nada más ni nada menos que una demostración eterna de aquello a lo que nos tienen acostumbrados los justicialistas.

Observen que por un lado ellos hablan de componer intereses, pero por otro hablan de ajustes. En las conversaciones privadas desarrolladas en el ámbito de la Secretaría de Hacienda con la participación de algunos ministros de Economía provinciales hablan de la racionalidad fiscal; es exactamente lo mismo cuando hablan de moratoria aquí, y de negociación con los acreedores.

Antes se hablaba de gasto público y yo puedo traer a colación algunas expresiones del señor diputado Guelar en oportunidad del tratamiento del presupuesto cuando señalaba que no había que tenerle miedo al gasto público, tampoco a la emisión y a la conducta fiscal. Es exactamente igual lo que se publicó en los matutinos del domingo, cuando se reunió el justicialismo y generó su plan económico. Entonces lo que se llamaba nacionalización de los depósitos ahora se llama encaje selectivo.

Si ésta es la composición de intereses, va a resultar eternamente fácil componer los intereses; nosotros no queremos componer los intereses sino arbitrar los conflictos, que es lo que tiene que hacer un gobierno, donde el interés

general tiene que estar por encima de los intereses sectoriales. Esta es la propuesta que le estamos haciendo a la sociedad.

Aquí no se puede decir que hay empresas privilegiadas...

Sr. Manzano. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado?

Sr. Baglini. — Ya dije que no las iba a conceder.

Sr. Manzano. — Es para preguntar por Tierra del Fuego.

Sr. Baglini. — Decía que aquí no se puede señalar que hay empresas privilegiadas que tienen un *on lending* como si nunca alguien vinculado con una empresa privilegiada hubiera venido a pedir algún *on lending*.

Sr. Manzano. — Hablemos de las extrabursátiles.

Sr. Corzo. — ¿Por qué no habla de la tablita?

Sr. Baglini. — Después se habla de la capitalización de la deuda externa, para capitalizar intereses, y resulta que el mismo mecanismo se utiliza en la provincia de Buenos Aires. Asimismo se tiran cifras caprichosas. Incluso el señor diputado Cavallo habló de una de 800 millones de dólares...

—Varios señores diputados hab'an a la vez.

Sr. Baglini. — Yo digo que no estamos pagando 800 millones de dólares porque de los intereses que se generan pagamos el 12 por ciento y capitalizamos el 88 restante. Además, es sabido que hace tres meses hubo una reforma en materia de endeudamiento interno y las obligaciones que devengaban intereses pasaron a actualizar el capital.

La tasa de interés ha disminuido como consecuencia de que el método es indexar el capital. Los intereses los vamos a pagar el año próximo con los tres mil millones de dólares que tendremos de superávit, y eso debido a una firme política exportadora.

Por lo expuesto, sencillamente vamos a ratificar lo sancionado por esta Cámara la semana anterior porque resulta más conveniente para cumplimentar la política de la Unión Cívica Radical a fin de preservar el interés general. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pugliese). — Corresponde votar si la Honorable Cámara, constituida en comisión, dictamina según lo propuesto por el señor diputado Baglini en el sentido de rechazar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado e insistir en la sanción originaria del proyecto de ley por el que se autoriza la emisión de un bono para saneamiento fi-

nanciero provincial y de un bono federal, se sustituye el sistema de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales, se introducen modificaciones a la legislación tributaria y se establece un impuesto sobre los intereses y ajustes en depósitos a plazo fijo.

Sr. Martínez (L. A.). — Solicito se vote nominalmente por el procedimiento electrónico.

Sr. Presidente (Pugliese). — La Cámara debe pronunciarse para determinar si la solicitud del señor diputado por San Juan resulta suficientemente apoyada.

—Resulta suficientemente apoyada.

Sr. Matzkin. — Señor presidente: queremos proponer otro dictamen.

Sr. Presidente (Pugliese). — En caso de resultar rechazada la propuesta que se someterá a votación, la Honorable Cámara deberá pronunciarse sobre la que formule el señor diputado.

Se va a votar. A efectos de que no haya dudas sobre el sentido de la votación, la Presidencia aclara que los que voten por sí lo harán a favor de la insistencia en la sanción originaria de esta Honorable Cámara, y los que voten por la negativa lo harán en contra de dicha insistencia.

—Se practica la votación nominal.

Sr. Secretario (Belnicoff). — Han votado 91 señores diputados por la afirmativa y 77 por la negativa, registrándose además 4 abstenciones.

—Votan por la afirmativa los señores diputados Abdala, Albornoz, Alderete, Allegrone de Fonte, Argañaraz, Argañaraz, Armagnague, Avila, Baglini, Balanda, B'sciotti, Botta, Brest, Bulacio, Cáceres, Cangiano, Cantor, Cappelleri, Castie'la, Castro, Collantes, Cortese, Cruchaga, Curi, D'Ambrosio, Del Río, Di Caprio, Díaz, Dumón, Elizalde, Estévez Boero, Felgueras, Fernández de Quarracino, Ferreyra, Furque, Gargiulo, Gómez Miranda, González (H. E.), González (J. V.), Gorostegui, Huarte, Ingaramo, Irigoyen, Jaroslavsky, Lázara, Lema Machado, Llorens, Macedo de Gómez, Martínez (G.A.), Martínez Márquez, Méndez Doyle de Barrio, Milano, Monjardín de Masci, Moreau, Mosca, Mugnolo, Neri, Nuin, Orgaz, Osovnikar, Parente, Pascual, Pera Ocampo, Pérez, Posse, Prone, Puebla, Ramos (D. O.), Rapacini, Reinaldo, Rodríguez (Jesús), Romano Norri, Salduna, Sammartino, Silva (C. O.), Silva (R. P.), Socchi, Soria Arch, Stava'le, Storani (C. H.), Storani (F. T. M.), Stubrin, Usin, Valerga, Vanossi, Vega Aciar, Villegas, Young, Zavaley, Zingale y Zubiri.

—Votan por la negativa los señores diputados Adamo, Alasino, Albamonte, Alessandro, Alterach, Alvarez Echagüe, Aramburu, Arcienaga, Avalos, Badrán, Barbeito, Bauzá, Bercovich Rodríguez, Bianciotto, Blanco, Bogado, Bonifasi, Brizuela, Budiño, Cardozo, Cassia, Cavalle, Cevallo, Clérico, Corzo, Costantini, Curto, D'Alessandro, Dalmau, De Nichilo, Di Tella, Díaz Bancalari, Digón, Durañona y Vedia, Endeiza, Fappiano, Freytes, Gay, Giménez, Guidi, Herrera, Juez Pérez, Lambert, Larraburu, Lestelle, López, Mac Karthy, Manrique, Manzano, Marín, Martínez (L. A.), Masini, Matzkin, Muttis, Nacul, Orieta, Parra, Paz, Pellin, Pepe, Rabanaque, Ramos (J. C.), Riquez, Rodrigo (J.), Roggero, Rojas, Rosales, Rosso, Roy, Sancassani, Sonogo, Soria, Sotelo, Toma, Torres (M.), Torresagasti y Zaffore.

—Se abstienen de votar los señores diputados Aramouni, Auyero, González y Zoccola.

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda levantada la conferencia.

9

EMISION DE TITULOS DE LA DEUDA PUBLICA, UTILIZACION DE LOS BENEFICIOS DE DIVERSOS REGIMENES PROMOCIONALES Y MODIFICACION DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar el dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión mediante el cual se aconseja insistir en la sanción originaria recaída en el proyecto de ley recién enunciado.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Habiendo insistido la Honorable Cámara en su sanción, el proyecto vuelve a la Cámara revisora.

Se comunicará al Honorable Senado ¹.

Corresponde votar si se efectúa en el Diario de Sesiones la inserción solicitada por el señor diputado Baglini.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se hará la inserción solicitada ².

¹ Véase el texto de la comunicación cursada al Honorable Senado en el Apéndice. (Pág. 6691.)

² Véase el texto de la inserción en el Apéndice. (Página 6692.)

10

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sr. Albamonte. — Pido la palabra para una cuestión de privilegio.

Sr. Presidente (Pugliese). — Para una cuestión de privilegio tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Albamonte. — Señor presidente: conforme con lo determinado por el inciso 6) del artículo 108 del reglamento de la Honorable Cámara y a efectos de preservar el decoro del diputado que habla, quiero informar al cuerpo que el señor diputado Jaroslavsky ha vertido manifestaciones públicas reproducidas en el diario "El Atlántico", de la ciudad de Mar del Plata, expresando lo siguiente: "Lo de la Aduana, es fruto de este mamarracho que ocupa una banca en el Congreso Nacional, Albamonte, y que mejicana iniciativas para lograr notoriedad. Pretende ser el adalid de las denuncias contra la Aduana, siendo que las causas iniciadas, las hicimos los radicales, en Tierra del Fuego y por Cabirón en Bahía".

No conozco exactamente la acepción del término "mejicanear", pero interpreto que si el señor diputado Jaroslavsky lo ha utilizado, es porque debe conocerlo perfectamente.

Sr. Jaroslavsky. — Usted fue policía; debe saber de qué se trata.

Sr. Albamonte. — Deseo informar que las denuncias que he realizado con respecto a la Aduana no fueron previamente efectuadas por nadie y mucho menos por funcionario radical alguno, salvo que se considere a Gendarmería Nacional como una línea interna del radicalismo.

Las denuncias fueron tramitadas de oficio por el juez Serantes Peña, de la ciudad de Ushuaia, y por el juez Alvarez Canale, de la ciudad de Bahía Blanca. Pero lo que interesa resaltar es que el imprescindible responsable de los ilícitos que le han costado al país cientos de millones de dólares ha sido un funcionario radical llamado Juan Carlos Delconte.

Sr. Presidente (Pugliese). — La Presidencia hace saber al señor diputado que no corresponde plantear una cuestión de privilegio para formular una desmentida. El señor diputado debe expresar cuáles son los privilegios afectados.

Sr. Albamonte. — No es una desmentida, señor presidente. El señor diputado Jaroslavsky ha hecho una calificación y he dicho claramente que hablo en resguardo del decoro del cargo que ocupo, tal como lo establece el Reglamento de la Honorable Cámara; y como el señor dipu-

tado Jaroslavsky me acusa de "mejicanear" iniciativas para lograr notoriedad, tengo derecho a decir que no estoy "mejicanear" ninguna denuncia, sino que la que he realizado es absolutamente original y de tal gravedad que ha tenido en vilo a toda la sociedad argentina.

El señor Juan Carlos Delconte, principal autor de los ilícitos cometidos en Tierra del Fuego, logró destruir los sistemas de control de Aduana a través de una resolución dictada el 16 de marzo del año pasado cuando intervino la secretaría de control de la repartición. Pero además, con fecha 6 de abril, intervino una pequeña oficina que está prácticamente al final del organigrama de la institución; y lo hizo personalmente. Colocó en esa oficina a su delegado personal, que era su secretario privado. Esta oficina, la de Servicios Extraordinarios, fue intervenida por el señor Delconte porque es la que designaba los guardas precintadores que debían controlar los camiones, que fueron vacíos a la isla y por los que luego se cobraron en carácter de reembolsos cifras fabulosas que debió pagar el conjunto de la sociedad argentina.

Aquí se habla de reducir el déficit y de respetar y tratar de coordinar las distintas posiciones, pero la prórroga de la ley 19.640 —a través de un decreto del Poder Ejecutivo en pleno período ordinario de sesiones de este Parlamento— significará al país 15 mil millones de dólares. Se trata de una ley que ha sido prorrogada ignorándose por completo a este Parlamento y comprometiéndose la gestión de dos futuros presidentes de la Nación.

Todo esto es de suma gravedad, por lo que considera que nuestra denuncia no se puede calificar de ligera.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar si la cuestión de privilegio planteada por el señor diputado por la Capital tiene carácter preferente, se requieren dos tercios de los votos que se emitan.

—Resulta negativa.

Sr. Presidente (Pugliese). — Pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

II

MOCION

Sr. Presidente (Pugliese). — Corresponde considerar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se establece el régimen legal de las obras sociales (expediente 26-P.E.-87).

Sr. Jaroslavsky. — Pido la palabra para formular una moción de orden.

Sr. Presidente (Pugliese). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: hago moción de que la Honorable Cámara se constituya en comisión a efectos de emitir dictamen sobre este asunto.

Sr. Presidente (Pugliese). — En consideración la moción de orden formulada por el señor diputado por Entre Ríos.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramburu. — Señor presidente: propongo que la Cámara, constituida en comisión, se pronuncie asimismo sobre las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley por el que se crea el Sistema Nacional del Seguro de Salud (expediente 27-P.E.-87).

Sr. Jaroslavsky. — Estoy de acuerdo, señor presidente.

Sr. Presidente (Pugliese). — Se va a votar la moción de orden formulada por el señor diputado Jaroslavsky y ampliada por el señor diputado Aramburu. Se requieren dos tercios de los votos que se emitan.

—Resulta afirmativa.

12

CONFERENCIA - REGIMEN LEGAL DE LAS OBRAS SOCIALES Y SISTEMA NACIONAL DEL SEGURO DE SALUD

Sr. Presidente (Pugliese). — Queda abierta la conferencia.

Se va a votar si se mantiene la unidad del debate.

—Resulta afirmativa.

I

Buenos Aires, 25 de agosto de 1988.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado en la fecha, ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre obras sociales, y ha tenido a bien aprobarlo con las modificaciones señaladas a continuación:

El Senado y Cámara de Diputados etc.

Artículo 1º — Quedan comprendidos en las disposiciones de la presente ley:

- a) Sin modificaciones;
- b) Sin modificaciones;

- c) Las obras sociales de la administración central del Estado nacional, sus organismos autárquicos y descentralizados; la del Poder Judicial y las de las universidades nacionales;
- d) Sin modificaciones;
- e) Las obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios;
- f) Las obras sociales constituidas por convenio con empresas privadas o públicas y las que fueron originadas a partir de la vigencia del artículo 2º inciso g) punto 4º de la ley 21.476;
- c) Las obras sociales de la administración central de las Fuerzas Armadas, de seguridad, Policía Federal Argentina, Servicio Penitenciario Federal y los retirados, jubilados y pensionados del mismo ámbito, cuando adhieran en los términos que determine la reglamentación;
- h) Toda otra entidad creada o a crearse que, no encuadrándose en la enumeración precedente, tenga como fin lo establecido por la presente ley.

Art. 2º — Primer párrafo:

Las obras sociales comprendidas en los incisos c), d), y h) del artículo 1º... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados).

Segundo párrafo *in fine*:

...con las salvedades especificadas en los artículos 37, 38, 39 y 40 de la presente ley.

Art. 3º — Sin modificaciones.

Art. 4º — Las obras sociales, cualquiera sea su naturaleza y forma de administración... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados).

Art. 5º — Sin modificaciones.

Art. 6º — Sin modificaciones.

Art. 7º — Sin modificaciones.

Art. 8º — Quedan obligatoriamente incluidos en calidad de beneficiarios de las obras sociales:

- a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo y Judicial de la Nación, en las universidades nacionales, o en sus organismos autárquicos y descentralizados, en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;
- b) Sin modificaciones;
- c) Sin modificaciones.

Art. 9º — Quedan también incluidos en calidad de beneficiarios:

- a) Los grupos familiares primarios de las categorías indicadas en el artículo anterior. Se entiende por grupo familiar primario el integrado por el cónyuge del afiliado titular, los hijos solteros hasta los veintinueve años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad

profesional, comercial o laboral, los hijos solteros mayores de veintinueve años y hasta los veintinueve años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular que cursen estudios regulares oficialmente reconocidos por la autoridad pertinente, los hijos incapacitados... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados);

b) Sin modificaciones.

Ultimo párrafo: sin modificaciones.

Art. 10. — Sin modificaciones.

Art. 11. — Sin modificaciones.

Art. 12. — Las obras sociales comprendidas en el régimen de la presente ley serán administradas conforme con las siguientes disposiciones:

- a) Las obras sociales sindicales son patrimonio de los trabajadores que las componen. Serán conducidas y administradas por autoridad colegiada, que no supere el número de cinco (5) integrantes, cuyos miembros serán elegidos por la asociación sindical con personería gremial signataria de los convenios colectivos de trabajo que corresponda, a través de su secretariado nacional, consejo directivo nacional o asamblea general de delegados congresales, conforme al estatuto de la obra social sindical. No existirá incompatibilidad en el ejercicio de cargos electivos entre las obras sociales comprendidas en el régimen de la presente ley y la correspondiente asociación sindical;
- b) Las obras sociales e institutos de administración mixta, creados por leyes especiales al efecto, vigentes a la sanción de la presente ley, continuarán desarrollando sus funciones conforme a las disposiciones legales que le dieron origen, con las salvedades especificadas en los artículos 37, 38, 39 y 40 de la presente ley;
- c) Las obras sociales de la administración central del Estado nacional, de sus organismos autárquicos y descentralizados; del Poder Judicial y de las universidades nacionales serán conducidas... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados).
- d) *In fine*: ...El presidente será designado por el Ministerio de Salud y Acción Social;
- e) Las obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios serán administradas... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados);
- f) Sin modificaciones;
- g) Las asociaciones de obras sociales serán conducidas y administradas por cuerpos colegiados que no superen el número de siete (7) miembros elegidos por las obras sociales integrantes de la asociación;
- h) Sin modificaciones.

Art. 13. — Sin modificaciones.

Art. 14. — Sin modificaciones.

Art. 15. — Cuando la Administración Nacional del Seguro de Salud realice tareas de control y fiscalización en las obras sociales, en ejercicio y dentro de las facultades comprendidas por los artículos 7º, 8º, 9º, 21 y concordantes de la Ley del Seguro Nacional de Salud, aquéllas facilitarán el personal y elementos necesarios para el cumplimiento de la aludida misión.

Art. 16. — Sin modificaciones.

Art. 17. — Sin modificaciones.

Art. 18. — Sin modificaciones.

Art. 19. — Los empleadores... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados):

a) El noventa por ciento (90 %) de la suma de la contribución y los aportes que prevén los incisos a) y b) del artículo 16 de esta ley a la orden de la obra social que corresponda. Dicho porcentaje será del ochenta y cinco por ciento (85 %) cuando se trate de obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios;

b) El diez por ciento (10 %) de la suma de las contribuciones y los aportes que prevén los incisos a) y b) del artículo 16 de esta ley, y cuando se trate de las obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios la suma a depositarse será del quince por ciento (15 %) de las contribuciones y aportes que se efectúen. Todo ello a la orden de las cuentas recaudadoras que la ANSSAL habilitará de acuerdo con lo determinado en la Ley del Sistema Nacional del Seguro de Salud y su decreto reglamentario;

c) Sin modificaciones;

d) Sin modificaciones;

e) Sin modificaciones.

Art. 20. — Sin modificaciones.

Art. 21. — Sin modificaciones.

Art. 22. — Sin modificaciones.

Art. 23. — Sin modificaciones.

Art. 24. — El cobro judicial de los aportes, contribuciones, recargos, intereses y actualizaciones adeudados a las obras sociales, y de las multas establecidas en la presente ley se hará por la vía de apremio prevista en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por las obras sociales o los funcionarios en que aquéllas hubieran delegado esa facultad.

Serán competentes los Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Civil y Comercial. En la Capital Federal será competente la Justicia Nacional del Trabajo.

Las acciones para el cobro de los créditos indicados en el párrafo anterior prescribirán a los diez (10) años.

Art. 25. — Sin modificaciones.

Art. 26. — Sin modificaciones.

Art. 27. — Sin modificaciones.

Art. 28. — Sin modificaciones.

Art. 29. — Sin modificaciones.

Art. 30. — Sin modificaciones.

Art. 31. — Dispónese la condonación de la deuda que las obras sociales y las asociaciones de obras sociales mantienen con el Instituto Nacional de Obras Sociales (Fondo de Redistribución) por los conceptos enumerados en el artículo 21 inciso c) de la ley 18.610 y artículo 13 incisos a) y b) de la ley 22.269, contraída hasta el último día del mes inmediato anterior al de la fecha de promulgación de la presente.

Art. 32. — Sin modificaciones.

Art. 33. — Sin modificaciones.

Art. 34. — Sin modificaciones.

Art. 35. — Durante el período comprendido entre la entrada en vigencia de esta ley y la normalización de las obras sociales, la administración de las mismas será:

a) Sin modificaciones;

b) Las obras sociales constituidas por leyes especiales se normalizarán conforme a lo dispuesto por esta ley, dentro de los cien (100) días corridos contados a partir del siguiente al de su promulgación;

c) Sin modificaciones;

d) Sin modificaciones.

Art. 36. — Sin modificaciones.

Art. 37. — Sin modificaciones.

Art. 38. — Sin modificaciones.

Art. 39. — Sin modificaciones.

Art. 40. — Sin modificaciones.

Art. 41. — Sin modificaciones.

Art. 42. — Agregar:

...El personal del Instituto Nacional de Obras Sociales tendrá garantizada su continuidad laboral en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Art. 43. — (Nuevo.) (Disposición transitoria.) Los integrantes de los directorios de las obras sociales comprendidas en el inciso b) del artículo 1º de la presente ley podrán o no ser confirmados en sus cargos por las autoridades constitucionales que asuman en el año 1989. Tanto los confirmados como los reemplazantes completarán los períodos legales que en cada caso corresponda.

Art. 44. — (Artículo 43 del proyecto venido en revisión.) Sin modificaciones.

Art. 45. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

VÍCTOR H. MARTÍNEZ.
Antonio J. Macris.

ANTECEDENTE

Véase el texto de la sanción originada de la Honorable Cámara en el Diario de Sesiones el 22 de julio de 1987, página 2898.

2

Buenos Aires, 25 de agosto de 1988.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha considerado el proyecto de ley en revisión por el que se crea el Sistema Nacional de Seguro de Salud, y ha tenido a bien aprobarlo con las modificaciones señaladas a continuación:

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

CAPÍTULO I

Del ámbito de aplicación

Artículo 1º — Sin modificaciones.

Art. 2º — Sin modificaciones.

Art. 3º — Sin modificaciones.

Art. 4º — Sin modificaciones.

CAPÍTULO II

De los beneficiarios

Art. 5º — Después de la palabra “reglamentación” en el inciso b), agregar: “y el respectivo régimen legal complementario en lo referente a la inclusión de productores agropecuarios”.

Art. 6º — El personal dependiente de los gobiernos provinciales y sus municipalidades y los jubilados, retirados y pensionados del mismo ámbito no serán incluidos obligatoriamente en el Seguro. Sin embargo, podrá optarse por su incorporación parcial o total al Seguro mediante los correspondientes convenios de adhesión.

Los organismos que brinden cobertura asistencial al personal militar y civil de las fuerzas armadas y de seguridad y el organismo que brinde cobertura asistencial al personal del Poder Legislativo de la Nación y a los jubilados, retirados y pensionados de dichos ámbitos podrán optar por su incorporación total o parcial al Seguro mediante los correspondientes convenios de adhesión.

CAPÍTULO III

De la administración del Seguro

Art. 7º — Agregar:

La fiscalización financiera patrimonial de la Administración Nacional del Seguro de Salud, prevista en la Ley de Contabilidad, se realizará exclusivamente a través de las rendiciones de cuentas y estados contables, los que serán elevados mensualmente al Tribunal de Cuentas de la Nación.

Art. 8º — Sin modificaciones.

Art. 9º — Sin modificaciones.

Art. 10. — La ANSSAL estará a cargo de un directorio integrado por un (1) presidente y catorce (14) directores. El presidente tendrá rango de subsecretario y será designado por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta del Ministerio de Salud y Acción Social. Los directores serán siete (7) en representación del Estado nacional, cuatro (4) en representación de los trabajadores organizados en la Confederación General del Trabajo, uno (1) en representación de los jubilados y pensionados, uno (1) en representación de los empleados y uno (1) en representación del Consejo Federal de Salud. Este último tendrá como obligación presentar, como mínimo dos (2) veces al año, un informe sobre la gestión del Seguro y la administración del Fondo Solidario de Redistribución.

Los directores serán designados por la Secretaría de Salud de la Nación, en forma directa para los representantes del Estado, a propuesta de la Confederación General del Trabajo los representantes de los trabajadores organizados, el del Consejo Federal de Salud a propuesta del mismo, y a propuesta de las organizaciones que nuclean a los demás sectores, de acuerdo con el procedimiento que determine la reglamentación.

Art. 11. — Los directores durarán dos (2) años en sus funciones, podrán ser nuevamente designados por otros períodos de ley y gozarán de la retribución que fije el Poder Ejecutivo nacional.

Deberán ser mayores de edad, no tener inhabilidades ni incompatibilidades civiles o penales. Serán personal y solidariamente responsables por los actos y hechos ilícitos en que pudieran incurrir con motivo y en ocasión del ejercicio de sus funciones.

En caso de ausencia o impedimento del presidente, será reemplazado por uno de los directores estatales, según el orden de prelación de su designación.

Art. 12. — Sin modificaciones.

Art. 13. — Sin modificaciones.

Art. 14. — Segundo párrafo:

Estará integrado por los representantes de los agentes del seguro, de las entidades adherentes inscritas como tales, de las entidades representativas mayoritarias de los prestadores y representantes de las jurisdicciones que hayan celebrado los convenios que establece el artículo 48.

CAPÍTULO IV

De los agentes del Seguro

Art. 15. — Sin modificaciones.

Art. 16. — Las entidades mutuales podrán integrarse al Seguro, suscribiendo los correspondientes convenios de adhesión con la Secretaría de Salud de la Nación. En tal caso las mutuales se inscribirán en el Registro Nacional de Agentes del Seguro. Tendrán las mismas obligaciones, responsabilidades y derechos que los demás agentes del Seguro tienen respecto de sus beneficiarios y del sistema.

Art. 17. — Sin modificaciones.

Art. 18. — Sin modificaciones.

Art. 19. — Sin modificaciones.

Art. 20. — Las resoluciones de los órganos de conducción deberán ser notificadas... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados).

CAPÍTULO V

De la financiación

Art. 21. — El Sistema Nacional del Seguro de Salud, para garantizar las prestaciones a que se refiere el artículo 2º de la presente ley, contará con:

- a) La cobertura de prestaciones que tienen que dar a sus beneficiarios las obras sociales, a la que destinarán como mínimo el ochenta por ciento (80 %) de sus recursos brutos en los términos del artículo 5º de la Ley de Obras Sociales, que a tal fin serán administrados y dispuestos por aquéllos;
- b) Los aportes que se determinen en el presupuesto general de la Nación, discriminados por jurisdicción adherida, y los de éstas, con destino a la incorporación de la población sin cobertura y carente de recursos. A tal efecto, y a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, se creará en el ámbito de la Secretaría de Salud, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, una cuenta especial, a través de la cual se recepcionarán las contribuciones del Tesoro nacional con destino al Fondo Solidario de Redistribución, como contrapartida de lo que las jurisdicciones adheridas aporten en igual sentido en sus respectivos ámbitos, dándose apertura a las partidas necesarias en el presupuesto de gasto de dicha Secretaría.

La base de cálculo que deberá tenerse en cuenta en la elaboración del presupuesto general de la Nación para dotar de recursos a la cuenta antes indicada, será el equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del valor promedio del ingreso por aportes y contribuciones que, por cada beneficiario obligado, recibieran las obras sociales de las jurisdicciones adheridas durante sus respectivos ejercicios presupuestarios del año inmediato anterior, a valores constantes, multiplicado por la población sin cobertura y carente de recursos que se estime cubrir en sus respectivos ámbitos por período presupuestario. El cincuenta por ciento (50 %) que corresponde aportar a las jurisdicciones adheridas se considerará cumplido con lo invertido en sus presupuestos de salud para la atención de carenciados de sus respectivos ámbitos. En dicho presupuesto deberá individualizarse la partida originada para atender a carenciados.

El convenio de adhesión previsto en el artículo 48, siguientes y concordantes establecerá, a su vez, la responsabilidad de las partes y los mecanismos de transferencia;

- c) Sin modificaciones;
- d) Sin modificaciones.

Art. 22. — En el ámbito de la ANSSAL funcionará, bajo su administración y como cuenta especial un fondo solidario de redistribución que se integrará con los siguientes recursos:

- a) El diez por ciento (10 %) de la suma de las contribuciones y aportes que prevén los incisos a) y b) del artículo 16 de la Ley de Obras Sociales. Para las obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios el porcentaje mencionado precedentemente será del quince por ciento (15 %) de dicha suma de contribuciones y aportes.
- b) Sin modificaciones;
- c) Sin modificaciones;
- d) Sin modificaciones;
- e) Sin modificaciones;
- f) Sin modificaciones;
- g) Sin modificaciones;
- h) Sin modificaciones;
- i) Sin modificaciones;
- j) Los aportes que se convengan con las obras sociales de las jurisdicciones, con las asociaciones mutuales o de otra naturaleza que adhieran al sistema;
- k) Los saldos del fondo de redistribución creado por el artículo 13 de la ley 22.269, así como los créditos e importes adeudados al mismo.

Art. 23. — Sin modificaciones.

Art. 24. — Los recursos del Fondo Solidario de Redistribución serán destinados por la ANSSAL:

- a) Los establecidos en el inciso b) del artículo 21 de la presente ley, para brindar apoyo financiero a las jurisdicciones adheridas, con destino a la incorporación de las personas sin cobertura y carentes de recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 inciso b) de la presente ley;
- b) Los demás recursos:
 - 1º Para atender los gastos administrativos y de funcionamiento de la ANSSAL con un límite de hasta el cinco por ciento (5 %), que podrá ser elevado hasta el seis por ciento (6 por ciento) por decreto del Poder Ejecutivo, en cada período presupuestario, a propuesta fundada del directorio de la ANSSAL.
 - 2º Para su distribución automática entre los agentes en un porcentaje no menor al setenta por ciento (70 %), deducidos los recursos correspondientes a los gastos administrativos y de funcionamiento de la ANSSAL, con el fin de subsidiar a aquellos que, por todo concepto, perciban menores ingresos promedio por beneficiario obligado, con el propósito de equiparar niveles de cobertura obligatoria, según la reglamentación que establezca la ANSSAL.
 - 3º Para apoyar financieramente a los agentes del seguro, en calidad de préstamos, sub-

venciones y subsidios, de conformidad con las normas que la ANSSAL dicte al efecto.

4º Para la financiación de planes y programas de salud destinados a beneficiarios del Seguro.

5º Los excedentes del fondo correspondiente a cada ejercicio serán distribuidos entre los agentes del Seguro, en proporción a los montos con que hubieran contribuido durante el mismo período, en las condiciones que dicte la ANSSAL y exclusivamente para ser aplicados al presupuesto de prestaciones de salud.

CAPÍTULO VI

De las prestaciones del Seguro

Art. 25. — Las prestaciones del Seguro serán otorgadas de acuerdo con las políticas nacionales de salud, las que asegurarán la plena utilización de los servicios y capacidad instalada existente y estarán basadas en la estrategia de la atención primaria de la salud y la descentralización operativa, promoviendo la libre elección de los prestadores por parte de los beneficiarios, donde ello fuere posible.

Art. 26. — *In fine*.

En tal sentido, los servicios propios de los agentes del Seguro estarán disponibles para los demás beneficiarios del sistema, de acuerdo con las normas generales que al respecto establezca la Secretaría de Salud de la Nación o el directorio de la ANSSAL, y las particulares de los respectivos convenios.

Art. 27. — Sin modificaciones.

Art. 28. — Los agentes del Seguro deberán desarrollar un programa de prestaciones de salud, a cuyo efecto la ANSSAL establecerá y actualizará periódicamente, de acuerdo a lo normado por la Secretaría de Salud de la Nación, las prestaciones que deberán otorgarse obligatoriamente, dentro de las cuales deberán incluirse todas aquellas que requiera la rehabilitación de las personas discapacitadas. Asimismo, deberán asegurar la cobertura de medicamentos que las aludidas prestaciones requieran.

Art. 29. — La ANSSAL llevará un registro nacional de prestadores que contraten con los agentes del Seguro, que será descentralizado progresivamente por jurisdicción, a cuyo efecto la ANSSAL convendrá la delegación de sus atribuciones en los organismos que correspondan. La inscripción en dicho registro será requisito indispensable para que los prestadores puedan celebrar contrato con los agentes del Seguro.

Deberán inscribirse en el Registro Nacional de Prestadores:

- a) Sin modificaciones;
- b) Sin modificaciones;
- c) Sin modificaciones;
- d) Sin modificaciones;

e) Las entidades y asociaciones privadas que dispongan de recursos humanos y físicos y sean prestadores directos de servicios médico-asistenciales.

Cada prestador individual, sea persona física, establecimiento o asociación, no podrá figurar más de una vez en el Registro.

No podrán inscribirse en el Registro ni recibir pago por prestaciones otorgadas al Seguro, las personas o entidades que ofrezcan servicios a cargo de terceros.

Art. 30. — Sin modificaciones.

Art. 31. — Último párrafo:

La aplicación de dichas normas así como su adaptación a las realidades locales, serán convenidas por la Secretaría de Salud de la Nación con las jurisdicciones adheridas.

Art. 32. — Sin modificaciones.

Art. 33. — Sin modificaciones.

Art. 34. — Sin modificaciones.

Art. 35. — A los fines dispuestos precedentemente, funcionará en el ámbito de la ANSSAL la Comisión Permanente de Concertación, que será presidida por uno de sus directores e integrada por representantes de los agentes del Seguro y de las entidades representativas mayoritarias de los prestadores del ámbito nacional o provincial, cuyo número y proporción fijará el directorio de la ANSSAL. (Continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados.)

Art. 36. — La política en materia de medicamentos será implementada por el Ministerio de Salud y Acción Social de acuerdo con las atribuciones que al efecto determina la legislación vigente.

Art. 37. — Las normas referidas al régimen de prestaciones de salud del Seguro serán de aplicación para las entidades mutuales que adhieran al régimen de la presente ley.

CAPÍTULO VII

De la jurisdicción, infracciones y penalidades

Art. 38. — Sin modificaciones.

Art. 39. — Sin modificaciones.

Art. 40. — Sin modificaciones.

Art. 41. — Sin modificaciones.

Art. 42. — Sin modificaciones.

Art. 43. — Sin modificaciones.

Art. 44. — Sin modificaciones.

Art. 45. — Sin modificaciones.

Art. 46. — La ANSSAL podrá delegar en las jurisdicciones que hayan adherido al Seguro... (continúa el texto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados).

Art. 47. — Sin modificaciones.

CAPÍTULO VIII

De la participación de las provincias

Art. 48. — Las jurisdicciones que adhieran al Sistema administrarán el Seguro dentro de su ámbito, a cuyo

efecto celebrarán los respectivos convenios con la Secretaría de Salud de la Nación.

La adhesión de las distintas jurisdicciones implicará la articulación de sus planes y programas con los que la autoridad de aplicación establezca, y el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas del Seguro, sin perjuicio de la adecuación que se requiera para su utilización local.

Art. 49. — La adhesión al Sistema Nacional del Seguro de Salud implicará para las distintas jurisdicciones:

a) Incorporar en su ámbito, en las condiciones que se hayan determinado según lo previsto en el inciso b) del artículo 5º de la presente ley, a los trabajadores autónomos del régimen nacional con residencia permanente en la jurisdicción que no sean beneficiarios de otros agentes del seguro, y a los pertenecientes a los regímenes de su respectivo ámbito, si los hubiere;

b) Agregar:

“Este apoyo financiero se hará efectivo con los recursos de la cuenta especial a que hace referencia el inciso b) del artículo 21 de la presente ley, en forma mensual, en función de la población que se estime cubrir y con sujeción a las demás condiciones que se establezca en los respectivos convenios”;

c) Sin modificaciones;

d) Sin modificaciones;

e) Sin modificaciones;

f) Sin modificaciones;

g) Sin modificaciones;

h) Sin modificaciones.

Art. 50. — Las jurisdicciones que asuman la administración del Sistema Nacional del Seguro de Salud en su respectivo ámbito, determinarán el organismo a cuyo cargo estarán dichas funciones.

CAPÍTULO IX

Disposiciones transitorias

Art. 51. — Las autoridades de la ANSSAL asumirán sus funciones en un plazo máximo e improrrogable de noventa (90) días corridos a partir de la promulgación de la presente ley, lapso dentro del cual el Poder Ejecutivo reglamentará el artículo 10. Mientras tanto, las funciones y atribuciones previstas para la ANSSAL serán asumidas por el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS).

Art. 52. (Nuevo). — Los directores que a partir de la sanción de esta ley sean designados para integrar el directorio de la ANSSAL cesarán automáticamente el día 10 de diciembre de 1989. Podrán ser designados nuevamente por el plazo y en las demás condiciones establecidas en los artículos 10 y 11 de la presente.

Art. 53. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

VÍCTOR H. MARTÍNEZ.
Antonio J. Macris.

ANTECEDENTE

Véase el texto de la sanción originaria de la Honorable Cámara en el Diario de Sesiones del 16 y 17 de julio de 1987, página 2832.

Sr. Presidente (Pugliese). — En consideración. Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Cáceres. — Señor presidente: creo que en muy pocas palabras se puede fundamentar la posición de nuestro bloque ya que en su oportunidad este tema fue suficientemente debatido por los distintos sectores representados en esta Cámara: tratar de garantizar una armonización para una mejor prestación de salud entre tres sectores que han coexistido desde hace mucho tiempo en la Argentina. Se procura establecer un seguro nacional de salud que, como sucede en los países desarrollados, cubra a la totalidad de la población. Esto ha llevado a miembros de las distintas bancadas a elaborar un proyecto de ley que ha recibido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, las que han sido producto de los diferentes criterios expuestos, así como también —por qué no decirlo— de los distintos intereses en juego.

La iniciativa originada en el Poder Ejecutivo nace de una convicción muy arraigada no sólo en el gobierno sino en todos aquellos movimientos con vocación nacional y popular que hacen de la prestación digna de la salud para el conjunto de los argentinos uno de los objetivos por los cuales están dispuestos a pelear.

Algunos se han visto más beneficiados que otros con las modificaciones que se han ido realizando al proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo, y lo cierto es que hoy debemos considerar la sanción del Honorable Senado. En ese sentido adelanto que la bancada de la Unión Cívica Radical acepta las modificaciones efectuadas por aquella Cámara a excepción en primer lugar, de la introducida en el inciso b) del artículo 21, por entender que la redacción propuesta no aporta claridad sino que, por el contrario, hace más confuso el artículo, en el que se señala que la incorporación de los carenciados al sistema nacional de salud será financiada el 50 por ciento por el Estado nacional y el otro 50 por ciento por los estados provinciales. Las modificaciones introducidas por el Honorable Senado no cambian el contenido del artículo, pero hacen más confusa su interpretación; por lo tanto, no aceptamos el texto propuesto.

Asimismo, en el artículo 51 de la sanción del Honorable Senado se establece un plazo de noventa días corridos a partir de la promulgación

de la presente ley para la asunción de las autoridades de la ANSSAL. Con respecto a este tema, entendemos que resulta más apropiado no fijar un plazo específico a fin de que exista la suficiente flexibilidad como para resolver la cuestión de acuerdo con lo que la realidad indique. De cualquier manera, admitimos que no se trata de un tema de fondo.

También rechazamos el agregado del nuevo artículo que lleva el número 52 en la sanción del Honorable Senado.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Jorge Reinaldo Vanossi.

Sr. Cáceres. — En cuanto al proyecto de ley de obras sociales nos hacemos cargo de todas y cada una de las modificaciones que ha introducido el Senado al proyecto de ley que le fuera enviado en revisión, salvo en el artículo 1º, inciso c) y en sus concordantes —artículos 8º, inciso a), y 12, inciso c)—, que es donde el Senado incorporó a las universidades nacionales al sistema.

Nosotros entendemos que las universidades nacionales tienen un sistema muy particular por distintas causas. En primer lugar, porque el patrimonio de sus obras sociales forma parte del de una universidad nacional que es autárquica. El personal que trabaja en esas obras sociales no percibe sus salarios de ellas sino de la universidad en la que figura prestando servicios.

Significativamente, estas obras sociales de las universidades, en el marco de su autarquía, tienen sistemas diferentes y en algunos casos están conducidas por estudiantes, por egresados o por representantes designados por rectores o decanos.

Simultáneamente, ahondando en las diferencias con las otras obras sociales, las de las universidades prestan no sólo el servicio de la alimentación a través de sus comedores estudiantiles sino también el de vivienda en edificios alquilados por rectorados, que son propiedad de las universidades.

Todos estos elementos generan una atipicidad que nos hace pensar que es preferible insistir en la redacción original de los incisos c) del artículo 1º, a) del artículo 8º, y c) del artículo 12.

También el artículo 43 ha sufrido modificaciones y tiene que ver con la conformación y la permanencia de aquellos miembros que el gobierno ubica en obras sociales mixtas o en institutos. Es decir que hay institutos y obras sociales que en parte son conducidos por personas que coloca el sindicato y también por quienes son designados por el gobierno nacional. Deben

cumplir una función de acuerdo con lo que establecen sus leyes de origen. Y la ley de origen de una obra social mixta señala la participación de tres integrantes del sindicato y uno o dos directivos por el Estado nacional. Esto se establece por períodos de tres o cuatro años.

Consideramos que toda esta cuestión implica que una vez que los representantes de los trabajadores sean designados por éstos y los representantes estatales por el Estado nacional, habrá una suerte de derecho adquirido que no puede ser modificado a partir del próximo 10 de diciembre de acuerdo con los resultados electorales. Ello daría una idea de inseguridad que nos hace pensar en la conveniencia de rechazar las modificaciones introducidas por el Senado al artículo 43.

En síntesis, en lo que se refiere al proyecto de ley de Seguro Nacional de Salud, no se aceptan las modificaciones introducidas al inciso b) del artículo 21, ni al artículo 51; asimismo se desecha la incorporación del artículo 52.

En el caso del proyecto de ley de obras sociales se rechaza la modificación del inciso c) del artículo 1º y sus concordantes, que son el inciso a) del artículo 8º y el inciso c) del artículo 12; y se desecha la incorporación del nuevo artículo 43. Estas son las únicas modificaciones del Honorable Senado cuyo rechazo proponemos, aceptando en consecuencia todas y cada una de las restantes.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Manzano. — Señor presidente: no podemos aceptar la tesis sustentada por el señor diputado preopinante.

Casualmente, las disposiciones que no acepta el señor diputado Cáceres son las que dan racionalidad a la propuesta. Una de ellas pone límite a la intervención de las obras sociales que generó la dictadura militar. El límite de cien días es más que razonable. En tal lapso se pueden hacer las cosas que se están haciendo, terminar las que no se terminaron y brindar a quienes pagan, que son los trabajadores, la posibilidad de controlar sus obras sociales.

Sr. Cáceres. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con permiso de la Presidencia?

Sr. Manzano. — No, señor diputado.

Sr. Cáceres. — Eso no ha sido rechazado. Ha entendido mal.

Sr. Manzano. — Si me hace interrupciones a los gritos, no voy a poder continuar.

Sr. Presidente (Vanossi). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Manzano. — En segundo lugar, está reñido con el sentido común buscar la perpetuación más allá del 10 de diciembre de 1989 de los delegados del Poder Ejecutivo que expresan, en un área conflictiva como ésta, una política que después de cinco años ha terminado en un fracaso. Esos delegados son representantes de un mandato y justamente la elección presidencial tiene la suficiente significación como para poder determinar una política en el área. En 1983 el gobierno inauguró una política que fracasó, que no fue viable en el Parlamento, no obtuvo el consenso de los trabajadores y fue censurada el 6 de septiembre del año pasado. No podemos permitir la perpetuación por vía de la ley de funcionarios que sustentan una política en un área en que la confrontación permanente del gobierno lo único que encontró fue la respuesta negativa por parte de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto.

El tercer elemento es que sí tiene razón el señor diputado Cáceres cuando plantea que en el proyecto están incluidas erróneamente las obras sociales de las universidades nacionales. Efectivamente, el grueso de los fondos de ellas proviene del presupuesto universitario, por lo cual no es lógica su incorporación a este régimen. Hablamos de fondos presupuestarios creados bajo el régimen de autonomía o semiautonomía en el que funcionaron en distintos momentos las universidades. Quizás una ley especial pueda vincular estas obras con el sistema que estamos considerando, pero esto no podrá significar disponer de los fondos presupuestarios que el gobierno otorga a las universidades.

Con respecto al proyecto de seguro nacional de salud, estamos facilitando su sanción. Damos el quórum pero vamos a votar negativamente porque esto es el fruto de una transacción y no del consenso. Está en juego la creación de un organismo burocrático que no reconoce la realidad federal del país, que habla de un Estado que no es el Estado que presta los servicios. Las camas están en los Estados provinciales, los enfermos hacen cola frente a los dispensarios de los Estados provinciales y se quejan ante los hospitales provinciales; sin embargo, según esto, es el Estado nacional el que ejerce la representación como prestador en este organismo burocrático que se crea. Es decir que quien no conoce a los enfermos representa al Estado, y quien les da prestaciones y respuestas todos los días no tiene representación en la estructura.

Realmente esta organización está inventada para que desde el gobierno nacional se pueda conducir una de las cosas que funcionaron bien

cuando estuvieron en manos de la sociedad en la Argentina. Los años de dictadura militar que se vivieron entre 1955 y 1973 dieron a luz una capacidad de organización solidaria de los trabajadores en una gestión comunitaria —no el privatismo del capitalismo salvaje—, que sin la participación del Estado, que estuvo en manos de democracias condicionadas o gobiernos dictatoriales, encontró respuestas a los problemas sociales.

Por medio de esta iniciativa estatizamos lo que funciona bien por sí solo, mientras que lo privado no lo tocamos. Lo verdaderamente privado, lo no comunitario, los grandes prestadores y los que están en el negocio del medicamento no son alcanzados por esta norma. No hay ley de medicamentos, sino acuerdos en la Secretaría de la Presidencia de la Nación, que nadie conoce y que no llegan a este Parlamento. Insisto: no hay ley de medicamentos, ni ley Oñativia, ni vademécum. La torta de la plata no se toca porque es para los grandes. La plata de los medicamentos es sagrada, inviolable. Acá discutimos solamente sobre los ingresos de los trabajadores, que son los más débiles.

Esta es la ley del gallinero; pero eso solo ayudamos a formar quórum y vamos a facilitar la sanción de este proyecto de ley. ¡Quizá algún día las gallinas de abajo suban a los palos de arribal (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramburu. — Señor presidente: haré un esfuerzo para cumplir el compromiso asumido en la Comisión de Labor Parlamentaria en el sentido de ser lo más breve posible.

Adelanto que mi bloque está en contra del proyecto de ley de seguro nacional de salud. En su momento presentamos nuestra propia iniciativa, que entendíamos era mucho más clara y viable que la remitida por el Poder Ejecutivo nacional. No reconocemos en ese proyecto ni la universalidad ni los elementos básicos que recogen las iniciativas de la Organización Mundial de la Salud, aun los de las resoluciones números 97 y 99 de la OIT.

Consideramos que las modificaciones introducidas por el Honorable Senado mejoran la iniciativa, pero no alcanzan para configurar un proyecto general de seguro de salud. Ellas no contemplan ni la reactivación del hospital público, que es un elemento central en una política de salud, ni tampoco una política de medicamentos, como bien señaló el señor diputado Manzano. En la Cámara de Diputados se han presentado dos proyectos al respecto, por parte de los señores

diputados Estévez Boero y Fernández de Quarracino, que no han sido considerados. Sin embargo, lamentablemente hemos asistido a la celebración de un acuerdo en la Secretaría de la Presidencia de la Nación, que en su momento nosotros no sólo denunciábamos, sino que solicitamos al señor presidente de la República que no siguiera ese procedimiento y que remitiera al Parlamento un proyecto de ley sobre un tema que es sagrado para los argentinos desde hace mucho tiempo. Tan sagrado es que hace ya treinta años establecimos en la provincia de Buenos Aires una política de medicamentos y un vademécum por medio de la reforma hospitalaria.

Felizmente, en poco tiempo más el actual ministro de Salud Pública de la provincia de Buenos Aires anunciará el establecimiento de un vademécum tipo para todos los hospitales, que en este momento está siendo estudiado por el Instituto Nacional de Obras Sociales y cuya implementación significará un adelanto importantísimo en la materia.

En lo referente al proyecto de ley de obras sociales trataré de ser muy breve para cumplir con el compromiso al que hemos adherido. En su momento nuestra bancada incorporó el sistema de obras sociales a su proyecto de ley de seguro de salud y planteó la necesidad de que su conducción quedara en manos de los trabajadores, es decir, de todos los afiliados que constituyen la familia de los trabajadores argentinos. Aquí radica nuestra discrepancia.

Pensamos así porque las obras sociales fueron creadas y financiadas por los trabajadores mismos para suplir un déficit del Estado nacional, que a partir de 1970, disminuyó su participación en casi un 25 por ciento.

Toda vez que el Congreso ha discutido el tema de la titularidad de las obras sociales y analizado quién debe conducir las se vislumbra un criterio de duda, no sobre la capacidad de conducción de los trabajadores —desde el momento que ellos las crearon— sino sobre la dignidad de esos trabajadores. En este aspecto, nuestro país los ha agraviado permanentemente.

Quiero aportar una sola cifra que va a demostrar cómo se han conducido los trabajadores al frente de sus obras sociales y cómo lo ha hecho el Estado. Cuando fue intervenida una de las dos obras sociales más importantes del país, la de la Unión Obrera Metalúrgica, había en sus arcas la suma de 10 millones de pesos, disponibles para cualquier eventualidad. El año pasado, cuando se planteó la devolución de las obras sociales, el arqueo practicado sobre los fondos de la obra social de ese sindicato arrojó un déficit de 50 millones de australes.

Creo que esta sola cifra es un dato relevante para toda la política en materia de obras sociales, que cuando han estado en manos de los trabajadores han crecido y suplido un déficit del Estado nacional. Además, han sido manejadas con total honradez. Por eso permanentemente rechazo esta suerte de duda masiva que pretende lanzarse sobre todos los trabajadores argentinos, porque no es cierto que ellos utilicen mal y en forma inmoral sus obras sociales.

Es mucho lo que podríamos o tendríamos que seguir diciendo sobre el tema. Creemos que la sanción del Honorable Senado perfila un sistema mejor, pero que aun así no es la óptima solución, aunque es la única que hemos podido acordar hasta el momento. Creo también, a esta altura del debate, que todos nos sentimos preocupados y apurados, pero que el mejor servicio que podemos prestarle en este momento al país es lograr que estos laboriosos acuerdos, gestados limpiamente y con autenticidad política —porque esto no se ha hecho ni de noche ni a oscuras y son cuestiones que se vienen discutiendo desde hace cuatro años— se concreten finalmente.

Culmino mi intervención, que quizás no debió haber tenido lugar pero a la que me sentí empujado por un sentido de responsabilidad surgido de mi larga militancia en pro de la solución de los problemas sanitarios de la Argentina, diciendo que ojalá pronto podamos modificar estas mismas leyes que estamos sancionando, para adecuarlas mejor a la realidad nacional.

La salud es un derecho social y el Estado es su garante. Esto no es una novedad ni en el mundo ni en la República Argentina, porque en 1860 Bismark creó el primer seguro de salud en Alemania, antes de la revolución de 1917. En nuestro país tenemos el ejemplo de Ramón Carrillo, que transformó en pocos meses una Sociedad de Beneficencia y una Dirección de Higiene en un ministerio que duplicó en tres años las camas públicas; y podemos citar también nuestra acción en la provincia de Buenos Aires entre los años 1958 y 1962 en que, conducida por maestros como Mamone y Mario Brea, crea el hospital de reforma, que hubo que habilitar en Mar del Plata: había llegado a tal profundidad el grado de gorgilismo en el país que un hermoso nosocomio —a mi entender, el más hermoso— estaba vacío pues había sido construido por la Fundación Eva Perón. Nosotros lo tuvimos que habilitar como hospital de reforma hasta la aparición de la última expresión política de realidad sanitaria en el país que fue el ministerio que durante la presidencia del doctor Illia condujo

el doctor Oñativia, a quien todos nuestros técnicos le brindaron su más directa colaboración.

Lamentablemente, la política en materia de salud desarrollada en la Argentina determina que no estemos a la altura de las circunstancias y sí bastante alejados de los postulados que marcaron personalidades como el doctor Carrillo, nuestro gobierno y los doctores Illia y Oñativia. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Clérico. — Señor presidente: estamos frente a una insólita situación parlamentaria al estar discutiendo al mismo tiempo dos proyectos de ley, que cuentan con modificaciones del Honorable Senado.

Esto, que podrá ser insólito desde el punto de vista parlamentario, no lo es si se tiene en cuenta la realidad que estamos viviendo porque, como bien dijo el señor diputado Manzano, ambos proyectos son el fruto de una transacción y por lo tanto deben ser discutidos juntos. Además, ambos proyectos están interrelacionados, de tal manera que uno no puede existir sin el otro.

Por eso me parece difícil que en esta discusión y en esta votación haya señores diputados que puedan estar a favor de un proyecto y en contra del otro, porque a menos que se voten favorablemente ambos proyectos, es difícil que los dos puedan ser sancionados.

En su momento, nosotros planteamos nuestras discrepancias con respecto a ambos proyectos, y en relación a las enmiendas introducidas por el Honorable Senado hay un punto que realmente nos llama la atención, en cuanto a las modificaciones al proyecto de ley de obras sociales. En su momento nosotros estuvimos de acuerdo con que fueran los trabajadores, es decir, los afiliados a las obras sociales, quienes las conducirán. Pero el proyecto de ley de obras sociales en su momento decía simplemente que la conducción de dichas obras debía estar en manos no solamente de afiliados a las obras sociales sino de afiliados a sindicatos.

El Senado, en el inciso *a*) del artículo 12, agrega una frase: las obras sociales sindicales son patrimonio de los trabajadores que las componen. Pero a continuación la Cámara alta mantiene lo que dice la sanción original de Diputados, en el sentido de que la conducción de las obras sociales va a estar en manos de los sindicatos y no de los afiliados a las obras sociales.

Comenzamos a ver un poco de la verdad pero nos negamos a ver toda la verdad de que son los trabajadores los que en realidad aportan y por lo tanto quienes deberían tener la responsabilidad de la conducción de las obras socia-

les. Se dice que las obras sociales son retornadas a los sindicatos, y sin embargo, por otro proyecto de ley, en la práctica pasan a ser conducidas por el Estado.

Eso no ha cambiado con las modificaciones introducidas por el Honorable Senado. Sigue siendo el Estado el que puede rever todas y cada una de las decisiones que adopten estas obras sociales y el que toma una parte de sus ingresos.

Para tratar algunos de estos problemas el Senado incorpora en el proyecto de ley por el que se crea el Sistema Nacional de Seguro de Salud un artículo 21, en cuyo inciso *b*) se establece que el Poder Ejecutivo nacional tendrá que aportar al Fondo Solidario de Redistribución. Sin embargo, por la forma en que se lleva a cabo, si esta modificación propuesta por el Senado es aceptada por esta Cámara, estaremos permanentemente sujetos a discusiones en torno a una adecuada interpretación. Cualquier señor diputado que lea el inciso *b*) del artículo 21 podrá apreciar en forma inmediata que su redacción no es clara y que no hay una forma concreta de determinar cómo se efectivizará este aporte del Estado nacional a todas y cada una de las provincias.

Por lo tanto, no habiendo cambiado el fondo de la cuestión y dado que recién ahora comienzan a atisbarse algunas de las verdades que debieron haberse tenido en cuenta en este tema, lamentablemente no tenemos más alternativa que la de volver a restar nuestro apoyo, esta vez a las enmiendas introducidas por el Honorable Senado.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. González (E. A.). — Señor presidente: el bloque Demócrata Cristiano va a incurrir en lo que el diputado preopinante ha señalado como una contradicción, aunque pensamos que nuestra posición revela una gran coherencia.

Vamos a votar en forma negativa el proyecto de ley sobre Seguro Nacional de Salud y afirmativamente el proyecto de ley de obras sociales.

¿Dónde están la coherencia y el porqué del sentido de nuestro voto? Por un lado, entendemos que el Estado ha claudicado desde hace mucho tiempo en sus deberes fundamentales. La educación y la salud son de responsabilidad total y absoluta del Estado. Si bien su prestación puede estar a cargo de sociedades intermedias o en manos privadas, en última instancia la responsabilidad es del Estado.

Nosotros planteamos una verdadera y efectiva socialización de la medicina y de la atención de la salud, pero no a través de la prestación directa del Estado —salvo cuando sea imprescindible—, sino por medio de un control estatal que haga realidad que toda la población tenga

igualdad de derechos y de posibilidades de acceso a la salud.

Eso es algo que no se logra con ninguna de los proyectos que estamos tratando. Seguirán existiendo pacientes de primera, de segunda y de tercera y continuarán los problemas que todos conocemos, derivados de la falta de participación de los prestadores y los trabajadores de la salud.

Actualmente existe la aberración de que en más de una oportunidad el paciente de una obra social tiene que entregar dos o tres bonos al médico al que le va a hacer una consulta. Todos sabemos que eso forma parte del sistema y que es una corrupción generalmente aceptada, que debe terminar de una vez.

El problema fundamental es que no existe una política de salud, ya que este seguro nacional que se plantea no encara integralmente una política en la materia.

Sabemos que uno de los mayores costos en la prestación de la salud es el de los medicamentos y este gravísimo problema no está contemplado en estos proyectos de ley.

No quiero entrar en la fácil referencia a las multinacionales, pero ninguna duda existe —pues todos lo sabemos— acerca de su participación en el manejo del mercado de los medicamentos. En relación con este tema —al igual que en tantos otros— es necesario analizar seriamente si nuestro deseo es el de iniciar el camino de la liberación en todas sus direcciones o el de continuar en la senda de la dependencia que en este caso nos marcan las multinacionales de los medicamentos.

¿Por qué votaremos favorablemente las modificaciones introducidas por el Senado al proyecto de ley de obras sociales? Porque ante la claudicación del Estado demostrada a lo largo de muchos años, en forma espontánea y con gran esfuerzo los trabajadores, organizadamente, han suplido esta deficiencia construyendo con sacrificio estas obras sociales que las dictaduras les han arrebatado mediante las intervenciones.

Si bien somos conscientes de que esta iniciativa quizá no sea la mejor, consideramos que es fundamental la rápida sanción de una norma que devuelva a los trabajadores el manejo de la obra a la que ellos aportan, es decir que vuelvan a ser dueños de lo que en definitiva están solventando.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Muttis. — Señor presidente: luego de una larga jornada en la que sin duda la paciencia ha sido puesta a prueba, la Cámara se halla

abocada al debate de las modificaciones introducidas por el Honorable Senado al proyecto de ley de obras sociales, a cuyo tratamiento se agrega el del seguro nacional de salud.

En ocasión del tratamiento originario por esta Cámara señalamos nuestra posición contraria a ambos proyectos. En este sentido, nuestras disidencias no apuntaban a los objetivos finales de esas normas, ya que no nos oponíamos a que los trabajadores, libremente agremiados, dispusieran de una cobertura médica solventada con sus propios aportes. Lo que no compartimos fue la estructuración de un sistema que imposibilitara la libertad de elección, estableciendo a la vez notorias diferencias en cuanto a los aportes patronales según fueran éstos privados u oficiales. Así lo establece el artículo 16 del proyecto de ley, que no ha sido modificado por el Senado.

Por otra parte, dado el correlato evidente que existe entre el proyecto de ley de obras sociales y el del seguro nacional de salud, corresponde entonces señalar que tampoco disintimos de la aspiración de afirmar el derecho a la salud para todos los habitantes, sin discriminación alguna. Todo aquello que apunte a refirmar y efectivizar ese derecho sin menoscabo de otros tan legítimos como aquél, sin duda nos parece loable. Lo que ocurre —al igual que en el caso de las obras sociales— es que el sistema establecido implica el reconocimiento de una estructura administrativa y financiera que no nos satisface.

Desde luego, no analizaré en general el proyecto a que estoy haciendo referencia —pues ese debate ya fue realizado en su oportunidad—, pero deseo señalar que las modificaciones introducidas por el Honorable Senado no revierten el sistema centralizado que se pretende instituir, aunque se hable de una futura descentralización. Por otra parte, tampoco modifican su espíritu estatizante, pues sigue siendo el Estado el que fijará las políticas a las cuales deberá sujetarse el seguro nacional de salud.

Ya que no se le reconoce al Congreso Nacional su potestad de fijar políticas, si al menos se reconociera una participación en este sentido a los beneficiarios, y prestatarios de esas políticas, ese sesgo estatizante quedaría bastante aminorado.

Sr. Corzo. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Muttis. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Vanossi). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

Sr. Corzo. — Señor presidente: en primer lugar, quiero agradecer al señor diputado Muttis

la interrupción que me ha concedido. En segundo término, y con el debido respeto que el señor diputado me merece, en virtud de lo avanzado de la hora y de la extensa lista de oradores que deberán hacer uso de la palabra para exponer sobre este tema formulo moción de orden para que se cierre el debate y se pase a votación, sin perjuicio de que los señores diputados que no puedan pronunciar sus discursos tengan la posibilidad de insertarlos en el Diario de Sesiones.

Sr. Presidente (Vanossi). — La Presidencia desea saber si la moción de cierre de debate que formula es con lista de oradores o sin ella.

Sr. Corzo. — Sin lista de oradores, señor presidente.

Sr. Presidente (Vanossi). — ¿Su moción tiene también por finalidad interrumpir el discurso del orador que se halla en uso de la palabra?

Sr. Corzo. — Señor presidente: en esta ocasión no quisiera forzar las cosas, ya que no es esa mi intención. Pero mucho le agradecería al señor diputado Muttis que tuviera la deferencia de acceder al cierre de su discurso.

Sr. Muttis. — Señor presidente: no voy a extenderme en mayores consideraciones sobre el tema en debate, de modo que le pediría al señor diputado Corzo que posponga su moción hasta que concluya mi exposición.

Sr. Corzo. — No tengo inconveniente.

Sr. Presidente (Vanossi). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Muttis. — Señor presidente: decía que el sesgo estatizante que tiene este proyecto no ha sido modificado por las enmiendas que se le han introducido en el Senado. Pero también se vuelve a insistir en la adhesión compulsiva de las obras sociales, a las que se obliga a contribuir al sistema nada menos que con un 20 por ciento de su recaudación bruta.

De manera tal que será el Estado, en definitiva, el que fijará los rumbos y administrará los fondos.

Ninguna modificación sustancial se ha introducido con relación a la integración del directorio de la ANSSAL. Sí se lo ha incrementado en cuanto al número de miembros, pero sin variarse sustancialmente las proporciones. La modificación que corresponde destacar en este sentido radica en que se les reconoce a las provincias la presencia de un director que las represente en su conjunto. Pero quiero hacer notar que las obras sociales provinciales están cobrando en este momento nada menos que el 23 por ciento de aquellos que tienen cobertura de obra social.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Legislación General, doctor Oscar Luján Fappiano.

Sr. Muttis. — Vale decir que esta supuesta concesión que se les está haciendo a las provincias es de escasísima significación, pues la proporción es casi ridícula.

Por lo expuesto, votaré en sentido negativo, sin dejar de señalar que las modificaciones introducidas por el Senado no resultan novedosas.

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar la moción de orden formulada por el señor diputado Corzo.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Corresponde que la Honorable Cámara, constituida en comisión, produzca un dictamen.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Cáceres. — Señor presidente: formulo moción de que la Cámara constituida en comisión dictamine en el sentido de aceptar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en los dos proyectos en estudio, con las excepciones que he señalado oportunamente.

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar la proposición formulada por el señor diputado por Santa Fe de que la Honorable Cámara dictamine en el sentido de aceptar las enmiendas introducidas por el Honorable Senado en los proyectos de ley sobre obras sociales y seguro nacional de salud, con excepción, con respecto al primero de los proyectos citados, de la modificación del inciso *c*) del artículo 1º y sus concordantes —el artículo 8º inciso *a*), y el artículo 12 inciso *c*)— y de la incorporación del nuevo artículo 43; y con respecto al proyecto de ley sobre Seguro Nacional de Salud, de las modificaciones introducidas al inciso *b*) del artículo 21 y al artículo 51, y de la incorporación del artículo 52.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Queda aprobado el dictamen de la Honorable Cámara constituida en comisión en los términos enunciados.

Queda levantada la conferencia.

13

REGIMEN LEGAL DE LAS OBRAS SOCIALES

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar el dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión con referencia a las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado

en revisión por el que se establece el régimen legal de las obras sociales.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Habiendo sido parcialmente aceptadas las enmiendas introducidas por el Honorable Senado, el proyecto vuelve a la Cámara revisora ¹.

14

SISTEMA NACIONAL DEL SEGURO DE SALUD

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar el dictamen producido por la Honorable Cámara constituida en comisión en relación con las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión sobre sistema nacional del seguro de salud.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Habiéndose aceptado parcialmente las enmiendas introducidas por el Honorable Senado, el proyecto vuelve a la Cámara revisora ².

Corresponde votar un pedido de inserción que el señor diputado Herrera ha hecho llegar a la mesa de la Presidencia, referido a los asuntos que acaban de ser considerados por la Honorable Cámara.

Sr. Corzo. — Señor presidente: en razón de la moción de cierre de debate que oportunamente se aprobara, solicito se autorice la inserción en el Diario de Sesiones de las opiniones que deseen hacer constar los señores diputados que con motivo de aquella proposición no pudieron hacer uso de la palabra.

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar si se autorizan las inserciones solicitadas por los señores diputados Herrera y Corzo.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Se procederá en consecuencia, para lo cual hago notar a los señores diputados que deberán remitir a la mayor brevedad a esta Presidencia los textos a insertarse a fin de asegurar su publicación en el Diario de Sesiones ³.

¹ Véase el texto de la comunicación cursada al Honorable Senado en el Apéndice. (Pág. 6691.)

² Véase el texto de la comunicación cursada al Honorable Senado en el Apéndice. (Pág. 6691.)

³ Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Pág. 6739.)

15

MOCIONES

Sr. Manzano. — Pido la palabra para formular dos mociones.

Sr. Presidente (Fappiano). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Manzano. — Señor presidente: los presidentes de bloque del Honorable Senado nos han informado que esa Cámara está en condiciones de tratar estos temas en unos pocos minutos y sin debate, por lo que eventualmente podrían regresar a este recinto en un breve lapso, lo cual dependerá de los pronunciamientos que adopte ese cuerpo.

Por consiguiente, formulo moción de que se amplíe el temario de esta sesión especial a fin de que, si fuere necesario, esta Cámara pueda expedirse en la instancia definitiva acerca de los asuntos que acabamos de sancionar, y solicito además que se pase a un breve cuarto intermedio en las bancas.

Sr. Presidente (Fappiano). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: el bloque de la Unión Cívica Radical adhiere a la moción formulada por el señor diputado Manzano.

Sr. Presidente (Fappiano). — Se va a votar la moción formulada en primer término por el señor diputado por Mendoza.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Queda ampliado el temario de esta sesión especial con la finalidad indicada.

Se va a votar la moción de orden de pasar a un breve cuarto intermedio.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fappiano). — Invito a la Honorable Cámara a pasar a cuarto intermedio, con permanencia de los señores diputados en el recinto.

—Se pasa a cuarto intermedio a la hora 3 y 37 del día 29.

—A la hora 4 y 29:

16

MOCION

Sr. Presidente (Vanossi). — Continúa la sesión.

Sr. Jaroslavsky. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Vanossi). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: la información que hemos recibido es que el Honorable

Senado ha pasado a cuarto intermedio hasta la hora 11 en razón de no haber podido reunir número suficiente para continuar su sesión. La sugerencia que hacemos es que, en concordancia con la decisión de la Cámara Alta, la Presidencia ejerza las facultades que le confiere el artículo 157 del reglamento e invite a este cuerpo a pasar a cuarto intermedio hasta luego a la hora 11.

Sr. Presidente (Vanossi). — En uso de las atribuciones que confiere a la Presidencia el artículo 157 del reglamento, invito a la Honorable Cámara a pasar a cuarto intermedio hasta la hora 11.

—Se pasa a cuarto intermedio a la hora 4 y 31.

LORENZO D. CEDROLA.
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

17

APENDICE

A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

1. PROYECTOS DE LEY SANCIONADOS DEFINITIVAMENTE

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Acuérdate autorización al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989, cuando razones de gobierno así lo requieran.

Art. 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Ley 23.657.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de diciembre del año mil novecientos ochenta y ocho.

VÍCTOR H. MARTÍNEZ.
Antonio J. Macrís.
Secretario del Senado.

JUAN C. PUGLIESE.
Carlos A. Bravo.
Secretario de la C. de DD.

2. PROYECTOS DE LEY QUE PASAN EN REVISION AL HONORABLE SENADO

1

Buenos Aires, 28 de diciembre de 1988.

Señor presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, comunicándole que esta Honorable Cámara ha tomado en consideración en sesión de la fecha, las modificaciones introducidas en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión, por el que se crea el Bono para el Saneamiento Financiero Provincial y Reforma Fiscal; y ha tenido a bien desecharlas, insistiendo en su anterior sanción de fecha 21 de diciembre de 1988¹.

Dios guarde al señor presidente.

JUAN C. PUGLIESE.
Carlos A. Béjar.
Secretario de la C. de DD.

¹ Véase el texto de sanción originaria de la Honorable Cámara en el Diario de Sesiones del 21 y 22 de diciembre de 1988, página 6517.

2

Buenos Aires, 28 de diciembre de 1988.

Señor presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente comunicándole que esta Honorable Cámara ha tomado en consideración, en sesión de la fecha, las modificaciones introducidas en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión sobre Obras Sociales, y ha tenido a bien aceptarlas a excepción de la del artículo 1º, inciso c) y sus concordantes, artículo 8º, inciso a), y artículo 12, inciso c), así como también la incorporación del artículo 43 (nuevo), que se rechazan, insistiéndose en la anterior sanción de los mismos¹.

Dios guarde al señor presidente.

JUAN C. PUGLIESE.
Carlos A. Bravo.
Secretario de la C. de DD.

3

Buenos Aires, 28 de diciembre de 1988.

Señor presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente comunicándole que esta Honorable Cámara ha tomado en consideración, en sesión de la fecha, las modificaciones introducidas en el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión por el que se establece el Seguro Nacional de Salud, y ha tenido a bien aceptarlas a excepción de las de los artículos 21, inciso b), y 51, así como también la incorporación del nuevo artículo 52, que se rechazan, insistiéndose en la anterior sanción de los mismos².

Dios guarde al señor presidente.

JUAN C. PUGLIESE.
Carlos A. Bravo.
Secretario de la C. de DD.

¹ El texto de la sanción originaria de la Honorable Cámara figura en el Diario de Sesiones del 22 de julio de 1987, página 2898.

² El texto de la sanción originaria de la Honorable Cámara figura en el Diario de Sesiones del 16 y 17 de julio de 1987, página 2832.

B. ASUNTOS ENTRADOS ¹
Comunicaciones del Honorable Senado

PROYECTOS EN REVISIÓN:

Autorización al señor presidente de la Nación para ausentarse del país durante el año 1989 cuando razones de gobierno así lo requieran (123-S.-88). (*Considerado sobre tablas.*)

SANCIONES CON MODIFICACIONES:

Proyecto de ley por el que se autoriza la emisión de títulos de la deuda pública, se sustituye el sistema

de utilización de los beneficios de diversos regímenes promocionales y se introducen modificaciones en la legislación tributaria (30-P.E.-88). (*Considerado sobre tablas.*)

¹ Asuntos cuya entrada en esta sesión autorizó la Honorable Cámara.

C. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BAGLINI

CONVENIO DE COOPERACION TECNICA
CFI/CEPAL

Secretario General del CFI: Ing. Juan José Ciacera
 Director oficina CEPAL Buenos Aires: Dr. José M. Puppo

Promoción industrial en La Rioja.
Estrategias empresariales
y desarrollo regional

Gutman, Graciela (CFI)
 Yoguel, Gabriel (CFI)
 Gatto, Francisco (CEPAL)
 Quintar, Aída (CEPAL)
 Bezchinsky, Gabriel (CFI)
 Programa CFI-CEPAL:

Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales. PRIDRE.
 Documento de Trabajo Nº 16 - CFI
 Publicación CEPAL LC/BUE/R 132
 Buenos Aires, abril de 1988

INDICE

Presentación

Capítulo I*Introducción y alcances del trabajo*

1. Introducción.
2. Antecedentes y objetivos del estudio.
3. Aspectos metodológicos: selección de las empresas y características de la encuesta.

Capítulo II

Las empresas y plantas industriales promocionadas.
Algunos rasgos descriptivos

1. Origen geográfico de las empresas promocionadas, organización jurídica y objetivos de localización.
2. Reorganización espacial de las firmas.
3. Relaciones comerciales intrafirmas. Origen de los insumos y destino de la producción.
4. Articulaciones con el medio local.

Capítulo III

La inversión industrial promocionada.
Tecnología y procesos productivos

1. La inversión industrial del período.
2. Tecnología y equipos.

Capítulo IV*Impactos sociales de la promoción industrial*

1. Introducción.
2. La infraestructura urbana.
3. Estructura y evolución del empleo.
4. Mercado de trabajo y organización gremial.
5. La incorporación de la mujer al trabajo industrial.
6. Algunas conclusiones.

Capítulo V*Costo fiscal de la promoción industrial de La Rioja*

1. Introducción.
2. Estimación de los beneficios fiscales concedidos.
3. Costos de localización y beneficios fiscales.

Capítulo VI*Reflexiones finales*

1. Acerca de la construcción de una tipología de empresas.
 - a) Las empresas multiplantas.
 - b) La construcción de tipologías de empresas promocionadas.
2. Principales evidencias del estudio.
 - a) En relación con las estrategias empresariales.
 - b) En relación con el desarrollo local.
 - c) En relación con el costo fiscal de la promoción.
3. Elementos para la formulación de política industrial en la provincia.

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° 12.

Referencias bibliográficas
Documentos del programa CFI - CEPAL

INDICE DE CUADROS

- CUADRO 1: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Representatividad de la muestra.
- CUADRO 2: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Distribución de la muestra, valor de producción y personal ocupado.
- CUADRO 3: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Origen de los insumos y destino de la producción.
- CUADRO 4: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Origen de los insumos y porcentaje de los mismos provistos por la matriz.
- CUADRO 5: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Destino de la producción y tipo de comercialización.
- CUADRO 6: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Inversión promocionada según tamaño en montos absolutos.
- CUADRO 7: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Inversión promocionada por grandes divisiones industriales.
- CUADRO 8: Provincia de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa por sector de actividad. 1960; 1980.
- 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.
- CUADRO 10: Ciudad de La Rioja. Evolución de la PEA total y de la PEA industrial en 1980; 1982 y 1984.
- CUADRO 11: Ciudad de La Rioja. Evolución de la población económicamente activa según rama de actividad en 1980; 1982 y 1984.
- CUADRO 12: Ciudad de La Rioja. Evolución de la distribución de la PEA industrial por categoría ocupacional en 1980; 1982 y 1984.
- CUADRO 13: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Estimación del costo fiscal.
- CUADRO 14: La Rioja. Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Destino de la producción e incidencia de los costos de transporte.

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'Alesio, 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

Introducción 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 dio 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 social¹.

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 empleo².

Desde los años sesenta, distintos factores económicos, sociales y políticos sustentaron el accionar de los gobiernos de las provincias más rezagadas para demandar a la administración nacional beneficios especiales que atraerán inversiones productivas y permitieran 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

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 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 de la Argentina y sus efectos racionales*. 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.

sancionaron los decretos 5.338/63 y 3.113/64 y años después la ley 18.587/70. En algunos casos el gobierno nacional también enfrentó la crisis de las economías regionales con regímenes especiales (ie: Operativo Tucumán, leyes 18.202/69 y 19.614/72) o instrumentó programas específicos para áreas de interés político (ie: Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego, ley 19.640/72)³. En 1973 el Gobierno Nacional revisa y modifica casi completamente el sistema de promoción industrial sancionando a través de la ley 20.560/73 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 21.608 y, junto con los decretos reglamentarios, constituye en la actualidad (principios de 1988)⁴ 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 esquema global⁵ y que enfrentaba una situación económica y social crítica— el gobierno nacional sancionó la ley 22.021/79⁶ 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 fue posteriormente extendido a las otras dos provincias incluidas en el Acta de Reparación His-

³ Para un detallado análisis de las leyes de promoción en la Argentina véase: 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.

⁴ 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, etcétera 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.

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 22.021 es una norma de promoción económica más amplia que incluye beneficios para las actividades agropecuarias.

tórica 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.

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 qué 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 promocionales 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 descentralización del poder económico. Por

— 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 capital⁷.

— La descentralización espacial de la industria dio 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 los 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 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 PRIDRE⁸.

Entre sus principales conclusiones, se resaltan las profundas transformaciones ocurridas en el período en la industria de la provincia. Partiendo de una estructura

⁷ 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.

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.

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 22.021 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 promocionales 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.

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.

zación 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 primera 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 empresas⁹. Los

⁹ Estos 124 establecimientos representaron el 63 % del personal ocupado en la industria provincial; el 74 % de la mano de obra asalariado; el 89 % del valor bruto de la producción; con sólo el 20 % del total de los establecimientos industriales de la provincia. Ver 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 de Trabajo N° 12.

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 provincia¹⁰.

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).

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.

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

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)

Tamaño 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.	T.P.	Enc.
División												
31 - Alimentos, bebidas y tabaco	1	—	11	—	6	1	4	2	2	2	24	5
32 - Textiles	—	—	4	1	16	9	16	7	1	1	37	18
34 - Papel y productos de papel	1	—	2	1	7	3	1	—	1	1	12	5

Tamaño 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.	T.P.	Enc.
35 - Químicos y derivados del petróleo ...	—	—	6	2	10	5	4	4	—	—	20	11
36 - Minerales no metálicos	—	—	2	—	2	1	1	1	—	—	5	2
38 - Metálicos, maquinaria y equipo	—	—	4	2	17	9	4	2	1	1	26	14
Total	2	—	29	6	58	28	30	16	5	5	124	55

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

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 promociones.

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 la planta	Micro ¹		Pequeño ²		Mediano ^{1,3}		Mediano ^{2,4}		Grande ⁵		Total	
	P.O. ⁶	V.P. ⁷	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.	P.O.	V.P.
División												
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	4,3
32 - Textiles	0,0	0,0	0,3	1,2	9,4	14,4	24,5	25,0	7,2	5,0	41,5	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	9,4	11,8
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	14,1
38 - Metálicos, maquinaria y equipo ..	0,1	0,0	0,4	0,1	4,4	6,1	4,8	6,9	8,5	10,9	18,1	24,1
Total	0,3	0,0	1,9	2,5	19,8	31,3	41,9	41,6	36,1	24,4	100,0	100,0

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

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 más del 50 % del valor de producción de la muestra en la industria textil y más 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, básicamente empresas agroindustriales. El resto, es decir, la gran mayoría de las empresas encuestadas, están conformadas por capitales extrarregionales.

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 Aimagasta, 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 patrón¹¹.

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, 3 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.

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, como los resultados de experiencias recientes de encuestas a empresas promocionadas¹².

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.

¹² Ver: IAD *Industrialización y desarrollo regional en Argentina. Estudio de casos Tucumán*, Berlín, noviembre de 1985.

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

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 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.

CAPÍTULO 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 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.¹⁵

¹³ El peso de las empresas de orden 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 las 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.

¹⁵ 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 movilizados y de cambio tecnológico.

Véase: M. Cross, *New Formation and Regional Development*, Gower Pub., 1981, Hants, U. K.

A. T. Thwaites, *Technological change, mobile plants and regional development*, Regional Studies, Vol. 12, 1973.

D. Keeble y E. Wever, *New Firms and Regional Development in Europe*, Croom Helm 1936, Kent, U. K.

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 múltiples plantas¹⁶. Las empresas uniplantas corresponden principalmente a firmas locales o a las pocas nuevas empresas productivas que pasaron de ser exclusivamente comercializadoras de productos a productoras y distribuidoras de sus propias líneas de producción¹⁷.

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 entrevistados¹⁸. Como se examinará en secciones próximas, la

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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, planta ensambladora, planta procesadora integrada a otros establecimientos, etcétera 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 suficientemente amplio como para radicar inversiones en la provincia sería 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 puede 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 inver-

sión 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 intrasempresas 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, cuasi familiares, con supervisión directa y un staff directivo en la provincia de jerarquía baja (ie: el encargado de la fábrica). 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 decisiones pequeñas que podrían canalizarse por caja chica ²¹.

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, más 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 pro-

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

²⁰ M. Meegan y D. Massey, *The anatomy of job loss*, Methuen, 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.

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 respuestas 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 está la gente de Buenos Aires para responderle...», «...voy a preguntar si se lo podemos dar...», etcétera.

ducción y envío de los bienes finalizados, etcétera) revela que durante un período 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 plantas durante todo el período 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 poseían —con anterioridad al régimen— 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, etcétera²².

Dicho en otras palabras, la forma en que las firmas industriales utilizan el sistema de promoción determina a la vez cuáles son las bases productivas y económicas

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

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

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 anterioridad²³. 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 último grupo se detectaron 4 firmas que prácticamente trasladaron toda su actividad productiva a la 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 situacio-

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.

nes. 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 cuasicompletas, 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 los otros establecimientos de la empresa.

Es importante constatar 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 asociada 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 en términos de beneficios empresa-

riales— que implica para las firmas el desarrollo de una estrategia y esquema de expansión espacial de características particulares, que parecería estar orientada a hallar la mejor combinación entre organización y da 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 planta. 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 dedican 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 fundamen-

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.

talmente 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-nacional²⁵. 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 relativa significación. Mientras que en el 28 % de los casos comprar algunas piezas, la mayoría de los insumos o todos

²⁵ 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.

los insumos en la matriz²⁶, 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 1984²⁷, 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 ésta 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 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 producción¹)

	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)	10,9 1	— —	2,2 2	26,4 5
Regional	1 (0,3)	4 (3,48)	1 (3,26)	— —	1 (0,1)	7 (7,0)
Región/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.

CUADRO 4

La Rioja - Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas. Origen de los insumos y porcentajes de los mismos provistos por la matriz

(Número de establecimientos y porcentajes de valor de producción ¹)

% provisto por la casa matriz	No contesta	No sabe	Ningún insumo	Varias piezas	Mayoría 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 comercialización	No sabe	No contesta	Centralizada en				Descen- tralizada	Total
			Bs. As.	Córdoba	Tucumán	La Rioja		
Destino de la producción								
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 ²³

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).

²³ Los efectos sobre la generación de empleo y el mercado de trabajo se presentan en el capítulo IV.

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 población²⁹.

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

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 páginas 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.

templadas 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 compraventas 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 indiferencia³⁰.

Un grupo importante de respuestas hace referencia a la falta de servicios complementarios en el parque.

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.

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.

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.

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

Las articulaciones de las empresas promocionadas con las instituciones educativas locales son actualmente muy débiles. Ello obedece, más 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 terminados, prácticamente 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.

CAPÍTULO III

La inversión industrial promocionada. Tecnología 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 de de 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 período*

La inversión concretada por el conjunto de las empresas de la muestra totaliza aproximadamente 65.700.000 dólares (de 1986)^{31, 32}; lo que indicaría un tamaño

³¹ La estimación de la inversión realizada en un cálculo complejo no sólo por las dificultades de acceder a la información sino, además, por las dificultades metodológicas de homogeneizar en términos de una unidad de cuenta operaciones de inversión realizadas durante un período 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 dólares corrientes en comparación con la inversión estimada de los años 1985-86. La presentación de los datos tiene como objetivo *central* analizar aspectos generales y diferenciar las situaciones más marcadas. En ningún caso se pretende realizar un cálculo 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 carácter 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 demorados o postergados 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 régimen legal de promoción.

medio de inversión por planta del orden del 1.400.000 dólares y un monto de alrededor de 20.800 dólares por persona ocupada³³. La muestra ha captado alrededor de 3.150 puestos de trabajo promocionados³⁴. 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 dólares, destacándose un muy pequeño subgrupo (6) de plantas industriales cuya inversión supera los 3.000.000

³³ 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 20.560 y 21.608. 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 70.000.

³⁴ 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.

de dólares. El grupo de las 14 plantas mayores es considerablemente heterogéneo en términos 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 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 establecimientos muy distintos por sector de actividad. Mientras que los valores medios para la rama alimentos o metalmecánicas 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, ubicándose en un segundo plano textil/confecciones y papel/imprenta con alrededor de 26.000 dólares per cápita cada uno. Ver cuadro 7).

En las tres ramas, sin embargo, se verifican fuertes niveles de heterogeneidad interna, sobresaliendo las diferencias en químicos/plásticos/medicamentos 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 más las actividades industriales en rama y procesos. Tal es la situación en confecciones, tintorerías textiles, procesadores simples en plásticos, cosmética, metálicos varios, etcétera.

CUADRO 6

La Rioja - Encuesta C.F.I. - CEPAL a empresas promocionadas
Inversión promocionada según tamaño de montos absolutos

(En dólares de 1986)

Monto de inversión (en u\$s)	Número de casos	Ocupación total	Inversión total	Inversión por planta	Inversión por ocupado
Menos de					
500.000	6	119	1.624.437	270.740	13.650
500.001 a 1.500.000	26	1.434	25.545.084	982.500	17.813
1.500.001 a 3.000.000	8	797	16.958.636	2.119.800	21.278
Más de					
3.000.000	6	812	21.614.717	3.602.500	26.620
Total	46	3.162	65.742.874	1.429.192	20.792

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

CUADRO 7

La Rioja. Encuesta C.F.I. - CEPAL a empresas promocionadas. Inversión promocionada por grandes divisiones industriales

(En porcentajes)

División	Número de casos	Inversión (en u\$s)	Ocupación	Inversión per cápita (en u\$s)
31 - Alimentos, bebidas y tabaco	3	(a)	(a)	13.250
32 - Textiles	17	36.741.958	1.402	26.200
34 - Papel y productos de papel	4	8.338.251	309	26.900
35 - Químicos y derivados del petróleo	9	14.801.675	419	32.950
36 - Minerales no metálicos	2	(a)	(a)	20.315
38 - Metálicos, maquinaria y equipo	10	9.981.995	757	13.200

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

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

La relación entre inversión total, inversión per cápita y tamaño de ocupación del establecimiento 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 1.725 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 medianas³⁵. 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 trabajo³⁶. 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 productos.

La situación de las empresas medianas pareciera ser mucho más heterogénea y ambigua, presentando 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 promocionada 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, etcétera).

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 plantas³⁷. Esta situación es aun

³⁵ Con no más de dos excepciones.

³⁶ El mercado laboral mantiene una oferta excedente de mano de obra no calificada, no sólo por 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.

³⁷ 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.

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 los casos donde el diseño de la planta fue contratado a consultorías externas³⁸.

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-escala⁴⁰ atribuida a la planta industrial transnacional. En 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 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

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 porqué 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 involucrada, 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 ambos.

⁴¹ Los casos más claros de esta situación se observaron en la rama de papel-envases y productos medicinales.

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 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 tecnológica⁴². 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

⁴² Sólo un número muy pequeño de las empresas reportan haber /cambiado por completo de tecnologías, 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.

o de la historia tecnológica de la empresa sino también de acuerdo con los tipos de procesos productivos que son realizados.⁴³

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 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 extranjero, complementado con equipos nacionales.⁴⁵ En otras plantas (6) se ha detectado el

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.

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.

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

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 está 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 ampliaciones⁴⁷ 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 más rígido en materia de actividades industriales y 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 representan 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

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.

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 —32.114, 32.115 y 32.116— 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 dólares estadounidenses⁴⁸. 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 más 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 extranjero 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.

En esta 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 parecería 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 un 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 mediana⁴⁹. Por lo demás, este régimen de promoción industrial tiene un claro sesgo antiexportador⁵⁰.

Un panorama algo más 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 promocionado. 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.

CAPÍTULO IV

Impactos sociales de la promoción industrial

I. 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

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

⁴⁹ Sobre un total de 27 respuestas positivas (19 casos reportaron desconocer su competencia a nivel internacional) 6 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.

económica 22.021/79. 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 capitales⁵¹.

“Para el período 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 período del 1,8 %”⁵². Por otra parte, y como consecuencia de un insuficiente dinamismo del mercado de trabajo del sector agropecuario, se profundiza el despoblamiento rural⁵³ 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 momento se habían visto obligados a migrar a Córdoba, Tucumán o Buenos Aires o a emplearse precariamente en la administración pública.

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, 1937.

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. Primer semestre de 1987*. La Rioja, 1987.

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

Miembros del Centro Comercial⁵⁴ 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 vio 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 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 en 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 vio 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 área⁵⁵, dando lu-

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

⁵⁵ El arquitecto Carlos Onetto en una entrevista realizada por una revista local señala: “...en casos como La Rioja... estamos teniendo diariamente la llegada 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.)

gar a algunos bolsones de villas miserias, desconocidos hasta hace pocos años en la zona.⁵⁶

Al déficit habitacional habrían concurrido tres factores importantes:

a) La situación deficitaria previa. De acuerdo al estudio de pobreza, realizado por el INDEC⁵⁷ 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 lo sempresarios promocionados para que asumiessen 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.

Según estudios realizados en la provincia⁵⁸, 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.

⁵⁶ De acuerdo a información local, últimamente 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.

⁵⁷ Ver: INDEC. *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires, 1985.

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. Primer semestre de 1987*. Argentina, 1987.

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 sólo 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 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, etcétera.

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

3. Estructura y evolución del empleo

La Rioja fue, 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.

⁵⁹ Ver nota 58.

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

Rama o sector	1960		1980	
	Absoluto	%	Absoluto	%
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	2.425	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	PEA 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 y 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

⁶⁰ Ver: Yoguel G., Gatto F. y Gutman G.: *Reestructuración industrial en Argentina y sus efectos regionales 1973-1984*. Programa CFI-CEPAL, Documento de Tra-

el mercado de trabajo y la promoción industrial en La Rioja⁶¹, 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.

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	26.585	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 y 1984.

bajo 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 N° 10, PNUD-OIT, ARG-87-003, Buenos Aires, 1988.

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 según 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. Kritz⁶² 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 trabajan 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 socio-culturales 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 traslado y el costo de tener que comer fuera del hogar⁶³.

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 cuenta-propistas (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).

CUADRO 12

Ciudad de La Rioja. Evolución de la distribución de la PEA industrial por categoría ocupacional en 1980, 1982 y 1984

Categoría Ocupacional	1980	INDUSTRIA 1982	1984
Total de PEA	1.400	1.985	4.229
Total de desocupados	45	93	312
Total de ocupados	1.355	1.892	3.917
Patrón o empleador	115	44	201
Cuenta propia	413	311	271
Asalariados	827	1.515	3.445
Trabajadores s/salario	s/d	22	s/d
Desconocido	s/d	s/d	s/d

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares, octubre 1980, 1982, 1984.

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 señora diputada provincial ingeniera Leticia Guzmán de Cárdenas.

⁶² Véase, Kritz Ernesto H.: *Op. cit.*

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 continuaban 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 capital⁶⁴.

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

⁶⁴ Ver: Azpiazu D. Basualdo E. Khavisse M.: *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 86*. 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).

dispersión obrera que se produce a raíz de la relocalización industrial⁶⁵ 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 notablemente 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 alejadas. 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, etcétera), un componente de tradicionalismo cultural para su desempeño en el ámbito de lo "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

⁶⁵ 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 período 1974-1983 la región industrializada (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe 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.

emplea personal femenino con categoría de aprendiz para abonar un menor salario" ⁶⁶. 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 aun débil y fragmentada.

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 ⁶⁷ sobre la ley 22.021/79 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 existe 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, cuál es la relación de salarios por ramas y las diferencias entre los diversos sectores de actividad en el ámbito provincial, etcétera.

5. La incorporación de la mujer al trabajo industrial

El fenómeno de creciente incorporación de la mujer al trabajo manufacturero en La Rioja, como consecuen-

⁶⁶ Secretaría de Estado de la provincia de La Rioja y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. *Op. cit.*

⁶⁷ Ver: Borello, J.: *Una evolución de la Ley Nacional de Desarrollo Económico de La Rioja* (ley 22.021/79). Conicet, Buenos Aires, agosto de 1987 (mimeo).

cia de la expansión del empleo generado por la radiación 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 ⁶⁸ 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, etcétera) 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 imprenta 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 la 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 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

⁶⁸ Ver: Kritz, Ernesto H.: *Op. cit.*

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

Btaran, B.: «Office Automation and Women's work: tre 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.

consecuencia cambios en el perfil de la población ocupada. Si bien, en la Argentina, hubo en ese período 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, etcétera) 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 cabo acciones que dan lugar a una reestructuración espacial y social de la clase trabajadora.⁷⁰

En el caso de las empresas que relocalizaron parte de su producción en La Rioja, fue 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 perjuicios 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, etcétera. 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.

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

ii) La situación actual de la mujer trabajadora

Si bien la situación de la mujer trabajadora presenta aspectos comunes en la sociedad actual⁷¹ 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 dio 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, aun, con un registro cabal acerca de las consecuencias que genera esta nueva situación, dado su desarrollo aun 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 más 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 qué 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, 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 res-

⁷¹ Ver: CEPAL *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*. Estudios e informes de la CEPAL, N° 10, Chile, 1982.

ponsable viéndose obligada a comprometer su asistencia al trabajo lo que redundaría 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 primera 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 concretar 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.

CAPÍTULO V

Costo fiscal de la promoción 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 régimen.

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 sólo 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 ⁷². En ese contexto la interpretación del costo fiscal como indicador de los recursos sociales involucrados debe ser realizada 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 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: ⁷³.

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 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 promocionadas. Si en cambio la empresa instala nuevas actividades en la planta promocionada, 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 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 ha-

⁷² 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 alterativos el punto óptimo que la estructura de precios alcance no es independiente de la distribución inicial de los recursos entre los distintos agentes económicos.

⁷³ Ver: Azpiazu D.: *Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina*, OEA, 1987.

blando 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, etcétera) 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 ⁷⁴ dado que las firmas se benefician con economías de concertación en zonas de aglomeración industrial ⁷⁵. 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 más compleja que la existente previamente en las regiones en las que se implementan ⁷⁶. 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

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

⁷⁵ En relación con la evaluación de otros regímenes de promoción industrial, ver entre otros:

Bonco, *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.

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

CUADRO 13

La Rioja - Encuesta CFI-CEPAL a empresas promocionadas.
Estimación del costo fiscal

	Número de casos	Estimación del costo fiscal							
		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.

a lo largo de quince años utilizando una tasa de descuento del 7 % anual para que los flujos puedan ser llevados al primer año⁷⁷.

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 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 1986⁷⁸.

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, las 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 más 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 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.⁷⁹ Esto se debe a que las firmas que constituyen el grupo 1⁸⁰ 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 entre tipo de beneficio y relación capital/producto.⁸¹

constituyen un flujo descontado a una tasa del 7 % anual.

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 a 191 % 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.

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

⁷⁷ Para una descripción detallada del método y de las fórmulas utilizadas ver anexo III del trabajo.

⁷⁸ Debe recordarse, sin embargo, que mientras la inversión en una variable stock, los incentivos recibidos

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 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

utilizadas cuando la tasa de ganancia es elevada es perfectamente factible. De allí que la base de la crítica nekeynesiana 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, F., *Parable and realism in capital theory - the sub-rogate production function*, Review of Economic Studies, 1962.

Garegnani P., *Switching of techniques*, Quarterly Journal of Economics, 1966.

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 esperado para el mediano plazo es negativa, la desgravación resulta más beneficiosa que el diferimiento de impuestos.

grado de elaboración (esto es, el peso del valor agregado dentro del valor bruto de la producción ⁸³).

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

La proporción en que las distintas empresas trasladan 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, etcétera.

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 relacionan 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

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.

⁸⁴ 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.

destina a una 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.

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.

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 promedio, no superan el 50 %⁸⁵. En el 62 % de las empresas restantes, los salarios medios son inferiores a los que rigen

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 %.

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 requería 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 citado⁸⁶.

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.

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

CUADRO 14

La Rioja - Encuesta CFI - CEPAL a empresas promocionadas.
Destino de la producción e incidencia de los costos de transporte
(Número de establecimientos y porcentaje de valor de producción¹)

Destino de la producción	Incidencia costo transporte				Total
	No contesta	Sí	No	Regular	
Nacional	1 (1,8)	9 (23,8)	20 (28,4)	—	30 (53,9)
Nacional/Exportación	—	—	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.

CAPÍTULO 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 em-

presas 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 especialmente, 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 elecciones 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 aun, 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 inversión⁸⁷.

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 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.

Una 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 multiestablecimientos y multilocalización son varias. En primer lugar, le permite un aprovechamiento de los diferentes incentivos promocionales y de estímulo a la actividad otorgados en diferentes regiones⁸⁸. 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 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

⁸⁷ Ver capítulo V para un análisis del impacto de los beneficios promocionales sobre la formación de capital y las ganancias de las empresas.

⁸⁸ 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.

y, por consiguiente, con escasa o nula experiencia fabril y sindical previa, permite la instalación de procesos productivos más intensivo 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 industrializadas⁸⁹.

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 producción capitalista⁹⁰, 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., pág. 76. Traducción nuestra). Destaca la autora otras posibles formas de organización espacial de la producción tales como propiedad conglomerada, estructuras de ciclo del producto, sistemas de subcontratación, etcétera.

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/multilocalizaciones 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.

⁹⁰ Ver Massey D., (1984): "*Spatial division of labour. Social structures and the geography of production.*" Mac Millan, UK.

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.⁹¹ 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.

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 período bajo estudio,⁹² en donde la lucha competitiva entre los capitales se agudiza y se generalizan procesos de desaparición, quiebra, absorción de empresas, etcétera, 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 período. 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 ante-

⁹¹ 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.

⁹² Ver programa CFI-CEPAL, PRIDRE, documento de trabajo N 14. Gatto F., Gutman G. y Yoguel G. (1988) *Op. cit.*

mano 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 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 competencias 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 impuesto 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 multiplanta y multi-localización. Cada una de las explicaciones posibles afectó de manera singular a las diferentes empresas encuestadas, 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 por qué 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 régimen 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 régimen. 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 superfluo 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 fue uno de los mecanismos que posibilitó, en un período 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 régimen 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 eco-

nómicos de segunda línea"⁹³. 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 totalmente nuevas en relación a las anteriores de la empresa, etcétera.

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 más 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.

⁹³ 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.

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 ocurrido 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 of export* para el mercado nacional, con insumos nacionales; distinto al caso de la Tierra del Fuego, en el que los insumos son importados.

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.

13) Si bien se registra un significativo incremento en el sector industrial a partir de 1982, el empleo en los servicios —especialmente públicos— continúa desempeñando un papel central en el mercado laboral urbano. Paralelamente, se observa un crecimiento del nivel de asalariación 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.

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.

15) La aún débil capacidad organizativa y de negociación del movimiento laboral dio 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 à vis* otros instrumentos de política posibles— apenas alcanza al 5% del total de la inversión promocionada aprobada por las leyes 21.608 y 20.560 en el período 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 está relacionada 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 priorice 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 ⁹⁴;

d) Finalmente, la doble exención del IVA (compra y venta) remite para los casos de establecimientos multipiantas integrados verticalmente la extensión de los

⁹⁴ 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.

beneficios a todo el conjunto productivo, implicando un costo fiscal superior al que se deriva de la actividad desarrollada en la provincia.

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 22.021 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, etcétera ⁹⁵.

Un primer grupo de aspectos que surge rápidamente cuando se aborda el examen de una política de incentivos 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 tiene larga tradición teórica ⁹⁶ 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 va 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 incen-

⁹⁵ 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 22.021 mimeo*, Feria Industrial, La Rioja, 1983.

⁹⁶ La experiencia de polos industriales de desarrollo realizada durante la década de los años 60 testimonia 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, Nº 2,

tivos 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, esto 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 productivo⁹⁷ y mejoramiento del nivel de los ingresos y calidad de vida⁹⁸. 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 extraregional. 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 promocionar, el nivel tecnológico, etcétera. El bajo nivel de desarrollo manufacturero previo y la necesidad de generar rápidamente empleos, favoreció la aprobación de la mayor cantidad

⁹⁷ 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.

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.

posible de proyecto de promoción, no obstante ser ellos muy diversos de la perspectiva industrial⁹⁹.

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 régimen 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 fue 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.

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.

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.¹⁰⁰ 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 fue 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 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 intrafirma. Se observó entre los entrevistados riojanos que no priorizan ninguna relación especial interprovincial 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 compartivas 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 interfirmas 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, etcétera, entonces la estrategia y mecanismo 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 co-

¹⁰⁰ 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.

munidad 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 recaerá 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 Cía. 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 Rioja 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.
Norpac 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. ¿Cuándo inició las actividades la empresa y dónde?
 - 1.6.2. ¿Qué tipo de bienes produce la firma?
 - 1.6.3. ¿Cuántas plantas industriales tiene la firma?
 - 1.6.4. ¿Qué ubicación le daría usted a esta planta industrial en el contexto de la empresa?, y ¿por qué? (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. ¿Cómo se gestó la idea de abrir una planta en la provincia de La Rioja? ¿En qué medida esta decisión afectó los planes de inversión en otras plantas? ¿Conoce usted cómo fue el proceso de toma de decisión y cuáles fueron los principales pasos?
 - 1.6.7. ¿Cuáles 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 22.021);
 - 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, cuál fue el grado de participación en el diseño y en la construcción de la planta de la ingeniería local, cuánto tiempo demandó la obra civil, qué tipo de obras de infraestructura debieron realizarse, etcétera).

2.2. ¿Cuántas 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. ¿Cuáles son los planes de futuros en materia de inversión?

2.4. Con qué 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 qué medida considera usted 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 usted que esta inversión es complementaria con otra u otras realizadas por la misma empresa en otra región. ¿En qué sentido?

2.6. ¿Cómo considera usted 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 algún otro centro de desarrollo tecnológico?

2.8. ¿Qué rol le asignaría usted al Centro de Asistencia Técnica e Informática?

2.9. ¿Tiene la planta en La Rioja un departamento de I. y D.? ¿Cuáles son sus funciones?

2.10. ¿Qué relación tiene la empresa y la planta con la universidad local y con las escuelas secundarias técnicas?

2.11. ¿Cuáles han sido los instrumentos decisivos para localizar la inversión en la provincia? (Tratar de jerarquizar los cinco más importantes y cuáles 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 las 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. ¿Cómo observa usted el funcionamiento del parque industrial? ¿Qué aspectos o elementos considera usted deficitarios?

2.13. ¿Qué tipo de fuente energética y combustibles utiliza la planta industrial? ¿Cómo calificaría la oferta de los mismos?

2.14. ¿Tiene dificultades de comunicación con la casa matriz? ¿Cuántas líneas telefónicas posee? ¿Tiene télex? ¿Tiene radio?

2.15. ¿Qué tipo de transporte utiliza usted para recibir los insumos y enviar las mercaderías? ¿Cree que sería conveniente revitalizar aún más el sistema ferroviario?

2.16. ¿Considera usted que la localización fuera del parque industrial de la ciudad de La Rioja es mucho menos ventajosa? ¿Por qué?

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

3. Producción y mercados

3.1. ¿Cuáles 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: ¿cómo se planifican los volúmenes de producción de cada planta? ¿Dónde comenzó la fabricación de dicho producto? ¿Por qué la empresa decidió abrir una nueva planta sobre la base de productos 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 qué medida usted 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, etcétera)?

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 qué nivel de producción está trabajando actualmente la planta? (Capacidad total y capacidad no utilizada.)

3.6. ¿Cuáles son las principales dificultades de funcionamiento que usted observa? (Abastecimiento de materias primas, falta de personal calificado, falta de infraestructura, problemas de transporte, dificultades de reparación de equipos, etcétera.)

3.7. ¿Considera adecuado el nivel de especialización de la planta industrial (mix de producción)?

3.8. ¿Cuáles 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. ¿Por qué considera usted 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 qué medida inciden los costos de transporte en el acceso a los mercados?

3.12. ¿Cuáles son los principales mercados externos?

3.13. ¿Qué factores considera usted 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. Materias primas y servicios a las empresas

4.1. ¿Cuáles son las principales materias primas utilizadas en la planta industrial y cuál es la procedencia de la misma? (Discriminar según su peso relativo monetario.)

4.2. ¿Cuáles 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, ¿cuál es la razón por la que no se utilizan equivalentes de producción nacional? (Inexistencia, calidad, precios, exigencias contractuales de marcas, etcétera.)

4.4. ¿Cuál es la política de la empresa respecto del desarrollo de sus proveedores?

4.5. ¿Qué insumos considera usted que podrían ser producidos en La Rioja y qué inconveniente observa usted para que dicha producción se efectivice?

4.6. ¿Qué servicios a la producción son comprados por este establecimiento en la ciudad de La Rioja? ¿Qué servicios han sido internalizados por la firma por falta de oferta? ¿Cuáles de estos servicios son provistos por la firma nacional y cuáles han sido desarrollados en La Rioja?

4.7. ¿Qué otras formas de integración en el medio local cree usted 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. ¿Cuál es grado de sindicalización y de conflicto laboral? ¿Se utilizan en este establecimiento los mismos convenios laborales que en el área metropolitana?

5.5. Describa las normas de higiene y seguridad laboral implementadas en el establecimiento.

6. Aspectos administrativos

6.1. ¿Cómo funciona esta planta en relación con la firma? ¿Cuáles son sus grados de libertad?

6.2. ¿Qué parte del personal es designado directamente desde la empresa nacional y qué personal es reclutado localmente?

6.3. ¿Participa la firma en alguna organización de empresarios en el medio local?

6.4. ¿De qué manera afecta al funcionamiento de la planta industrial la actual política de precios?

6.5. ¿De qué forma afecta la performance de la planta industrial la actual política crediticia?

6.6. ¿Cómo piensa usted 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

Metodología de cálculo 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, etcétera. 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.

Exención 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"¹, que se va incrementando anualmente de acuerdo a los valores que figuran en la tabla 1:

TABLA 1

Año	Tasa ²
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:

TABLA 2

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
15	0,15

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

¹ 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.

² 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.

stocks, y también para establecer relaciones con la inversión realizada por las empresas.

Exención 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 %.

Exención 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.

Desgravación del impuesto a las ganancias ³

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 %.

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 to-

³ La desgravación del impuesto a las ganancias y el diferimiento de impuestos son opciones alternativas.

marse 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 decrecimiento de la industria a nivel nacional, que durante el período 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 principios 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 proviene 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 22.021/79) incluyó co-

mo 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 período 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 período 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;

f) 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 va-

rias: 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 intrafirma, con lo cual su inserción en el medio local queda aun 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 pro-

mocionados 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 exclusiva-

mente a las desgravaciones del IVA venta-compra indicarían que en el caso de que éstas 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 sólo 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 más 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 bibliográficas

—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 Nº 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, "Evolución 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 22.021", 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.

—Gratto F., Gutman G., Yoguel G., "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales", Programa PRIDRE, C.F.I. - CEPAL, Dto. Nº 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 metal-mecánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos", en Revista de CEPAL, Nº 19, abril de 1983.

—Keeble D., Wever E., "New firm 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 corporative 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 Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia de La Rioja, "Evolución del mercado laboral de la provincia de La Rioja. 1er. 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, CFI-CEPAL, Documento N° 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., "Technological 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 PRIDE, CFI-CEPAL, Documento N° 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 PRIDE, CFI-CEPAL, Documento N° 12, 1987.

Documentos del Programa CFI-CEPAL
Perspectivas de Reindustrialización 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.

14. "Reestructuración Industrial y sus efectos regionales, 1974-1984", Gatto F., Gutman G. y Yoguel G.

15. "Impacto de la promoción industrial en las provincias del norte grande". Cimillo E., Gutman G. y Yoguel G.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO HERRERA

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley sobre régimen legal de las obras sociales

Estamos abocados a la consideración de un tema de singular y fundamental trascendencia, como es el de

establecer un sistema destinado a preservar la salud como un derecho inalienable del hombre. A nadie se le puede escapar la importancia de esta legislación, que tiene como meta efectivizar un derecho establecido en la Carta

de las Naciones Unidas, que únicamente la ínfima parte de la población mundial puede gozar, pues sólo es patrimonio de países altamente desarrollados, en los cuales la renta nacional se distribuye en forma más o menos justa. En cambio, ese derecho es privilegio de una escasa minoría en los países subdesarrollados.

La preocupación por la salud en los pueblos está ligada al concepto de la seguridad social, y ésta es una expresión fundamental de significación de la política social.

Después de la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio profundo en las ideas clásicas en materia de previsión y seguridad social. El derecho del hombre ha gozado de un cierto nivel de protección organizada por parte de la comunidad a que pertenece: éste es el sustrato de la seguridad social, que se afirma como un derecho fundamental de las personas, correlativo en el plano económico social de los demás derechos políticos y civiles. Su realización se identificó con el fin mismo de la justicia social. La seguridad social podía definírsela diciendo que es el servicio público que tiende a lograr el desarrollo y perfeccionamiento de la personalidad humana satisfaciendo las necesidades colectivas.

El derecho de la seguridad social es una nueva rama dentro de las ciencias jurídicas, que las nuevas corrientes sociales han puesto en marcha —de acuerdo con la transformación propia de la humanidad— como expresión decisiva de que el hombre de nuestro tiempo tiene derecho a ser protegido en su integridad orgánica, y en su estabilidad económica, con el mantenimiento de la salud y de su bienestar económico-social.

¡Qué lejos nos encontramos de la caridad y la beneficencia que eran la filosofía de la atención médica del siglo pasado! El histórico promedicato fue reemplazado por el Ministerio de Salud Pública en el primer gobierno del general Perón, en 1949. Al adquirir la categoría de ministerio, la función toma jerarquía, trascendencia y autoridad preponderante para dirigir las políticas sanitarias en la Argentina. Desde este puesto de trabajo se destaca el ministro justicialista, doctor Ramón Carrillo, quien inicia un proficuo lapso de la historia de la asistencia social y la salud pública en la Argentina. Su obra la podemos condensar en lo siguiente:

1º) Programa red-hospitalaria, consistente en la constitución de un vasto complejo ordinario cuyas prestaciones estuviesen coordinadas; 2º) Organización de los profesionales del arte de curar; 3º) Promoción del desarrollo de las industrias farmacéuticas y de equipamiento hospitalario; 4º) Financiación de la salud, dejándose atrás el criterio de financiación individual al patrocinarse la creación del Fondo Nacional de Salud Pública y la búsqueda de un sistema de seguridad social; 5º) Énfasis puesto en la necesidad de una estructura única de salud mediante un modelo nacional unitario de seguridad social.

Esta obra iniciada por Carrillo se continúa en el tercer gobierno constitucional del general Perón entre 1973 y 1976, época en la que cuenta como secretario de Salud Pública al doctor Domingo Liotta. Se trabaja en el Sistema Nacional Integrado de Salud, tratándose

de poner orden entre los distintos sectores en que se divide la atención médica, con una filosofía de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Se elabora también un proyecto de ley de carrera sanitaria nacional para normalizar las acciones de los verdaderos efectores de un plan de salud como son los trabajadores de la salud, médicos, odontólogos, bioquímicos, enfermeros, etcétera. Estos proyectos se transformaron en leyes de la Nación aprobadas por el Congreso Nacional, pero no llegaron a desarrollarse a pesar del éxito obtenido en algunas provincias como La Rioja debido al gobierno militar de 1976.

En la actualidad tenemos la convicción de que la situación de la salud en la República Argentina es similar a la que presentan otros sectores e instituciones de la realidad nacional: panorama de posguerra. Es el pueblo el que sufre la incoherencia del sistema sanitario argentino.

Los hospitales que componen el subsector público se encuentran en un estado calamitoso de desfinanciación, mientras que el subsector de las obras sociales —cuyos fondos provienen del salario de los trabajadores— es el que más ha sufrido en esta crisis por la acción de las intervenciones militares que no sólo se ocuparon de los gremios, sino también de sus obras sociales. Así, las obras sociales fueron hipotecadas o embargadas.

Como dije, los fondos de las obras sociales son genuinos y provienen del salario de los trabajadores. Estos fondos sufren el efecto negativo de tres variables: reducción del número de afiliados, por la gran desocupación; reducción relativa de los ingresos genuinos, por el deterioro del salario; y aumento de los costos de la atención médica, por la incorporación de costosa aparatología.

Ante un Estado que retrocede en sus responsabilidades, abandonando a los que debieran ser sus beneficiarios y dejando a los hospitales —piedra angular del sector— destruirse por la acción del tiempo, aparecen las obras sociales; como desesperados intentos de grandes núcleos de población que se resisten al abandono y que quieren hacer justicia por sus propios medios. Emerge entonces la solidaridad grupal, a través de comunidades obreras de trabajadores y sus familias como ya lo hicieron antes colectividades étnicamente comunes.

Las obras sociales han cumplido y cumplen a partir de 1973 un papel preponderante en la atención médica de la población argentina. Las obras sociales no tienen capacidad física instalada para producir salud, pero son grandes financiadoras de la misma. Tan así es que el 75 por ciento de la población argentina está cubierto por obras sociales: 17.300.000 personas están cubiertas por la ley 22.269; cerca de 4.000.000 pertenecen a las obras sociales provinciales, municipales, del Poder Judicial y del Congreso de la Nación; y 1.500.000 corresponden a las obras sociales de las fuerzas armadas y de seguridad; es decir, que aproximadamente 22.300.000 personas tienen cobertura por obras sociales, frente a un 25 por ciento de la población total del país que no la tiene, o sea 7.800.000 habitantes. De acuerdo con estadísticas del año 1985, el Estado nacional aporta el 4,2

por ciento con que se atiende la salud del país, los estados provinciales aportan el 15,4 por ciento y los municipios el 3 por ciento; si transformamos tales porcentajes en números tenemos que el Estado nacional aporta para la salud 241.000.000 de dólares, los estados provinciales 884.000.000 de dólares y municipios 172.000.000 de dólares. Las obras sociales aportan un total de 2.240.000.000 de dólares y el sector privado 2.180.000.000 de dólares. De acuerdo con estos datos lo que falta en la atención médica argentina es funda-

mentalmente el subsector público donde debemos implementar su financiación, para que los hospitales brinden un servicio de salud igualitaria en calidad y en oportunidad a la que ofrecen el subsector de obras sociales y el privado. Debemos mantener las obras sociales en manos de los trabajadores, que han demostrado idoneidad y capacidad para administrar la salud. No nos guíemos por contingencias como las que en este momento están pasando las obras sociales, quebradas por las causas que expliqué anteriormente.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ESTEVEZ BOERO

Opinión del señor diputado sobre los proyectos de ley de seguro nacional de salud y de obras sociales

La protección de los hombres contra los riesgos sociales, y particularmente contra la enfermedad, es una aspiración de la humanidad desde su origen, y una prioridad indiscutible de las sociedades contemporáneas.

La lucha y la creatividad de los pueblos, y especialmente de los trabajadores, fueron materializando esa protección bajo diversas formas a lo largo de la historia: las asociaciones de socorros mutuos y las mutualidades, los seguros sociales, las obras sociales, y la seguridad social en su actual concepción basada en la solidaridad nacional y en la universalidad y la equidad de la asistencia.

Esta misma evolución fue determinando formas de organización asistencial en el Estado, por las que la atención de la salud modificó paulatina y parcialmente su carácter caritativo hacia el de derecho de todos los habitantes.

La Argentina ha recorrido un fructífero camino en esta búsqueda.

Nuestros primeros higienistas —Guillermo Rawson, Eduardo Wilde, Emilio Coni— concretaron las primeras y sólidas realizaciones de salubridad urbana, muchas de ellas aún vigentes.

Alfredo Palacios desarrolló desde principios de nuestro siglo, hasta llevarla a primer nivel en el mundo, la legislación protectora de la salud del trabajador, la mujer y el niño.

El diputado socialista Angel M. Giménez formuló en 1913, con gran visión de futuro, toda la concepción de la seguridad social en su proyecto de ley orgánica de mutualidades.

El ministro Ramón Carrillo concretó una verdadera revolución sanitaria en el país durante su gestión. Viejas epidemias como el paludismo fueron derrotadas, y creció espectacularmente el sistema hospitalario en todo el país.

A partir de la década del 40, el movimiento obrero llevó la cobertura de la población a una extensión y profundidad antes inimaginables, a través de la creación y desarrollo de las obras sociales.

En la década del 60, el ministro Oñativía enfrentó con valentía y dignidad los grandes intereses económicos en la salud, mediante leyes que consagraron el carácter de bien social de los medicamentos.

La dictadura que asoló el país desde 1976 produjo en el campo de la salud un terrible impacto a la accesibilidad de la población a la atención médica, a las actividades de las organizaciones gremiales y al sistema sanitario público.

El retorno de la democracia encontró al país en una caótica situación: hospitales deteriorados, obras sociales intervenidas y vaciadas, indicadores de salud alarmantes, en un marco de crisis económica, social y moral profundísima, expresión de un modelo de país definitivamente agotado.

El gobierno constitucional eligió como instrumento para revertir la situación un proyecto de seguro nacional de salud. El mismo tuvo un largo y complejo desarrollo, cuya etapa legislativa parece hoy concluir.

Debemos señalar en este punto que el socialismo valora que la legislación en discusión no va a constituir, lamentablemente, una solución perdurable ni de fondo al crucial drama de la salud de los argentinos.

La crisis de la seguridad social en el país y en el mundo no es coyuntural, sino profundamente estructural. El crecimiento de la población pasiva en relación a la activa, y el aumento de los costos de la atención médica en su versión de alta tecnología y especialización, son dos de los factores principales que hacen ya totalmente insuficiente la masa financiera creada por los aportes para sostener ese modelo de asistencia.

Por ello, pretender reordenar los recursos existentes de la seguridad social para alimentar ese modelo de atención y además hacerlo extensivo a toda la población, es a todas luces un objetivo erróneo e irrealizable.

Si no se asume que el objetivo central es la salud y la calidad de vida del hombre y la mujer argentinos y que el instrumento principal para ello es comenzar a desarrollar un sistema nacional de salud que priorice la promoción y la prevención, y que el Estado —un Estado democrático y participativo— debe jugar un rol protagónico en la acción y la financiación, todo proyecto está destinado al fracaso.

Con gran preocupación hemos visto en estos cinco años que muchos emprendimientos esenciales en salud quedaron postergados presuntamente a la espera de la aprobación del seguro de salud; y mayor preocupación por que gran parte de estos emprendimientos podían ser encarados con o sin ley de seguro de salud. La recuperación de los hospitales; su integración con las obras sociales; claras políticas sobre el medicamento como bien social y sobre la regulación de la tecnología sa-

nitaria; la creación de instancias de participación de la población en el sistema de salud, con algunas de las cuestiones que hoy podrían estar en desarrollo —y no lo están— con o sin seguro; pero con una convicción colectiva de recuperar la salud como valor supremo de nuestro pueblo.

No podemos ocultar que el eje de las largas discusiones que por varios años precedieron a este momento de consideración legislativa fue el de los intereses sectoriales, el de las cuestiones subalternas y no el de la salud.

También fue y es característica de las discusiones actuales sobre planes de salud, una profunda impregnación contable en el lenguaje y los objetivos. El hombre, lo social, nuestros dramas de pobreza y enfermedad, quedan semienterrados bajo toneladas de consideraciones de costo-beneficio, racionalización, facturación, gasto, y los instrumentos administrativos se vuelven insensiblemente pseudoobjetivos sociales. Seguramente no es ajena a ello la prédica constante de los organismos de la usura internacional en todos los campos; y no será tampoco la causa menor de los fracasos que podamos tener.

Bien vale recordar en este sentido a Alfredo Palacios, cuando dirigiéndose a jóvenes egresados de medicina de la Universidad de La Plata, decía: "Hombres de poca fe siguen creyendo que nuestra misión de argentinos es sólo la de afianzar una civilización hecha de número y de cantidad: mecanismo sin alma. Y eso es deplorable. No es que yo considere que sin una base material se-

gura pueda construirse el edificio admirable de nuestra argentinidad, en su aspecto espiritual, sino que no habrá base segura en el orden material, mientras el valor humano sea despreciado".

No obstante, apreciamos que la sanción de este proyecto constituye un punto de acuerdo posible y un instrumento para seguir construyendo.

Consideramos también que la devolución de las obras sociales a sus auténticos depositarios, los trabajadores, representa un hecho histórico.

Estas organizaciones, fruto de la lucha y el trabajo del movimiento obrero argentino, fueron blanco principal del último régimen de facto. La ley de facto 22.269 procuró introducir una cuña que destruyera la esencia solidaria de las obras sociales, y continúa hasta hoy vigente. Su derogación por el nuevo cuerpo legal y la finalización de las intervenciones constituirá una fundamental reivindicación para los trabajadores argentinos y para la misma democracia.

En función de estas consideraciones es que el socialismo vota por la aprobación de los proyectos de seguro nacional de salud y de obras sociales. Y en ese voto positivo creemos que está implícito el compromiso de este Parlamento para desarrollar en 1989 una legislación que profundice el acceso de toda la población, especialmente los más postergados, a un nivel digno de salud; que brinde al pueblo medicamentos y tecnología seguros, eficaces y accesibles, y a los trabajadores de la salud un horizonte trascendente a su sacrificada tarea.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO PELLIN

Opinión del señor diputado sobre los proyectos de ley de seguro nacional de salud y de obras sociales

En un país con casi siete millones de habitantes con sus necesidades básicas insatisfechas, se hace muy difícil no acordar la necesidad de la instauración de un seguro de salud. Conceptualmente no puede rechazarse la propuesta porque un seguro es una institución de financiamiento que con la amplia cobertura que se propone en este proyecto de ley podría de manera solidaria abarcar a los sectores que hoy no tienen garantizada la atención de su salud. Implica, como acabo de mencionar, un sentido solidario de la normativa a sancionarse, pues de otro modo estaríamos desnaturalizando los objetivos de esta institución al concentrar más servicios en aquellos que ya cuentan con él.

Cuando se trataron en general estos proyectos, y me referí también al de obras sociales, nuestro voto fue afirmativo en general, con disidencias amplias con el articulado que en su momento señalamos puntualmente. Hoy debemos limitarnos a referirnos a las modificaciones que introdujo el Senado en los proyectos originales.

Así, para el proyecto de ley de obras sociales rechazamos los términos de su artículo 5º, por el cual se convalida el sistema de recaudación centralizada con redistribución posterior a cada jurisdicción. Nosotros creemos que los fondos deben quedar en el lugar donde

se efectúa la prestación, evitándose un flujo de fondos tan antieconómico como anacrónico y que no sirve a ninguna finalidad útil como no sea mantener estructuras de poder, que para las poblaciones de trabajadores del interior del país significan situaciones de dependencia y sometimiento, con grave afectación de sus legítimos derechos. Recordemos que son trabajadores tanto los de la Capital Federal como los del interior y que ese menoscabo no debería tener lugar en esta etapa de nuestro desarrollo federal.

No obstante lo señalado —que deberá revertirse más tarde o más temprano—, coincidimos con lo aportado por el Honorable Senado, cuya sanción del artículo 12 consagra por primera vez en la ley la propiedad de las obras sociales por parte de los trabajadores. Este derecho forma parte de una característica distintiva de nuestra clase trabajadora, que carece mayoritariamente de un sesgo clasista y cuyo rol no es meramente reivindicatorio en lo salarial, sino amplio y participativo en el otorgamiento de servicios por parte de las instituciones que la nuclean. Esto es parte de la propia doctrina que las anima y configura una estrategia que debe ser reconocida y respetada, debiendo ocupar un lugar definitivo en la historia del país. Esta ley hace justicia y aporta un elemento integrador que es altamente positiva. Con esta ley también se normalizan todas las obras sociales intervenidas, con lo que a estas

organizaciones llegarán también los beneficios del Estado de derecho.

Con las salvedades ya señaladas del artículo 5º y con el apoyo que otorgamos al artículo 12 y al espíritu de esta ley, votamos afirmativamente las modificaciones introducidas por el Honorable Senado.

Con respecto a la ley del seguro nacional de salud, las modificaciones introducidas por el Senado mejoran el texto original. En especial me refiero a las precisiones del artículo 21 en lo que hace al financiamiento del sistema, puntualizando el aporte que deberá efectuar el Estado nacional al sistema con destino a la población sin cobertura. Hay aquí una definición mucho más clara, que resume la responsabilidad concreta de la Nación hacia el sistema, porque no debemos olvidar que la responsabilidad oficial directa de la atención médica se ha trasladado ya desde hace años de la Nación a las provincias. De manera que si la Nación asume la mayor responsabilidad de conducción debe hacerlo dando el claro testimonio de su esfuerzo.

No obstante este último hecho tan importante, en el artículo 10 —que fija el número de directores del ANSSAL— vemos que se ha incorporado un representante por las provincias, proveniente del COFESA, pero se han mantenido las supremacías del Estado nacional, que también incorporó un miembro más. En este hecho se destaca, a nuestro entender, una manifestación centralista que no se compadece con los propósitos generales de participación federal que enuncia el proyecto en sus fundamentos.

También quedan fuera del directorio los prestadores, lo que consideramos un grave error. En una estructura colegiada el prestador es una parte fundamental del sistema, que aporta nada menos que una fuerza de trabajo calificada que es fundamental compatibilizar con los cambios en las políticas de atención médica que se implementen. Con sólo mencionar la participación que en la política de medicamentos tendrían estos prestadores para llevar adelante las prescripciones de un vademécum o para superar merced a su propio esfuer-

zo la polimedición, alcanzaría para justificar su inclusión. No es suficiente cuando sólo se los menciona en la paritaria o en el Consejo Asesor. Hace falta su presencia activa y comprometida en el órgano decisorio de mayor nivel en la estructura.

Finalmente, creemos que esta ley llega tarde no porque se hayan superado las expectativas que hacen a su necesidad sino porque son inciertas a esta altura la firmeza y el aliento que requerirá su puesta en marcha en el plano político y administrativo, con vastos sectores del oficialismo que no están de acuerdo con las modificaciones que hoy votamos y también porque ya se han mencionado cambios aun antes que este texto sea ley. Asimismo la primera minoría opositora tampoco coincide con el espíritu de la ley. Por ello señalamos la incertidumbre de su concreción en los hechos.

Las provincias aguardarán seguramente signos de compromiso del Estado nacional antes de adherir al seguro, por el temor de que marchas y contramarchas, más que beneficiar, entorpezcan a sus prestaciones de salud. Otro interrogante que aporta a esta reserva crítica que formulamos está centrado en el tiempo que llevará organizar esta ley: no menos de un año, calculamos. Mientras, el sistema prestador, por donde se visualiza la efectividad de una medida, seguirá mostrando sus falencias.

En este aspecto queremos cerrar la exposición con el mismo tema con el que abrimos estas breves palabras: nadie puede estar conceptualmente en contra de un seguro de salud solidario en la Argentina; pero menos riesgos y sospechas se hubiesen despertado de haberse comenzado con el meollo del sistema de la atención médica en la Argentina, que es el sector prestador: la relación médico-paciente, los hospitales, la carrera sanitaria, la duplicación de recursos, los medicamentos, etcétera. Hacerlo desde las estructuras burocráticas no garantiza los cambios inmediatos que la atención médica del país reclama.

No obstante estas reservas, votaremos afirmativamente las modificaciones introducidas por el Honorable Senado.

