

DESARROLLO REGIONAL Y PROMOCION INDUSTRIAL: LA EXOERIENCIA RIOJANA, 1980-1987

BORELLO José Antonio

Investigador Visitante, Centro de Estudios urbanos y Regionales, Buenos Aires

Este artículo sintetiza las conclusiones de una investigación recientemente completada por el autor acerca de la ley Nacional de Desarrollo Económico para la Provincia de la Rioja (ley 22.021/79). Primero haremos una breve referencia al contexto en el que se inscribe la medida de promoción. Luego, describiremos los resultados de la política de promoción en relación con sus propios objetivos; haciendo también hincapié en el proceso que media entre política y resultados. Por último, haremos algunas reflexiones respecto a la gestión pública y al desarrollo regional.

A) Antecedentes:

Desde hace ya más de 20 años que en la Argentina, como en otros países de América Latina, se intenta impulsar el desarrollo de regiones periféricas o el doblamiento de zonas vacías a través de diversas políticas de fomento industrial. Si bien su validez ha sido severamente cuestionable a nivel teórico y hasta político, la promoción industrial sigue siendo utilizada como herramientas de desarrollo regional.

La experiencia de la provincia de la Rioja con la ley 22 021 es un buen ejemplo de esto. La Rioja es una de las provincias periféricas de la Argentina. Como otras provincias del Noreste argentino, registra, al menos hasta comienzos de la década del setenta, tasas muy altas de emigración, de desempleo y mortalidad infantil. La Rioja es también una provincia poco poblada: la penúltima en el ranking provincial. La ley fue aprobada de 1979 y puesta en práctica en 1980, los objetivos generales de la ley 22 021 son similares a los postulados por tras leyes y medidas estatales destinadas a impulsar el desarrollo regional. En los considerados de las normas de habla de promover el desarrollo económico de la Rioja a través de la radicación de capitales para así acortar la distancia con el resto de país y “conseguir un desarrollo equilibrado”. Y que “mediante las normas proyectadas se aspira a radicar empresas sólidas que permitan romper el secular estancamiento de la economía provincial (...) originándose (...) la radicación de nuevas fuentes de trabajo y creación de actividades económicas...”

La ley estuvo en vigencia entre 1980 y septiembre de 1988; fecha en que se aprobó una nueva norma nacional de promoción industrial y se derogaron las normas existentes con excepción de la ley de la Tierra del Fuego. A fines de 1987 habían sido aprobados en el marco de la ley acerca de 500 proyectos, en su mayoría industriales. Par la misma fecha, el número de nuevos establecimientos fabriles alcanzaba a unos 130 y la ocupación directa adicionada podía estimarse en alrededor de 6 200 personas.

B) Los resultados de la promoción industrial de la Rioja

La ley 2 021 ha impulsado la instalación en la provincia de un importante número de fábricas en relación con la base industrial y preexistente y con el tamaño de la economía provincial. Sin embargo, no todo lo sucedido a partir de 1980 en la provincia puede atribuirse a la promoción industrial.

Por un lado, hay una serie de efectos de arrastres ya que podían ser detectados en la década anterior: una moderada expansión del sector agrícola provincial, una atenuación del flujo migratorio hacia fuera de la provincia y una aceleración del crecimiento en la ciudad capital. Por el otro, a partir de 1983, el gobierno provincial expande muy fuertemente el sector público. Es posible afirmar que estos dos factores han tenido más impacto en la economía Riojana que el crecimiento pueda haberse transmitido en la industria promovida a los otros sectores de la economía local.

De hecho, un análisis detallado de los encadenamientos de las plantas promovidas con el medio local muestra que los mismos son bastante débiles. Las compras y ventas se realizan en gran parte fuera de la provincia y el efecto sobre los servicios es moderado.

No puede afirmarse de manera categórica que la ley 22 021 haya promovido la irradiación de las industrias que van a permanecer en el suelo riojano luego de que se les terminen los beneficios promocionales. Tampoco puede afirmarse lo contrario. Lo cierto es que la Rioja tiene algunas ventajas sobre las zonas con más tradición industrial: los costos de producción pueden ser similares, el ambiente sindical y gubernamental es bastante más benigno y se están cerca de las zonas productoras de lagunas de las empresas radicadas en la provincia.

Hay indicios que permiten suponer, sin embargo, que algunas empresas van a cerrar sus `puertas en cuanto se les terminen los beneficios en cuanto se les reduzcan sustancialmente con el paso del tiempo.

Para la gran mayoría de las plantas fabriles instaladas en la Rioja los costos de producción no son muy diferentes de lo que serían en el área metropolitana. Esto implicaría que el Estado estaría dando incentivos superiores a los necesarios para atraer industrias a la Rioja. DE hecho, el análisis de las decisiones de localización muestra que los incentivos no son el único factor que explica las nuevas inversiones en la Rioja.

Respecto al impacto espacial de la promoción dentro de la provincia podemos concluir lo siguiente lejos de registrarse una dispersión de la industria en la provincia, la misma ha tenido que concentrarse en la capital. Ha habido, sin embargo, y un crecimiento importante de la ocupación en algunos de los otros departamentos que ya tenían una base agroindustrial al principio del período. No obstante, la ocupación industrial ha permanecido estancada o ha retrocedido en los departamentos tradicionalmente más pobres del oeste y sur riojano. Esto debe haber acelerado el crecimiento de la población y de las actividades económicas en la ciudad de la Rioja a tasas aún mayores que las

de las décadas anteriores. A pesar de los diversos mecanismos utilizados por el Estado para intentar llevar adelante inversiones al interior los resultados no han sido demasiado alentadores. Esto se debe a la estructura de consumo de los empresarios, a la falta de infraestructura y a que la misma ley no contemplara esto. Además el interior tiende a captar empresarios con una mayor capacidad financiera y gerencial que el promedio para la capital.

El análisis y la descripción de los aspectos políticos e institucionales nos muestran varias cosas obvias pero que no han recibido mucha atención. La idea central que surge es que el diseño, la aprobación y la implementación de la política de promoción está muy lejos de haber sido un proceso ordenado, participativo, eficiente y eficaz. La imagen que aparece, sin embargo es bastante representativa de muchas acciones estatales llevadas a cabo en la Argentina y en otros países.

La ley de promoción ha tenido también una serie de efectos positivos y negativos que aquí no hemos analizado. Por ejemplo en términos sociales, es probable que haya habido un mejoramiento relativo de las condiciones de trabajo de los operarios y empleados de otras actividades vía efecto demostración, a partir de un mayor control estatal o de una mayor presión sindical. Así también el crecimiento de la capital y de algunos centro urbanos del interior hace posible la instalación de ciertos servicios y actividades que no se justificaban anteriormente (Vapnarsky, 1986).

C) Evaluación e interpretación

El resumen de las principales conclusiones presentado en la sección anterior muestra que la ley 22 021 ha tenido resultado contrapuestos. Esto es, algunos objetivos de la ley se han alcanzado por influencia de otras políticas estatales y otros más no se han alcanzado. Medida en estos términos, la ley 22 021 ha sido moderadamente eficaz.

En términos de costos o sea la eficiencia, la ley 22 021 ha sido bastante cara. Primero la Nación y la Provincia realizaron una serie de gastos (que aquí no hemos analizado). Prácticamente toda la infraestructura que luego permitió la instalación de las nuevas industrias fue realizada en los años inmediatamente anteriores a la promoción. En segundo lugar tenemos el costo para la comunidad local que resulta de la promoción. En segundo lugar tenemos el costo para la comunidad local que resulta de la promoción; dentro del cual podemos contabilizar el aumento del costo de vida y de la vivencia. Esto tampoco ha sido analizado en detalle por nosotros en este trabajo por nosotros en este trabajo pero es un efecto claro de la promoción en el medio local. En tercer lugar tenemos el costo directo de la promoción o sean, lo que le ha costado el Estado en términos de impuestos no abandonados por las empresas promovidas.

El costo fiscal puede analizarse de varias maneras. Nosotros elegimos analizarlo desde el punto de vista de la transferencia real a las empresas promovidas. Para ello estimamos los costos de producción en la Rioja respecto al Área Metropolitana porteña. Nuestra investigación nos muestra que para el

promedio de las empresas y actividades instaladas en la Rioja, los costos no son muy diferentes de los del Área Metropolitana. Como, además, los incentivos son muy importantes (hasta tres veces la inversión), la transferencia de recursos del Estado a las empresas promovidas es necesariamente alta.

La moderada eficacia y el costo relativamente alto de la política promocional tienen su raíz en la misma ley de promoción. La intención central de la ley parece haber sido la promoción de inversiones a realizarse en la Rioja, sin contemplar de manera específica y clara a quién? A qué? Y dónde? En otras palabras la ley discrimina muy poco en términos del tipo de empresa y/o actividad que se desea promover. Tampoco hay cláusulas referidas a la localización dentro de la provincia, el valor agregado o al uso del IVA, por ejemplo. Es posible suponer que la falta de selectividad de la ley es producto del momento en que los que tenían el poder, creían que el mercado todo lo solucionaría. La consecuencia de esta falta de selectividad es que han alcanzado solo parcialmente los objetivos buscados pues ha sido grande la divergencia entre estos y las estrategias empresariales.

Otra premisa implícita en la ley 22 021 es que el poder de atracción de una ley de promoción está en directa relación con el nivel de los incentivos. Así es que a mayores incentivos, mayor atracción. Lo cual explicaría el alto costo fiscal en relación con los montos invertidos. Esta premisa no tiene en cuenta el hecho de que las decisiones de localización tomadas sin información completa y a menudo sin intentar alcanzar un óptimo (véase, entre otros, Boneo, 1985).

La moderada eficacia y el costo relativamente alto de la política promocional pueden ser interpretados, también de otra manera. Conociendo la historia de la provincia y los múltiples intentos de encontrar un camino de crecimiento, no es aventurado suponer que en la confección de la ley 22 021 haya habido una cuota muy importante de pragmatismo y que conciente o inconscientemente se haya intentado evitar a toda costa el naufragio de la política. Más allá de ciertas características que pueden ser explicadas por el momento político y económico que atravesaba el país, la ley 22 021 refleja, en sus elementos esenciales una clara intención de superar los escollos que minaba muchas de las acciones estatales en la Argentina. Nos referimos fundamentalmente a la falta de poder y la escasez de recursos financieros y humanos. De allí que la ley designe a la provincia como autoridad de aplicación con poderes bastante amplios. El tema crítico de los recursos financieros es solucionado diseñando una política que se alimenta de fondos que, al menos durante los primeros años, eran limitados y nadie controlaba. paradójicamente, la escasez de los recursos humanos y de fondos adicionales para estructurar un ente que implementará la ley de promoción es solucionada a través de dos mecanismos. Por un lado se aumenta la potencialidad inductora de la ley (y por ende el costo fiscal más allá de lo necesario). Por el otro, se estructura una ley destinada a promover casi cualquier tipo de inversión agrícola, pecuaria o industrial en la Provincia de La Rioja. Al reducir la discrecionalidad de la ley a un mínimo, los recursos humanos y financieros necesarios para evaluar, aprobar y controlar los proyectos también se reducen.

D) Conclusiones:

Escribimos este artículo a pocos meses de la derogación de la ley 22 021 y de otras leyes de promoción regional nacional y de su reemplazo por una nueva ley nacional de promoción. Opinar sobre la continuación, la derogación o modificación de la ley 22 021, no tiene, en vista de estas circunstancias, ningún sentido. Sin embargo, creemos que si es pertinente opinar sobre las políticas de promoción industrial y vigentes y futuras a partir de la situación creada por la promoción en la Rioja.

En cuanto a la promoción en general, no parece que sin una política industrial en la cual se defina claramente que sectores y qué tipo de empresa está la sociedad a través de sus representantes dispuestos a beneficiar y porqué, no es posible diseñar políticas de promoción eficaces y eficientes. Es solo a partir de allí que podría diseñarse una política de promoción industrial regional que incorporara los aciertos y errores de medidas ya probadas. Evidentemente, en este plano, la promoción industrial dejaría ser esta especie de religión para convertirse en una política de desarrollo regional con mayor o menor peso, dependiendo de la zona, pero complementaría de otras políticas regionales. Esto quizá traería a la superficie la necesidad de poner en marcha otro tipo de políticas regionales. Esto quizá traería a la superficie la necesidad de poner en marcha otro tipo de políticas regionales diferentes a la mayoría de las ensayadas en el país hasta la fecha.

FUENTES

Boneo, H. (1985). Desarrollo regional, incentivos fiscales y la localización. Buenos Aires: CEDES/PISPAL

Borello, J. A. (1988). Posibilidades y limitaciones de una vieja herramienta de desarrollo regional: El caso de la promoción industrial en la provincia de la Rioja, 1980-1987. Buenos Aires: CEUR (mimeo).

CEPAL (1988). La promoción de la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1974-1987. (Trabajo realizado por D. Aspiazú), Buenos Aires: CEPAL.

CFI-CEPAL (1988). Promoción industrial en la Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional. (Trabajo realizado por G. Yoguel, F. Fatto, A. Quintar y G. Bezchinsky). Buenos Aires: CFI-CEPAL.

Vapnarsky, C. A. (1986). "El proceso de urbanización". Conferencia pronunciada en el ciclo "Proceso de desarrollo y territorio argentino", Instituto de investigaciones Históricas Museo Roca (julio).

Agradecimientos: el estudio del que se extraen las conclusiones aquí presentadas fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) y por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).