

RADICACION DE INDUSTRIAS A TRAVES DEL SISTEMA PROMOCIONAL

por

HORACIO TEDÍN

“Señores, Señoras, es para mí un gran honor asistir a las Jornadas del Paraná Medio, a fin de exponer los lineamientos del sistema de promoción industrial que se enraiza en esta enorme obra pública de tan importante trascendencia como un factor dinamizador adicional.

La Ley 21.608 de Promoción Industrial sancionada por el Excelentísimo Señor Presidente de la Nación en uso de las facultades que al efecto le fueran conferidas por el artículo 5º del Estatuto para el Proceso de la Reorganización Nacional, fue publicada en el Boletín Oficial el 3 de agosto de 1977 derogando y reemplazando la Ley 20.560 y constituyéndose en la columna vertebral del nuevo Sistema de Promoción Industrial de la República Argentina.

Vamos a analizar un poco en qué consiste este Sistema de Promoción Industrial, que como hemos expresado está constituido por la Ley 21.608, su Decreto Reglamentario General 2.541 y los diferentes Decretos Regionales, Sectoriales y Especiales. Vamos a comenzar analizando los objetivos de la Ley.

El Artículo 1º expresa que el objetivo fundamental de la Ley de Promoción es promover la expansión de la capacidad industrial del país fortaleciendo la participación de la empresa privada en este proceso; a tal efecto se tenderá, agrega

la Ley, a alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país. Este inciso tiene fundamental importancia en cuanto apunta al principio de descentralización, que es quizás el más importante de todo el Sistema Promocional. Si tenemos en cuenta que en un área que representa el 0,5 de nuestro territorio, está radicada el 88 % de nuestra industria; veremos la gravedad del cuadro.

Esta polarización se ha mantenido en forma constante en los últimos 35 años y se refleja en el hecho de que la participación de las áreas más desarrolladas en el Valor Agregado de la Producción, cuales son: el área Metropolitana y la Región Pampeana representan un 83,1 % en el año 1946 en el Valor Agregado del sector industrial, un 82,1 % en el año 1963 y 82,2 en el año 1973, siempre en relación al Valor Agregado.

En lo que hace al fenómeno poblacional el cuadro es aun más grave si tenemos en cuenta que las únicas áreas que registran crecimiento poblacional, de acuerdo a todos los indicadores son la Región Metropolitana y la Región Patagónica, aunque esta última en niveles muy bajos. Expulsa población el Norte al igual que la Región Pampeana, en cambio el Centro, Cuyo y Comahue se mantienen con niveles estables en la última década.

La necesidad de revertir este proceso, es, claramente el principal objetivo de la Ley de Promoción Industrial, y esto se ha logrado en alguna medida.

Otros indicadores que ilustran sobre el tema expresan que desde el año 1976 a la fecha se han aprobado proyectos por un monto de u\$s 2.666.032.884 representado en 287 establecimientos que ocupan o han de ocupar 22.303 personas.

Otro factor a tener en cuenta es que la población que emigra es de mano de obra económicamente activa y en edades reproductivas, en consecuencia se va produciendo un predominio en las poblaciones del interior, de personas de 65 y más años.

El objetivo de descentralización entonces, expresado por la Ley de Promoción Industrial, es decir que se desprende de su espíritu, tiende a promover asentamiento poblacional en cantidad y calidad, esto último en cuanto hace al propósito de no sólo descentralizar personas sino también tecnología y fundamentalmente inteligencia.

El inciso b) del artículo 1º de la Ley 21.608, expresa la necesidad de fomentar la mejora de la eficiencia en la industria por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambio en sus estructuras, cuidando de no facilitar el establecimiento de un poder monopólico u oligopólico en los mercados de que se trate. Esto es un principio fundamental sobre todo en un contexto de economía abierta como se viene propugnando y significa que deberán promoverse aquellas industrias que en su desarrollo puedan tener un nivel razonable de rentabilidad que les permita incrementar su capital de trabajo y poder producir mejor calidad, reduciendo sus costos y accediendo al mercado de consumo a un bajo precio. Hace también a la previsión de industrias que no podrán subsistir una vez finalizado el período de promoción y que requerirán auxilio, subsidios o medidas excepcionales de política económica. Esto es un fenómeno que se debe revertir en la Argentina produciendo en el criterio y en la mentalidad de los empresarios la idea de que deberán asumir su propio riesgo empresario. Quiere decir que si bien el Estado otorga los beneficios promocionales en función de la localización, atiende más a este aspecto que a la actividad a desarrollar. En consecuencia los empresarios deberán tener en cuenta los principios de política económica global, expuestos reiteradamente por la conducción económica para decidir su inversión.

Otro de los aspectos expresados en el artículo 1º de la Ley en cuanto hace a los objetivos del Sistema de Promoción Industrial, se refiere al propiciamiento de la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de fron-

teras. Esto tiene especial interés para afirmar nuestra soberanía propendiendo al desarrollo de estas zonas preferentemente con industrias de mano de obra intensiva. Es aquí donde toda la comunidad debe realizar un esfuerzo teniendo en cuenta la necesidad de preservar nuestras fronteras de la penetración cultural, económica y por supuesto armada, y parte de diferentes fenómenos que han sido debidamente estudiados. Por de pronto, el hecho de que nuestra zona fronteriza está desintegrada con regiones más desarrolladas del país, se encuentra escasamente poblada y fundamentalmente, por argentinos nativos. Estas características hacen que la seguridad nacional se encuentre en mayor o menor grado comprometida. Gran parte de la frontera presenta espacios vacíos, escasamente poblados con economías tradicionales de muy baja productividad, está insuficientemente integrada al resto del país y se caracteriza por la persistencia de relaciones propias de una sociedad con economías de subsistencia y pautas de rezago social.

Esto es más grave aún si se tiene en cuenta que estos fenómenos se producen en zonas donde el concepto de nacionalidad no está fuertemente arraigado y adquiere singular relevancia en la zona noreste del país y también en la región subpatagónica.

En estos puntos la presión se hace sentir con gran gravitación por el desarrollo económico en la zona limítrofe de los países vecinos, tanto en los aspectos culturales a través de los medios de comunicación, como asimismo, por la penetración económica que se ha desarrollado en alguno de estos puntos conflictivos.

Vamos a entrar a continuación a analizar el régimen de Promoción Industrial en sus aspectos regionales y sectoriales. La Promoción Regional está conformada por diferentes decretos dictados con anterioridad a la Ley 21.608 y que continúan vigentes hasta tanto se dicte el decreto regional general, al cual me referiré más adelante, y que tiende a subsumir en

un solo instrumento los diferentes regímenes regionales que están dispersos.

Los regímenes que están vigentes como vengo diciendo los podemos clasificar de la siguiente forma: el Decreto 922 del año 1973 que es el Decreto de Promoción Regional General, está dividido en dos zonas y se otorga para cada una de estas zonas diferentes beneficios de acuerdo a las distancias de los centros consumidores, a las deficiencias de infraestructuras y a todos esos aspectos que conforman una situación relativa de retraso entre diferentes puntos del país. Después tenemos el Decreto 575/74, que es el Régimen de Promoción Regional para el NEA Argentino, es decir para las provincias de Formosa, Misiones, Chaco, Corrientes y norte de Santa Fe. En tercer término tenemos el Decreto 893 del año 1974 y es el Régimen de Promoción Regional para las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis. Recientemente por una nueva Ley dictada por el Poder Ejecutivo Nacional se ha sancionado un nuevo régimen para la provincia de La Rioja lo que modifica sustancialmente la situación que tenía hasta ahora por el Decreto 893. Por esta nueva Ley se le otorgan beneficios hasta 15 años de plazo, se le agrega algún otro beneficio nuevo, se modifica la Autoridad de Aplicación que pasa a ser la Provincia para los proyectos hasta 3.000 millones de pesos y algunas situaciones particulares que no viene al caso ahora analizar. Lo mismo podemos decir con respecto a la provincia de San Juan que tenía su propio Régimen, el Plan Huarpes, que es el Decreto Ley 19.375 y que recientemente por un nuevo Decreto, el 1879, dictado por el Poder Ejecutivo se lo asimila al Decreto N° 893 del año 1974 y queda con los mismos beneficios que Catamarca y San Luis.

En cuarto término podemos mencionar el Decreto 2.140 del año 1974, que es el Régimen Regional para el NOA, es decir el Noroeste Argentino, compuesto por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero. Tenemos también para Tucumán un Régimen especial por Ley 19.614 y Decreto Reglamentario 2.558 del año 1972.

Asimismo están los Decretos 1237, 1238 y 1239, todos del año 1976, el primero es el Decreto Reglamentario para la Región Norpatagónica, otorga beneficios para las provincias de Río Negro, La Pampa y Neuquén. El segundo, o sea el 1238/76 lo es para la Región Sudpatagónica, Chubut, Santa Cruz y el Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Y el Decreto 1239/76 es para las empresas instaladas con anterioridad a la vigencia del mismo que puedan acogerse a los beneficios de este nuevo Decreto.

En cuanto a la Promoción Sectorial está contemplada en el artículo 5º del Reglamento General que expresa que se podrá otorgar este tipo de promoción y que las medidas promocionales se habrán de fijar tomando en cuenta la importancia relativa que se asigne al sector dentro del conjunto de la economía y la necesidad real de estímulos que el sector requiera. Los Decretos Sectoriales dictados hasta el momento cuyos beneficios se aplican en función de la actividad, independientemente de la localización son: el 619 del año 1974 para la Industria Siderúrgica, el 1.177 del año 1974 para la Industria de la Celulosa y el Papel, y el Decreto 814 de 1979 en la Promoción para la Industria Petroquímica.

El artículo 4º de la Ley define asimismo las medidas de carácter promocional que sintéticamente vamos a exponer: Exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimientos de tributos y amortización acelerada de bienes de uso por períodos determinados en forma total o parcial, exención o reducción de derechos de importación sobre bienes de capital y sus repuestos cuando no se fabriquen localmente o cuando los que se fabriquen en el país no cumplieran condiciones de calidad, de plazos de entrega o precios razonables. Facilidades para la compra, locación o comodato de bienes de dominio del Estado. Establecimiento de restricciones temporarias a la importación de bienes similares a los que se prevea producir durante el período de instalación y al de la puesta en marcha del proyecto a fin de evitar perjudiciales acumula-

ciones de inventario. Determinación, modificación o exención total o parcial de los derechos de importación para los insumos de los bienes ya producidos y fijación de derechos de importación a mercaderías similares a los bienes que se produzcan.

El artículo 5º hace referencia a la duración de los beneficios, los que no podrán concederse por un plazo mayor de 10 años.

En orden a la descentralización de las facultades conferidas a la Autoridad de Aplicación, la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial ha dictado dos Resoluciones que apuntan a la descentralización de todos los trámites relativos a la aplicación de los beneficios promocionales. La Resolución 205 faculta a las Provincias para efectuar el contralor del cumplimiento por parte de las empresas promovidas de las obligaciones asumidas que constan en el decreto promocional respectivo. Se ha considerado la conveniencia no sólo desde el punto de vista de la aplicación de un principio de federalismo al dar mayor intervención a las provincias en todo a lo que haga al régimen promocional, sino también a un control más eficiente del cumplimiento de estas obligaciones. En este caso consideramos que las provincias lo pueden realizar con ventaja sobre la Secretaría dada su mayor proximidad a las instalaciones fabriles y su interés directo en que las empresas promovidas cumplan con algunas obligaciones que atañen directamente a la Provincia, como podría ser el caso de la utilización de insumos locales, de la obligación de empleo de determinada cantidad de personas, de la aplicación de determinada tecnología, etc.

Con respecto a la Resolución 243 de este mismo año sancionada también recientemente, representa un paso muy importante en este proceso de descentralización. Por la misma se simplifican los trámites para los proyectos de montos menor a 10.000 millones de pesos, además de ello se eliminan una serie de requisitos que obraban en la Resolución 773 para proyectos menores al monto premencionado.

Por otra Resolución hemos eliminado una serie de trámites de certificaciones, legalizaciones, en síntesis una cantidad muy importante de papelería que a lo único que apuntaba era a demorar el proceso de evaluación a poner trabas al acogimiento y fundamentalmente a desalentar al eventual inversor.

Por último, me voy a referir a un proyecto que ya tenemos en trámite y es la sanción de un decreto regional general que subsuma en un instrumento único los diversos regímenes regionales dispersos y defina en forma definitiva los beneficios a otorgarse.

Sabemos que esta dispersión de regímenes regionales ha provocado que la sanción de algún decreto para determinada región o provincia planteara una situación de rezago a otras provincias que quedaron excesivamente retrasadas con respecto a estos nuevos beneficios por no haberse modificado su legislación de promoción. En consecuencia, al analizar este decreto regional, tratamos de compensar en forma gradual y con un criterio armónico de desarrollo para todo el país las diferentes situaciones que se plantean en este sentido.

Otro de los aspectos fundamentales que estamos analizando es la necesidad de acompañar esta política de desgravaciones con ventajas de otro tipo, como ser tarifarias, cargas sociales, fletes para las zonas más deprimidas y áreas de frontera, a fin de compensar en forma automática las desventajas de localización. Esto es, distancia a los centros consumidores, carencia en el suministro de energía, gas, caminos, etc.

Somos conscientes asimismo, que la fría normativa no podrá por sí misma generar un desarrollo industrial sostenido y real. Esta necesariamente debe ser un canal de estímulo adicional, pero el verdadero motor generador de inversiones será el de la obra pública en la que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales vienen realizando serios esfuerzos.

El proyecto de Aprovechamiento Integral del Paraná Medio significa en este contexto de ideas, sin duda, el más

importante emprendimiento en materia de desarrollo regional que pueda realizar el país. Su enorme trascendencia geopolítica, su función de integración nacional y la multiplicidad de inversiones que requiere la obra, generarán a la par del desarrollo del comercio, de las actividades agropecuarias, del turismo, de la navegación y de un sinnúmero de actividades, la implantación de gran cantidad de industrias transformadoras que conducirán al desarrollo integral del país.

