



Grupo Temático N°1: Dinámica del Mercado de trabajo y Evolución salarial

Coordinadores: Adriana Marshall, Rosalía Cortés

Análisis de la ocupación industrial en el Chaco desde el quiebre del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1970-2000)

Autor/es: Lic. Ana Paula Marques

E – mails: ap_markes10@yahoo.com.ar

Autor/es: Mgter. Antonio Millán

E – mails: eyimillan@gmail.com

Autor/es: Lic. Moira Carrió

E – mails: mcarrio@eco.unne.edu.ar

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

La historia económica de nuestro país relata por sí misma la constante dinámica de las relaciones del trabajo durante los últimos cuarenta años. En este sentido, las leyes de promoción productiva a nivel nacional y provincial fueron instrumentos de política económica tendientes a dinamizar el empleo industrial. Es en este marco que nos proponemos como objetivo principal analizar los efectos de las políticas públicas de promoción productiva en la ocupación industrial del Chaco. El marco temporal definido para el estudio comprende el periodo 1970-2000, es decir la etapa caracterizada por el agotamiento y posterior quiebre del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.



En el presente trabajo buscamos responder los siguientes interrogantes: ¿Cuáles han sido algunos de los impactos mayormente observables de los instrumentos de política económica en términos de ocupación industrial? ¿Qué sectores de la industria resultaron con mayor capacidad de absorción de mano de obra? ¿Qué cambios se operaron en las políticas de promoción productiva en el marco temporal establecido? ¿Cuáles fueron las principales consecuencias en términos de empleo industrial de estos cambios? ¿Qué nuevos datos y contrastes nos puede aportar una mirada situada desde el terreno es decir, desde algunos de los sujetos afectados por dichas políticas?

El trabajo de investigación es de tipo descriptivo y utiliza como fuentes de información documentos de archivo, leyes, decretos, censos económicos y encuestas industriales. Se incorporan también, por ser pertinentes, algunas referencias de investigaciones procedentes de la antropología social, enfocadas a relevar en terreno, miradas situadas en lo local.

El sistema de promoción industrial. Análisis comparativo de la Ley 20.560 y la Ley 21.608

En el marco de una estrategia nacional de desarrollo, el gobierno del tercer peronismo intentó revalorizar a las provincias más pobres del país. Tras un diagnóstico del sector manufacturero, se elaboró un proyecto de ley que buscaba estimular la radicación de industrias en las provincias más pobres. Si bien ya se habían instituido otros regímenes de promoción los mismos eran más bien sectoriales. En este sentido, el proyecto de ley que posteriormente sería la ley 20.560 combinaba mecanismos promocionales con preferencia de acuerdo a la localización. La ley fue sancionada el 14 de noviembre de 1973 y derogó a la ley 19.904 aprobada durante el gobierno de la Revolución Argentina.

Nuestra provincia se vio particularmente favorecida por el régimen derivado de la Ley 20.560 ya que la economía chaqueña ingresó a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta en una crisis de estancamiento vinculada a la fase de declinación de la industria textil nacional, propia del modelo sustitutivo en su primera etapa. A partir de entonces, los diferentes gobiernos buscaron implementar políticas que permitieran superar las dificultades de una economía basada en el monocultivo algodonero.



En el intento por reducir la tasa de desempleo y mejorar la distribución del ingreso, el gobierno nacional entendió que el estímulo al sector industrial resultaba fundamental. El mismo se apoyaría, por un lado en la concreción de grandes proyectos y la puesta en marcha de programas y planes sectoriales y por otro lado, en la sanción de un conjunto de leyes de fomento a la empresa nacional (CEPAL, 1984). Dentro de este conjunto de leyes se encontraba un nuevo régimen de promoción industrial, la Ley 20.560/73. Este sistema de promoción industrial planteaba una serie de objetivos no contemplados en los regímenes promocionales anteriores. En particular, el inciso f) del artículo 2 de la mencionada ley expresa como objetivo regional: “Contribuir a alcanzar niveles crecientes de ocupación de mano de obra industrial, especialmente en las áreas de menor desarrollo económico;...”

Además el nuevo régimen prohibió la instalación de nuevas actividades industriales en Capital Federal y se excluía de todos los beneficios a las empresas radicadas en un radio de 60 kilómetros circundante a ella (Ley 20.560, arts. 8 y 9). En el caso de que se produjesen nuevas radicaciones en las zonas prohibidas, la ley creaba un impuesto del 50% sobre las inversiones destinadas a las instalaciones (Ley 20.560, art. 10).

En conjunción con un programa nacional de desarrollo, este paquete de medidas buscaba incentivar la radicación industrial de capitales nacionales en las provincias más rezagadas del país. De esta forma se lograría la descentralización geográfica al mismo tiempo se evitaría la migración interna desde las regiones periféricas hacia los grandes centros industriales. Asimismo, se revertiría la tendencia negativa de los indicadores sociales y económicos de las provincias más atrasadas.

Además de la Ley de Promoción Industrial (20.560), es importante tener en cuenta el conjunto de normas que se sucedieron. En particular, aquellas que beneficiaron a nuestra provincia: el Régimen de Promoción Regional (Decreto 922/1973) y el Régimen de promoción regional para Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y Departamentos 9 de Julio, Vera y General Obligado (Decreto 575/1974). En el Decreto 922/1973 se delimitaban dos zonas de promoción, con beneficios diferenciales en función de su grado de desarrollo relativo. En el Decreto 575/1974 se explicitaban la rama de industrias a promover dividida en seis grandes grupos: 1) Industrias forestales y

celulósicas, 2) Industrias alimenticias y derivados de productos animales y vegetales, 3) Industrias de productos minerales, 4) Fabricación de productos metálicos, 5) Industria química y 6) Envases en general.

Como puede visualizarse en la Tabla N° 1 los proyectos aprobados para nuestra provincia en su mayoría están relacionados con la explotación de materias primas de la región. En particular, el aprovechamiento del algodón, la madera y el carbón vegetal.

Tabla N° 1. Proyectos aprobados por código CIU en la provincia del Chaco

Actividad	Código CIU	Miles de u\$s (31/12/82)
Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	311	7.582
Fabricación de textiles	321	78.417
Industria de la madera y productos excepto muebles	331	4.907
Fabricación de muebles y accesorios, excepto los metálicos	332	834
Fabricación de sustancias químicas industriales	351	7.516
Fabricación de otros productos químicos	352	571
Industrias básicas de hierro y acero	371	19.303
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	381	215.323
Construcción de maquinaria, aparatos accesorios y suministros eléctricos	383	6.658
Construcción de materiales de transporte	384	2.876
Total		128.664

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Inversiones (1989).

El incremento en la tasa de empleo para la provincia del Chaco sería de un 14,24% ya que según el Censo Económico de 1974 el personal ocupado por el sector industrial era de 15.737 y con los proyectos promocionados ascendería a 17.979 empleados.

El sistema promocional instituido por la Ley 20.560 mantuvo vigencia hasta julio de 1977 cuando fue íntegramente reformulada por la Ley 21.608. El gobierno del Proceso de Reorganización Nacional transformó a la promoción industrial en un instrumento de reconversión capitalista y de relocalización fabril en áreas alejadas de las ciudades de

mayor turbulencia política (Vaca & Cao, 2006). En realidad, la nueva política económica resultaba contradictoria con las pautas de desarrollo propuestas hasta entonces. La estrategia aperturista y eficientista del gobierno de facto demandaba el reemplazo de la Ley 20.560 por una nueva normativa compatible con el programa económico instituido a partir de 1976. De hecho, el artículo 1 de la Ley 21.608 estableció como objetivo principal “promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de la empresa privada en este proceso”. Al mismo tiempo se buscaba: “Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.”

Si bien no se pretende realizar un exhaustivo análisis comparativo entre ambas leyes de promoción industrial, resulta necesario destacar las diferencias más significativas a modo de comprender los objetivos implícitos y concepción económica de ambos regímenes.

Tabla N° 2. Principales disposiciones de los regímenes promocionales, 1973 y 1977

	Ley 20.560/73	Ley 21.608/77
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Propender a la independencia científica y económica del país, asegurando el poder de decisión nacional. • Reservar la promoción industrial únicamente a las empresas de capital mayoritariamente nacional. • Apoyar la expansión y el fortalecimiento de la mediana y pequeña industria. • Dar prioridad para el otorgamiento de los beneficios a las empresas que, en su gestión y propiedad, adopten formas de participación de sus técnicos, empleados y obreros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país. • Fomentar la mejora de la eficiencia de la industria por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambios en su estructura. • Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera. • Impulsar el desarrollo de industrias necesarias para la seguridad y defensa nacional. • Facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana.
Medidas Promocionales	<ul style="list-style-type: none"> • Aportes directos del Estado mediante certificados de promoción industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones temporarias a las importaciones de bienes similares a los que se prevé

Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Participación del Estado en el capital de la empresa promovida. • Crédito de mediano y largo plazo bajo condiciones preferenciales. • Avales para la obtención de créditos externos. • Facilidades para el aprovisionamiento de materias primas, precios y tarifas de fomento e inversiones en obras de infraestructura por parte del Estado. • Otorgamiento de subsidios para compensar sobrecostos de localización. • Asistencia tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • producir, y posterior fijación de derechos de importación en escala decreciente. • Fijación de derechos de importación para los insumos de los bienes a producir. • Posibilidad de apartarse de los límites fijados por el art. 31 de la ley 19.550.
	Condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas locales de capital nacional.

Pero resulta simplificado realizar un análisis de los resultados de ambas leyes sin tener en cuenta la orientación y objetivos de los equipos económicos respectivos como así también el contexto económico en el cual fueron sancionadas. En este sentido, la política económica del tercer gobierno peronista se sustentó en el “Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social”, más conocido como “acuerdo social”. Este último fue influenciado por la concepción centro-periferia proveniente de la CEPAL. Dentro del conjunto de planes y programas que se derivaron del acuerdo, se encontraba la Ley 20.560 que buscaba impulsar la empresa de capital nacional, profundizar la industrialización y la descentralización geográfica de las actividades industriales.



Pero, como se mencionó con anterioridad, la Ley 21.608 sancionada en julio de 1977 reemplazó el régimen promocional del gobierno anterior. Los hacedores de política económica del Proceso de Reorganización Nacional respondían a los principios neoliberales, de allí que suponían al mercado como asignador eficiente de recursos. Si bien en sus inicios el gobierno de facto no expresó con claridad una política industrial, dejó continuar los proyectos promocionados durante el gobierno anterior. No obstante, en el nuevo sistema de promoción se reflejaban los principios de eficiencia y apertura que sostenía el gobierno de facto. Cabe señalar que el nuevo sistema indujo o facilitó conductas que tuvieron por finalidad la elusión fiscal. En efecto, más que alentar la industrialización, la promoción se convirtió en una fuente de subsidios para quienes decidieron sacar provecho de ella.

El programa económico del gobierno económico estuvo caracterizado por la reforma financiera de 1977, la apertura comercial y la tablita cambiaria. La primera medida desnacionalizó los depósitos y liberalizó las tasas de interés, entre otras medidas. La segunda implicó la rebaja progresiva de los aranceles a la importación permitiéndose de esta forma el ingreso de la competencia externa. La tablita cambiaria significó la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo. Estas medidas se combinaron y dieron origen al denominado proceso de “desindustrialización” en nuestro país.

A pesar de que uno de los objetivos explícitos de la Ley 21.608 fue la desconcentración de la actividad industrial, este último fue en parte erosionado por la aprobación de algunos proyectos sectoriales (petroquímica en Buenos Aires y siderúrgica en Santa Fe). Tanto es así que la tabla N° 2 demuestra que Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba concentraban la casi tercera parte del total de inversión promocionada (31,1%) en el periodo 1974-1983 (Azpiazu, 2011, pág. 8).

Tabla N° 3. Proyectos industriales promocionados entre 1974 y 1983. Inversión autorizada, ocupación e impacto sobre el empleo en provincias seleccionadas (cantidades absolutas, miles de US\$ y porcentajes)

	Proyectos		Inversión autorizada		Personal ocupado		Incremento en la ocupación respecto al CEN 1973
	Cantidad	%	Miles de US\$	%	Cantidad	%	%
Buenos Aires	18	3,3	730.211	12	1.972	4,1	0,3
Córdoba	30	5,5	164.901	2,7	2.154	4,4	1,7
Chubut	94	17,2	471.634	7,7	6.049	12,4	58,6
La Pampa	20	3,6	107.311	1,8	2.713	5,6	61,8
Misiones	20	3,6	1.031.231	16,9	2.277	4,7	14
Neuquén	27	4,9	170.075	2,8	1.751	3,6	65
San Luis	28	5,1	202.336	3,3	4.113	8,5	87,9
Santa Cruz	8	1,5	314.074	5,1	889	1,8	60
Santa Fe	29	5,3	1.001.163	16,4	3.724	7,7	2,6
Tierra del Fuego	7	1,3	50.174	0,9	615	1,3	105,9
Resto de las provincias	267	48,7	1.863.674	30,4	22.336	45,9	4,4
Total	548	100	6.106.784	100	48.593	100	3,2

Fuente: (Azpiazu, 2011)

El incremento en la ocupación industrial resultó significativo en seis de las áreas más deprimidas del país, ya que “...los nuevos puestos de trabajo que supondría la concreción de los proyectos promocionados representan un incremento superior al 50% en la ocupación industrial local (Tierra del Fuego, San Luis, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz y Chubut)” (Azpiazu, 2011, pág. 9).

Los datos de la puesta en marcha total de los proyectos aprobados también permite inferir otro tipo de información.

En tal sentido, cabe reconocer, en primer lugar, la correspondencia existente entre el grado de concreción de los proyectos aprobados, o su desistimiento tácito, y el nivel de

competitividad predominante en los mercados hacia los que se canalizan. Así, a pesar de las situaciones tan contrastantes que suponen, los mayores márgenes de concreción como de desistimientos se verifican en las ramas más competitivas, mientras que los menores porcentajes, en ambos casos, se registran en los mercados más concentrados (Azpiazu, 2011, pág. 18).

La tabla N° 4 permite también apreciar que, a pesar del porcentaje de inversión autorizada en cada provincia, no se observa un efecto multiplicador con el incremental de personas ocupadas. Esto permite inferir que los proyectos aprobados y finalmente puestos en marcha eran industrias de capital intensivo.

Para el caso de nuestra provincia, la puesta en marcha de proyectos como el de TAMET (siderúrgica), Supercemento (construcción) y Noblex (electrónica) parecen confirmar la tesis de Daniel Azpiazu (2011).

Tabla N° 4. Distribución de los proyectos con puesta en marcha total (PMT) según provincias de radicación. Su relación con los proyectos aprobados. (En valores absolutos, miles de US\$ y porcentajes)

	Proyectos PMT		Personal ocupado		Inversión autorizada		Porcentaje de PMT respecto a lo aprobado		
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Proy.	Personal ocupado	Inver.
Buenos Aires	9	2,8	739	4	233.016	12,7	50	37,5	31,9
Catamarca	3	0,9	515	2,8	151.721	8,3	50	78,4	95,6
Córdoba	21	6,5	1.547	8,4	149.636	8,1	70	71,8	90,7
Corrientes	14	4,3	387	2,1	8.490	0,5	45,2	20,9	6,6
Chaco	17	5,3	1.865	10,2	99.276	5,4	70,8	79,6	76,1
Chubut	109	33,9	2.003	10,9	114.519	6,2	67,7	33,1	24,3
Entre Ríos	20	6,2	1.488	8,1	64.258	3,5	40	33,6	42,2
Formosa	2	0,6	57	0,3	2.219	0,1	22,2	7,6	5,4
Jujuy	5	1,6	445	2,4	141.917	7,7	50	39,2	52
La Pampa	6	1,9	386	2,1	11.561	0,6	30	14,2	10,8
La Rioja	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mendoza	7	2,2	510	2,8	25.504	1,4	43,7	29,2	16,5

Misiones	10	3,1	830	4,5	319.941	17,4	50	36,5	31
Neuquén	13	4	657	3,6	44.800	2,4	48,1	37,5	26,3
Río Negro	15	4,7	487	2,7	19.113	1	57,7	42,6	10,3
Salta	7	2,2	800	4,4	9.193	0,5	35	39,6	3,8
San Juan	2	0,6	150	0,8	6.428	0,3	18,2	5,8	5,7
San Luis	8	2,5	1.426	7,8	65.308	3,6	28,6	34,7	32,3
Santa Cruz	3	0,9	76	0,4	1.482	0,1	33,3	8,5	0,5
Santa Fe	19	5,9	2.489	13,6	315.089	17,1	65,5	66,9	31,5
Santiago del Estero	6	1,9	268	1,5	5.428	0,3	25	19,6	14,5
Tucumán	23	7,1	1.151	6,3	45.854	2,5	59	51	18,8
T. del Fuego	3	0,9	57	0,3	3.752	0,2	42,9	9,3	7,5
Subtotal	322	100	18.332	100	1.838.586	100	-	-	-
1239/76¹	69		3		14		100	100	100
Total (excl. 1239/76)	253		18.329		1.838.572		46,3	37,7	30,1

Fuente: (Azpiazu, 2011)

Sin embargo, la política que más perjudicó al sector industrial de la región fue la sanción de los regímenes especiales para algunas provincias. Considerando el Acta de Reparación Histórica firmado en 1973 el gobierno de facto sancionó la Ley 22.021/79 de promoción especial para La Rioja y la Ley 22.702/82 de promoción especial para Catamarca y San Luis. También se sancionó la Ley 22.973/83 de promoción para San Juan. Además, debe tenerse en cuenta el régimen de promoción al Territorio Nacional de Tierra del Fuego derivado de la Ley 19.640/72. En todos los casos la autoridad de aplicación de estos regímenes regionales eran los respectivos gobiernos provinciales. En todas estas leyes se dispuso una amplia gama de beneficios tributarios entre los que se destacaban:

- El diferimiento del pago del impuesto a las ganancias para los inversionistas, al valor agregado, así como al capital y al patrimonio neto por hasta el 75% de los aportes de capital declarados,
- La liberación (para la firma promocionada) del pago del IVA sobre las compras y las ventas,
- La exención del pago del impuesto a las ganancias (Azpiazu & Schoor, 2010).

¹ El Decreto 1239/76 fue sancionado en el marco de la Ley 20.560 y brindaba una serie de estímulos a las empresas ya instaladas en la región sudpatagónica.



El hecho de que la autoridad de aplicación de estos regímenes especiales fueran los respectivos gobiernos provinciales colocó en una posición ventajosa en relación al resto de las provincias. Dicho de otra forma, los gobiernos provinciales concedían beneficios tributarios de carácter federal favoreciéndose además, en el aumento de la oferta laboral y un mayor nivel de actividad en las respectivas provincias (Azpiazu & Schoor, 2010).

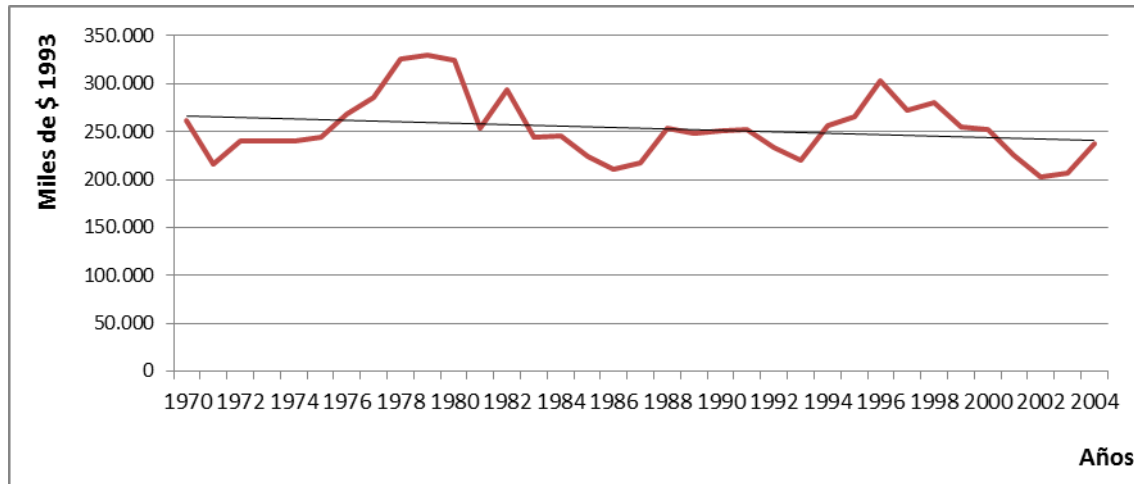
Dado que el tipo de motivación que justificó la mayoría de los emplazamientos industriales (la elusión fiscal), convirtió a éstos en absolutamente dependientes del mantenimiento de la promoción industrial. Cuestión que pudo comprobarse ya que a medida que los plazos de concesión de los beneficios iban finalizando las radicaciones optaron por discontinuar la actividad.

Efectos sobre el empleo: la mirada macroeconómica

Resulta difícil efectuar un análisis del empleo industrial en el Chaco sin antes realizar observaciones de la trayectoria del sector manufacturero en el mismo periodo. En este sentido, si bien el PBG a precios constantes de año 1993 muestra una trayectoria ascendente propia del ciclo económico, el valor agregado de la industria manufacturera sigue un comportamiento errático que debe destacarse. Acompañando la evolución de los indicadores de la actividad manufacturera a nivel nacional, el valor agregado de la industria en el PBG del Chaco muestra una tendencia al descenso en el periodo 1970-2004.

Teniendo en cuenta la figura N° 1 cabe cuestionarse sobre la utilidad de las políticas de promoción industrial que se aplicaron en nuestra provincia como instrumento para la mayor generación de valor agregado industrial. Es más, en el periodo 1974-2004 la tasa de variación del Valor Agregado industrial fue del -0.9%. Este último dato permite inferir que las políticas económicas aplicadas a nivel nacional desde mediados de la década del setenta terminaron contrarrestando los posibles efectos positivos que pudiera haber tenido la promoción industrial en el Chaco.

Figura N° 1. Valor agregado de la industria manufacturera en el PBG (en miles de \$ 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Chaco: Su historia en Cifras. (2011) Publicación realizada por la Fundación Norte y Sur y Consejo Federal de Inversiones.

Como se mencionó anteriormente, el régimen derivado de la Ley 20.560 favoreció a la provincia del Chaco ya que estimuló la radicación de importantes establecimientos. Con posterioridad el gobierno de facto dejó continuar los proyectos aprobados por la gestión anterior. Sin embargo, el contexto económico y social no sería el mismo planteado cuando los empresarios solicitaron la promoción industrial.

Como puede visualizarse en la Tabla N° 5 el proceso de desindustrialización en nuestra región se hizo visible a fines de la década de los ochenta. El incremento de establecimientos industriales que se observa el período 1974-1985 se explicó fundamentalmente por la puesta en marcha de los proyectos promocionados. No obstante, los beneficios de la promoción industrial duraban por un plazo máximo de diez años pudiendo extenderse cinco años más. Además de los resultados de la política económica del gobierno de facto, la finalización de los beneficios promocionales fue otro factor que influyó en la disminución de la cantidad de establecimientos industriales en la década de los noventa. En efecto, en el año 1997 la cantidad de establecimientos industriales era de 1471, lo que hizo más evidente el proceso de desindustrialización.

Tabla N° 5. Cantidad de establecimientos en funcionamiento

Tipo de establecimiento	N° de establecimientos en funcionamiento		
	1974	1985	1990
Total	2141	2317	1563
Productos alimenticios	656	767	578
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	103	117	111
Industria de la madera y ptos. de madera inc. muebles	437	557	279
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	42	52	46
Fabricac. de sustancias químicas y de petróleo, carbon, caucho y plast.	28	25	20
Fabricac. de ptos minerales no metal. exceptuando los deriv. del petr. y carbon básicas	522	298	259
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	326	375	242
Otras industrias manufactureras	27	26	28

Fuente: Carlino & Torrente, Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña, 2004.

Si bien los regímenes de promoción industrial generaron un impacto incrementando la cantidad de establecimientos industriales en nuestra provincia, el mismo fue contrarrestado por las políticas económicas del gobierno de facto que evidenciaron sus efectos a largo plazo. Estas últimas se combinaron con los regímenes especiales de promoción para promover la traslación de las fábricas hacia las provincias que contaban con beneficios superiores a los existentes en nuestra región.

Respecto al personal ocupado en los establecimientos industriales, de los datos puede inferirse que los sectores que mayor fuente de empleo eran aquellas ramas livianas que ocupaban tecnología relativamente fácil y eran mano de obra intensiva. A su vez, el nivel de empleo en los establecimientos industriales acompañó el proceso de desindustrialización en nuestra provincia.

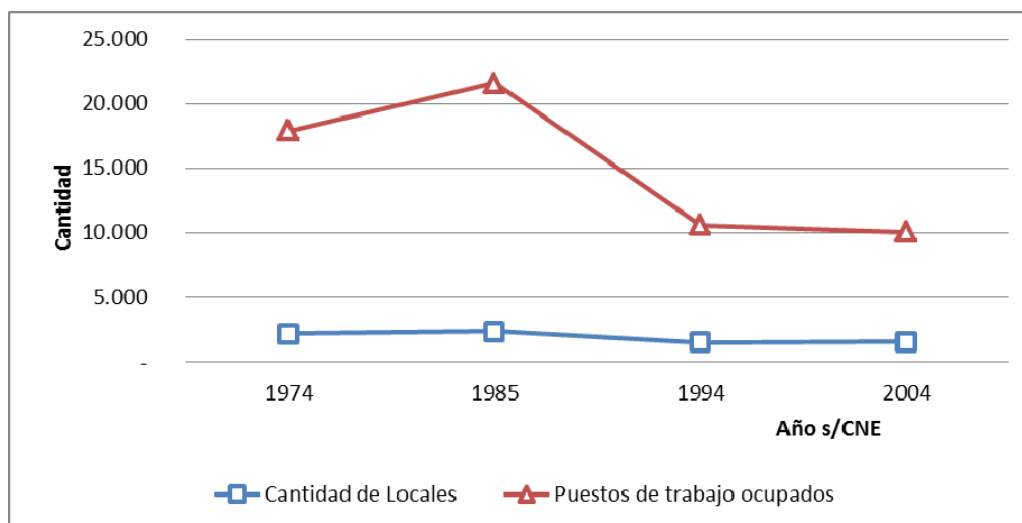
Tabla N° 6. Personal ocupado en los establecimientos industriales

Tipo de establecimientos	Personal ocupado		
	1974	1985	1990
Total	15737	19272	15884
Productos alimenticios	5459	4964	4208
Textiles, prendas de vestir e indumentaria de cuero	2921	5393	5740
Industria de la madera y ptos. de madera inc. Muebles	2225	3365	1674
Industria del papel, ptos de papel, imprentas y editoriales	682	696	616
Fabricac. de sustancias químicas y de petróleo, carbon, caucho y plast.	1198	1319	1335
Fabricac. de ptos minerales no metal. exceptuando los deriv. del petr. y carbon básicas	1994	1972	1269
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	1171	1505	986
Otras industrias manufactureras	87	62	74

Fuente: Carlino & Torrente, Los regímenes de promoción industrial y sus efectos sobre la industria chaqueña, 2004.

Si se toman los datos de los censos nacionales económicos en el periodo bajo estudio se aprecia que manteniéndose prácticamente estable la cantidad de establecimientos industriales el personal ocupado en los mismos desciende a casi la mitad en el periodo 1985-1994.

Figura N° 2. Evolución de la cantidad de establecimientos industriales y personal ocupado (en cantidades absolutas)



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales Económicos de 1974,1985, 1994 y 2004.

Se puede entender la disminución de la cantidad de puestos de trabajo ocupados como un efecto asociado a la dichosa “eficiencia” predicada por el neoliberalismo. Entonces, si la industria pierde su dinamismo para generar fuentes genuinas de trabajo cabe preguntarse ¿Qué ha sido de los sujetos afectados directamente por las políticas económicas? En las próximas páginas nos dedicaremos a describir algunas de las consecuencias en terreno desde miradas de lo local.

En el terreno: la mirada desde los sujetos receptores y la responsabilidad de las ciencias sociales²

En la investigación que guía este trabajo, se considera que incorporar algunos resultados de la aplicación del método etnográfico –operando en contraste con los datos macroeconómicos- presenta ciertas ventajas para investigar situaciones problemáticas y conflictos entre modelos impuestos desde posiciones de poder y las negociaciones o resistencias desde la base social. Se cree que así se señala el camino para abandonar esa “antropología ingenua” (Sahlins, 1977, pág. 14) en que suele incurrir la disciplina económica y dejar expresarse al Otro es decir, a quienes en definitiva sufren las consecuencias de las políticas que los objetivan.

Las múltiples miradas de la investigación permiten apreciar que las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que operan y estructuran los territorios y espacios urbanos sometidos a procesos de desarrollo, suelen quedar ocultas bajo indicadores cuantitativos que, al priorizar una mirada global, invisibilizan las estructuras relacionales y los procesos de emergencia vinculados a dichas dinámicas.

Como lo señala Escobar (2007), desde los economistas clásicos hasta los grupos de expertos, consultores y administradores del Banco Mundial, han construido un espacio hegemónico en los diseños de políticas de todo tipo y, en ese avance disciplinar sin precedentes se convirtieron en los detentores de la palabra sagrada para muchos de los

² El argumento aquí esbozado fue desarrollado *in extenso* en la tesis de maestría: Millán, A. (2012): “Microcréditos solidarios: entre el dinero y las emociones”, PPAS –UNAM, bajo la dirección del Dr. Jorge P. Rozé, (inédita).

gobiernos del denominado Tercer Mundo. Su sugerencia final, la de considerar las propias construcciones sociales, económicas y culturales de la gente, no sólo apunta a adoptar una posición política ineludible para quien pretenda ubicarse en el campo social, asumiendo el criterio de la ciencia social interpretativa y considerar “a los sujetos como agentes de autodefinición cuya práctica está determinada por su autocomprensión” (Escobar, 2007, pág. 176).

El modelo neoliberal, sumado a las teorías del “derrame” vigentes durante los últimos treinta años³ tuvo entre otras consecuencias la inmersión en la pobreza de amplias capas de la población y la adopción, por parte de las personas afectadas, de indispensables mecanismos de supervivencia.

Parecería que después de los efectos evidentes de sus políticas el neoliberalismo habría perdido terreno. Sin embargo, en una época en la cual los pobres y sus estrategias económicas adquieren centralidad para determinadas políticas públicas, se observa en algunos escenarios que el lenguaje economicista neoliberal retorna y hegemoniza el campo del saber, construyendo las categorías, los sujetos de sus propuestas políticas, y fijando las problemáticas que deberían ser estudiadas.

Diversos centros mundiales, como organismos internacionales para el desarrollo, academias e instituciones, impulsan políticas y prácticas originadas en esa matriz ideológica, afectando con su conocimiento experto a organismos públicos y privados que las suelen aceptar sin filtros.

Como lo expresa Bourgois siguiendo a Foucault, es posible redefinir las diversas categorías utilizadas por las políticas y programas sociales diseñados para contener a las poblaciones arrojadas de los empleos industriales referidos en la primera parte. Estas categorías intentan incluir y hacer invisible las distintas subjetividades que se podrían hacer observables entre diversos grupos sociales, “para los cuales los efectos del biopoder y la gubernamentalidad han asumido cualidades destructivas” (Bourgois, 2011, pág. 24).

³ Coraggio (2007) habla de los “horrorosos treinta”, incluidos en el período 1976 al 2006, de pensamiento neoliberal hegemonizando la academia y las clases políticas del país.



Por otra parte y como el mismo autor lo expresa, según Foucault: “la subjetividad no es una identidad voluntaria, sino una manera de ser y de desear que se impone sobre nosotros en nuestro momento histórico” (Bourgois, 2011, pág. 24).

En el largo trecho que va desde descubrir la llamada economía marginal hasta los intentos de solucionar ‘el problema’, se revelan múltiples puertas de entrada a las cuestiones de la subsistencia de sectores estructuralmente marginados.

Entre otras, se considera en este trabajo dos figuras que nos sirven de contraste con el tratamiento de las diversas políticas públicas: las organizaciones cooperativas, con especial énfasis en la modalidad de cooperativas de trabajo, y la del microemprendedor. Son dos líneas estratégicas que han adquirido relevancia en nuestro país en la última década, parte de cuyo sustento ideológico y saber técnico proviene directamente de los organismos multilaterales de ayuda para el desarrollo.

Basta como ejemplo señalar que los argumentos de los expertos sobre la función y utilidad del sector microfinanciero se vinculan directamente al emprendedorismo, y se transponen luego a la pobreza y su solución ideal: el camino del empresariado, reconvertido en las políticas dirigidas a los sectores populares, como microemprendedor.

Los cambios discursivos

Claramente, la categoría categoría microemprendedor representa una incorporación del lenguaje neoliberal ante lo que se estima como la mayor catástrofe en la historia en términos de la pérdida de empleos. Se verifica la necesidad de legitimar un nuevo estado de situación del sistema capitalista cual es, la imposibilidad de asimilar las poblaciones excluidas en las estructuras laborales tradicionales.

Como lo expresa Coraggio (2007) se acentúa la lucha ideológica en distintos campos intelectuales para confrontar con el dogma impuesto que dictamina que “la economía” que construyó el poder neoconservador es la única posible.

Las políticas económicas necesitan de sujetos receptores y estos deben poder agruparse en categorías. Los cambios en las formaciones discursivas receptados por el discurso



político de tipo productivista de nuestro tiempo nos llevan desde las categorías de individuo, ciudadano, habilitado para ingresar a un empleo dentro de la economía formal, hasta las del sujeto pobre, honesto (Pratesi, 2009) excluido, y futuro emprendedor (microempresario), “autoempleado”, de la economía informal.

Al observar las operaciones de idealización de ciertas categorías, se visualizan como determinadas actitudes y comportamientos de sujetos situados bajo el poder de la biopolítica son considerados “ideales”. Y así como para Ana Pratesi: “la condición de trabajador o trabajadora, independientemente de su situación laboral y su actitud participativa, en los ámbitos que se le proponen, delimitan una identidad denominada por la población, los técnicos y los políticos- como ‘honestos’” (2009, pág. 143).

También, con bastante seguridad, parece aplicable igual adjetivación para el individuo emprendedor, quedando de esta manera constituido el sujeto ideal para la esfera política bajo análisis, es decir: el pobre, honesto y emprendedor quien por este cambio discursivo pasará a constituirse en el objeto central de parte importante de las políticas sociales de la actualidad.

Los programas de fomento del emprendedorismo

Como se mostrará a continuación, se observa cómo los programas para el desarrollo de microemprendimientos (aún los de base popular), se encuentran permeados de tecnologías de gestión de empresas capitalistas.

Desde el punto de vista propuesto por Escobar, “la economía occidental debe verse como una institución compuesta por sistemas de producción, de poder y de significación” (2007, pág. 108). Si los párrafos precedentes sugieren cierto ‘exceso’ en la crítica hacia las instituciones que apoyan a los emprendedores, sugerimos revisar los siguientes ejemplos:

Al incluir los problemas financieros en un sitio privilegiado dentro de la problemática de la pobreza, queda preparado el campo discursivo para un posterior traslado de responsabilidades desde lo social a la esfera individual. Darle centralidad al mundo financiero en las relaciones sociales resulta fundamental para el objetivo posterior que

movilizará a la cooperación internacional y las políticas públicas: los microcréditos y su matriz disciplinar: las microfinanzas.

Resolviendo las tensiones entre el “espíritu emprendedor” y la economía social: las cooperativas de trabajo.

Sin embargo, la figura del emprendedor, especialmente aplicada al campo de las políticas de empleo y programas contra la pobreza no resulta fácilmente digerible. Como lo señalan Boltanski y Chiapello:

...el espíritu del capitalismo concomitante que vinculaba el progreso económico y tecnológico a un objetivo de justicia social, en la actualidad puede ser alcanzado desarrollando un proyecto de realización del sujeto individual, que vincule el culto al rendimiento personal y la exaltación de la movilidad a concepciones reticulares del vínculo social” (2002, pág. 300).

En este sentido, ese rescate forzado de tono schumpeteriano, choca de plano con ciertos ideales del espíritu social y solidario. Es aquí donde se puede ubicar la sobreutilización de un difuso “espíritu cooperativo” en multitud de programas de políticas públicas de empleo. Como abundantes datos de fuentes secundarias (más algunos primarios de terreno) revelan, las cooperativas de trabajo son utilizadas de manera creciente por programas públicos de distintas jurisdicciones para trabajos en terreno, antes ejecutados por los mismos dependientes del estado.

Por otro lado, desde los años de pleno auge del neoliberalismo se registra una tendencia en la esfera de las empresas de capital privado a concentrar sus actividades en las llamadas competencias distintivas, delegando funciones y operaciones conexas y no centrales a pequeñas y medianas organizaciones muchas veces constituidas por los mismos ex-empleados despedidos, y bajo formas cooperativas como la nombrada.

Esta estrategia empresarial, que Bolstanski y Chiapello (2002) asocian al que denominan el “tercer espíritu del capitalismo”,⁴ genera múltiples efectos en el sistema laboral, que los mismos autores analizan en sus estudios. Entre otros se observan:

- la precarización de las condiciones laborales,
- la pérdida de agremiados de las organizaciones sindicales de base,
- la disminución brusca de los niveles salariales en la base organizacional.

El acceso a los datos sobre este fenómeno cooperativo, resulta dificultoso. La misma sobreutilización de la figura legal de la cooperativa de trabajo (o tal vez, deberíamos hablar de tergiversación de la sustancia social que fundamentó la forma jurídica), lo dejan en claro. Datos de campo de la investigación nos permiten verificar la multitud de cooperativas de trabajo que, al finalizar su primer año legal, quedan en situación irregular al incumplir con los requisitos formales de la ley, (v.g.: presentación de estados contables)⁵.

En una localidad chaqueña estudiada, de diez cooperativas “activas”, una es de servicios públicos, el resto de “trabajo”. Suponemos que las dadas de baja serán un número considerable, dada la cantidad de programas y planes sociales que impactan en la localidad.

La licuación del “espíritu cooperativo”

Por razones de espacio, un dato de terreno de trabajo precarizado, nos muestra claramente lo que significa –en términos económicos, aunque con un altísimo impacto en lo socio-cultural- la tendencia citada antes.

Uno de los más grandes organismos públicos nacionales, que viene aplicando la política de precarización laboral (“eficientismo” en el lenguaje empresarial), mediante la tercerización de las actividades de más bajo nivel en la estructura –maestranza-, delegó a una cooperativa de trabajo constituida exclusivamente con el fin de su contratación,

⁴ Los tres espíritus (o “aventuras dinamizadoras”) justificativos del capitalismo serían: la del burgués emprendedor (siglo XIX), la de la gran empresa industrial (entre las décadas del 1930 y 1960), y la del capitalismo mundializado y de alta tecnología y conectividad.

⁵ Según información del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –INAES (www.inaes.gob.ar)



nos permite hacer visible esta traslación de renta de los sectores asalariados a las grandes organizaciones, junto con traslado del riesgo a las operarias, en las tareas de más baja calidad en los requerimientos ocupacionales.

Gastos e ingresos según servicios que una Cooperativa de Trabajo brinda a un organismo nacional. (Año 2012):

Los servicios se prestaban en horario continuo de 5 horas por día: 100 horas al mes.

El total percibido según contrato: \$ 2.850,00

La tarifa bruta p/hora: \$ 28,50

La exigencia del contrato: dos personas disponibles. Total Ingresos Brutos por persona:
\$ 14,25 x hora

Total de gastos enfrentados por la cooperativa de trabajo: \$ 813 (no se incluyen gastos de asesoramiento al contador).

Importe neto percibido por la cooperativa: \$ 2.037.-

Al exigir el convenio que sean dos personas, con una presencia continuada de 5 horas por día, el saldo por trabajadora quedaría: $\$ 2.037 / 2 = \$ 1.019.-$ (por trabajadora por mes)

A diciembre/2012, el sueldo del Personal de Maestranza para el mismo organismo ascendía a \$ 6.200.- al cual habrá que sumarle (aproximad.), 30 % en concepto de Aportes Patronales, con lo cual, el costo para la empresa contratante ascendería a: \$ 8.000.- por cada trabajador, por mes.

En definitiva, el ahorro para la organización pública “eficientizada” -así como la precarización financiera para las mujeres “cooperativistas”- alcanzaba los siete mil pesos mensuales.

Los consejos de los expertos y sus consecuencias en las políticas públicas

En términos de políticas aplicadas podríamos pensar que la sumatoria de la ideología económica subyacente, con la teoría de la empresa única y la del emprendedor



“eficiente” resulta en un simple juego de fuerzas para académicos o por lo menos, neutra para el sujeto pobre; de ninguna manera lo es.

Rosa, de 46 años, coordinadora y prestataria fundadora de uno de los primeros sistemas de microcréditos aplicados en la provincia del Chaco, posee todos los atributos de la mujer trabajadora (o emprendedora). Ha sido la impulsora de este tipo de asistencia en su pequeña localidad cercana a la capital provincial, se convirtió en líder y constructora de su grupo solidario y representante del Centro ante distintos organismos públicos e instituciones privadas.

Si desea (o necesita) incorporarse al mercado “formal”, esta mujer debe inscribirse ante diversos organismos tributarios el principal de los cuales exige una categorización en el denominado “Monotributo”⁶. La inscripción implica registrarse con un código identificador de la actividad. Para “combatir la informalidad” el Estado nacional, con un criterio “inclusivo”, creó el “Monotributo Social”; se trata de un régimen fiscal optativo y su objetivo explícito es: “facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas.”⁷

Si no estuviera en situación de “exclusión” (es decir, si no necesitara que la incluyan), podría elegir hasta tres actividades laborales para registrarse. Tendría, por ejemplo, la posibilidad de inscribirse en actividades categorizadas del tipo: “venta al por menor”, “enseñanza primaria” y “alquiler de inmuebles”. Para los planificadores de políticas públicas resulta natural que el desempeño económico del “no excluido” fluya con cierto margen de libertad.

⁶ “Se establece un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes”. Artículo 1º, Ley 26.565.

⁷ “Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.”, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>. En realidad, la expresión de sus objetivos de política social son bastante más pomposos: “El Monotributo Social es una herramienta de ‘inclusión’. Da la bienvenida a cualquier ciudadano que quiera iniciar una actividad sin contar con un gran capital económico y cuya principal fortaleza sea su capital humano (sic), adquiriendo mediante este instrumento ‘Ciudadanía tributaria’. Consiste, en una alfabetización tributaria sobre el inicio de trámites con el Estado dirigida a la población históricamente excluida, que pasa a formar parte.” [subrayados nuestros]



Cuando esta “empresaria social” y futura cooperativista concurre a inscribirse al organismo tributario nacional, la notificaron que “solamente podés elegir una categoría de actividad, así dice la norma”.

La mujer junto con su grupo familiar administra una pequeña despensa en su casa, fabrica pan casero que reparte en bicicleta, realiza esporádicamente trabajos domésticos para otros, suele vender cosméticos por el sistema de cartilla y -como realizó estudios de enfermería- cuida ancianos en sus casas y atiende dos veces por semana (en un centro de jubilados), a afiliados, poniendo inyecciones o tomando la presión. Además es la coordinadora del centro de microcréditos de su localidad. A finales del año 2011 estaba gestionando con varias compañeras de su grupo la formación de una cooperativa de trabajo.

La multiactividad que este listado podría sugerir no nos debe engañar. En términos objetivos y de acuerdo a las posibilidades de acceso a bienes y servicios así como a determinados grados de libertad, esta mujer se encuentra “excluida”. Pero solamente puede ejercer -por influencia y disposición de expertos planificadores- una sola actividad. Es así que, en una decisión absolutamente meditada, decidió inscribirse como “cooperativista” quedando con gran parte de su cotidianeidad en la “economía informal” o “en negro”. La mujer trabajadora encuentra en parte solucionada esa imposibilidad identitaria productiva (“comerciante”, “productora”, “enfermera”, “vendedora”, o la que sea), por la vía del significante omniabarcante “empresaria”.

Como se aprecia, en la categoría “empresaria”, cargada de valoraciones positivas y sin una referencia específica a experiencias laborales previas, se podría incluir casi cualquier hecho objetivo como algún tipo de trabajo, o subjetivo, como una difusa referencia a cierta actitud de lucha y esfuerzos personales. Por otra parte y desde el plano puramente económico, observamos cómo nuevamente encuentran justificación las dudas de (Lautier, 1989, pág. 12) respecto a las reales posibilidades de clasificar a la economía de los sectores excluidos como ‘informal’. Rosa, como millones de personas, tiene puestos ‘sus pies en los platos’ de la economía “en negro” y la “formal”, al mismo tiempo.



Reflexiones finales

Los resultados hasta aquí observados permiten establecer que la política de promoción industrial ha acompañado los modelos político-económicos y las concepciones teóricas que la sustentaban. Por otra parte, los efectos de dichas políticas, -especialmente sobre los sujetos a los que estaban destinadas a proporcionar empleo- requieren de investigaciones particulares y desde el terreno, algunas de las cuales se han incorporado en el presente trabajo.

La Ley 20.560 favoreció particularmente a nuestra provincia dada la cantidad de proyectos aprobados. No obstante, estos últimos fueron concebidos en la primera mitad de la década del setenta cuando nada hacía suponer un drástico cambio en la política industrial en la segunda mitad de la década. En efecto, por más que existiesen industrias promocionadas éstas debieron enfrentar los efectos de una política económica global que no contemplaba el desarrollo articulado del sector manufacturero.

Los limitados beneficios de la Ley 21.608 se conjugaron con los regímenes especiales de promoción al acentuar las disparidades en materia de política industrial. La provincia del Chaco no fue ajena a estos efectos. De hecho, en la segunda mitad de la década de los ochenta los resultados perniciosos de la desindustrialización resultaron más que visibles.

En conclusión, por una parte, la falta del sostenimiento de una estrategia económica e industrial a largo plazo y la desarticulación de sus objetivos explícitos, transformaron a la promoción industrial en un mecanismo para la elusión fiscal en lugar de promover el desarrollo productivo y la generación de puestos de trabajo. De esta forma, los proyectos promocionados en nuestra provincia mantuvieron su actividad mientras gozaron de beneficios fiscales, una vez agotados los mismos optaron por cerrar las fábricas impactando de forma directa sobre los índices de desocupación en la región.

Por la otra, los efectos que la pérdida de puestos de trabajo produjo en los sujetos que constituyen la base social, así como sus unidades familiares, condujeron a distintas modalidades de supervivencia las que, en un efecto paradójico por su dimensión, llevaron a parte importante de las nuevas políticas públicas -más allá del período bajo



análisis-, a revivir un supuesto “espíritu emprendedor”, a fin de paliar la tragedia social provocada por la pérdida de fuentes de trabajo y desocupación concomitantes.

Bibliografía

Azpiazu, D. (2011). Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983). *Apuntes para el cambio*, 6-22.

Azpiazu, D., & Schoor, M. (2010). *Hecho en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Boltanski, L., & Chiapello, É. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Bourgois, P. (2011). La lumpenización de los sectores vulnerables en la guerra contra la droga en Estados Unidos. En D. Malventi, *Umbrales, Fugas de la institución total: Entre captura y vida*. (págs. 22-34). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía: arte y pensamientos.

CEPAL. (1984). *www.cepal.org*. Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.cepal.org/argentina/noticias/documentosdetrabajo/4/22464/19%20cap%202.pdf>

Consejo Federal de Inversiones. (1986). *Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984*. Buenos Aires.

Coraggio, J. (2007). *Economía social, acción pública y política: hay vida después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo*. Venezuela: Fundación editorial El Perro y la Rana.

Kosacoff, B., & Azpiazu, D. (1989). *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lautier, B. (1989). *La Jirafa y el Unicornio, del "sector informal" al sistema de empleo*. Foro Nacional sobre empleo Bogotá, 14-17 de febrero 1989.



Liaudat, M. (2º Semestre de 2008). *Revista H-industri@ [en línea]*. Recuperado el 05 de 06 de 2009, de www.Hindustria.com.ar/images/client_gallery//HindustriaNro3Liaudat.pdf.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). *Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción*. Buenos Aires.

Pratesi, A. (2009). *Honestos, Chorros, Piqueteros*. Resistencia: El Apagón/Fundación Ideas.

Sahlins, M. . (1977). *Economía de la Edad de Piedra* (Segunda edición ed.). Madrid: Akal.

Vaca, J., & Cao, H. (01 de 07 de 2006). Recuperado el 31 de 07 de 2014, de <http://www.econ.uba.ar/.../Proyecto%20Investigacion%20CIAP%20>