

# Efectos y resultados de la Política Industrial de Incentivos en la Provincia de La Rioja

29

María Antonia del Rosario Pedraza\*

\* Universidad Nacional de La Rioja, [mrpedaza@unlar.edu.ar](mailto:mrpedaza@unlar.edu.ar)

## Efectos y resultados de la Política Industrial de Incentivos en la Provincia de La Rioja

### Resumen

En este trabajo se analiza la incidencia de la ley Nacional N° 22021 de promoción económica en la matriz productiva de la provincia de La Rioja y, en particular, sobre la radicación de las empresas industriales comparando la situación antes y después del régimen de incentivos en el período comprendido entre 1979 y 2021.

El análisis permite explicar la evolución de las principales variables económicas en la Provincia tales como el Producto Bruto Geográfico, el empleo privado industrial y la cantidad de industrias radicadas.

### Palabras clave

Política industrial, incentivos, empleo privado, promoción económica, industria

## Effects and results of the Industrial Incentive Policy in the Province of La Rioja

### Abstract

This paper analyzes the impact of National Law No. 22021 of economic promotion on the productive matrix of the province of La Rioja and, in particular, on the establishment of industrial companies, comparing the situation before and after the regime.

The analysis allows us to explain the evolution of the main economic variables in the province, such as the Gross Geographical Product, private industrial employment and the number of industries established in the province.

### Keywords

Industrial policy, incentives, private employment, economic promotion, industry

30

## Introducción

El Régimen de promoción económica nace en el año 1979 y se extiende hasta el año 2012, en virtud de cambios normativos que fueron extendiendo los beneficios mediante reasignación de cupos fiscales aprobados y no utilizados.

La comparación se materializa con los datos obtenidos de las principales variables macroeconómicas, los que se representan en figuras y gráficos. Las variables que permiten inducir si los instrumentos de promoción industrial logran generar el desarrollo económico son el Producto Bruto Geográfico, el empleo industrial y la cantidad de establecimientos industriales radicados.

Con este trabajo se alcanza el objetivo de establecer los niveles de empleo, producción e inversión de las actividades industriales previo a la localización, su evolución durante la radicación promocional y post localización de las nuevas actividades industriales.

## Actividad Económica provincial antes del Régimen

La actividad económica de la Provincia de La Rioja antes del régimen de promoción industrial se caracteriza principalmente por la transformación de materias primas de origen agrícola tradicionales como vid, olivo y nogal, actividades encuadradas en los rubros alimentos y bebidas. La escasa acumulación de capital se refleja en empresas de pequeño tamaño, de tipo familiar, con baja generación de empleo y la producción destinada principalmente al mercado interno. Por otra parte, no cuenta con la infraestructura necesaria para atraer capitales tales como caminos, logística, comunicaciones y zonas industriales.

31

El sector agropecuario adquiere relevancia en este período, el cual tiene una participación del 18% en el PBG, mientras que la actividad industrial es del 5%.

El sector servicios básicamente representado por la actividad de la Administración Pública es la que tiene la mayor incidencia en la estructura económica con un 30% de participación.

La construcción y el comercio participan con un 17% y un 9% en promedio respectivamente.

Por ello, antes de la radicación de industrias, la estructura económica se caracteriza por un cierto grado de atraso relativo y la población activa en la actividad económica se centra en los sectores terciarios como son los servicios y el comercio.

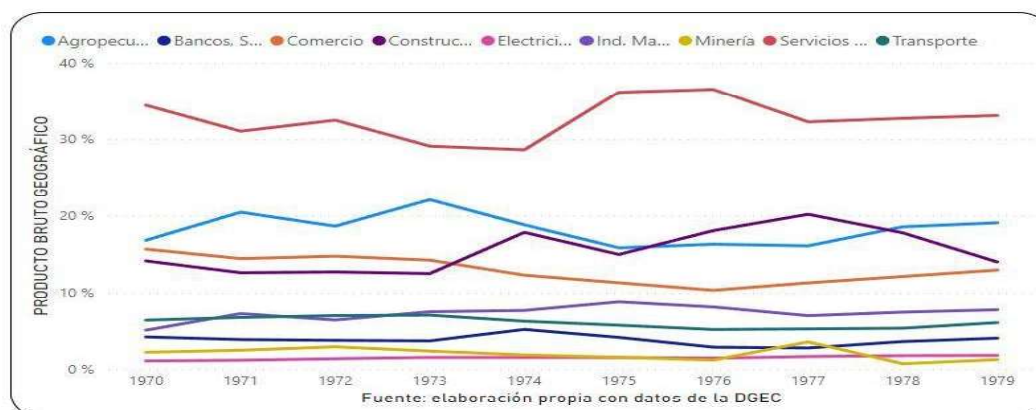


Figura 1. PBG 1970-1979

### El comienzo de las radicaciones, los primeros diez años

El régimen de Promoción Industrial es aprobado en el año 1979 y las radicaciones industriales comienzan en el año 1980. Los cambios en la actividad económica de la Provincia se manifiestan en el año 1983 donde la actividad industrial alcanza un 18% del Producto Bruto Geográfico.

La radicación de nuevas empresas modifica la estructura económica provincial y esto se traduce en un impacto económico y social dada la acumulación y localización de las empresas promocionadas.

Los efectos que produce esta política de promoción se manifiestan en la generación y calificación del empleo, en el mercado de trabajo y en la organización de los trabajadores; el desarrollo de nuevas tramas interindustriales como consecuencia de la radicación de nuevas actividades.

Los sectores no industriales crecen inducidos por los efectos indirectos del gasto de las familias y las empresas; la oferta de la infraestructura social como el transporte y la vivienda frente al rápido aumento en la demanda de estos servicios.

En los años 1984 y 1988 la actividad industrial alcanza valores del 35% equiparándose a los servicios gubernamentales y otros servicios tales como las comunicaciones, de almacenamiento e inmobiliarios.

Es dable mencionar que la actividad financiera representada por bancos, seguros y otros servicios alcanzan el 5% en la composición económica.

32

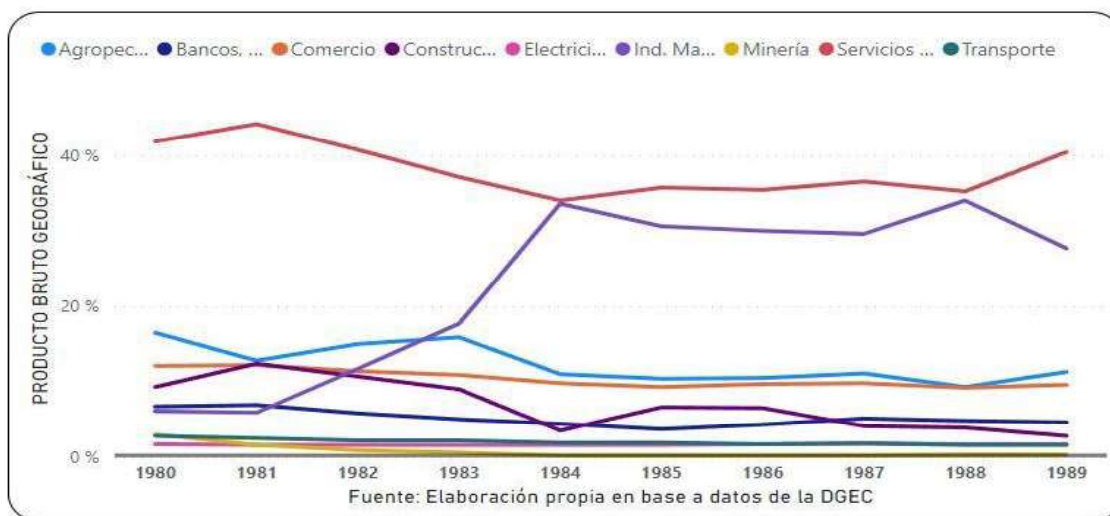


Figura 2. PBG 1980-1989

### Economía década 1990-1999

Comenzada la década del 90, hacia sus primeros años, se destaca a nivel nacional una serie de medidas entre las que se encuentra la Ley de Convertibilidad. Esto trae aparejado, entre otras cosas, una fuerte disminución del nivel general de precios, lo que favorece "en los primeros años de la década" a una mejora en la competitividad de los productos nacionales medida a través del tipo de cambio real.

Este impulso a nivel nacional también se refleja en la economía provincial lo cual puede observarse en la figura 3.

Posteriormente a partir del año 1993 se observa un estancamiento donde la actividad industrial alcanza valores del 19% en promedio durante esta década. Es necesario destacar que en este periodo el régimen sufre cambios jurídicos que generan inseguridad jurídica por la sustitución del régimen de utilización de beneficios y el reempadronamiento de los proyectos con la sanción de la Ley 23658, esto provoca una clara deserción y abandono de empresas, siendo esta también una causa de la baja actividad y comportamiento constante.

La actividad financiera empieza a crecer registrando niveles del 35%, estos niveles alcanzados en el sector financiero obedecen a la apertura de la economía, al aumento del consumo y a la capitalización de los activos.

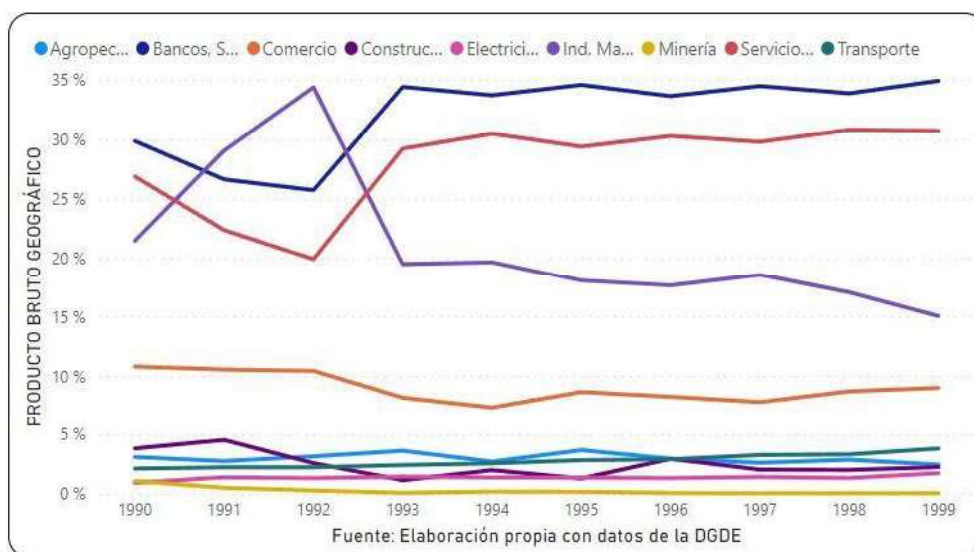


Figura 3. PBG 1990-1999

### Economía década 2000-2009

En esta etapa la actividad económica provincial viene explicada por el Sector Terciario, siendo los Servicios gubernamentales (30%) y la actividad financiera (35%) los que tienen la mayor participación.

La industria registra valores de un 12% en promedio durante la década, siendo los primeros indicios de la reducción de la participación de este sector en la configuración de la economía.

A nivel nacional, el país tiene una profunda crisis tanto económica como política, con recesión y posterior devaluación.

Si bien hacia el año 2003 el sector secundario a nivel nacional comienza a mostrar signos de fuerte recuperación, creciendo a tasas que hasta ese momento se creían improbables para nuestro país, este beneficio no se refleja a nivel provincial.

Así los valores sólo aumentan en un punto porcentual esto se refleja en la Figura 4.

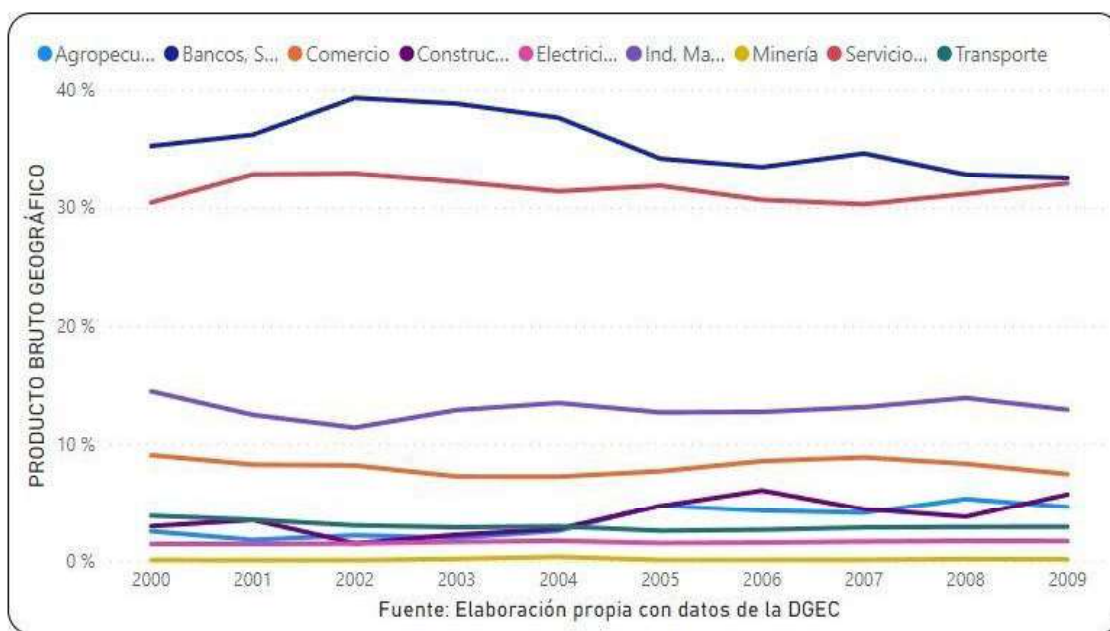


Figura 4. Producto Bruto Geográfico para la década 2000-2009

34

Para los últimos dos años de análisis de este periodo (2008-2009), el mundo enfrentaba una crisis financiera global, cuyos principales factores causantes de la crisis fueron:

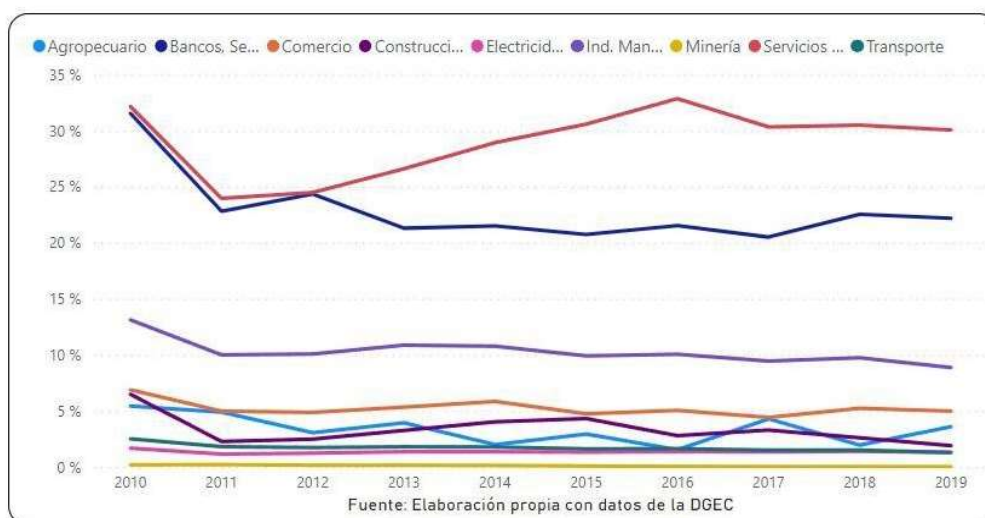
1. Altos precios de las materias primas.
2. Sobrevalorización de los productos.
3. Crisis mundial alimentaria y energética.
4. Elevada inflación planetaria y amenaza de recesión.
5. Crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados.

En el último año, la industria se ve favorecida por la reasignación de beneficios a empresas que tienen como actividad principal la producción del cuero. El impacto de esta medida se produce en la década siguiente.

#### La economía después del régimen período 2010-2019

El año 2012 es el que marca el fin del Régimen de Promoción en este período. La actividad industrial disminuye a un 10% en promedio, los sectores de servicios ganan participación en especial en los años 2015 a 2019, donde el sector público cobra relevancia en un 32% al absorber la mano de obra de las empresas que fueron abandonando la actividad. En este ciclo la actividad financiera queda en segundo orden de importancia con un

22% de participación. La industria manufacturera vuelve a niveles anteriores al régimen de incentivos siendo estos en promedio de un 10%. En esta etapa la industria se mantiene por las radicaciones provenientes de la industria del cuero.



35

Figura 5. PBG 2010-2019

### El empleo industrial

El análisis de la ocupación y la generación de mano de obra tiene la particularidad de que debe ser comparado con el sector público, sector relevante en la economía provincial y de mayor atracción de mano de obra. Esta característica, donde el Estado es empleador, se observa en economías pobres con condiciones geográficas poco atractivas para la radicación de inversiones las que son citadas en el capítulo 1 del presente trabajo. La generación de mano de obra en el sector industrial tiene su máximo nivel en el año 1992 con 13.000 personas ocupadas. Ante los cambios en la normativa, a partir del año 1989<sup>1</sup>, la cantidad de mano de obra empieza a descender siendo el promedio registrado el de 4800 personas.

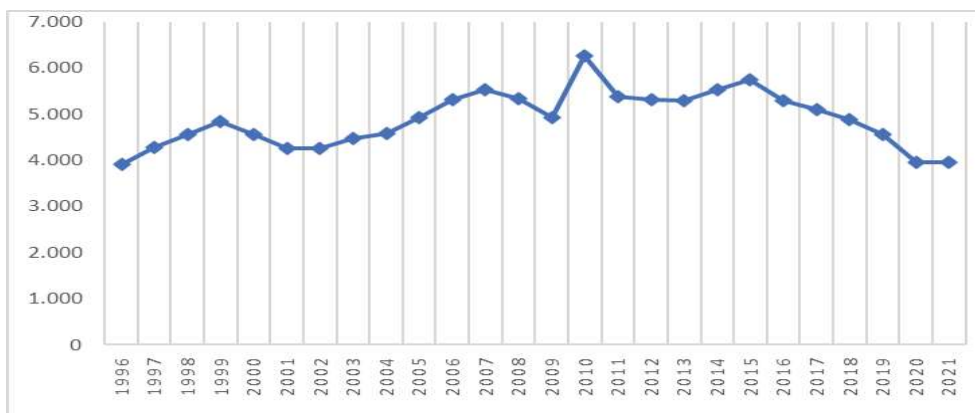


Figura 6. Asalariados registrados en el Sector Privado industrial 1996-2021. Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio de

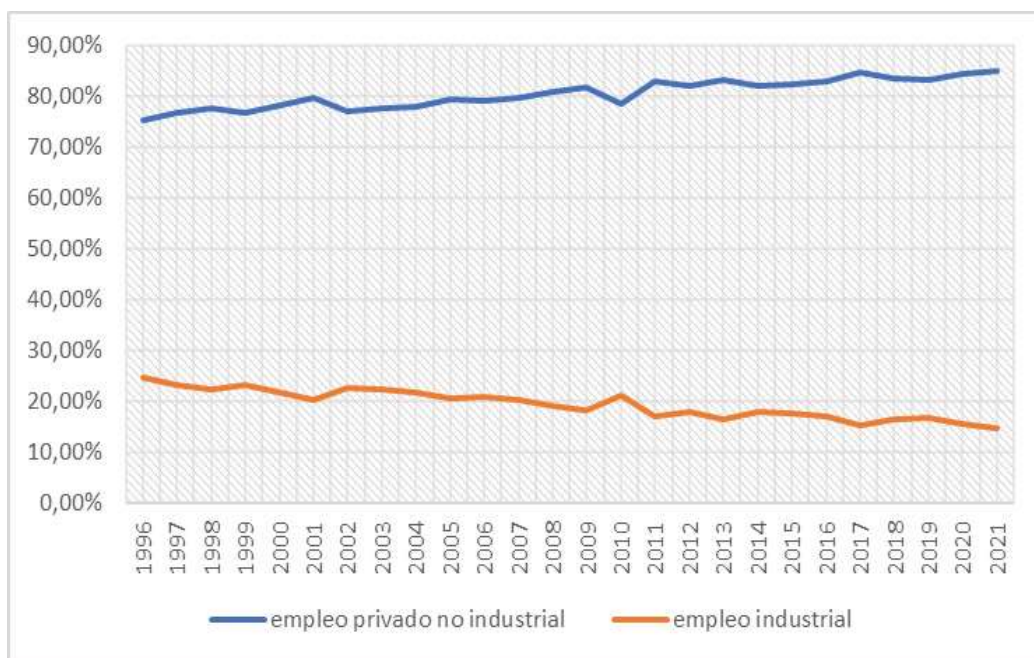
<sup>1</sup> Ley 23658 sustitución de la utilización de los beneficios.



En forma desagregada, las únicas ramas de actividad que pudieron mantener o aumentar el empleo comprometido fueron la Textil, Farmacéutica y la del Cuero. Esto tiene su explicación en la extensión de beneficios que en 1999 se realiza mediante la reasignación de créditos no utilizados. De igual manera, en el año 2009, se produce otra reasignación orientada a la creación del Polo del Cuero en la provincia.

Las demás ramas de actividad tuvieron marcada disminución en el empleo generado, incluyendo el cierre plantas industriales con la pérdida de los respectivos puestos laborales.

El empleo industrial representa en promedio un 25% de la generación del empleo privado en la Provincia hasta el año 1999. Luego, a partir del año 2012, se puede observar la disminución de los puestos de trabajo siendo el porcentaje un 17%. Esta disminución se consolida para marcar esa tendencia en el año 2021, donde este porcentaje es del 15%.



36

Figura 7. Empleos del Sector Privado Formal 1996-2021

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial Ministerio de Trabajo en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

### El empleo Público

A partir del año 1994, los empleados del Sector Público son transferidos al Sistema Nacional de la Seguridad Social y, según los datos extraídos del Boletín Estadístico trimestral de la Seguridad Social, determinan la clase trabajadora siendo el estado el gran empleador.

Los empleados públicos representan en promedio el 60% del total de empleos en la provincia en el período de análisis. Esta tendencia se hace más fuerte a partir de la caída del empleo privado desde el año 2012, con motivo del cierre de las empresas industriales.



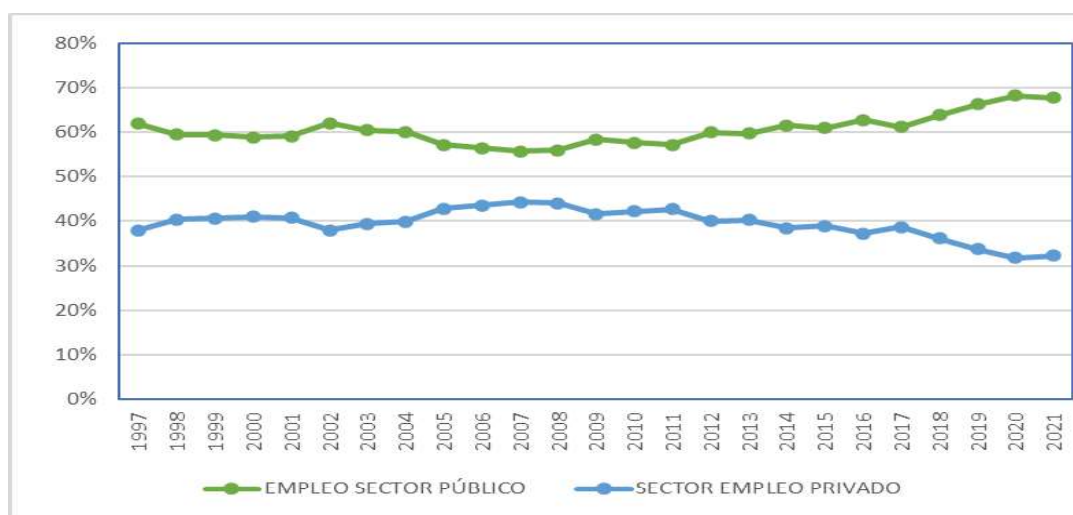


Figura 8. Comparación del Empleo Público y el Privado 1997-2021

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)

### Empresas Industriales Promovidas

La creación de empresas industriales tiene un comportamiento intenso y creciente en la primera década del régimen, vale decir, entre los años 1980 y 1989. Con el advenimiento de la modificación en la normativa y ante la inseguridad jurídica que ello genera, las empresas sufren estos cambios provocando el inicio del éxodo hacia sus lugares de origen.

37

En una comparación de actividades entre el año 1995 y 2009, las actividades que desaparecieron fueron las Impresión, Metalífera, Productos Metálicos, Eléctrica y Automotriz, siguen afianzadas la Textil, Industrial, Cuero, Química, Farmacéutica, Papel, Plástico, Bebidas.<sup>1</sup>

En cuanto a la cantidad de establecimientos, de 134 industrias registradas en el año 1995, se reducen a 66 en el año 2009, quedando actualmente 25 industrias.

### Evolución del Sector Industrial

Para dimensionar el tamaño del sector industrial en la estructura económica de la provincia y medir su incidencia en la matriz productiva se consideran los datos de la cantidad total de empresas de la provincia para los años 1999, 2009 y 2019 de la que se infiere que el sector industrial participa en un 10% en el año 1999, este porcentaje se reduce al 8% en el 2009 y cae al 7% en el 2019.

Es dable mencionar que el Sector Comercio tiene un marcado crecimiento entre las décadas pasando de un 30% en el año 1999 al 40% en el año 2019.<sup>2</sup>

El Sector Servicios es invariable en cuanto a su participación registrando porcentajes del orden del 40% en los tres años.

<sup>1</sup> Brígido, Barrionuevo y otros-Ley Nacional de Desarrollo Económico "Impacto económico 1980-2009"

<sup>2</sup> Boletín Anual de Empleo Registrado y Empresas por Provincia – Dirección Gral. De Estudios y Estadísticas Laborales – Subsecretaría de Programación y Estudios Laborales – M.T.E. y S.S. – 1996-2021.

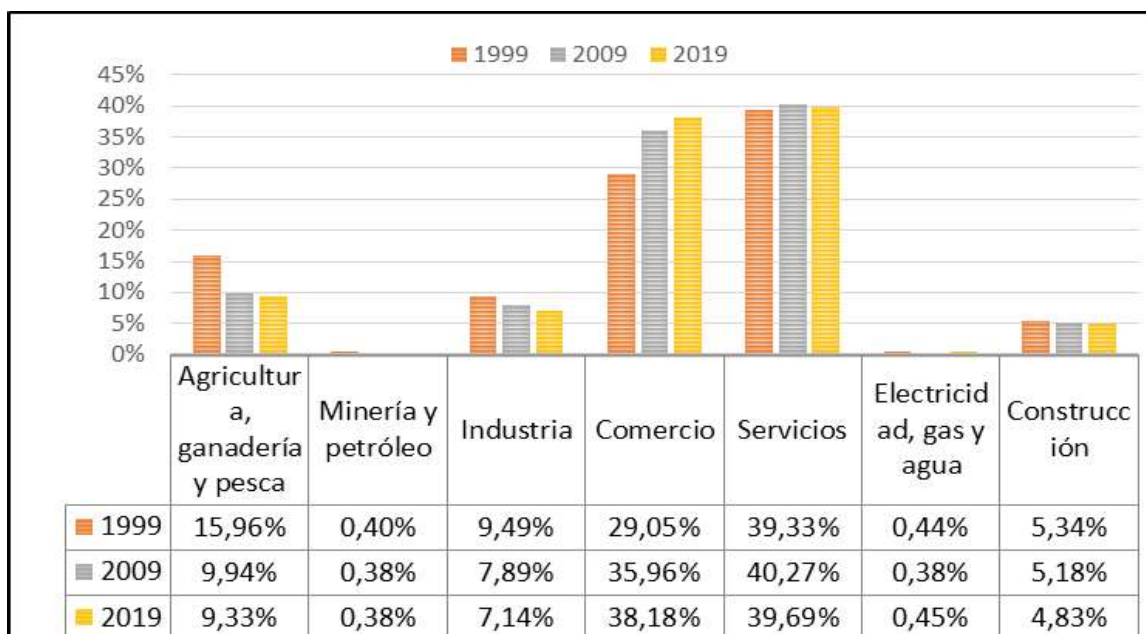


Figura 9. Total de Empresas en la provincia

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial

Esta comparación de empresas por sector acompaña los resultados obtenidos en el análisis del Producto Geográfico Provincial, en particular en la última década 2010-2019, donde ya no hay incentivos a la radicación y más aun considerando el año 2012 como tiempo de finalización de la promoción para la mayoría de ellas.

38

### Tamaño de las empresas

La clasificación de empresas por su tamaño muestra que 55,56 % son micro y pequeñas, lo cual permite inferir que la economía riojana no tiene una base empresarial de relevancia.

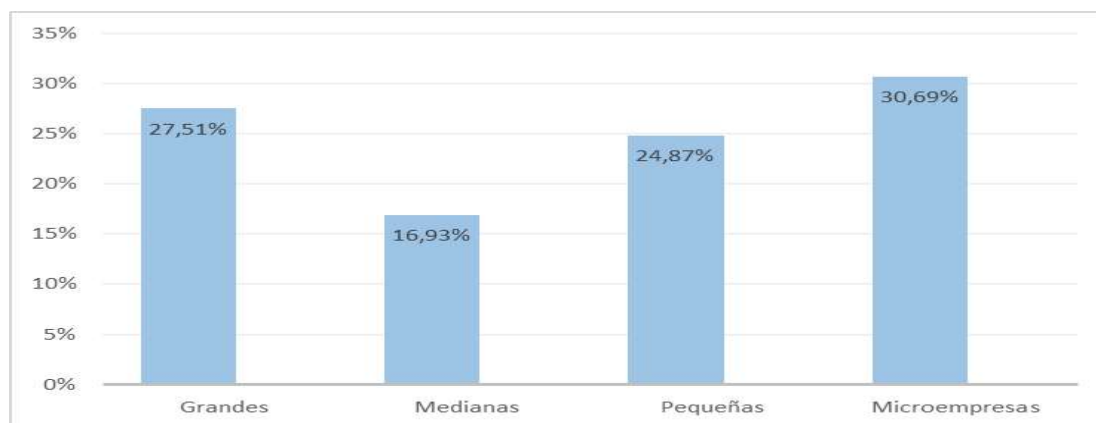


Figura 10. Empresas industriales Año 2019. Fuente: Elaboración propia datos del Observatorio de Empleo y Dinámica empresarial.

## Efectos y Consecuencias del Régimen

La evolución de la actividad económica, tomando el total del período analizado (1970-2019) presenta la película donde pueden observarse claramente los resultados. Al tener todas las actividades económicas expuestas y observando solo la rama industrial, hay una etapa de auge que comprende el período 1980-1985, donde se producen las radicaciones industriales atraídas por los beneficios.

Otro período que marca una variación importante es el posterior a la Convertibilidad, donde se producen cambios jurídicos en la normativa que debilitan la permanencia de las empresas. Luego se produce un amesetamiento en el período 2000-2010 en el que se mantiene la actividad. El año 2012 es un marcador claro de la desaparición de varias empresas que ante la falta de incentivos al cumplirse los 15 años cierran los establecimientos y muchas otras vuelven a sus lugares de origen.

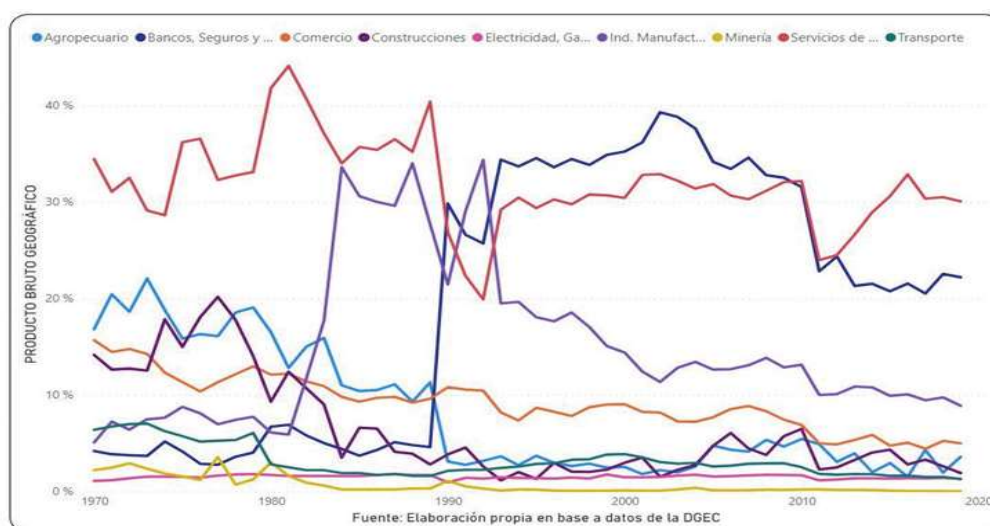


Figura 11. PBG 1970-2020

Si bien la industrialización inducida por los incentivos provocó grandes cambios alcanzando niveles del 35% del Producto Bruto Geográfico en los períodos 1980-1989, se observa que luego de la finalización la actividad industrial se contrae volviendo a los niveles de la década del 70.

Sin embargo, el análisis del Producto Bruto Geográfico permite explicar que la actividad industrial está diversificada con industrias no solo del ramo de alimentos y bebidas provenientes de la industrialización de materias primas locales como existe en la década de los 70', sino que aparecen en la estructura industrial la actividad textil (hilanderías y tejedoras), la confección, plásticos, farmacéutica, gráfica, curtiembre y calzado.

Los resultados del proceso cambiaron la trama económica y social de la provincia en radicaciones de empresas que continúan sin beneficios, algunas de ellas con únicas plantas productivas en el país con capitales nacionales y multinacionales.

Si bien la industrialización inducida por los incentivos provocó grandes cambios alcanzando niveles del 35% del Producto Bruto Geográfico en los periodos 1980-1989, se observa que luego de la finalización la actividad industrial se contrae volviendo a los niveles de la década del 70.

Sin embargo, el análisis del Producto Bruto Geográfico permite explicar que la actividad industrial está diversificada con industrias no solo del ramo de alimentos y bebidas provenientes de la industrialización de materias primas locales como existe en la década de los 70', sino que aparecen en la estructura industrial la actividad textil (hilanderías y tejedoras), la confección, plásticos, farmacéutica, gráfica, curtiembre y calzado.

Los resultados del proceso cambiaron la trama económica y social de la provincia en radicaciones de empresas que continúan sin beneficios, algunas de ellas con únicas plantas productivas en el país con capitales nacionales y multinacionales.

Los cambios que generan estas políticas y en particular en provincias donde no existen ventajas competitivas respecto a otras zonas geográficas son efectivas, por ello la conclusión se realiza una comparación con las otras provincias alcanzadas por estos incentivos.

### Conclusión

La promoción industrial es un mecanismo que posibilitó el desarrollo industrial de la provincia, generando en una primera etapa acumulación de capital y diversificación de la actividad económica. Ello, teniendo en cuenta el contexto de una economía provincial atrasada y con un débil y reducido desarrollo industrial previo.

40

Las sucesivas normativas que se sancionaron posteriormente cambiaron las reglas de otorgamiento y mantenimiento de los beneficios, y fueron debilitando la permanencia de las empresas agravadas por la finalización de los incentivos en el año 2012.

Los ciclos económicos muestran la consolidación de industrias proven Artana, D. 1987a. Incentivos fiscales a la inversión industrial. *Económica La Plata*, XXXIII N°1.

Artana, D. 1987b. Incentivos fiscales a la inversión industrial. 33, 3-38. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9319>

Assael, H., & Kuwayama, M. 1997. Políticas industriales y comerciales en el marco del sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina.

Azpiazu, D. 1988. La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1974-1987. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LcbueL109\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LcbueL109_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Baruj, G., Kosacoff, B., & Ramos, A. 2007. Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada. Cepal.

Lavalleja, M., & Scalese, F. 2020. Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Gómez Sabaini, J. C., & Velasco, P. 2010. Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Artana, D. 1987a. Incentivos fiscales a la inversión industrial. *Económica La Plata*, XXXIII N°1.
- Artana, D. 1987b. Incentivos fiscales a la inversión industrial. 33, 3-38. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9319>
- Assael, H., & Kuwayama, M. 1997. Políticas industriales y comerciales en el marco del sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina.
- Azpiazu, D. 1988. La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1 9 7 4 -1 9 8 7. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LcbueL109\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LcbueL109_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Baruj, G., Kosacoff, B., & Ramos, A. 2007. Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada. Cepal.
- Lavalleja, M., & Scalese, F. 2020. Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Gómez Sabaini, J. C., & Velasco, P. 2010. Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez-Bezares, F., Madariaga, J., Santibáñez, F. J., & Apraiz, A. 2013. Finanzas de Empresa. [https://www.academia.edu/15381434/Finanzas\\_de\\_Empresa](https://www.academia.edu/15381434/Finanzas_de_Empresa)
- Gonzalez, M. C. 2015. Bonos de crédito fiscal en el régimen de promoción industrial-Continuidad del régimen a través del Decreto P.E. N°699/2010. *Oikonomos*, 1, 09-51.
- Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A., & Bezchinsky, G. 1988. Promoción Industrial en La Rioja Estrategias empresariales y desarrollo regional. Consejo Federal de Inversiones.
- James, S. 2013. Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. The World Bank.
- Morina, J. O. 1989. Características e impacto de la Promoción industrial en la Provincia de San Luis. File:///C:/Users/Usuario/Downloads/uba\_ffyl\_t\_1989\_866187.pdf
- Moscheni, M. 2019. La minería y el desarrollo insostenible. El estudio de caso en San Juan, Argentina. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.196.64823>.
- Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo. 2015. [Documentos de antecedentes del informe del FMI, OCDE, ONU y del BANCO MUNDIAL para el grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20]. FMI, OCDE, ONU.
- Pacharotti, N., Tinelli, M. L., Delogne, M., & Tinelli, F. 2020. Inversión de impacto en Argentina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Paez Oliva, O. 2005. La Rioja Industrial (2005.a ed.). Nex Ediciones.

Pascale, R. 2009. Decisiones Financieras.

Pedraza, M. A. 2014. Beneficios Tributarios, Impacto económico en La Provincia de La Rioja 1980-2009. [http://www.economias.unsa.edu.ar/afinan/nformación\\_general/sadaf/xxxiv\\_jornadas/xxxiv-j-pedraza.pdf](http://www.economias.unsa.edu.ar/afinan/nformación_general/sadaf/xxxiv_jornadas/xxxiv-j-pedraza.pdf)

Pedraza, M. A., Barrionuevo, S., Brigido, J. M., Alaniz Andrada, L., Ross, C., De Biagi, C., Miranda, R., & Miranday, G. 2014. Ley Nacional de Desarrollo económico N°22021 Impacto económico en la Provincia de La Rioja 1980-2009. Libryco.