

**Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina**

**Regional planning: recovery and challenges for the public agenda Argentina**

Ariel García

(Dr. en Geografía, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, [arielgarcia@conicet.gov.ar](mailto:arielgarcia@conicet.gov.ar), (54-11) 15-3156-9799).

Alejandro Rofman

(Dr. en Economía, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, [rofman.alejandro@gmail.com](mailto:rofman.alejandro@gmail.com), (54-11) 15-3331-2663).

Nomenclatura JEL: *O21* - Planning Models; Planning Policy, *O22* - Project Analysis; *P25* - Urban, Rural, and Regional Economics; *P48* - Political Economy; Legal Institutions; Property Rights; Natural Resources; Energy; Environment; Regional Studies.

Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina

Regional planning: recovery and challenges for the public agenda Argentina

Ariel García<sup>1</sup>

Alejandro Rofman<sup>2</sup>

### *Resumen*

Política pública y región son alocuciones centrales en el devenir de la planificación en Argentina. Sin embargo, resulta posible hallar que desde diversas visiones, incluso las favorables a una intervención estatal, se han desestimado aspectos ligados con el origen del capital así como las prácticas empresariales y sus objetivos respecto al entorno social y ambiental. Considerando lo anterior, se pretende comprender la relación entre modelo de desarrollo y política de regulación de mercados a partir de la promoción de actividades productivas. Se parte de la coyuntura argentina, evaluando fundamentalmente el lapso 2002-2009, aunque recurriendo a hitos anteriores. Una indagación como la propuesta posee el valor de exponer logros y desaciertos de la regulación pública, para profundizar aquello que propenda a una distribución más equitativa del excedente generado en diversas actividades, así como evidenciar mecanismos que favorecerían la reproducción de las desigualdades entre los actores que componen aquellas.

*Palabras clave:* planificación regional, política pública, economía regional

### *Abstract*

Public Policy and region are central speeches in the story of planning in Argentina. However, it is possible to find it from different views, even those in favor of state intervention, have rejected aspects related to the origin of capital and business practices and goals regarding social and environmental surroundings. Considering this, our aim is understand relationship between model development and market regulation policy from the promotion of productive activities. We start from the Argentina situation, evaluating mainly the period 2002-2009, while drawing on previous phenomena. A research as the proposal, has the value of state accomplishments and failures of public regulation, to deepen what that will lead to a more equitable distribution of the surplus generated in various activities and highlight mechanisms that favor the reproduction of inequalities between actors make those.

*Key words:* regional planning, public policy, regional economy

---

<sup>1</sup> Doctor en Geografía, CEUR-CONICET.

<sup>2</sup> Doctor en Economía, CEUR-CONICET.

## Introducción

Las políticas públicas actúan en el territorio, construyéndolo junto al accionar empresarial y el de la sociedad civil. En la cuestión regional de Argentina ello resulta evidente. No solo en épocas de pretendido rol “activo” del Estado, sino y sobre todo cuando se extiende la idea de que este posee un papel “pasivo” (cuando en realidad tras esta adjetivación se oculta una acción deliberada y dirigida en función de intereses determinados). Por esto, se considera al Estado *como una instancia co-constitutiva* (O’Donnell, 1977) o *privilegiada de articulación de las relaciones sociales en un sistema capitalista* (Oszlak, 1997) y, en ese sentido, a sus formas y funciones como el resultado del juego de sobre-determinación entre los distintos niveles que componen a la estructura de relaciones sociales.

*Política pública y región resultan dos alocuciones centrales en el devenir de la planificación en Argentina.* La región ha sido el contenedor tradicional de la planificación, de la promoción de actividades económicas. Desde la perspectiva asumida y a efectos prácticos, se toma a la región como una particular forma de territorio. Para definir qué es una región, resulta necesario empezar por considerar qué no es. No es una construcción a-histórica, lineal e isomorfa. No es solo un contenedor delimitado a partir de la agregación de jurisdicciones al simple efecto de la planificación. Su delimitación resulta insuficiente si se realiza únicamente en función de relaciones económicas o a partir de las estrictamente políticas. Por lo tanto, la región es una construcción social, formada por y a partir de relaciones de poder, en donde el accionar de los diversos actores define la orientación que han de tener las actividades productivas, sociales y políticas. Por lo tanto, la delimitación de una región dista de ser algo natural. Es producto de decisiones conscientes o irreflexivas, pero difícilmente casuales o accidentales. De este modo, la delimitación de una región es histórica. Su contenido es ideológico, remite a un proyecto político, a una perspectiva cultural que se impone a otras posibles.

Desde ópticas desarrollistas se ha considerado a la promoción como vehículo indispensable para fomentar inversiones. Más allá de esta premisa, han existido desacuerdos y visiones contrapuestas acerca de cómo se puede impulsar la afluencia de capital hacia un lugar y/o actividad específicos. Sin embargo, resulta posible hallar que desde diversas visiones, incluso las favorables a una intervención activa del estado tendiente a desarrollar sectores productivos y empresas, se han desestimado aspectos ligados con el origen del capital así como las prácticas organizativas de las empresas y los objetivos de éstas respecto a su entorno social y ambiental. Por ende, lo que primó fue la idea de que era necesario el crecimiento, relegando hacia un segundo plano los costos e implicancias sociales de ello.

De este modo, *las políticas de promoción regional han tendido a favorecer una inversión que garantizara el incremento de la tasa de ganancia a nivel de empresa, desdeñando toda consideración colectiva.* En este plano, ideas de equidad, democracia sindical, reparto de las decisiones y riqueza suelen aparecer como expresiones de buena voluntad que extraordinariamente trascendieron el

papel y/o tuvieron una materialización en los territorios (ver, por ejemplo, documento fundacional de la Alianza para el Progreso).

Como considera Roig (2008), un modelo de desarrollo consiste en:

Una forma idealizada y orientada hacia el futuro de lo que se quiere y se desea. El modelo de desarrollo no es un proceso histórico como el modo, pero sí un proyecto histórico. Su carga moral es inmediata y explícita tal como se evidencia en la “buena gobernancia”, la lucha contra la pobreza o en la individualización de los derechos humanos. El modelo de desarrollo es un programa de acción en devenir, es el desarrollo en su dimensión transitiva. Cualquier modelo de desarrollo es eminentemente político. (p. 88)

Considerando lo anterior, en este documento se pretende comprender la relación entre modelo de desarrollo y política de regulación de mercados a partir de la promoción de actividades productivas. Para ello, se parte de la coyuntura argentina, teniendo como período temporal fundamental el lapso 2002-2009, aunque recurriendo a hitos de una etapa anterior, la conocida como de “valorización financiera”.<sup>3</sup>

Una indagación como la propuesta posee el valor de exponer logros y desaciertos de la regulación pública, para profundizar aquello que propenda a una distribución más equitativa del excedente generado en diversas actividades, así como evidenciar mecanismos que favorecerían la reproducción de las desigualdades entre los actores que componen aquellas.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera, se realiza un breve estado de situación del último cuarto de siglo XX. En la segunda, se indagan las tendencias actuales en materia de políticas públicas, ordenadas según su orientación: A) regional; B) sectorial; y C) promocional industrial. En la tercera, se desarrollan aspectos relevantes del impulso estatal actual al fomento de las economías regionales, centrados en el Programa y Proyecto de Ley de Desarrollo de las Economías Regionales. Por último, se exponen las consideraciones finales.

### *1. Antecedentes recientes*

Desde al menos mediados de siglo XX, la promoción regional resulta un tema recurrente en la política económica de los países occidentales. Se hace evidente con el devenir del Plan Marshall en la Europa de posguerra. Detrás de este tipo de intervenciones se comprende que el accionar estatal y supraestatal puede transformar áreas calificadas como subdesarrolladas en desarrolladas. Esta forma de pensar y proceder sobre los territorios también ha tenido su correlato en Asia, África, Oceanía y América Latina. En algunas áreas, la intervención a partir de la promoción regional inicialmente ha tenido como objeto central contener el avance del comunismo.

*Más que una forma de entender y proceder sobre la realidad social, la promoción regional ha sido, sobretudo, una idea fuerza.* Una idea fuerza sobre la que se han pronunciado funcionarios, empresarios y estudiosos. En términos generales, la promoción regional ha gozado de buen predicamento en ámbitos

---

<sup>3</sup> La etapa de valorización financiera estuvo signada por políticas sociales y económicas de cuño neoliberal y puede delimitarse temporalmente entre 1976 y 2001 (respectivamente, años de irrupción de la última dictadura cívico-militar y de la caída del Gobierno de Fernando de la Rúa).

estatales, aunque este ha sido cuestionado en períodos en los cuales la ideología neoliberal se imponía como eje principal de los debates en torno a las políticas públicas. La promoción regional ha sido un *leitmotiv* -y lo sigue siendo- para pensadores y decisores imbuidos de diversas ideologías, incluso contrarias y hasta contrapuestas.

Por lo tanto, *la promoción regional ha sido un instrumento enunciado y empleado en distintas etapas de la historia económica argentina*. En tal sentido, también fue utilizado en la etapa de “valorización financiera” (1976-2001). En un primer momento (1976 y 1989), la estrategia de desarrollo regional se ha centrado en la promoción fiscal nacional de las inversiones, principalmente en el otorgamiento de ventajas tributarias y arancelarias. En este lapso, resultan significativas las desgravaciones (principalmente en el IVA y en el impuesto a las ganancias), los diferimientos en el pago de tributos y las facilidades para la importación de bienes de capital. En un momento siguiente (1990 - 2001), no se ponen en marcha nuevas promociones tributarias regionales y sectoriales de carácter integral. Se impulsan algunos esquemas de beneficios generales basados en instrumentos de tipo arancelario, comercial o regulatorio -por ejemplo, la sanción masiva de desgravaciones tributarias o previsionales- que sólo apuntan a revertir en parte el desincentivo que suponía el régimen cambiario de la Convertibilidad.<sup>4</sup> Este objetivo no se ha cumplido. Peor aún, se debilitan los sistemas tributarios y previsionales tradicionales y las finanzas públicas, aumentando la regresividad del sistema fiscal (García y Rofman, 2011).

Durante toda la etapa 1976-2001 se evidencia una concentración de las inversiones en aportes de capital extranjero y re-equipamiento industrial y en actividades manufactureras productoras de bienes de capital y productos intermedios. Tales particularidades coinciden con el modelo desarrollista en cuanto al objetivo de estimular la entrada de capital extranjero ante la inexistencia de una base productiva nacional para la incorporación de ese tipo de actividades.

Respecto a la desconcentración de la actividad productiva, datos recabados por Rofman (1981) revelan el fracaso de la **Ley Nacional de Promoción Industrial**: las inversiones autorizadas en el área en la que predominan las condiciones de desarrollo capitalista avanzado superan al 80% del total (fundamentalmente, la Región Metropolitana de Buenos Aires, Rosario y Córdoba). A su vez, se revela una acentuación del proceso de concentración de las inversiones, posibilitado por legislaciones sancionadas antes de 1976.

En términos generales, se observa que la inercia de los esquemas promocionales (Gaggero y Libman, 2007: 43) se “sedimentan” en tiempo y espacio. Pues, convierten a los beneficios obtenidos en una sucesión sin solución de continuidad de los mismos, carentes de análisis evaluativos sobre su impacto y, en síntesis, se pueden entender como instrumentos destinados a reforzar la tasa de ganancia empresarial antes que a definir un nuevo perfil productivo y social a escala regional.

Por todo lo antedicho, en el último cuarto de siglo XX la relación entre el modelo de desarrollo y política de regulación del mercado a partir de la promoción de

---

<sup>4</sup> La Convertibilidad constó en un régimen monetario vigente entre 1992 y fines de 2001, en el cual se fijó el valor nominal del peso argentino al dólar estadounidense.

actividades productivas ha sido una cabal evidencia de la apropiación de instrumentos públicos para beneficios privados. Con esto no se trata de idealizar etapas previas, aunque sí poner de relieve el vaciamiento a la que es sometida la política regional durante este lapso.

## *II. Tendencias Post-2001: los regímenes promocionales vigentes*

Tras la caída de la Convertibilidad, Argentina volvió a encontrarse en condiciones de redireccionar su devenir histórico. Esto resultó posible al ponerse en marcha un modelo económico transformador basado en la valorización del trabajo y la producción de bienes. En este esquema, vienen jugando un papel excluyente la recomposición de la autoridad y legitimidad del Estado como actor preponderante de la vida económica y política del país, conjuntamente con el retorno de la deliberación política como instrumento rector de las acciones públicas referidas al devenir económico (Rofman y Vázquez Blanco, 2011: 36).

Considerando este particular escenario, en este apartado interesa indagar las tendencias actuales en materia de políticas públicas, ordenadas según su orientación: A) regional; B) sectorial; y C) promocional industrial.

### *A. Regionales*

Actualmente, subsisten los regímenes que otorgan beneficios a los proyectos localizados en determinadas provincias como herencia del tradicional sistema nacional de promoción industrial. Estos son los que benefician a la Provincia de Tierra del Fuego (sur del país) y el denominado régimen de “las cuatro provincias” que benefician a La Rioja, San Luís, San Juan y Catamarca (en el oeste argentino). Cabe aclarar que los costos fiscales que estos regímenes implican, consisten en beneficios remanentes por inversiones concretadas en el pasado. Por lo tanto, no poseen impacto sobre los flujos de inversión en la actualidad (Gaggero y Libman, 2007).

Estos regímenes tienen como objetivo explícito promover un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de las provincias beneficiadas y contrarrestar desequilibrios regionales. Para el caso del régimen de “las cuatro provincias”, combinan medidas tributarias que incluyen como novedad la designación de sus Poderes Ejecutivos como autoridades de aplicación.

De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal -DNIAF- (2006), los regímenes de Tierra del Fuego y de “las cuatro provincias” explicaron más de las dos terceras partes de los gastos tributarios en promoción industrial en 2001 y la mitad de los estimados para 2006. Esto revela la incidencia que los antiguos regímenes de promoción han seguido teniendo sobre los gastos en materia de promoción económica.

Sin embargo, tanto el Régimen de Tierra del Fuego (Ley 19640) como el de “las cuatro provincias” han exhibido una participación decreciente en los últimos años. De este modo, entre 2001 y 2006 dicho Régimen ha pasado de representar de algo más de un tercio a 26% de los gastos en promoción económica, mientras que el de “las cuatro provincias” descendió de 34 a 13% (Gaggero y Libman, 2007). En relación al porcentaje del PBI se mantuvieron en el 0,2% en el caso del Régimen de Tierra del Fuego y aumentaron del 0,2% en el 2001 al 0,9% en 2006 en el de

“las cuatro provincias”. En el último caso, este peso creciente demuestra cómo la serie de Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98, 2009/04 han logrado mantener los beneficios muchos años después de su sanción, algo que no ha ocurrido con el resto de la antigua promoción industrial.<sup>5</sup>

El régimen de “las cuatro provincias” ofrece dos tipos de estímulos. Por un lado, exención del IVA -Impuesto al Valor Agregado- en compras, del IVA saldo y del impuesto a las ganancias para las empresas promovidas y, por otro, diferimiento del IVA e impuestos al inversor. Considerando datos de la AFIP -Administración Federal de Ingresos Públicos- para analizar la distribución sectorial de tales beneficios impositivos, Gaggero y Libman (2007) destacan la concentración en actividades primarias del primer tipo de estímulos y en actividades de servicios de los del segundo tipo. En el período 2001-2005 el primer tipo de beneficios (exenciones a las empresas) se habrían distribuido de la siguiente manera: 14% en la industria manufacturera, 4% en las actividades de servicios y 82% en actividades primarias. El segundo tipo de beneficios (diferimientos a inversores) en el mismo período se destinaron en un 85% al sector de servicios, 4% a la industria manufacturera, 9% a actividades primarias y el otro 2 a actividades sin clasificación (Gaggero y Libman, 2007 en base a datos de AFIP).

## B. Sectoriales

Si en el aspecto de la promoción regional no ha habido cambios significativos con respecto a los establecido antes de 2001, *en el área de los beneficios sectoriales se destacan la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a alentar inversiones en sectores considerados estratégicos y/o de reciente protagonismo en el escenario productivo nacional.*

Entre los principales regímenes sectoriales vigentes se encuentran los que benefician actividades mineras, forestales, energéticas (solares y eólicas), así como las relacionadas a la producción de biodiesel y a la industria del *software*.

Entre las medidas que benefician a estos sectores productivos pueden mencionarse: estabilidad fiscal entre 10 y 30 años, deducciones especiales para el impuesto a las ganancias con el fin de estimular actividades de investigación y exploración, exenciones del pago de derechos de importación de bienes de

---

<sup>5</sup> En este análisis no se incluyen las implicancias fiscales e impactos sociales de la Ley 26539, sancionada en noviembre de 2009. Esta normativa, conocida como Ley del electrónico de Tierra del Fuego, posee aspiración regional y sectorial, pues establece “un tratamiento impositivo especial para celulares, computadoras, monitores, televisores, aparatos de aire acondicionado y cámaras de fotos, entre otros. Productos importados que tributaban IVA al 10,5 pasaron al 21 por ciento, y también se les sumó impuestos internos, elevando alrededor de un 30 por ciento la carga impositiva total. También se redujo la alícuota para la producción local. (...) En este sentido, las fábricas instaladas en Tierra del Fuego tienen un carácter similar a las terminales automotrices, es decir que son armaduras. Los componentes de alto nivel tecnológico que ensamblan se producen en polos industriales muy avanzados, en general radicados en Asia” (Diario Página 12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-155472-2010-10-22.html>, consultado el 22-10-2010). Los principales efectos inmediatos de la aplicación de la Ley 26539 han sido: incremento de la mano de obra ocupada, del producto bruto industrial fueguino y el anuncio de inversiones en el sector, así como una significativa sustitución de importaciones en aparatos tales como *lcds*, celulares y *notebooks*.

capital, etc.

En total, los “gastos tributarios” por estos regímenes representaron el 0,01% del PBI en 2001, ascendiendo al 0,08% para el 2006 (Gaggero y Libman, 2007). Los destinados a la minería explican, por ahora, casi la totalidad de esos gastos por la reciente vigencia de los otros regímenes. Como se advierte de la lista de actividades promovidas recientemente, las mismas apuntan a diversificar la base de oferta energética con proyectos “limpios”, orientar el empleo de materias primas para la elaboración de combustibles que no dañan el medio ambiente y estimular el área del software -en la que la Argentina ha realizado avances importantes en los últimos años-.

En cuanto al sector minero, cuyo régimen promotor data de la década de 1990, cabe señalar que este fue establecido en el contexto de la Convertibilidad e incluye una cláusula de estabilidad tributaria. La citada actividad productiva se ha expandido aceleradamente en las zonas linderas con la Cordillera y la precordillera de los Andes. Dicha cláusula de estabilidad no ha permitido dar cuenta de la alta rentabilidad que el sector ha comenzado a verificar luego de la devaluación (2002), con el aumento de los precios internacionales de determinadas *commodities* (década de 2000) y el mantenimiento de los mismos durante los primeros años del decenio de 2010. Esta limitación -que incluso permite que las empresas cuestionen la implantación de una retención del 5% sobre el valor de venta de los minerales extraídos- podría replantearse. En tal reconsideración deberían estimarse el perjuicio que puede significar para los intereses públicos la desigualdad respecto al tratamiento fiscal de otros sectores, el carácter no renovable de los minerales extraídos y los potenciales conflictos ambientales que la actividad puede acarrear.

### *C. La nueva promoción industrial*

En 2004 se sancionó una nueva **Ley de Promoción Industrial 25924** que establece beneficios para la adquisición de bienes de capital y/o la realización de obras de infraestructura para proyectos de inversión. Estos beneficios incluyen la devolución anticipada del IVA y el cómputo acelerado de la depreciación con el fin de reducir la carga del impuesto a las ganancias. La condición para acceder a esos beneficios es que la producción que resulte de los proyectos de inversión se vuelque a los mercados externos.

En 2005, la concesión de beneficios por este régimen representó el 14% del total de los “gastos tributarios” en promoción, de los cuales alrededor del 7% se destinaron a gastos en nuevos bienes de capital y el otro 7% a gastos en obras de infraestructura. En 2006, estos ascendieron aproximadamente al 35% de los “gastos tributarios” y todo el aumento se explicó por los gastos en nuevos bienes de capital que representaron el 28% respecto a los correspondientes a obras de infraestructura que se mantuvieron en el 7% (Gaggero y Libman, 2007). Así, se demuestra la importancia relativa del régimen que ya manifestaba esas cifras cuando recién se ponía en marcha.

En abril de 2008, se promulgó la **Ley 26360 de Promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura** como continuidad de la Ley 25924. En particular:

l) El Régimen que instituyó la **Ley 26360** conserva los elementos centrales del



precedente tanto en materia de infraestructura como en lo que refiere al ámbito industrial. En tal sentido, se mantienen los beneficios fiscales ofrecidos (la amortización acelerada y/o la devolución anticipada del IVA correspondiente a los bienes de capital invertidos) y la fijación de los mismos montos de cupos fiscales anuales.<sup>6</sup>

II) A diferencia de otros regímenes de promoción industrial aplicados en el ámbito nacional, esta norma y su antecesora limitan los beneficios a sólo dos, en principio excluyentes: la mencionada devolución anticipada del IVA correspondiente a los bienes de capital invertidos o la depreciación acelerada de los mismos a aplicar en la liquidación del impuesto a la ganancia mediante la reducción de su carga. Sólo en los casos de proyectos de inversión destinados a la exportación de manufacturas se cuenta con la posibilidad de acceder a los dos beneficios fiscales.

Tras la promulgación de la **Ley 26360**, Azpiazu (2008) publicó un estudio en el que analiza los resultados de las dos leyes (ésta y su antecesora) con el objetivo de trazar paralelismos con las anteriores leyes promocionales.<sup>7</sup> De acuerdo a este autor, el nuevo régimen revelaría ventajas relativas respecto a otras experiencias locales de otorgamiento de beneficios fiscales a emprendimientos industriales. En particular, Azpiazu (2008) sostiene que:

I) Estas ventajas refieren a la inexistencia de beneficios como el diferimiento del pago de impuestos sin interés ni indexación y hasta una proporción muy elevada de la nueva formación de capital o la liberación del pago de IVA de ventas y compras y la exención del impuesto a las ganancias como en los casos de los regímenes instituidos por leyes de la década de 1970 (**22021** de Diferimientos Impositivos, **22702** y **22973**).

II) Por sus características, los regímenes establecidos en las leyes **22021**, **22702** y **22973** habrían favorecido radicaciones que tenían a la elusión fiscal como factor de localización principal, así como la fragmentación y el traslado de procesos productivos a subsidiarias radicadas en las provincias beneficiadas. Como consecuencia, muchas veces las radicaciones de capital concluían discontinuando la actividad una vez que finalizaba la vigencia de los incentivos tributarios. A su vez, esto ha llevado a un consenso respecto a los regímenes de promoción industrial -tanto los nacionales, como los regionales y sectoriales- como mecanismos de transferencia de recursos sin selectividad, desarticulados y carentes de una estrategia sustentable.

A pesar de sus ventajas relativas respecto a otros regímenes de promoción industrial, la promoción que instituiría la **Ley 26360** se asemejaría a los resultados de algunos de aquellos en tanto se revelaría como superflua o redundante. Esto sería así en la medida en que *las inversiones que habría provocado su aplicación igualmente se hubieran realizado, con o sin beneficios fiscales, en el actual*

---

<sup>6</sup> Dicho tope se había fijado en mil millones de pesos -lo que equivale a cerca de 250 millones de dólares en 2011- para los proyectos de inversión en actividades industriales y 200 millones -aproximadamente 50 millones de dólares- para los desarrollados por pequeñas y medianas empresas.

<sup>7</sup> Azpiazu (2008) se preocupó por evaluar en qué medida esta nueva Ley se condice con un cambio en el sendero de desarrollo industrial, considerando que más bien acentúa los sesgos de la estructura productiva heredados del período de hegemonía de políticas neoliberales.

*contexto macroeconómico -tipo de cambio competitivo, crecimiento sostenido de la demanda interna y externa, incremento de los precios de las commodities, bajos costos salariales en escala mundial-*.

Además de su redundancia, el principal fenómeno que resalta de la aplicación de la **Ley 26360** es el significativo grado de concentración de la formación de capital promocionada y de los costos fiscales de esa promoción (15 proyectos explicarían las tres cuartas partes de la inversión). Por otra parte, el estudio del subconjunto de las doce corporaciones/empresas que concentran la mayor parte de capital promocionado (85%) y de los incentivos fiscales (90%) alertan sobre la recurrencia de firmas -grandes grupos económicos nacionales y transnacionales- privilegiadas históricamente por las promociones que ofrecen las políticas públicas (Azpiazu, 2008).

Con todo, *los resultados de la aplicación del Régimen de Promoción que instaura la Ley 25925 y que continúa la 26360* (la existencia de beneficios para proyectos que se hubiesen concretado de todos modos y su concentración en un grupo reducido de conglomerados empresarios) *tienden a una profundización de los rasgos de la estructura productiva manufacturera heredados de la etapa de valorización financiera.*

Por ende, aún a pesar del cambio en la orientación general de la intervención pública a partir de las transformaciones operadas en el seno de la sociedad tras la caída de la Convertibilidad, puede considerarse que la relación entre el modelo de desarrollo y las políticas de regulación del mercado a partir de la promoción de actividades productivas en general *han seguido sin mayores cambios el sendero trazado en las últimas décadas del siglo XX.*

### *III. La renovación de la cuestión regional en las políticas públicas*

Desde inicios de siglo XXI, junto a la recuperación de la regulación estatal, la cuestión regional ha ido emergiendo nuevamente como un tema en la agenda de las políticas públicas.

En este sentido, acorde a la conceptualización de Oszlak (1997) según la cual la configuración de la burocracia estatal es un resultado de las tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, cabe notar que en los organismos públicos se opera una cristalización del nuevo impulso al fomento de las economías regionales.<sup>8</sup>

En general, esta situación reconoce aspectos del pasado reciente, lo cual conlleva a inercias cuyos elementos pueden rastrearse en el modelo de desarrollo de valorización financiera. Pues, las políticas regionales y sectoriales de promoción poseen como elemento común la dispersión y superposición de entidades que entienden en la materia (García y Rofman, 2011: 56-61). En tal sentido, algunos instrumentos identificados en la sección anterior parecieran

---

<sup>8</sup> En tal sentido, basta mirar el organigrama del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que cuenta tanto con una Subsecretaría de Economías Regionales como con una Subsecretaría de Agricultura Familiar dependientes de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Del mismo modo, el del Ministerio de Industria en el que se encuentra una Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. También los discursos de los funcionarios del actual Gobierno Nacional dan muestra de la revitalización de la atención a la importancia de las economías regionales y el desarrollo equitativo entre las regiones del país.

obedecer a una “sedimentación” de la regulación pública que han logrado pervivencia más allá de los momentos históricos que les dieron origen. Entonces, cabe preguntarse qué acciones permiten la reproducción de políticas de tal naturaleza, sobre todo en relación al devenir y capacidad de presión de los actores efectivamente beneficiados en las mismas. Más aún, podría considerarse la historia de estas políticas *vis a vis* la actual protección de sectores sensibles a la competencia externa en un contexto de incertidumbre económica global.

Sin pretender exhaustividad aunque sí una exposición que permita evidenciar elementos para la discusión actual, se centra el análisis en dos iniciativas recientes que se orientan explícitamente al desarrollo general de las economías regionales con el objetivo de conocer en qué medida se puede afirmar la existencia de cambios en el modo de interpretar y atender la cuestión.

Se trata de dos medidas de alcance general: el **Programa de Desarrollo de las Economías Regionales** y un **Proyecto de Ley para el Desarrollo de las Economías Regionales**. El primero corresponde a una medida del Poder Ejecutivo Nacional mientras que el otro refiere a una iniciativa del Legislativo que resulta además interesante porque parte de un conflicto por la vigencia de antiguos regímenes promocionales. Como rasgo distintivo, ambos instrumentos se diferencian de aquellas herramientas de política nacionales (Programas y Leyes Nacionales) que se destinan a cadenas productivas específicas, algunas de las cuales son objeto de intervención.<sup>9</sup>

#### *A. El Programa de Desarrollo de las Economías Regionales*

En 2008, a través de la **Resolución 496/2008** del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se creó el **Programa de Desarrollo de las Economías Regionales**.

Este Programa persigue la realización de un trabajo coordinado con los gobiernos provinciales para desarrollar instrumentos relacionados a los componentes socioeconómicos, productivos, comerciales y financieros de las economías regionales, con foco en los pequeños productores y procesadores. La intención manifiesta consiste en compatibilizar estos instrumentos con las políticas macroeconómicas, promoviendo el agregado de valor, el seguimiento y el análisis de los mercados agropecuarios y agroindustriales de las producciones regionales. En particular, el diagnóstico que valida el Programa:

l) Apunta a la necesidad de generar condiciones e instrumentos para la promoción de inversiones en las economías regionales y armonizar y optimizar los instrumentos vigentes en este sentido. Reconoce la heterogeneidad del entramado productivo y la predominancia de pequeñas y medianas empresas de tipo familiar. Asimismo, su potencialidad en términos de impacto sobre el nivel de empleo y el efecto multiplicador que esto genera en las economías a

---

<sup>9</sup> Entre ellas, el Programa de Asistencia para la Cadena Vitivinícola, el Programa de Asistencia para la Cadena Apícola, el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento para la Producción Algodonera, el Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina, el Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana, el Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la actividad Caprina, etc. El Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras es un instrumento más antiguo, intrínsecamente relacionado a los tratados suscriptos por Argentina ante la OMC y al financiamiento del Fondo Especial del Tabaco (FET).

escala local y regional. El Programa intentaría resolver la falta de escala y la dificultad para incorporar tecnologías apropiadas. Para esto, parte del supuesto que tal problema obedece a la insuficiente calidad y cantidad de producción generada por los agricultores, así como a su imposibilidad para insertarse de modo competitivo en el mercado y relacionarse en un plano de igualdad con los eslabones siguientes de la cadena productiva. A esto se sumaría la dificultad de acceder a fuentes de financiamiento formales y como consecuencia, la necesidad de generar instrumentos adecuados a la medida de esta producción.

II) Manifiesta la intención de fortalecer la articulación de las cadenas productivas, focalizarse en las actividades que generen mayor valor agregado y ocupen mayor cantidad de mano de obra y, en tal sentido, articular estrategias de intervención a nivel de los territorios que permitan combinar voluntades y necesidades de los productores del sector agroalimentario.

De este modo, se estableció un monto para la implementación del Programa con destino a la ejecución de políticas específicas vinculadas a las cadenas de valor regionales, en especial para financiar, co-financiar y realizar aportes directos no reintegrables para: i) ejecución de componentes específicos de cadenas de valor regionales que hayan diseñado sus Planes Estratégicos Productivos; ii) fomento, promoción y financiamiento de proyectos de infraestructura y logística orientados al desarrollo de la industrialización y comercialización de productos regionales; iii) promoción de una mayor transparencia en los mercados de comercialización; iv) Apoyo y promoción del acceso al conocimiento mediante acciones de asesoramiento, asistencia técnica, formación de recursos humanos, investigación científica y tecnológica, transferencias de tecnología, desarrollo de técnicas y productos innovadores; v) fomento y promoción del sentido solidario en los proyectos asociativos; vi) apoyo a programas sanitarios y fomento al agregado de valor de los productos regionales; vii) ejecución de acciones conjuntas con programas de desarrollo productivo nacionales, provinciales o municipales; viii) promoción de mecanismos de estabilización de ingresos tales como seguros e incorporación de activos y prácticas mitigadores de riesgo, entre otros; y ix) otras actividades que determine la autoridad de aplicación mediante normas complementarias.

Para la aplicación y distribución de los fondos se tendrían en cuenta criterios como el valor bruto de la producción de la cadena de valor, la generación de exportaciones, la creación de empleo y agregación de valor a la materia prima, la cantidad de productores involucrados, el impacto del desarrollo local y regional, el impacto sobre el medio ambiente y la prioridad para las actividades de menor desarrollo relativo.

Los objetivos apuntarían entonces a: i) Fomentar alianzas productivas de pequeños productores y elaboradores; ii) Incorporar tecnologías de procesos, modernización e innovación tecnológica para el desarrollo regional; iii) Integrar sistemas de gestión de calidad (prácticas agrícolas y manufacturas); iv) asistir en herramientas de diferenciación regional (indicación geográfica, denominación de origen, comercio justo); v) desarrollar alternativas de comercialización para pequeños y medianos productores y procesadores; y vi) promover la producción agroecológica.

Como datos relevantes respecto a transformaciones en el enfoque sobre la cuestión regional, *se observa un desplazamiento del eje espacial -entendido aquí como el espacio isomorfo típico de la planificación- al de los actores*. Esto se manifiesta en la materialización de políticas que *ya no tienden a la desconcentración espacial* como medida para paliar desigualdades regionales sino al *fortalecimiento de los pequeños y medianos productores y emprendedores de actividades regionales*. En este esquema, se considera la potencialidad de estas producciones como generadores de empleo y mejoras en las condiciones socioeconómicas de productores en las distintas regiones.

Del mismo modo, *se destaca el aspecto ambiental como parte de la cuestión regional*. En tal sentido, los requisitos de estas nuevas herramientas de políticas apuntan no sólo a la evaluación de su impacto en términos de creación de fuentes de trabajo sino también de sustentabilidad ambiental. Con este enfoque, se intenta supeditar la inversión e innovación tecnológica en función de una perspectiva de mediano y largo plazo tendiente a la conservación de los recursos y a la producción de alimentos saludables, aspectos que comienzan a integrar la agenda de las políticas públicas.

#### *B. Nuevo proyecto del Ley para el Desarrollo de las Economías Regionales*

Durante 2010, con motivo de la prórroga del **Régimen de Promoción de cuatro provincias de bajo nivel de desarrollo relativo**, a través del **Decreto 699/2010**, se reinició la discusión por las políticas de promoción de economías regionales en el Congreso de la Nación.

Funcionarios de la Provincia de Mendoza -oeste del país- fueron los primeros en alertar y oponerse a esta prórroga -intervención judicial mediante- alegando las inequidades y perjuicios que significaba el **Régimen de las cuatro provincias**. Según estos representantes, la existencia de dicho Régimen discriminaba a Mendoza que limita con las cuatro promovidas (San Juan, La Rioja, Catamarca y San Luís) pero que no se encuentra incluida en el mismo.

Dicha situación inició un debate en la Comisión de Economías y Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados de la Nación conducida por su presidente, el Diputado Mansur (representante de la Provincia de Mendoza). Allí, representantes mendocinos opositores al **Decreto 699/2010** de prórroga manifestaron sus objeciones a las que se sumaron las de otros legisladores nacionales de diferentes provincias que opinaron en el mismo sentido. Sus críticas apuntaban a las dificultades que presentaba para Mendoza el hecho de limitar físicamente con provincias promocionadas desde hacía más de 30 años. Desde esta perspectiva, ello suponía fugas de capital a provincias vecinas, relocalización de inversiones, promoción de “empresas con rueditas” y dependencia de los proyectos promocionados respecto de los beneficios impositivos para su permanencia. Todas estas consecuencias hablarían del fracaso de este tipo de regímenes para generar un desarrollo económico independiente y sustentable.

Del otro lado, los diputados de las provincias beneficiadas (San Juan, La Rioja, Catamarca y San Luís) se manifestaron a favor de abrir una discusión por un proyecto de desarrollo más equilibrado a nivel nacional, mas federal y que genere menos distorsiones, pero en contra de derogar el Decreto de prórroga. Para tal posición, consideraban la desigualdad social existente entre las provincias y la

Nación y la necesidad de mantener la permanencia de las empresas promocionadas por el costo socio-económico y en términos de puestos de trabajo que significaría su discontinuidad.

En la mayor parte de las manifestaciones se apeló a la defensa del federalismo en contra del centralismo histórico -confundiéndose de tal modo régimen de gobierno con locus de decisión-, tanto en términos de la centralización de la actividad económica, la estructura impositiva y las decisiones políticas.

Con todo, esta discusión encendió el debate por los tradicionales regímenes de promoción y el papel del Estado en la estimulación de un desarrollo regional equilibrado y sustentable. En tal sentido, se acordó avanzar en un proyecto de Ley consensuado que tenga en cuenta el desarrollo de las economías regionales en todo el territorio nacional.

Los resultados de la discusión legislativa en torno a las desigualdades regionales se materializaron en un proyecto de Ley consensuado por los Diputados que integran la Comisión de Economías y Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.<sup>10</sup>

De lo que trataría este nuevo proyecto es de la creación de un Fondo Federal para el Desarrollo de las Economías Regionales. Dicho Fondo se financiaría a través de la formación de un cupo fiscal, el cual sería establecido anualmente por el Congreso Nacional y no podría ser inferior al 2% del presupuesto nacional. Un 30% de este cupo se distribuiría igualitariamente a cada provincia, el 30% de acuerdo a los índices de coparticipación federal y el 40% restante de acuerdo a lo que estableciera el Consejo Federal para el Desarrollo de las Economías Regionales -COFEDERE- conforme a los siguientes criterios: i) mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas -NBI- respecto a la población total; ii) Menor producto bruto industrial geográfico respecto del producto bruto geográfico total; iii) mayores tasas de desempleo abierto y sub-empleo; iv) menor población ocupada en el sector industrial respecto a la ocupación total; v) migración neta inter-jurisdiccional en relación a la población total.

Estos indicadores retoman parte del espíritu con el que estableció **la Ley de coparticipación 20221** de 1973<sup>11</sup>. El COFEDERE sería el encargado de aprobar y fiscalizar los proyectos que sean solicitados por las provincias para ser promocionados, así como autorizar y requerir modificaciones sobre los proyectos ya promocionados.<sup>12</sup> En particular:

---

<sup>10</sup> El mencionado Proyecto de Ley (expediente 7127-D-2010) se añade al expediente del Proyecto de Ley que pretende derogar la Ley 20221 y al que pretende derogar el Decreto 699/10.

<sup>11</sup> “La Ley 20221 unifica todos los impuestos bajo una regulación concerniente a la Coparticipación Federal, sin incluir los referidos al comercio exterior y los de destino específico (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 123; 1995: 13). Porto (2005: 6) argumenta que esta última legislación persigue una efectiva redistribución al determinar el reparto en función de la capacidad y necesidad fiscal sub-nacional. Para esto, la distribución secundaria se fijó en función de tres coeficientes: a) población - dada la estricta relación entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes-; b) brecha de desarrollo -determinado por la necesidad de compensar la base tributaria débil de las provincias de menor dinamismo y sus estructuras económicas-; y c) dispersión demográfica - establecido en función de la dificultad de prestar servicios públicos en provincias con baja densidad de población” (García, 2008: 28).

<sup>12</sup> El COFEDERE estaría constituido por un representante del Ministerio de Industria, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, un representante de Ministerio de

I) Estos proyectos deberían cumplir una o más de las siguientes condiciones: crear empleo; producir bienes de primera necesidad orientados al mercado interno; producir bienes exportables; incentivar la integración con pequeñas y medianas empresas -pymes-, cooperativas y asociaciones de pequeños productores potenciando el desarrollo local; producir insumos básicos y/o estratégicos; promocionar la industrialización de la materia prima local; sustituir importaciones; promover la innovación tecnológica y la incorporación de alta tecnología; apoyar la reconversión y reestructuración de las industrias existentes.

II) Los poderes ejecutivos provinciales deberían, a su vez, crear consejos provinciales para el desarrollo de las economías regionales. Estos se encontrarían integrados por un representante del Poder Ejecutivo Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los intendentes y un representante de cada una de las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores. Estos Consejos serían los responsables de coordinar estrategias regionales con otras provincias, realizar estudios estratégicos de desarrollo industrial, elevar los proyectos a ser evaluados por el COFEDERE, licitar los proyectos a promocionar y coordinar con el orden federal la necesidad de infraestructura para la realización de los proyectos promocionados.

En cuanto a los beneficios, el proyecto establece:

I) “Art. 12º. Los titulares de los proyectos de desarrollo aprobados en el marco de la presente ley, recibirán un bono anual de crédito fiscal transferible por un primer y único endoso equivalente al CIENTO POR CIENTO (100%) de las contribuciones patronales de la nómina salarial que servirá para la cancelación de impuestos nacionales, una vez pagos dichos aportes. Este beneficio podrá ser aplicable a un nuevo proyecto de inversión y tendrá una duración de CINCO (5) años”.

II) “Art. 13º. Las inversiones realizadas en proyectos amparados por la presente ley, recibirán:

a. La entrega de un bono de crédito fiscal nominativo y transferible por un primer y único endoso, por un monto desde un TREINTA POR CIENTO (30 %) y hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la inversión total realizada en el proyecto, imputable al pago de tributos nacionales. El porcentaje del valor del bono de crédito fiscal, será establecido por el COFEDERE dependiendo del tipo de proyecto y la ponderación de su prioridad.

b. La amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias por los bienes de capital nuevos que sean afectados al proyecto de producción aprobado. En las inversiones relacionadas con el equipamiento y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria se podrá amortizar en el período de puesta en marcha del proyecto.”

En relación a las condiciones y los plazos, el proyecto prevé que la imputación de los bonos de crédito fiscal pueda realizarse a partir del momento en que se

---

Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y un representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, uno del Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva y uno por provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

efectivice la inversión y tan sólo por un término de cinco años, plazo después del cual caducarían. Asimismo, el proyecto establece que los beneficios otorgados puedan ser acumulables entre sí pero no respecto a otros regímenes de promoción.

Por otra parte, se estipula que algunos de los beneficios no puedan superar los 15 millones de pesos por proyecto (cerca de 4 millones de dólares en 2011, monto que se actualizaría de acuerdo al índice de costo de la construcción). Además, para el caso de los créditos fiscales a las inversiones, se fija que estos no podrán superar el 60% de las inversiones. Además, los proyectos que pretendan acogerse a estos beneficios, deberían acreditar como mínimo un aporte de capital propio del 30% de la inversión total.

En términos globales, los citados condicionamientos evidenciarían:

I) la intención de superar experiencias pasadas, *brindar mayor alcance a la promoción de inversiones a nivel nacional, incentivar aquellas que sean genuinas y propender a la futura independencia de los proyectos promocionados respecto a los beneficios otorgados.*

II) *una evaluación desde el COFEDERE respecto a las experiencias a fin de reformularlas para morigerar distorsiones y apuntar a un desarrollo dinámico y equitativo entre las provincias.*

III) *un intento de participación provincial y regional en el planeamiento nacional, lo cual apuntaría a fortalecer estratégicamente aquellas áreas de producción preexistentes potenciando la inclusión social desde los ámbitos local y regional.*

Las condiciones para la evaluación de los proyectos apuntan a privilegiar a aquellos que tiendan a agregar valor a las materias primas locales, sustituir importaciones, incorporar tecnología y apoyar la reconversión y reestructuración de las industrias existentes. También se prioriza a los que incentiven la integración con los actores menos favorecidos hasta el momento -Pymes, Cooperativas y asociaciones de pequeños productores-. Es decir, que se manifiesta la pretensión de apuntar a un *modelo de desarrollo que genere más empleo, aliente el asociacionismo enmarcado en los principios de la Economía Solidaria y utilice recursos locales incentivando la industrialización en zonas de origen para lograr mayor impacto distributivo en las regiones.* Por último, también en este caso se persigue el objetivo de garantizar la preservación del medio ambiente y de las condiciones de vida saludables, es decir, que se incorpora la sustentabilidad a la noción de desarrollo económico.

#### *IV. Conclusiones*

Desde mediados de siglo XX, en Argentina las políticas públicas con orientación regional habitualmente se basaron en un diagnóstico de las desigualdades regionales sustentado en el enfoque centro-periferia. En el transcurso del tiempo se acentuaba tal diferenciación dado que las economías externas generadas en la región central por la acumulación de inversiones y de infraestructura atraían crecientes capitales en desmedro de la capacidad de atracción de las regiones periféricas. La adopción de políticas promocionales tendientes a revertir tal proceso se valió de legislación que se ajustaba a la



relación entre el modelo de desarrollo y los mecanismos de regulación del mercado que se instituían.

Los diagnósticos amparados en los enfoques centro-periferia derivaron en la elección de políticas de desconcentración espacial de las actividades económicas como acción reiterada para paliar las desigualdades regionales, principalmente a través de herramientas promocionales. En la mayor parte de los casos, la desconcentración buscada no se habría logrado (Azpiazu, 1989 y 2008; Rofman, 1981). Además, se generaron distorsiones tales como el otorgamiento de beneficios innecesarios a grupos inversores de gran porte, una mayor concentración de capital en zonas ya desarrolladas relativamente o la exigencia de los proyectos promocionados en la permanente renovación de los beneficios so pena de emigrar de la localización elegida para incrementar la rentabilidad del capital.

En general, *la promoción regional ha conestado de medidas puntuales, aisladas y significativamente discrecionales. Por esto, cabe plantearse si la promoción acontecida efectivamente podría ser calificada como una política de desarrollo regional a escala nacional.*

Más allá de los inciertos logros desde el punto de vista de los objetivos explícitos de estas políticas, se destacan las limitaciones del enfoque del cual partieron como obstáculos a la posibilidad de colaborar con el fortalecimiento de un desarrollo regional equitativo y sustentable. Estas *limitaciones* se vinculan, en primer lugar, con *asimilar desigualdad regional con mayor o menor concentración de actividades productivas sin considerar factores económico-sociales que identifican desequilibrios de ingreso y de poder económico entre agentes.*

En segundo lugar, gran parte de la legislación adoptada desconoce la heterogeneidad de los actores económicos que intervienen dentro de las delimitaciones sub-espaciales consideradas como regiones. Específicamente, *se ha desestimado la estructura de relaciones sociales y económicas que exceden las delimitaciones regionales, lo que contribuyó a reproducir y/o reforzar localmente los patrones dominantes a nivel nacional e internacional.* De este modo, las visiones impresas en los diagnósticos regionales han alimentado la creencia acerca de la localización de inversiones, *como si estas por si mismas redundaran en un aumento de la calidad de vida de todos los que habitan una región.*

En tercer término, *las fallas estructurales* del sistema de producción vigente a nivel de las actividades productivas dominantes en cada región *limitaban o desviaban los supuestos beneficios de las políticas promocionales.* Así, situaciones tales como la subordinación productiva entre agentes de gran tamaño -predominantes en procesos productivos relevantes- y la pequeña producción local, derivaba en sistemas de comercialización que posibilitaban la explotación del más débil por el más fuerte. En estos sistemas, se fijaban precios arbitrarios o mecanismos de control productivo derivados de la vigencia de la agricultura de contrato, que reducían sensiblemente la capacidad de los agentes de menor poder negociador en capitalizar los beneficios de la promoción.

Durante la década de 1980 y 1990 la cuestión regional perdió relevancia en la agenda pública y casi no se verifican iniciativas en este sentido de parte del Estado Nacional. Ello fue así dado el predominio de ideas totalmente contrarias a

la intervención estatal para reducir las desigualdades de inserción de los agentes económicos en el mercado, como resultado del creciente poder detentado por los sectores productivos de *elevada concentración del capital frente a la mayoría de aquellos que se ubicaban en una posición subordinada en el funcionamiento del sistema económico en las distintas cadenas productivas.*

A partir de 2003, junto a la reconstrucción del Estado, se revitaliza la cuestión regional, lo cual se *manifiesta en cambios realizados en la estructura de gobierno para diseñar estrategias específicas así como en iniciativas concretas de política pública.*

En primera instancia, se destaca la *atención a los actores y su heterogeneidad en reemplazo de la homogeneidad dentro de las delimitaciones espaciales.* En tal sentido, se adopta el enfoque de cadenas productivas y las principales intervenciones dependientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se orientan al fortalecimiento de los eslabones más débiles de estas cadenas a través de políticas de reconversión y adecuación de los pequeños productores a los nuevos desenvolvimientos de los mercados que exigen mayor eficiencia en los procesos de producción y mayor calidad en los bienes producidos.

En el caso del proyecto de Ley que está en estudio en el Congreso de la Nación, se revela la intención de avanzar en la integración de las herramientas existentes; fomentar la creación de valor y la industrialización en origen para acelerar la creación de empleo y la inclusión social y aumentar el impacto distributivo de las inversiones promocionadas tomado en cuenta la diversidad de los ámbitos regionales en donde se proponen tales políticas de fomento a la producción. También el establecimiento de criterios que apunten a promocionar inversiones genuinas y a la sustentabilidad de los proyectos a mediano y largo plazo para evitar la dependencia de los emprendimientos respecto de los subsidios. En los dos casos, se incorpora al desarrollo económico equitativo el aspecto de la sustentabilidad ambiental y el cuidado de los recursos naturales.

Más allá de estos significativos avances, *cabe destacar el condicionante que representan los poderes territoriales constituidos que obstaculizan los cambios estructurales necesarios para una distribución más equitativa de los excedentes de los principales circuitos productivos.*

Los planes de desarrollo estratégicos de las cadenas productivas, las políticas de otorgamiento de subsidios a productores de reducida capacidad operativa o los programas de reconversión asistida son aportes relevantes para la nueva política de re-regulación que toman en cuenta la localización regional de tales procesos. Sin embargo, *hasta el momento los efectos reales de tales estrategias de políticas públicas han sido insuficientes.* “Es que en el transfondo persisten *las relaciones desiguales de poder para captar beneficios o excedentes, relaciones que incluyen diversos procesos, algunos relativos al poder negociador de los agentes económicos en el mercado, y otros relacionados con el fortalecimiento indirecto de la capacidad de desenvolvimiento de dichos agentes*” (García, 2010).

Resulta necesario, entonces, atender a los *procesos que generan este desempeño desigual entre los agentes económicos* para avanzar en políticas públicas que transforman estructuralmente el rumbo de lo que acontece en las economías regionales. En tal sentido, queda un largo y arduo camino que obliga a tomar debida nota de las características estructurales del desenvolvimiento de

cada cadena productiva en las diferentes regiones argentinas y del rol que al interior de las mismas desempeñan los productores de diferente capacidad de gestión en el mercado y poder de captación del excedente económico generado por tales circuitos de producción.

### *Referencias bibliográficas*

- Azpiazu, Daniel. 1989. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires: Centro Editor para América Latina.
- Azpiazu, Daniel. 2008. "¿Formación de capital de emprendedores o concentración económica?". *Realidad Económica* 238: 25-48.
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. 2006. "Estimación de los gastos tributarios para el 2006". Ministerio de Economía y Producción, s/n.
- Gaggero, Jorge y Emiliano Libman. 2007. "La inversión y su promoción fiscal (Argentina, 1974-2006)". Documento de Trabajo 15, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFINDAR), Buenos Aires.
- García, Ariel. 2008. "Procesos de descentralización y federalismo fiscal en la periferia argentina. El caso del Municipio de San Pedro, Provincia de Misiones". Tesis de Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO, Buenos Aires.
- García, Ariel. 2010. "Agroindustria, agricultura familiar, políticas públicas". Tesis de Doctorado en Geografía, FFyL, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- García, Ariel y Alejandro Rofman. 2011. "Políticas públicas para el desarrollo regional futuro en Argentina: análisis y propuestas". Convenio Plan Fénix- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, s/n.
- O'Donnell, Guillermo. 1977. "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista CEDES-CLACSO*, 9, s/d.
- Oszlak, Oscar. 1997. "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" *Revista Reforma y Democracia*, s/d: 1-37.
- Roig, Alexandre. 2008. "El desarrollo como conflicto institucionalizado". *Realidad Económica*, 23: 80-92.
- Rofman, Alejandro. 1981. *La política económica y el desarrollo regional*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Rofman Alejandro y Juan Manuel Vázquez Blanco. 2011. "Al cierre del Bicentenario dos modelos en disputa". En Fraschina, J. y Vázquez Blanco, J.M. (comp.) *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Prometeo Libros, Buenos Aires. ISBN 978-987-574-475-2. pp. 23.