

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES**

**EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Trabajo:**

**Discurso y políticas Públicas.**

**Las Provincias “Pobres” en la aprobación de los regímenes de promoción industrial y coparticipación federal de impuestos.**

**Equipo de trabajo:**

Josefina Vaca y Horacio Cao (Coordinadores)

Lucia Álvarez, Hernán Cortiñas, Uriel Erlich; Julieta Oxman; Florencia Revale, y Lucila Salleras  
(Asistentes)

**Julio de 2006**

# **Discurso y políticas Públicas: Las Provincias “Pobres” en la aprobación de los Regímenes de Promoción Industrial y Coparticipación Federal de Impuestos.**

\* Josefina Vaca y Horacio Cao(\*)

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto indagar, a través del análisis de un caso, la forma en que la creciente instalación de un discurso como hegemónico va influyendo en las características que adquieren el diseño de políticas públicas concretas.

Específicamente, se tratará la situación del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (Leyes N° 20.221 y 20.633) y del Régimen de Promoción Industrial (Ley N° 20.560), los que fueron elegidos en virtud del importante impacto territorial que tuvieron, y por ser, en algún sentido, un modelo para el resto de las políticas regionales que en el periodo bajo análisis desarrolló el gobierno nacional.

Se parte de considerar que la función de comando de una sociedad se realiza, principalmente, a partir de dos modalidades complementarias: (i) el *dominio* ejercido a través de los aparatos del Estado y (ii) la *hegemonía* que implica la aceptación, por parte del grueso de la sociedad, de un discurso como dirección intelectual moral y cultural del proceso político. Tanto el *dominio* como la *hegemonía* nunca son totales, siempre encuentran resistencia, tanto en el despliegue de los aparatos de Estado, como en la generación de contradiscursos que ponen en entredicho en términos puntuales y/o generales la justificación de la dominación.

En el caso que nos ocupa, veremos como desde mediados del siglo XX va ganando preeminencia el estructuralismo latinoamericano y el revisionismo histórico, instalando en el centro de la agenda de políticas públicas el tema de las *provincias pobres* bajo una perspectiva diferente a la que había ocupado hasta ese momento.

Nuestra hipótesis es que tanto la puesta en marcha de la Promoción Industrial como los contenidos de la ley de Coparticipación N° 20.221 están relacionados con la creciente vigencia de un discurso que otorgaba un espacio distinto a estas provincias. Consideramos, asimismo, que transcribir las partes esenciales de este discurso y analizar la manera en que incidió en los organismos decisores del gobierno nacional, permitirá profundizar en el conocimiento de las relaciones

---

\* Investigadores del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

existentes entre discurso y políticas públicas, y observar de qué forma este proceso se dio en el caso particular que nos ocupa.

Es importante aclarar que el discurso de las *provincias pobres* ha tenido alguna vigencia en todas las etapas de nuestra corta historia. No podía ser de otro modo si tenemos en cuenta que uno de los elementos distintivos de la configuración territorial del país, es la gran diferencia en el nivel de desarrollo relativo de sus provincias<sup>1</sup>.

Así, cuando comenzaba el proceso económico, político y militar que llevaría a la posterior “organización nacional”, Juan B. Alberdi sostenía: “... las Provincias del Interior no son nada, son mera entidad moral, poder en el nombre. El verdadero poder, el centro de vida y de acción dirigente en la República Argentina, está en las cuatro provincias litorales. Son el proscenio de nuestro gran teatro, allí se desempeña el drama” (Alberdi, 1953: 264. Carta a Félix Frías del 14 de Noviembre de 1852, foja 1).

En esa misma etapa histórica, otras voces eligieron el tono de denuncia para describir la misma situación. Felipe Varela, por ejemplo, sostuvo “... desde la época en que el Gobierno libre se organizó en el país, Buenos-Aires, á título de Capital es la provincia única que ha gozado del enorme producto del país entero” y más adelante agregaba que “... en esta verdad está el orijen (sic) de la guerra de cincuenta años en que las provincias han estado en lucha abierta con Buenos-Aires, dando por resultado esta contienda, la preponderancia despótica del porteño sobre el provinciano, hasta el punto de tratarlo como á un ser de escala inferior (...) Buenos-Aires es la metrópoli de la República Argentina, como España lo fue de América” (Varela, 1974: 64. Edición original: 1868).

Algunas décadas después, cuando ya había transcurrido buena parte del siglo XX, Alejandro Bunge publicó un trabajo que puso en blanco sobre negro la asimetría territorial. Para ello, dibujó sobre un mapa de la argentina tres arcos con epicentro en la Capital Federal. Con respecto a la Zona III, explicaba: “... abarca el territorio más allá del sector con radio de 1.000 Kilómetros de la Capital. Comprende cuatro décimos del territorio (...) cuenta con menos de un décimo de la población; con algo más de un décimo de la superficie cultivada con cereales y lino; un décimo de los animales vacunos (...) menos de dos décimos de la extensión de líneas férreas del país (...) un centésimo del número total de aparatos telefónicos y un décimo de los capitales invertidos en las industrias extractivas y manufactureras (Bunge, 1984: 234 – 236. Edición original 1940).

---

<sup>1</sup> Un solo ejemplo permitirá mostrar la relevancia de esta situación; mientras que en Argentina la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2003) es de 11,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y Statistics Canada, 2003).

Esta explicación *científica* se complementa con una descripción apabullante de la vida en tales regiones que hicieron los Senadores González Iramain y Palacios en ocasión de realizar un Estudio encargado al parlamento nacional para analizar la situación de las en ese entonces llamadas *Provincias Subvencionadas*:

“...cualquiera que ponga sus ojos en [esas provincias], que se asome con alguna curiosidad y con ánimo de informarse, no podría sino urgir al congreso la sanción de crecidas sumas de dinero par terminar con ese bochorno nacional: es una vergüenza para el país. No tiene derecho la Nación Argentina a consentir que en regiones de la misma... vivan unidades humanas destituidas, desprovistas... de todas las condiciones o las posibilidades que hacen civilizada la vida (Senador González Irmaín, Diario de Sesiones del Senado, Sesión del 27 de Agosto de 1941, página 417)

“Llegamos a Huasán [Catamarca]... y lo que vimos fue terrible. El pueblo se ha ido... todos se marcharon. Parece que se hubiera cumplido una maldición. La tierra yerma y calcinada, la atmósfera inclemente. Un excidio inenarrable. Un silencio profundo. No hay árboles, no hay pájaros, ni una gota de agua, una tristeza infinita (...) En Chilecito... concurrimos a la escuelita... que funciona en ese lugar (...) El resultado del examen médico fue lamentable (...) De 27 niños examinados, sólo dos resultaron sanos (...) La totalidad de los niños presentaban caries dentales de tercer grado (Senador Palacios, Diario de Sesiones del Senado, Sesión del 27 de Agosto de 1941, páginas 438/9).

Para principios de los '70 - etapa que abordamos en este trabajo - el discurso de las *provincias pobres* se caracterizaba tanto por su sólida presencia en la agenda política y por haber mutado en el carácter mendicante que lo distinguió durante la primera mitad del siglo XX. Es que en este periodo se produce un cambio en la apreciación del lugar que está llamada a jugar la periferia en el proceso político <sup>2</sup> y se diseñan una serie de *instrumentos* de importancia capital dentro de la política económica nacional, dirigidos a cambiar la situación de estas provincias.

Es en este contexto que en esta investigación nos preguntamos:

¿Cuáles fueron los principales contenidos de la nueva versión del discurso acerca de las provincias pobres?

¿De qué forma se emparenta con el revisionismo histórico y el estructuralismo latinoamericano?

¿De qué manera incidió este discurso en la aprobación de las Leyes N° 20.221 y 20.633 de Coparticipación Federal de Impuestos y Ley N° 20.560 de Promoción Industrial?

---

<sup>2</sup> Veremos como estos procesos son parte de la revalorización del papel de las periferias en general, tanto en el estructuralismo latinoamericano como en la teoría de la dependencia.

¿Cuáles fueron los principales elementos del discurso sobre las provincias pobres que estuvieron presentes en la aprobación de estas Leyes?

A fin de responder a estos interrogantes, el trabajo comienza con un capítulo teórico dirigido a exponer los principales conceptos en los que se basa la investigación. Asimismo, se presenta una breve descripción del contexto histórico en el que tuvo lugar la sanción de las leyes bajo análisis.

En el segundo capítulo se analiza lo que constituye el núcleo central de la investigación, la manera en que el discurso de las provincias pobres se hizo presente en los procesos de aprobación de ambas Leyes. Para ello, se examinan los respectivos diarios de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, de los proyectos de elevación del Poder Ejecutivo y de artículos de prensa de la época en que estas normas fueron aprobadas.

Por último, en el tercer segmento, se exponen las principales conclusiones alcanzadas

## CAPITULO I EL MARCO CONCEPTUAL

Los conceptos a partir de los cuales se habrán de realizar los análisis y se construirán las explicaciones en esta investigación, se basan en supuestos vinculados, fundamentalmente, a:

- Elementos del análisis crítico del discurso, desde la perspectiva de la teoría de la comunicación. En particular aquella perspectiva que provee herramientas heurísticas fundamentales para analizar nuestro objeto de estudio.
- Los conceptos relacionados con el enfoque de las “Políticas Públicas” que analizan la articulación entre los discursos de los diferentes actores sociales y su incidencia en el diseño y despliegue de las políticas públicas.

Por otro lado, también forma parte de nuestro marco conceptual los elementos centrales del “Revisionismo Histórico” y el “Estructuralismo Latinoamericano”, por tratarse de los dos núcleos teóricos que, según la perspectiva que aquí se adopta, fueron las principales fuentes del discurso de las provincias pobres.

### **1.1. Las herramientas teóricas**

#### 1.1.1. Análisis del Discurso

En la esfera del análisis del discurso, esta investigación se encuadra en la línea teórica inaugurada por Teun Van Dijk en los años 80 denominada “Análisis *Crítico*”

*del Discurso*” (en adelante ACD). Esta línea se caracteriza por su afinidad con la perspectiva neo-marxista de la Escuela de Frankfurt y los trabajos desarrollados bajo la influencia de Foucault y Pêcheux en Francia y de Gramsci en Italia; y se distingue por tratarse de un enfoque no sólo descriptivo y analítico del discurso, sino también social y político.

Esta perspectiva de análisis propone descifrar los componentes de un discurso a partir de articularlo con los diferentes componentes del todo social. El ACD postula que es necesario conocer quiénes tienen acceso a estructuras discursivas y de comunicación aceptables y legitimadas por la sociedad, y quienes poseen el poder como para controlar el discurso público. En este sentido, el discurso y la comunicación son valorados como elementos fundamentales de los grupos dominantes.

En este sentido, podemos decir que lo que llega a convertir a un discurso en *verdadero y razonable* se encuentra asociado a la capacidad que tiene para hacerse asimilable a todos aquellos que lo reciben, esto es, si el discurso tiene la capacidad de llegar a representar las expectativas creadas por estos actores sociales.

A su vez, esta cualidad de razonable y verdadero tiende a anular otras narraciones, ya que cuando se asume un discurso como verdadero, las prácticas institucionales que los sostienen tienden a transformarse en falso a cualquier otra argumentación que se le oponga.

### 1.1.2. Discurso y Políticas públicas

Entre la capacidad de generar un discurso y la de colocarlo en la agenda de temas que *deben* ser tomados en cuenta, parece haber sólo un paso. Sin embargo, el tránsito hacia un programa o política pública de intervención concreta implica un proceso complejo cuyo análisis hace necesario que, previamente, se definan algunos elementos referidos al Estado.

En este caso, partimos de considerar que la actuación del Estado está determinada por instancias socioeconómicas e institucionales estructurales, que le fijan ciertos límites dentro de los cuales desarrollar sus tareas. Pero dentro de estos límites existen diferentes opciones, las que dependerán de diversos factores que se articulan en una situación histórica concreta. Dicho de otra forma: la base socioeconómica e institucional sirve para comprender si los proyectos son históricamente realizables, o no, dentro de una situación de hegemonía particular; pero bajo ninguna circunstancia puede deducirse la actividad estatal a una causalidad estructural (Gold y otros, 1986: 53).

Expliquémoslo con un ejemplo; supongamos un Estado que enfrenta cuatro posibles estrategias económico-políticas: (a), (b), (c) y (d). Las estrategias (a) y (b) afectan la posibilidad de reproducción de los actores capitalistas hegemónicos, mientras que la (c) y la (d) lo permiten, aunque la opción (c) frustra la posibilidad de incrementar los salarios y la (d) la admite. Los límites estructurales permiten comprender por qué, si no varió la situación en esta dimensión, no se apeló a las políticas (a) o (b): su eventual despliegue hubiera significado que actores capitalistas hicieran uso de su poder de veto. Pero para explicar la opción que se haga entre (c) y (d) debemos remitirnos a la situación histórica concreta (Acuña, 1994: 61).

En este análisis de la situación concreta, es de indudable importancia el discurso que asumen los diferentes actores sociales que se sienten involucrados en cada tema en cuestión. Ahora bien, ¿de qué forma el discurso –o los diferentes discursos en confrontación– terminan generando una política pública concreta?

Para responder a estos interrogantes, comencemos diciendo que aun dentro de los límites estructurales, las demandas de la sociedad superan, por mucho, la capacidad de respuesta del Estado. Es que a cada momento existe una gran amplitud y heterogeneidad de requerimientos que se contraponen a la escasez de recursos

La primera vía de selección de los temas, está dada por las restricciones que existen a colocar temas en la agenda política. Cada situación histórica delimita cuáles son los actores sociales - y qué costo deben pagar - para instalar temas como “socialmente problematizados”, en el sentido de convencer a la sociedad de que puede y debe hacerse algo al respecto (O’Donnell – Oszlak, 1995: 110).

La vía de tratamiento de una cuestión *socialmente problematizada* siempre es el resultado de una puja entre diferentes actores sociales que buscan imponer sus intereses. Es que en general existen demandas contradictorias sobre cada punto de la agenda política o, al menos, existen pujas, desde otras temáticas, por la asignación de recursos escasos (financieros, políticos, administrativos, etc.).

En esta puja, los diferentes grupos construyen discursos que expresan la lógica alrededor de la cual justifican sus intereses. Los actores, a través de esta práctica abren canales hacia la sociedad buscando conseguir adeptos que consoliden su posición frente al problema.

Si bien la forma y condiciones en que un tema de la agenda se transforma en política pública depende de una multiplicidad de factores, es posible establecer algunos límites y herramientas conceptuales para su análisis, tales como:

- Instancias ligadas a situaciones particulares (históricas y/o contingentes) de los diferentes actores sociales que se enfrentan y articulan en el despliegue de

cada política pública concreta. En este aspecto, no es un tema menor el análisis que los diferentes sectores hacen sobre el impacto que tendrá el despliegue de la política pública sobre la realidad social.

- Factores relacionados con la estructura institucional que marca una cierta forma de procesar las políticas públicas.
- El grado de autonomía relativa del Estado, entendida como el nivel de capacidad que este adquiere para superar los intereses de corto plazo y fijar un horizonte para el conjunto societal.
- La capacidad como aparato burocrático de la Administración Pública, concebida a partir de los límites y potencialidades que tal condición supone para dar viabilidad a la solución anticipada o previsible<sup>3</sup>.

## 1.2. Fuentes del discurso de las “provincias pobres”

### 1.2.1. Historia Oficial y Revisionismo Histórico

#### 1.2.1.1. *La Historia Oficial*

Es un elemento común a todos los países la existencia de un relato histórico que pocas veces resiste la comprobación empírica y que es un elemento central dentro de la construcción de la nacionalidad y la Nación; un “artefacto cultural” imprescindible para la construcción y conservación de la comunidad política en esta etapa histórica (Anderson, 1993: 21).

En nuestro país, esta función fue cumplida por la llamada *Nueva Escuela Histórica*, que trabajaba buscando una reconstrucción *objetiva* de los hechos, excluyendo cualquier línea interpretativa o analítica de los mismos. Sin embargo, esta supuesta neutralidad tomaba la forma de una narración basada en la glorificación de ciertos héroes nacionales y de sus características personales como principal motor del proceso histórico.

A grandes rasgos, estos héroes habían hecho posible el largo camino *civilizador* que, desarrollado bajo la sombra de Europa, se iniciara en Mayo de 1810 y fuera reconfirmado en las batallas de Caseros (Urquiza contra Rosas, en el año 1851) y Pavón (Buenos Aires contra la Confederación Argentina, en 1861). Herederos de esta Escuela añadirán a este esquema a la Revolución Libertadora (que derroca a Perón en el año 1955) como otro hito de este proceso. Frente a ellos, oponiéndose a *las luces*, estaba la *barbarie*, que vagamente se ligaba a prácticas y creencias americanas, clericales, hispánicas.

---

<sup>3</sup> Es claro que hay una inevitable distancia entre la solución previsible y la práctica concreta, punto que no es relevante en el marco de la presente investigación, dirigida a analizar principalmente el *diseño* de una política pública.

Este relato histórico estaba destinado a transformar en sentido común de todos los habitantes las grandes líneas de la nacionalidad, en una sociedad que comenzaba a definirse como “de masas”. Sus contenidos, que hacían eje en la legitimación de un patriciado europeizante mayormente porteño, se difundieron en las escuelas mediante libros de texto y manuales, asegurando su eficaz internalización a lo largo y ancho del país.

### 1.2.1.2. *El Revisionismo histórico*

De alguna forma más o menos paralela al surgimiento de la historiografía oficial, surgen voces que cuestionan la dicotomía *Civilización y Barbarie*. Estas voces aisladas, toman cuerpo en lo que suele conocerse como “el primer revisionismo”, que desarrolla sus tesis como un instrumento de crítica a la política Argentina de principios del siglo XX. Se trata de una corriente de pensamiento que buscaba exaltar el nacionalismo, el tradicionalismo hispanizante y clerical, y denunciar la relación entre la elite liberal “extranjerizante” y la historia oficial (Svampa, 1994: 176). En estos autores, la figura de Rosas y la política llevada a cabo por su gobierno, representaban paradigmáticamente los valores que los autores revisionistas sostenían como los más adecuados para el país.

Hacia 1940, un grupo de intelectuales surgidos o cercanos a la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA), conformaron una organización política que tomó como tarea central el debate sobre la historia nacional, defendiendo el carácter democratizador del radicalismo y un nacionalismo económico bajo un discurso muy distinto al de los nacionalistas conservadores.

Autores como Raúl Scalabrini Ortiz o Arturo Jauretche aunaron hábilmente la discusión histórica con la política cotidiana. Como ellos mismos sostuvieron reiteradamente, a través de los hechos del pasado polemizaban proyectos alternativos que pujaban por ocupar los espacios abiertos como consecuencia de la crisis del '30 y el hundimiento de la alianza estratégica con Inglaterra. El revisionismo fue uno de los pilares en los que se apoyó el nuevo cosmos de ideas que iba a conformar lo que se conoció como nacionalismo popular.

Al calor del primer gobierno de Juan Domingo Perón, los revisionistas resignificaron al pueblo como sujeto de la historia. Mientras el nuevo régimen apelaba a los descamisados y los reivindicaba, el revisionismo buscó revalorar el papel de las masas, del héroe colectivo, en oposición a los grandes hombres a los que adoraba la historiografía liberal (Campione, 2002: 85)

Hacia 1960, surgió dentro del revisionismo un sector que asoció en su interpretación de la historia argentina elementos del paradigma marxista con una mirada revisionista. Entre sus representantes más importantes se destacan Jorge Abelardo Ramos y Rodolfo Puiggrós, quienes establecieron la existencia de una

línea histórica nacional partiendo de los caudillos y las montoneras del siglo XIX, siguiendo con Yrigoyen para culminar en el peronismo.

Según los peronistas de izquierda, para garantizar el triunfo del pueblo sobre la oligarquía era necesario construir una nueva visión de la historia enfocada desde las bases de la sociedad. “La difusión de otra versión de la historia sería parte insoslayable y necesaria del triunfo final del pueblo sobre la oligarquía y esa historia debía procurar seguir el punto de vista de los de abajo, del conjunto de las clases subalternas” (Campione, 2002: 65).

Las peculiares condiciones políticas del país, la identificación del revisionismo con el peronismo proscripto y el indiscutible talento de varios de los autores que adscribían a sus postulados, permitió la llegada de este mensaje a un público mucho más amplio que el universitario, como así también la generación de un extraordinario fenómeno editorial de ventas. De todas formas, el revisionismo histórico no pudo quebrar la hegemonía de la historiografía oficial en el discurso estatal o en la educación pública.

Como colofón de lo dicho, es posible sostener que el revisionismo histórico constituyó un punto de referencia imprescindible para el discurso del nacionalismo popular. Denunció a la clase dominante en sus valores y su relación con capitales extranjeros y criticó a una historiografía que utilizaba a la erudición y al trabajo de archivo como instrumentos de legitimación del sistema de dominación. Más allá de lo precario de sus herramientas teórico-metodológicas – y de su tendencia a estructurarse como el revés de una trama de buenos y malos que había construido la historia oficial – fue una eficaz herramienta en la lucha por construir una nueva subjetividad para las masas argentinas.

## 1.2.2. Liberalismo económico y estructuralismo latinoamericano

### *1.2.2.1. Contexto de surgimiento de las teorías de desarrollo*

El problema del desarrollo económico, que tanto preocupara a los primeros clásicos -Smith, Ricardo, Marx- no volvió a ser un tema central de investigación hasta los grandes cambios políticos abiertos por la 2ª Guerra Mundial. Con la desintegración del sistema de potencias coloniales, se generó lo que se conoce como el *Gran Despertar* de los países subdesarrollados, que implicó un cambio en su poder relativo de cara a la agenda política mundial (Myrdal, 1961: 11 y ss. / Furtado, 1964: 76 y ss.).

En una primera etapa, durante las décadas de 1940 y 1950, se estructuró lo que puede englobarse bajo el rótulo de teorías “convencionales” del desarrollo. Estas teorías, deducidas del liberalismo económico con el agregado de cierta dosis de keynesianismo, consideraban que el desarrollo de los países atrasados podía

resolverse mediante el estímulo del crecimiento y el incremento de la tasa de inversión.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de un país era visto como el proceso por el cual su capacidad productiva y su estructura económica se iban asemejando a la de los países industriales avanzados. Se consideraba que, en sus notas esenciales, este proceso era el mismo para todas las formaciones nacionales, y existían etapas por las que la sociedad necesariamente iba pasando a lo largo de un progreso evolutivo. Se planteaba un modelo polar, en donde -a través de diferentes momentos- la sociedad moderna se iba abriendo paso en el camino de reemplazar a la sociedad tradicional.

El Estructuralismo latinoamericano enfrentó a esta visión postulando la especificidad de la situación de los países subdesarrollados y de la coyuntura histórica mundial. Su surgimiento e importancia tiene como trasfondo sociopolítico la conformación de una *alianza industrializadora* que, a partir de los '40, sustentó las políticas aplicadas en muchos países periféricos y en la que confluyeron los empresarios industriales nacionales, los sectores medios -sobre todo los vinculados con el aparato del Estado- y los grupos obreros organizados tras la expansión de los mercados internos nacionales. Desde el fin de la guerra y hasta mediados de los '50 esta alianza enfrentó a los focos de poder ligados al sector exportador tradicional, y -a grandes rasgos- puede decirse que funcionó como un bloque que disputó el poder en diferentes países de América Latina.

Dentro del heterogéneo grupo de tendencias y autores que integraron esta corriente de pensamiento, dos se consideran particularmente relevantes; la corriente *cepalina*, de evidente ascendiente sobre las políticas desarrollistas desplegadas en la región, y la escuela *dependentista*, de notoria influencia como herramienta de análisis y diseño de políticas públicas durante la etapa bajo análisis.

#### 1.2.2.2. La CEPAL y la Teoría de la Dependencia

La génesis del estructuralismo latinoamericano está ligada al trabajo de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que jugara un rol medular en la redefinición de la problemática del desarrollo. Su propuesta partía de considerar al sector industrial como el único que permitía aprovechar las ventajas del progreso técnico, por oposición a las teorías convencionales que postulaban la especialización en los rubros en donde cada país tuviera ventajas comparativas<sup>4</sup>. Se esperaba que con la industrialización se podría alcanzar un desarrollo mas dinámico y menos vulnerable frente al exterior, como así también

---

<sup>4</sup> Que en el caso de América Latina se trataba de emprendimientos ligados al sector primario (agricultura, ganadería o minería).

poder generar más y mejores puestos de trabajo, elevar la productividad y mejorar de manera paulatina el nivel de vida de las masas.

Para esta perspectiva de análisis el problema del subdesarrollo no era únicamente atraso económico, sino también un tema de inserción subordinada y desventajosa en la economía internacional. Raúl Prebisch - primer director de la CEPAL, fundada en 1948 - sostuvo que la experiencia mostraba que los precios de las materias primas tendían a deteriorarse en relación con los precios de los productos de la industria, lo que implicaba que los exportadores primarios tuvieran que exportar volúmenes crecientes para poder sostener el nivel de las importaciones. Así, el intercambio internacional no funcionaba con provecho para todos, sino beneficiando al *centro* y perjudicando a la *periferia*, cuyo rezago tecnológico y productivo aumentaba (Prebisch, 1981: 2 - 5)

En cuanto a la Teoría de la Dependencia, su surgimiento en los '60 tiene origen en la creciente radicalización de sectores medios y obreros bajo la influencia de la Revolución Cubana y la crisis de EEUU. En toda América Latina, con la excepción de México, el *dependentismo* tuvo una influencia determinante en el pensamiento de la izquierda y en los experimentos políticos que se desarrollaron durante los '70 y '80: Perú (1968/75), Chile (1971/73), Jamaica (1972/80), Nicaragua (1979-1990), Granada (1980/83), etc.

Según Cardoso y Faletto, autores la obra más difundida de esta escuela - "Dependencia y desarrollo en América Latina" - el concepto de dependencia constituye "un instrumento teórico que permite acentuar tanto los aspectos económicos del subdesarrollo como los procesos políticos de dominación de unos países por otros, de unas clases por otras" (1999: 161-162. Edición original 1967).

Estos autores consideraban que a los factores económicos le subyacen relaciones sociales que están en permanente juego. En su análisis, subrayan las funciones de las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, destacando que la dependencia supone "formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país entre sí y con los grupos externos" (Cardoso y Faletto, 1999: 162, 163).

El *Estructuralismo Latinoamericano* – sobre todo en su versión *dependentista* - no sólo planteó una nueva perspectiva para el análisis de las áreas menos desarrolladas del mundo, sino que también les asignó un papel clave en la construcción de un nuevo orden social. Es que su situación de pobreza relativa y la menor sujeción con el mercado mundial le permitirían estar a la vanguardia de los procesos de cambio. Este nuevo lugar para la periferia fue hecho síntesis en una consigna del clásico trabajo *El Desarrollo Desigual*: "... el sistema no se

supera a partir de su centro sino a partir de su periferia” (Amín, 1986: 8. Edición original 1973)<sup>5</sup>.

### 1.2.2.3. *Estructuralismo latinoamericano y desequilibrio territorial*

En suma, el *Estructuralismo Latinoamericano*, una forma de nominar a diferentes autores de ambas escuelas, fue muy importante tanto en la academia, como en las políticas de estado que impulsaban la industrialización, como en los medios de comunicación o en la formación militante.

El desequilibrio territorial de los países del tercer mundo fue un tema recurrentemente tratado tanto por la CEPAL como por la Escuela de la Dependencia. Este desequilibrio tenía dos dimensiones, a saber

- Heterogeneidad, diferencias en las características regionales y en sus tamaños relativos, y
- Desigualdad, vista como brecha de desarrollo entre regiones.

El análisis histórico explicaba la génesis del desequilibrio territorial: la organización mercantil y política de los países subdesarrollados se había estructurado desde un único punto del territorio nacional, aquél que hacía las veces de nexo directo con el mercado mundial. Desde este punto de contacto con el mundo, se reorganizaban el resto de las regiones nacionales, asumiendo roles subordinados y, consecuentemente, sufriendo una creciente decadencia relativa.

En el caso argentino, este proceso comienza a definirse con la Batalla de Pavón (año 1861) cuando Provincia de Buenos Aires derrota al resto del país, abriendo el camino hacia la llamada “Organización Nacional”. Este ordenamiento implicaba la inserción en el mercado mundial a través del emprendimiento agroexportador desarrollado en la región Pampeña, estructurándose en ella lo que se conoce como “Área Central”.

En las provincias derrotadas en la guerra civil se desarrollaron procesos socioeconómicos menos dinámicos, induciéndose nutridas migraciones hacia el área central y la reproducción de relaciones sociales no capitalistas. Estos dos elementos produjeron que en estas provincias – a las que se agrupa bajo el nombre de “Área Periférica” - se encuentre el menor nivel de ingreso per cápita y los mayores índices de deterioro social.

Finalmente, la pacificación del país y el éxito económico, permitió la ocupación efectiva por parte del Estado de territorios que, en el Noreste (Chaco Argentino) y el Sur (Patagonia), hasta ese momento sólo formalmente habían sido parte de la

---

<sup>5</sup> Hacemos notar, de paso, que Samir Amín es de origen egipcio, lo que muestra la capacidad que tuvo la Escuela de la Dependencia para instalarse en muchas latitudes del Tercer Mundo.

República Argentina. Las provincias de la Patagonia conforman lo que se conoce como “Área *Despoblada*”.

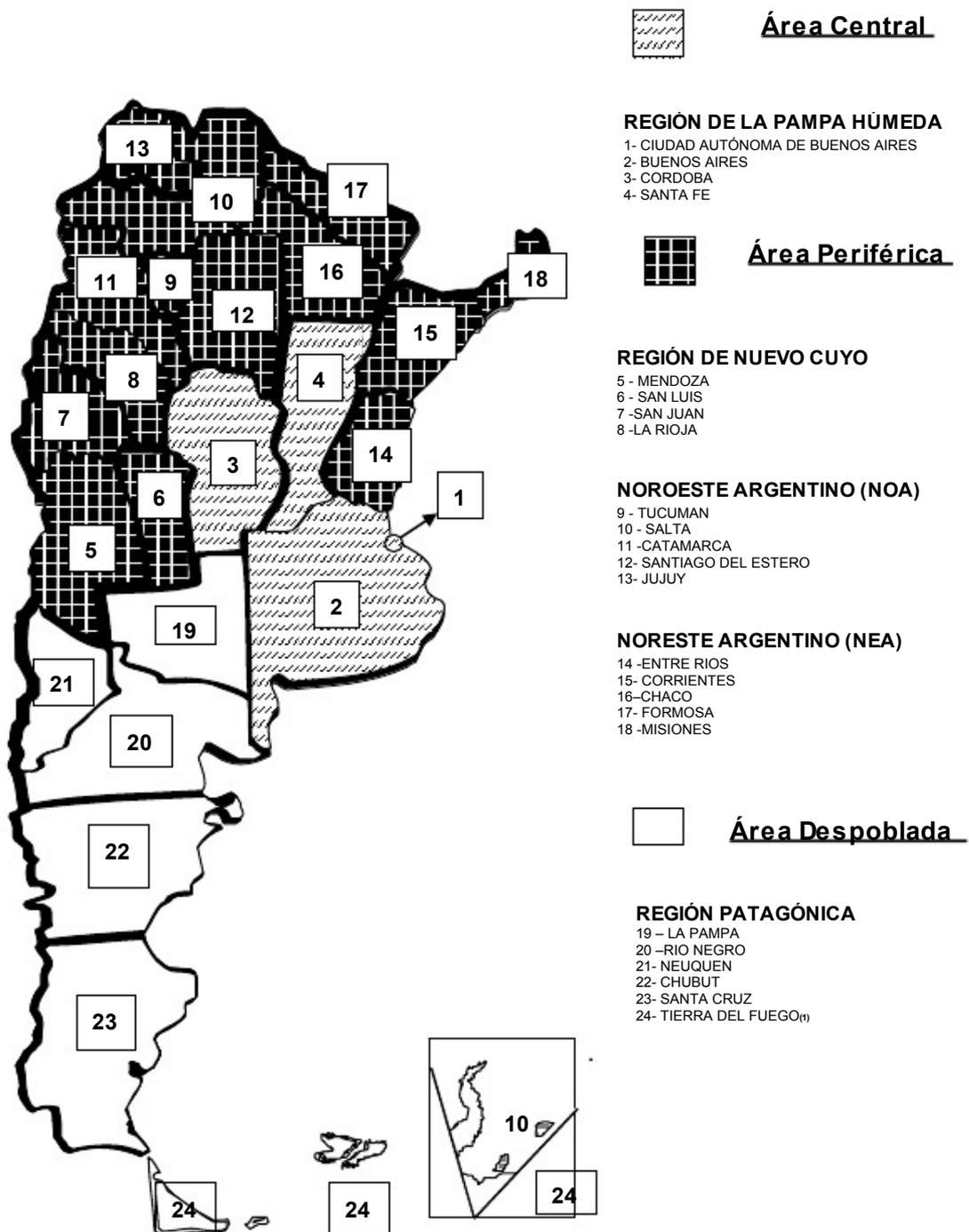
En otro trabajo hemos comentado largamente estos hechos, como así también de qué forma el patrón de ocupación territorial estructurado durante la “Organización Nacional” ha dejado huellas todavía vigentes. Así, la preeminencia del área central se ha mantenido intacta durante el último siglo y medio, más allá de los cambios en la estructura política, económica y social del país. De la misma forma, el retraso relativo de las provincias del área periférica no forma parte de una situación generada en los últimos años; por el contrario, se origina y reproduce desde larga data a partir de un conjunto de factores estructurales en continua regeneración (Cao y Vaca, 2004).

El agrupamiento de provincias en tres áreas – Central, Periférica y Despoblada – se repite, con bastante similitud, en la gran mayoría de los estudios que clasifican el fenómeno de la heterogeneidad y desigualdad territorial del país<sup>6</sup>. Su delimitación provincial y regional puede observarse en el Mapa N° 1.

---

<sup>6</sup> Al respecto ver el trabajo de Cao, Rubins y Vaca (2003) que recopila más de veinte clasificaciones de provincias. Las clasificaciones más comúnmente utilizadas son las de Rofman y Romero (1997. Edición original 1973), Ferrer (1980. Edición original 1963) y Núñez Miñana (1972). Estas clasificaciones no difieren sustancialmente entre sí, como así tampoco con la presentada en este trabajo.

**MAPA N° 1**  
**Provincias, Regiones y Áreas de la República Argentina**



**Nota:** (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

### 1.3. El Contexto

El periodo que se inicia con revueltas populares a finales de la década del '60, y finaliza en el año '76 con el último golpe de Estado, configuran un momento particular de la historia argentina.

El período bajo análisis estuvo impregnado por irrupciones sociales cada vez más radicalizadas, muchas de ellas relacionadas con la proscripción del peronismo - que finalmente volvería al gobierno en 1973- y con un escenario latinoamericano y mundial caracterizado por convulsiones magnificadas por la guerra fría.

En la Argentina, buena parte de la etapa transcurre bajo gobiernos militares, que muestran diferentes matices en cuanto a su forma de gestionar el proceso político -algunos más tolerantes, otros más autoritarios- como así también en lo que refiere a la política económica, con planteles ministeriales más ligados a los terratenientes de la pampa húmeda y a los intereses de EEUU, y otros, como el de Aldo Ferrer, apoyado por sectores nacionales del empresariado.

Dentro de una multiplicidad de hechos relevantes, vale destacar al Cordobazo (mayo de 1969), debido a su magnitud y a su presencia en el imaginario colectivo. Esta protesta social protagonizada fundamentalmente por estudiantes y obreros, no sólo significó la consolidación de una juventud activa en la esfera pública sino también un nuevo escenario para la percepción de injusticia y el convencimiento de que era posible revertir esa situación a través de la acción colectiva (Gordillo, 2003: 356).

Luego de un periodo de auge de las luchas populares, y en un contexto de creciente violencia política, el gobierno militar llamó a elecciones para marzo de 1973. El proceso electoral, en el que no estuvieron ausentes todo tipo de maniobras por parte del gobierno para condicionar a las futuras autoridades electas, permitió por primera vez en 18 años la participación del peronismo, aunque logró instalar una cláusula que impidió la participación del General Juan D. Perón en ellas.

El arrasador triunfo del Frente Justicialista de Liberación - el frente político hegemonizado por el peronismo - y las políticas adoptadas por el nuevo gobierno propiciaron dentro de los movimientos sociales un clima de enorme efervescencia.

Para la llamada "Tendencia" -que comprendía a la Juventud Peronista, los Montoneros, las FAR y un sinnúmero de agrupaciones que eran parte del Frente Justicialista de Liberación desde una posición de izquierda- el rumbo político del gobierno era inexorable en cuanto a que se estaba en los albores de la Patria Socialista. Por su parte, los sectores de derecha del Partido Justicialista, mostraban sus reparos ante el cariz que iban tomando los hechos, sobre todo después que el propio General Perón les diera su apoyo a pesar de su cercano pasado ligado a la dictadura militar. Cada uno de los sectores aducía encarnar el

“verdadero” espíritu del peronismo y, tras tantos años de lucha, ninguno estaba dispuesto a resignar sus reclamos. El resto de los partidos - la Unión Cívica Radical, la izquierda y la derecha - serán atravesados por esta división del movimiento en el gobierno.

Antes de que las divisiones se ahondaran por la espiral de violencia y el paulatino deterioro económico, se pensaba que el liderazgo de Perón podría encauzar las tensiones como lo había hecho en la década del '40, cuando dirigía el proceso político haciendo concesiones negociadas tanto al capital nacional como al sector del trabajo. Este moderado optimismo tenía como base la inminente vitalidad económica que el nuevo gobierno pensaba desatar, una vez que la llegada de Perón al poder hubiera sacado del horizonte la crónica inestabilidad que conllevaba su forzado exilio.

En el momento en que se estaban discutiendo las leyes de Promoción Industrial y de Coparticipación Federal de Impuestos, el optimismo comenzaba a resquebrajarse con la masacre de Ezeiza, el asesinato del líder de la CGT Rucci realizado por Montoneros, las primeras matanzas de militantes izquierdistas y la crisis del petróleo que ponía en entredicho las esperanzas de un boom económico.

Más allá de los grupos y personalidades que habían tomado una posición abierta, muchos actores políticos se mantuvieron en un lugar secundario, esperando que se disiparan las incertidumbres que rodeaban el proceso político. A los fines de este trabajo, interesa resaltar que un lugar de este tipo ocuparon varios gobernadores de la periferia, especulando con vender a alto precio su apoyo a una u otra fracción, en un patrón que tiene innumerables antecedentes en la historia Argentina y que se repite con asiduidad en los países con forma de gobierno federal.

Así, durante buena parte de aquel mítico año '73, cuando la *Tendencia* aparecía como hegemónica, hubo varios gobernadores que se mostraron cercanos a ella. A lo largo de la investigación veremos como representantes provinciales harán uso de un discurso notoriamente influenciado por la teoría de la dependencia, como vimos, la ideología oficial de la izquierda en América Latina en general y del peronismo revolucionario en particular.<sup>7</sup>

Así, luego de una larga batalla, aquellas ideas que habían sido consideradas heterodoxas y aun heréticas –cuando no poco serias– fueron durante el año '73 las herramientas conceptuales más influyentes y autorizadas, máxime cuando muchos de sus postulados empezaban a resonar en documentos y actos de gobierno.

---

<sup>7</sup> En la medida que se fue debilitando el lugar de la Tendencia en el gobierno nacional, los gobernadores más cercanos a ella fueron destituidos y el resto se plegó, con mayor o menor disgusto, a las nuevas pautas que llegaban desde Buenos Aires.

Por supuesto, la preeminencia de este discurso no era absoluta y se articulaba y mixturaba con otras conceptualizaciones, algunas de ellas, remanentes del discurso ortodoxo que el establishment venía sosteniendo a través de medios de comunicación e instituciones intermedias, y que la oleada popular había puesto momentáneamente en retirada.

Tal vez, quien resumió mejor el clima de época en este aspecto fue el Senador de la Unión Cívica Radical por la Provincia de Córdoba, César Angeloz. Durante el tratamiento de la ley de Promoción Industrial, quien luego sería un estandarte de la derecha radical, dijo: “los términos imperialismo, colonialismo, centralismo y otros... dejaron de ser expresiones de una rebeldía romántica e intuitiva, para transformarse en lenguaje preciso de concepciones racionales dictadas por una experiencia que permitía comparar y deducir”. Ya no se trataba de expresiones de militantes aislados, sino de elementos que fijaban “... puntos ideológicos de contacto entre empresarios, obreros, estudiantes, profesionales e industriales” (DS 5 y 6 de Octubre de 1973: 1628, 1629)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Las citas del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados serán establecidas con la sigla DD y las de la Cámara de Senadores con la sigla DS.

## CAPITULO II REVISIONISMO, ESTRUCTURALISMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Y DISEÑO DE

En este capítulo analizaremos de qué forma se fueron cincelandando, en el ámbito del diseño de políticas públicas dirigidas hacia las provincias pobres, las ideas que bullían hacia principios de los '70. Concretamente analizaremos el proceso de aprobación de dos leyes: la N° 20.560 de Promoción Industrial y la N° 20.633 de reforma de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Nuestra tarea de campo se centrará en los diarios de sesiones del parlamento nacional, ya que entendemos que es la instancia óptima para analizar las ideas que subyacen a los contenidos concretos de las leyes. Del mismo modo, consideramos que los discursos de los parlamentarios reflejan, en gran medida, las ideas que circulan en la sociedad, sobre todo en una época hiperpoliticizada como fue la que estamos estudiando.

Subsidiariamente analizaremos documentación relacionada con la aprobación de las leyes - los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo al parlamento, la famosa "Acta de Reparación Histórica" – y, en menor medida, la forma en que la prensa escrita reflejó las discusiones parlamentarias.

Nuestro análisis se realizará a partir de tres elementos que constituyen aspectos críticos de tensión entre la Ortodoxia y el Revisionismo Histórico / Estructuralismo Latinoamericano:

- a. Las provincias pobres en la historia y en la política regional
- b. Las claves para superar la pobreza relativa
- c. Dentro de estas claves, qué papel que le cabe al Estado.

### *a. Las provincias pobres*

La historiografía oficial daba a Buenos Aires en particular y al litoral en general un carácter distinto del que tenía el resto del país. A partir de este carácter distintivo, había ocupado un papel de excepción en los procesos fundacionales del país, y seguía ocupándolo en el proceso de crecimiento y modernización de la Argentina.

Bartolomé Mitre, figura fundadora y consular de la historiografía oficial, resumió esta condición diferenciada con particular elocuencia "Dos corrientes humanas contribuyeron a fundar la colonización de América del Sur: la corriente del Pacífico y la corriente del Atlántico. La primera se había instalado sobre los despojos que dejó la conquista de un imperio indígena... se imponía como el feudalismo europeo, distribuía entre los conquistadores el territorio y sus habitantes, teniendo exclusivamente en mira la explotación de los metales preciosos. La corriente del

Atlántico, que colonizó el Plata, tuvo un sentido diferente. Sin esclavos ni población indígena cohesionada, sin el aliciente del metal precioso, esa empresa debía encontrar en el trabajo de cada colono la fuerza para establecerse y perdurar. Esta suma menor de opresión relativa, esta limitación a la explotación del hombre por el hombre que nacía de la naturaleza de las cosas, esta especie de igualdad primitiva que modificaba el sistema feudal de la colonia y neutralizaba el rozamiento de los intereses encontrados, hacia que la conquista fuese comparativamente mas humana y se impusiera con menos violencia. Así pues... resultaba de todo esto una especie de igualdad o equilibrio social que entrañaba desde muy temprano los gérmenes de una sociedad libre... (Mitre, 1938: Volumen VI, p. 5 a 11).

Esta posición diferenciada habría de tener impacto desde los mismos albores del nacimiento del país. ¿No había dicho Juan José Paso, en el Cabildo abierto del 22 de Mayo de 1810, que Buenos Aires era “como una hermana mayor que en una grave emergencia de familia asume la gestión de sus negocios”? Desde entonces, la provincia había actuado como el estandarte de la modernización, de la civilización frente a la barbarie de un interior que mezclaba el oscurantismo del medioevo europeo con el atraso americano.

El revisionismo histórico veía las cosas de otra manera. En su análisis, el eje estratégico de la argentinidad se desplazaba desde un litoral “europeizado” hacia un interior más auténticamente nacional. Esto es particularmente claro en algunos autores<sup>9</sup> que pretenden romper con el monopolio de la representación exclusiva de la Patria por una sola provincia (Buenos Aires) y con una doctrina según la cual la nacionalidad surgía de la confluencia de actores de este origen con ideas de la ilustración europea.

Tomando como eje un autor que fue uno de los principales transmisores del pensamiento revisionista hacia el sistema político (John William Cooke<sup>10</sup>), veamos como se invierte la fórmula de Mitre. Para este dirigente político, Buenos Aires era “cosmopolita, librecambista, vehículo de ideas e intereses que convenían a Europa y (que se) trataban de imponer al resto del país”; frente a ella habían otras regiones en donde se “... veía al país en su conjunto y como parte de la unidad latinoamericana”. Como consecuencia del triunfo de Buenos Aires “la manufactura importada terminó de aniquilar nuestras industrias... se expande el mercado comprador de artículos ingleses y nacen las ‘provincias pobres’ (...) El enriquecimiento de la región pampeana significó, como contrapartida, el estancamiento del interior” (Cooke, 1973: 41, 44 y 48)

---

<sup>9</sup> Sobre todo en aquellos que ven con menos simpatía el largo gobierno de Juan Manuel de Rosas.

<sup>10</sup> John William Cooke fue un importante dirigente político peronista, enrolado en el ala izquierda de este movimiento. Ocupó muchos cargos de relevancia, entre ellos, el de delegado personal de Perón, la máxima autoridad del movimiento en el país durante los 18 años de exilio forzoso del líder.

Reforzaba esta nueva visión, el análisis que desde el estructuralismo latinoamericano se hacía de las regiones deprimidas. Si la ortodoxia consideraba que el atraso era fruto del asilamiento (geográfico, político, por medio de trabas a la libre circulación de mercancías, etc.) de los sectores rezagados y propugnaba como solución su conexión con el sector moderno, el estructuralismo dejó de verlas como sociedades tradicionales y las consideró regiones que habían sido dominadas por otras. Perroux lo explicaba bajo las siguientes consideraciones: “La región {B} será dominada por la región {A} si las reacciones de {B} no alcanzan a contrarrestar los efectos de las acciones de {A} con relación a {B} (...) Los movimientos de la fuerza del trabajo y del capital hacia la región dominante causaran... un boom... sobre todo como resultado de los efectos de aglomeración (...) Los efectos de polarización de la región dominante se vuelven más fuertes, sobre todo en la medida en que se reflejan en flujos migratorios” (Perroux, 1964: 25 y ss).

Este tipo de análisis se articulaban en un concepto cuyas connotaciones no necesitan mayor explicación: *colonialismo interno*. Nótese la distancia que existe con la visión de la ortodoxia; mientras que esta induce una relación más estrecha como forma de que los procesos mercantiles generen la homogeneidad territorial, el estructuralismo busca reencauzar la articulación entre ambos polos, de forma tal de terminar con las migraciones de capital y trabajo que profundizan la polarización regional.

Tanto en el esquema de la historiografía oficial como en el de la ortodoxia hubo un lugar para las provincias pobres, y tal esquema tuvo su reflejo en desde principios de siglo en el Parlamento. Por ejemplo, el que tuviera como protagonista al Senador por La Rioja, Joaquín V González (año 1918), cuando ya había sido Ministro del Interior del presidente Julio Roca, en ocasión de definir la cantidad de diputados que cada provincia tendría de representación parlamentaria; ya citamos en la introducción un reportaje al Senador por Capital Federal, Alfredo Palacios (año 1936), cuya acción terminó generando la aprobación de varios proyectos para solucionar “las miserias de las provincias pobres” (Columba, 1988: 109 y 150. Edición original 1948).

En general, estas perspectivas hacían un largo recuento de la pobreza de las provincias (“las generaciones actuales de los nativos humildes de esas provincias vegetan en condiciones extremas de pobreza e ignorancia” dirá Palacios en el texto citado), planteándose respuestas de asistencia social: una serie de subsidios y auxilios para ayudar a esta población a salir de su situación de tal. Quizás fue Nicolás Repetto quien planteó con mayor crudeza como se veía la situación de las provincias pobres: “Lanzarse a hacer una propaganda entre los peones de los ingenios y los hachadores de leña, es una obra difícilísima, llena de peligros para los que intentaran realizarla y a la que puede pronosticarse de antemano un resultado negativo. Se trata de gente muy ignorante, envilecida en una vida casi salvaje” (Repetto, 1956: 48). Compárese esta perspectiva con aquella, de claro

origen *dependentista*, que consideraba que el proletariado rural del Noroeste Argentino (NOA, ver Mapa) estaba llamado a ser el detonante del proceso revolucionario argentino<sup>11</sup>.

***b. Las claves para superar la pobreza relativa: la industria y la dependencia tecnológica***

Dentro del proyecto de desarrollo que planteaba el estructuralismo latinoamericano, se observaba una alta valoración tanto del papel de la ciencia y la tecnología como de la industria, en tanto, se las consideraba como la base sobre la cual se construirían el resto de los estándares de desarrollo económico.

Sobre todo para los seguidores de la Teoría de la Dependencia, la falta de estos elementos debilitaba la posibilidad de tener una posición independiente en el concierto de las naciones del mundo.

La industria era la clave para un proceso económico dinámico. Adolfo Dorfman, quien fuera uno de sus principales promotores en la Argentina, resume sus ventajas de la siguiente forma: "... incrementa la riqueza del país; provee muy elevada ocupación (...); al sustituir importaciones contribuye a aliviar, en parte, el déficit en el balance de pagos que mejora aún más con las exportaciones no tradicionales; al contribuir a la difusión del avance técnico acrecienta la productividad de los factores de capital y mano de obra... a partir de la racional explotación de recursos naturales básicos promueve el desarrollo regional corrigiendo la excesiva centralización industrial que ahora prevalece (...) Es necesario llevar a efecto... una política de industrialización... que ofrezca oportunidades de empleo seguro y remunerativo y eleve los niveles de vida de las grandes masas. La tarea no es fácil, requiere patriotismo, conocimiento, pericia, coraje y flexibilidad. Pero es, a la larga, la única solución auténtica y permanente para los problemas de subdesarrollo económico, social y político" (Tomado de Schorr, 2004: 57).

La tecnología era la clave para poder desarrollar la industria: "Apremia que se formule una política científica en América Latina. Los jefes de Estado lo reconocieron en su reunión de Punta del Este de 1967, pero no parece que los gobiernos latinoamericanos se ocupen lo bastante de aplicar las políticas enunciadas. (...) Sólo a través de una política científica y tecnológica de gran amplitud, y que corresponda al marco prospectivo y a la estructura del desarrollo, podrá América Latina empezar a reducir su excesiva dependencia con respecto a la tecnología importada y, en la medida de una creciente madurez industrial,

---

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Mario Roberto Santucho, "Cuatro Tesis sobre el Norte Argentino" publicado en FRIP (1964). Sobre el papel del proletariado rural de la periferia ver también el documento del IV Congreso del PRT (PRT, 1968:51 y ss). Muchos intelectuales y agrupaciones de izquierda apoyaban esta u otras tesis similares en el periodo bajo análisis.

disminuir su excesiva dependencia económica general con relación a los centros industriales avanzados” (Urquidí, 1970: 42).

En el marco de estos dos elementos, la gran industria se consideraba como el dispositivo central del sistema productivo de mediados del siglo XX (Ferrer, 1980: 187). Esto era así, por un lado, por su impacto sobre la demanda agregada, su influencia sobre el mercado de trabajo, la capacidad de inducir el sistema de transporte, etc. Asimismo, la gran industria orientaba toda una red de industrias asociadas y ocupaba un papel determinante en el desarrollo tecnológico nacional. Resumiendo, este tipo de emprendimiento determinaba en buena medida el desempeño industrial del país y el grado de despliegue tecnológico: en suma, para esta perspectiva, los elementos claves del desarrollo de la economía nacional.

No es de extrañar, entonces, que la estrategia planteada por los estructuralistas latinoamericanos se dirigiera a establecer grandes empresas productoras de bienes industriales como forma de dotar de dinamismo a la economía.

Las teorías ortodoxas del desarrollo, por su parte, consideraban que cada país tenía una serie de ventajas que debían explotarse, sin intentar llevar adelante emprendimientos “artificiales”, esto es, que no surgían “espontáneamente” de las libres fuerzas del mercado. En los hechos, según los estructuralistas, estas posiciones no hacían más que reforzar una división del trabajo que asignaba a ciertas regiones los emprendimientos más vigorosos (en este caso, la industria), y a otras emprendimientos primarios dirigidos a la exportación, los que no hacían más que reproducir la pobreza.

En este sentido, los análisis que hablaban sobre el deterioro de los términos de intercambio habían creado todo un contra-discurso para oponerse a quienes consideraban que cualquier especialización, mientras pudiera insertarse en el mercado mundial, era equivalente. “En el plan económico ha sido frecuente condicionar la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación; y han sido precisamente las condiciones favorables del comercio exterior las que perdieron empuje después del *boom* de Corea y fueron sustituidas por coyunturas netamente desfavorables, una de cuyas características es el continuo deterioro en los términos de intercambio (Cardoso y Faletto, 1999: 7. Edición original 1967).

Otro eje de discusión estaba relacionado con qué grupos sociales eran los que prevalecían en la sociedad. Así, la preeminencia del sector primario exportador de América Latina generaba “grupos sociales superiores” que tenían la posibilidad de “asimilar rápidamente las formas de consumo de los centros, en detrimento de la acumulación de capital reproductivo, que es lo único que puede resolver nuestros problemas de exclusión social”. De este análisis surge que “el hecho de que grandes masas de la población quedan rezagadas en el fondo del sistema, con bajos ingresos, con muy baja productividad y muchas de ellas desocupadas, (se

debe a que) no se ha acumulado suficiente capital reproductivo que haga crecer el empleo y la productividad de las masas” (Prebisch, 1983: 16).

### c. *La participación del Estado*

Uno de los puntos salientes de la discusión entre la ortodoxia y el estructuralismo latinoamericano tuvo que ver con el rol asignado al Estado y las potencialidades y debilidades del automatismo de mercado para superar el retraso relativo.

La ortodoxia económica sostenía que los mecanismos mercantiles garantizarían la homogeneidad espacial debido a la existencia de rendimientos decrecientes en el factor de producción posible de ser acumulado. De esta forma, la saturación de este factor en una región, implicará su reasignación hacia otra y, a largo plazo, la convergencia en el desarrollo regional (Weaber, 1978: 399).

Ya citamos que, según esta perspectiva, las regiones con diferencias en sus niveles de desarrollo tienen un comportamiento desigual en el tiempo debido al aislamiento en que se encuentran. El subdesarrollo de una o unas regiones frente al desarrollo de otro u otras, cualesquiera sea el origen del proceso, se superaría a través de la apertura de canales de comunicación comerciales, económicos y sociales, los que permitirían que los mecanismos mercantiles hicieran efecto (Rofman, 1974: 76 y 80).

Adicionalmente, la ortodoxia considera que la actuación del Estado llevaba a la larga o a la corta a graves desequilibrios. En primer lugar, porque se supone que los agentes económicos que actúan en el mercado tienen más y mejor información que las autoridades públicas regulatorias. Pero además, estas teorías consideran que sin la autorregulación que significa el mercado, la actuación del Estado terminaba siempre cooptada por grupos de presión *buscadores de rentas* – que obtienen superganancias por políticas públicas ad-hoc y no por su capacidad competitiva – o por burocracias que tienen por norte dos objetivos: garantizar su estabilidad e incrementar el número de empleados públicos.

El estructuralismo latinoamericano tiene una posición muy diferente acerca de la potencialidad del mercado, al que era necesario “combinar con la acción del Estado” (Prebisch, 1983: 18). De esta forma, al Estado le correspondía un rol central en la orientación, promoción y planificación del decurso de la economía, esencial para desatar el proceso de “despegue”<sup>12</sup>; una vez desplegados ciertos elementos y mecanismos virtuosos, se podría redefinir el grado de intervención óptima del sector público.

Jorge Sábato -una de las figuras más destacadas del pensamiento latinoamericano en Ciencia y Tecnología- propuso (1968) un modelo orientador de

---

<sup>12</sup>

Así se nominaba al proceso de transición entre una sociedad subdesarrollada a otra desarrollada.

las estrategias de desarrollo basado en los vínculos entre tres elementos: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-técnica. De esta forma, el modelo fue representado a través de un triángulo de interacciones entre los vértices correspondientes a cada uno de estos elementos. En línea con el pensamiento de la época, este modelo destacaba que el gobierno era quien tenía la mayor capacidad para dar el impulso y movilizar a los restantes actores, ocupando el vértice superior del triángulo. “Enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas; el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico–tecnológica” (Sábato y Botana, 1970: 6).

La promoción por parte del Estado del desarrollo tecnológico, se articulaba con el papel que cumplía en la localización de la gran industria la que, como habíamos visto en el punto anterior, era el elemento cardinal de la estructura económica. En este sentido se consideraba que si la decisión de localización de estos establecimientos estaba condicionada por acciones explícitas del poder administrador - protección arancelaria, créditos, exenciones para importar maquinarias, equipos, materiales y otros elementos propios de cada proyecto (energía, transporte, infraestructura especial, etc.) – la orientación de estas acciones eran claves para fomentar u obstaculizar el desarrollo de subespacios nacionales.

## **2.1. La ley de promoción industrial**

### **2.1.1. Características principales**

El proyecto que elevó el ejecutivo y que fuera aprobado con pocas cambios tenía como objetivo primordial la instalación de industrias en las áreas más rezagadas del país. Para lograr estos fines combinaba mecanismos promocionales con prioridades de acuerdo a la localización.

El mecanismo básico de trabajo era la firma de contratos ad hoc con cada empresa que quisiera acceder a los beneficios. A través de ellos cada firma accedía a “certificados de promoción” descontables del Banco Nacional de Desarrollo, avales de créditos, préstamos a tasa preferencial, exención impositiva, asistencia tecnológica, etc. (Artículos 3º y 21º).

Paralelamente, se establecía una zonificación del país en donde las empresas que se localizaban en las regiones menos desarrolladas recibían preferencia de acceso. Simétricamente, se prohibía la instalación de nuevas actividades industriales en la Capital Federal y se excluía de los beneficios a todas las

empresas localizadas en un radio de 60 kilómetros circundante a ella (Artículos 8º y 9º).

Adicionalmente, la ley preveía que para acceder a los beneficios las empresas debían tener carácter nacional. Para asignar el “carácter de empresa de capital nacional” se consideraba aspectos como “la conducción y orientación económica, financiera, comercial, tecnológica y administrativa.” (Artículo 17º).

El proceso de construcción de un régimen de promoción industrial se inició con un hecho político que, en las provincias de menor desarrollo relativo, tuvo amplia repercusión mediática: la firma del “Acta de Reparación Histórica”, signada por las máximas autoridades nacionales y los gobernadores de las provincias de San Luis, La Rioja y Catamarca, el 25 de Agosto de 1973.

En tal acta la Nación expresa “...su público reconocimiento hacia las Provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis que... contribuyeron... a forjar las voluntades que impulsarían las gestas libertadoras y la organización del país...”, asumiendo el compromiso de “...arbitrar las medidas necesarias para promover (su) crecimiento... como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación”.

El proyecto de ley fue enviado al parlamento por el Poder Ejecutivo Nacional hacia mediados del año 1973. Durante su tratamiento varios parlamentarios señalaron su importancia, y la esperanza de que se convirtiera en uno de los pilares de una nueva organización económica, que permitiera a todas las regiones del país recoger los frutos del desarrollo económico. El Diputado Migliozi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) la consideró “verdaderamente revolucionaria” y la forma de poner en vigencia real la organización federal del país “tanta veces mentada” y nunca puesta en funciones. El Diputado Rizo (del Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca) sostuvo que, “con esta ley las provincias argentinas se asoman a un verdadero despertar, a un porvenir cercano que habrá de ser la causa de su integración a un ser nacional...”. El Diputado Toller (Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe), afirmó que con ella, “se va a hacer realidad el principio federalista, ardientemente deseado por todos los que conformamos la población del interior del país (...) El egoísmo metropolitano... expresado de innumerables (sic) maneras respecto del interior, se terminará de ahora en más”, etc. (DD, 3 de Agosto: 1412, 1424 y 1432).

Si bien hasta ese momento ya se habían estructurado otros regímenes de promoción del desarrollo, los mismos habían sido preponderantemente sectoriales. En general, puede decirse que desde los años '50 se venían desarrollando costosas políticas de subsidio estatal a la producción, las que habían alcanzado magros impactos, generando, en el mejor de los casos, enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco,

1992: 128). No es casual que durante el tratamiento de la ley, el Diputado Migliozi sostuviera que “La orientación... de los regímenes anteriores, especialmente los que tenían como únicos destinatarios a algunas empresas, obedeció a decisiones que fueron tomadas fuera del país... coincidimos con quien dijo en una oportunidad que toda promoción o desarrollo obedecía a una política de dependencia (DD, 3 de Agosto: 1413, subrayado nuestro). 

---

En el mensaje de elevación del proyecto de ley se hacía mención a esta situación al sostener que el nuevo régimen tomaba en cuenta “... la experiencia recogida y los escasos resultados obtenidos de la aplicación de los regímenes promocionales abiertos, hasta ahora en vigencia.” (DD, 3 de Agosto: 1405). En este aspecto, el Diputado electo por la Alianza Popular Revolucionaria Horacio Sueldo (Buenos Aires) expresó que “... a lo largo de la historia argentina, los diferentes regímenes promocionales fueron dictados respondiendo en muchos casos a las necesidades de las zonas afectadas, pero nunca se planificó teniendo como objetivo esencial el desarrollo integral de todo el país. De esta manera, zonas que soportaron serios problemas de desocupación, que políticamente resultaba necesario promocionar, fueron favorecidas por reglamentaciones especiales que contribuían a solucionar problemas de coyuntura, pero en ningún caso ofrecían soluciones estructurales para el país considerado como un todo” (DD, 3 de agosto: 1516).

En ocasión de la reforma tributaria, el Senador Romero (Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Corrientes) comentó que había regímenes impositivos preferenciales “en número superior a cien” lo que implicaba un costo fiscal desmedido para el Estado “... sin cuantificar ni calificar los beneficios ni fijar las prioridades necesarias para que los regímenes de promoción tuvieran resultados (...) En consecuencia, no es por un estatuto general impositivo que debemos realizar promociones, sino por leyes especiales en las cuales el Parlamento determina políticamente... que, dónde y en cuanto debemos promocionar” (DS, 21 de Diciembre: 3029).

Veamos a continuación, qué papel jugaron en el proceso de aprobación de la ley los tres ejes de análisis que subrayamos como centrales en la articulación de Revisionismo Histórico y el Estructuralismo Latinoamericano con las políticas públicas hacia las provincias pobres.

### ***2.1.2. Los ejes de análisis y la discusión de la Ley 20.560 de Promoción Industrial***

#### ***a. Las provincias pobres***

El primer elemento que liga directamente estos conceptos con el proyecto en ciernes se encuentra en el Acta de Reparación Histórica. En este documento se sostiene que las provincias signatarias “contribuyeron a crear las estructuras materiales (...) Que a través de la acción esforzada de sus Hijos en las Guerras de

la Independencia y en la Organización Nacional y en las luchas por la defensa de las autonomías que dieron lugar a la formación de una república federal, estas provincias volcaron todo su potencial humano, marginando los intereses y especulaciones materiales en pro de altos fines políticos destinados a la consolidación de la nacionalidad.” Queda claro que, según este documento, la periferia no entorpeció al desarrollo, ni fue portadora del atraso feudal.

Su adscripción al credo revisionista resulta más clara aún en los siguientes considerandos: “...la organización política federal a partir de la Constitución del año 1853 no fue seguida por el crecimiento armónico de todas las provincias” y continúa con el razonamiento liminar de defensa de las provincias pobres por parte del revisionismo: “...la concentración metropolitana en torno a la Capital Federal por la ejecución de una política agro-importadora, descuidó otras reservas y explotaciones que no eran prioritarias dentro de la concepción del país-granja de los mercados de consumo de las grandes potencias (...) esta política implicó una agresión hacia el interior”.

Para cerrar el texto se compromete a “un compromiso irreversible en carácter de reparación histórica que el poder central debe a estas provincias, que todo lo ofrecieron a través de sus gauchos y caudillos que se volvieron soldados, y de sus sacrificadas mujeres, sin pretender ventajas o compensaciones materiales.”

Ahora bien, en el Acta de Reparación Histórica no sólo se encuentran los postulados del revisionismo, sino también del estructuralismo latinoamericano. Así, se sostiene que el abandono de estas provincias generó “una creciente despoblación y un deterioro de las actividades productivas... sin alentar y promover las dormidas reservas minerales, agropecuarias e industriales”. A partir de este momento, “La Nación asume el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis” a través de ordenar a “Los ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, bancos oficiales, Empresas del Estado y de propiedad del Estado Nacional” que adopten en sus respectivas áreas “los procedimientos y medidas tendientes al otorgamiento de las condiciones más favorables en apoyo de las provincias mencionadas”. No cabe duda que, como veremos con más detalle a continuación, se postulaba dejar de lado los mecanismos mercantiles y que el Estado interviniera directamente en el desarrollo de las áreas más pobres del país.

En el mensaje de elevación de la ley de promoción industrial se observa la misma tónica “... en lo que respecta a la promoción regional, se buscará concentrar las inversiones en... las áreas del interior de nuestro país que presenten problemas de estancamiento y de desocupación...” (DD, 3 de agosto: 1406).

De igual forma, los objetivos que plantea el marco normativo en lo regional, tienen que ver con “Incentivar las inversiones en industrias que den lugar a un máximo

aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en zonas de origen, apoyando el desarrollo de tecnologías aplicadas a ese fin y la integración vertical de la región” (Artículo 2º, inciso f). Ahora bien, lo que podríamos llamar “contraposición de esta promoción de la periferia” se encuentra en el Artículo 8º que, como vimos, directamente “prohíbe la instalación de nuevas actividades industriales en la Capital Federal” y en el Artículo 9º que excluye de “... los beneficios de la presente ley la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas circundantes a la Capital Federal dentro de un radio de sesenta (60) kilómetros.”

El Senador Apolo Cantoni (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de San Juan), miembro informante de la Comisión que tratara el proyecto de promoción industrial elevado por el PEN, marcó el tono general de la sesión al preguntar “¿Quién... puede oponerse a que el Honorable Senado, integrante de este poder, posibilite a través de esta ley que las provincias reciban mas beneficios cuanto mas pobres sean? (DS, 8 de Noviembre: 1973).

El Diputado Antonio Guerrero (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Tucumán), expresó lo que, según las provincias pobres, es la visión del llamado *Colonialismo Interno*: “Cuando hablo de monopolio interior me refiero a esa zona altamente desarrollada de nuestro país hacia la cual convergen los capitales nacionales. El Litoral constituye el monopolio nacional. Las zonas del Litoral, día a día, aplastan a las zonas alejadas del país. Tucumán ha sufrido esa consecuencia, y es por eso que me veo obligado a levantar mi voz en este recinto para decir que el país no es solo el Litoral argentino, que el país esta integrado de Norte a Sur por un extenso territorio y que todos son argentinos, tanto Jujuy como Tierra del Fuego (aplausos) y que todos necesitan el desarrollo industrial para integrarse en una política nacional dirigida al desarrollo del país...” (DD, 3 de Agosto: 1423, 1424).

El Diputado Eusebio Rizo (del Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca), se expresó en términos similares: “La zona desarrollada definida como la región del puerto, por medio de una constante presión ejercida sobre el resto del país ha absorbido el esfuerzo y el trabajo de todas las provincias argentinas, para satisfacer ese apetito de riquezas propio de la zona metropolitana. Esta zona ampliamente desarrollada a raíz de esa política distorsionada, ha quebrado el equilibrio económico y social en el país y esta aprovechando todo el esfuerzo argentino para esa boca grande que es el puerto de Buenos Aires...”. Posteriormente agrega, “Siempre hemos oído hablar de posibles soluciones a este gran problema que afecta a la vida nacional, y de una tendencia federalista que podría en un pie de igualdad a las distintas provincias argentinas, pero durante más de cien años no se han dado soluciones prácticas y efectivas, pues la respuesta de siempre no obedecía a un estudio de las verdaderas causas que provocan esa profunda distorsión...” (DD, 3 de Agosto: 1424).

La alocución del Diputado Julio Miglozzi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) fue similar: “El Estado debe tomar una posición definida, como lo hace en este proyecto, para evitar lo que hasta el momento ha vivido el país, esto es, una congestión periférica alrededor de la capital, con un goce de bienes a su alcance, y una población interior paupérrima por carencia de polos de desarrollo y de fomento industrial” (DD, 3 de Agosto: página 1413, 1415).

El Diputado Roberto Toller (de la Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe) da un tono épico al periodo que se abriría con la aprobación de la ley: “Señor presidente: todos, la capital Federal y el interior, viviremos esta revolución en su justa dimensión. La Argentina, señores diputados, no se inicia y termina en Buenos Aires. La Argentina es todo el territorio; a lo largo y lo ancho hay hombres, mujeres y niños: todos son argentinos y tienen iguales derechos. De la misma manera, las industrias son tan importantes aquí en Buenos Aires como en cualquier lugar del territorio y conforman el capital artesano argentino en sus distintas especialidades (DD, 3 de Agosto: 1432).

Otros parlamentarios al tomar la palabra recordaron a los caudillos, el Senador Angeloz (de la Unión Cívica Radical, de Córdoba) sostuvo: “Los cordobeses aspiramos a perpetuar la memoria de nuestro gran caudillo Juan Bautista Bustos, pero también aspiramos a no repetir más con él aquella sentencia que pareciera que el tiempo se ha encargado de justificar, cuando en una carta dirigida al gobernador de Santiago del Estero le decía: ‘Usted sabe muy bien el desprecio con que la logia reinante en Buenos Aires siempre ha mirado a las provincias’”. También utilizó la metáfora histórica al referirse a la situación de las provincias de la periferia: “Cuando leí las cifras y comparé lo que recibe Catamarca en gastos de capital (...) confieso que reviví los sueños y motivaciones de lucha de Pancho Ramírez, del Chacho Peñaloza, de Facundo Quiroga, de Ibarra, de Felipe Varela y de Juan Bautista Bustos, cuyas glorias y heridas abrieron una picada. Y es tanto el clamor federalista, que tal vez la mejor justificación de nuestro mandato sea emularlos con el pensamiento y el corazón, para que las leyes que surjan de este congreso sean, como los sables de cada uno de ellos, filosas para cortar la desigualdad” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1629, 1630).

*b. Proyecto de desarrollo: La dependencia, el papel de la industria, la ciencia y la tecnología*

La ley de promoción industrial partía de considerar a la industria y la tecnología como variables estratégicas del desarrollo. Tal elemento se hacía notorio en el Mensaje de elevación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo, en donde se sostenía que “... las distintas ramas que forman la actividad manufacturera” eran promocionadas por “la importancia que las mismas tienen para el bienestar y el progreso material y espiritual de la comunidad y para el logro de los objetivos del gobierno nacional...”. En este sentido, se estimaba que la industria tendría una

influencia determinante “en lo que respecta a la elevación del nivel de vida de la población... y en la necesidad de asegurar la independencia económica de nuestro país, a través del aumento del poder de decisión nacional en el sector industrial” (DD, 3 de agosto: 1405, 1406).

Dentro de los objetivos generales de la ley sobresalen, en términos del presente trabajo, aquél dirigido a fomentar “...la independencia científica, tecnológica y económica del país”. Paralelamente, en los objetivos regionales, se planteaba, “Contribuir a alcanzar niveles crecientes de ocupación de mano de obra industrial, especialmente en las áreas de menor desarrollo económico relativo, a fin de evitar las migraciones internas”.

La discusión en el recinto de Diputados y Senadores confirmó esta visión estratégica acerca del rol de la industria. El Senador Nápoli (Unión Cívica Radical de la Provincia de Río Negro) sostuvo que “Promocionar la industria... significa, ir construyendo, sobre todo en el interior, un país nuevo en sus manifestaciones vitales y en términos de vida de relación humana” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1613, 1622). En el mismo sentido, el Senador Cantoni (Frente Justicialista de Liberación - San Juan) sostuvo que, “la inmediata descentralización industrial” será un “instrumento apto para la incorporación efectiva de todos los sectores del país a una economía de abundancia” (DS, 8 de Noviembre: 1982). En términos similares se expresó el Senador Jorge Luis Lorenzo (Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz), “... promover la industria... es principalmente cambiar un sistema para conseguir un todo armónico, y para ello se debe calar hondo en cuanto a las causas que a través del tiempo han creado un país pobre y un país rico (DS, 8 de Noviembre: 1982).

El Senador Angeloz por su parte, (Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba), estableció una especial articulación entre la situación de la industria y el avance tecnológico “... la industrialización en los países nuevos... (es) el medio principal de que disponen esos países para ir captando una parte del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas”. Y, siguiendo un discurso claramente dependentista agregó: “Casi todos los países importan tecnología, pero los que tienen un gran desarrollo tecnológico exportan más de lo que importan. La transferencia de tecnología se realiza ya sea a través de filiales de empresas mixtas o de licencias de fabricación, que traen como efectos el impedimento para la exportación de bienes fabricados bajo licencia, compra de materiales o componentes que podrían fabricarse en el país, licitación de máquinas y equipos, impedimento para fabricar productos similares a precios competitivos e imposición de asesoramiento técnico. El resultado final es que las empresas vendedoras de tecnología terminan controlando a las empresas locales” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1625, 1629).

Por último, cabe señalar que el tema de la nacionalización de la industria no estuvo ausente en el debate. El Diputado Freschi (Unión Cívica Radical de la

Provincia de Chaco<sup>13</sup>), consideró que a través de esta ley se lograría el "... afianzamiento y robustecimiento del despegue de la mediana industria argentina, con el propósito y el deseo de que la pequeña industria se convierta en mediana y, con el devenir del tiempo, la industria mediana sea la gran industria nacional que se desenvuelva con sabor a azul y blanco..." (DD, 3 de Agosto: 1430).

### c. La participación del Estado

La estructura de la ley presentada por el PEN muestra una clara toma de posición en el debate relacionado con el papel del Estado en el desarrollo económico. Así, en el primer párrafo del mensaje de elevación del proyecto de Ley al Parlamento Nacional, se establecía que "... la promoción implica una deliberada acción del Estado para adecuar los sectores y regiones promovidos a las metas fijadas por los objetivos del desarrollo económico y social..." (DD, 3 de Agosto: 1404).

Asimismo, en los artículos de la ley el Estado se constituye en un actor central, tanto para seleccionar las fábricas y/o sectores a promocionar, como para asignar beneficios (aportes directos, exenciones impositivas, asistencia tecnológica, etc.), como para determinar que emprendimientos no serían seleccionados o estarían directamente prohibidos (Artículos 3° y 8°).

Estos mismos posicionamientos y ejes de discusión toman cuerpo tanto en el recinto de Diputados como en el de Senadores.

El Senador Apolo Cantoni (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de San Juan) sostendrá que: "Una Ley de promoción industrial como la que ha tenido a estudio este Honorable Senado, debe convertirse en el instrumento idóneo que debe ser bien utilizado por la autoridad de aplicación, para promover efectivamente las zonas estancadas, deprimidas, en definitiva, las zonas pobres del interior de nuestro país. Revertir el proceso de concentración económica, llevar al interior la radicación de industrias que utilicen la producción de la región como materia prima..." Y más adelante agrega, -"Es una realidad innegable que el empresario instala su industria en las zonas que le brindan mayores posibilidades. Por qué, entonces, no vamos a promover el interior" (DS, 8 de Noviembre: 1979).

El Senador Antonio Nápoli, (de la Unión Cívica Radical de Río Negro), por su parte, considera que "Se hace indispensable empeñar la acción directa del Estado en su verdadero papel de promotor del desarrollo industrial (...) Se torna preciso que también el Estado se decida a ser el iniciador, creador, y promotor del esfuerzo productivo en ciertas regiones del país donde, no ya por falta de

---

<sup>13</sup> Hay información contradictoria acerca de la provincia en la que fue electo este diputado. En el listado del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados figura como electo en la Provincia de La Rioja, mientras que en la base de datos de parlamentarios de la misma Cámara, figura como electo en la Provincia de Chaco.

capitales, sino por carencia de interés de los inversores privados, por muy distintos motivos, no se ven tentados a colocar su capital y a realizar esfuerzos de pioneros en el desarrollo de ciertas zonas” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1613, 1622).

El Diputado Julio Migliozi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) sostuvo “Se creó la falacia de la inferencia nefasta del Estado en la actividad industrial, de la falta de capitales para la aplicación al desarrollo del país, cuando no hubo otra verdad que los medios de promoción del país eran aplicados a las empresas de capital extranjero...” (DD, 3 de Agosto: 1413 / 15).

En una línea similar se expresó el Diputado Mario Amaya (de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Chubut) “...no puede haber una real promoción industrial si el Estado no actúa participando directamente en esa promoción, y este debe ser uno de los presupuestos en que fundamentemos nuestro análisis del problema de la producción industrial...” (DD, 3 de Agosto: 1422).

Inclusive, un informe en disidencia de los Diputados Guillermo Carlos Fernández Gil (de la Alianza Popular Federalista de Córdoba) y Ángel Moral (Alianza Popular Federalista de Santa Fe), critica a la ley por ser moderada en este punto: “... la experiencia internacional señala claramente la imposibilidad de que en las regiones algún estímulo o subsidio razonable logre que la iniciativa privada realice las inversiones adecuadas; y antes de que los subsidios tengan que ser tan altos que prácticamente sea el Estado el que corra los riesgos y la empresa privada la que se lleve los beneficios, es más racional la intervención directa del Estado” (DD, 24/25 de octubre, informe en disidencia: página 3051).

## **2.2. La Coparticipación Federal de Impuestos**

### **2.2.1. Características generales**

El Federalismo Fiscal argentino, más allá de su función específica de coordinar los recursos de los diferentes niveles de Estado, es un elemento cardinal de la gobernabilidad del sistema político nacional. Específicamente, la coparticipación coadyuva a la generación de un delicado equilibrio interregional, teniendo como base de sustentación una resignación regional de recursos, que va desde las provincias centrales hacia las periféricas.

La Coparticipación Federal de Impuestos es un sistema por el cual bases tributarias que son compartidas entre las Provincias y la Nación son gestionadas por esta última, quien se encarga, además, de distribuir entre las 24 jurisdicciones y ella misma los recursos así obtenidos. El objetivo *técnico* – permítasenos la palabra – de la coparticipación es el de resolver asimetrías en el nivel de centralización de la gestión de los recursos y de la ejecución del gasto; es que mientras más del 70% de los ingresos tributarios son gestionados por la Nación, su gasto es del orden del 45% del total de erogaciones públicas. Simétricamente,

las provincias recaudan aproximadamente el 20% del total de recursos y realizan erogaciones por montos similares a los que ejecuta la Nación. Para cerrar este desequilibrio el federalismo fiscal argentino ha echado mano a una pluralidad de mecanismos e institutos: no cabe duda que el más importante de todos ellos es el de la Coparticipación Federal de Impuestos<sup>14</sup>.

Entre fines de 1934 y principios de 1935, en el marco de la crisis mundial del año '30, se promulgaron las primeras leyes que coparticiparon impuestos entre la Nación y las Provincias. Desde estas leyes hasta el año 1973 se sucedieron varios sistemas paralelos dirigidos, cada uno de ellos, a regular impuestos internos, a los réditos, a las ventas, etc. Desde mediados de los '60 se fue preparando una nueva ley que unificaría todos los sistemas vigentes. Finalmente, el nuevo sistema - calificado en la época como uno de los instrumentos más completos e integralmente consensuados- fue promulgado en los últimos días del gobierno de facto del General Lanusse<sup>15</sup>.

La ley N° 20.221 presenta toda una serie de elementos de interés para el tema que nos ocupa. Ya en el mensaje de elevación, se menciona como uno de sus objetivos el de "Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes". En este mismo mensaje también se justificó un trato preferencial hacia las provincias de baja densidad demográfica, en virtud de los mayores costos que esa condición implica en la prestación de los servicios públicos.

En lo que hace al articulado de la ley, se destacan, en este aspecto, dos elementos concretos:

a) la asignación del 48,5% del total de lo recaudado al conjunto de provincias -la *llamada distribución primaria*-, lo que implicó un importante incremento ya que los regímenes vigentes hasta entonces asignaban entre el 17% y el 35% (leyes 12.453, 12.956 y 14.788).

b) Una distribución entre provincias – *la llamada distribución secundaria* – que tomaba en cuenta dos aspectos: la brecha de desarrollo (25% de lo recaudado) y la baja densidad poblacional (10% de lo recaudado).

---

<sup>14</sup> Las proporciones de ingresos y egresos corresponden a la década del '90. Existen infinidad de trabajos que han analizado el federalismo fiscal de la República Argentina. Para quienes quieran abundar en el tema, remitimos a un texto realizado en el marco del Observatorio de Políticas Públicas (2005), que está en Internet y contiene abundante bibliografía.

<sup>15</sup> El gobierno entrante (el presidente electo Cámpora, su ya nombrado Ministro de Economía Gelbard) dio el visto bueno a la promulgación de facto de la ley. No quería iniciar su mandato con un tema tan complejo en la agenda legislativa. Veremos que el parlamento trabajará sobre su articulado en ocasión de actualizar sus contenidos.

La ley preveía una vigencia de diez años, caducando en 1983. La lógica de este plazo estaba relacionada con la previsión de que para 1983 ya estarían disponibles los datos del Censo Nacional de 1980, a partir de los cuales, considerando los cambios ocurridos, se podrían adecuar los coeficientes de distribución primaria y secundaria.

### **2.2.2. La ley 20.221 y la discusión de su actualización (Ley 20.633)**

El flamante gobierno constitucional desarrolló una profunda reforma impositiva que hizo necesario acondicionar, a la nueva realidad, el sistema de coparticipación federal previsto en la ley 20.221. Esta fue una oportunidad para que los partidos políticos expresaran su opinión acerca del sistema de coparticipación vigente, un verdadero test para este instrumento jurídico.

El debate de lo que sería la ley 20.633 se realizó en conjunto con el paquete de leyes que reformaban el sistema impositivo. En el caso de la Cámara de Diputados, en la sesión del 4 y 5 de Diciembre fue tratado el paquete y durante la sesión del 12 de Diciembre, específicamente la reforma de la Coparticipación Federal. En el caso de la Cámara de Senadores sólo se trató el paquete de leyes en forma conjunta el día 21 de diciembre de 1973.

Veamos a continuación, qué papel jugaron en el proceso de aprobación de la ley los tres ejes de análisis que ya utilizáramos para analizar la ley de promoción industrial:

- a. Las provincias pobres en la historia y en la política regional*
- b. Las claves para superar la pobreza relativa*
- c. Dentro de estas claves, qué papel que le cabe al Estado.*

#### a. Las provincias pobres

El tema del diferente desarrollo relativo y la pobreza de las provincias, ocupó un lugar muy importante en el debate de la Ley de Coparticipación Federal. Las alusiones al mencionado *colonialismo interno* con Buenos Aires como metrópoli, estuvo presente en varios discursos. El Diputado Gualco (Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) miembro informante del proyecto de ley de reforma en la Cámara de Diputados, lo expuso con meridiana claridad: “De este modo las provincias podrán contar con importantes fondos que, junto con los beneficios derivados de otras leyes que estamos sancionando, permitirán que así como habremos de romper la dependencia de la Nación frente al extranjero, también las provincias alcancen su propia liberación rompiendo su dependencia respecto a Buenos Aires” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4902).

En un tono similar se expresaron otros diputados como, por ejemplo, Ricardo Balestra (Pacto Autonomista - Liberal, de la Provincia de Corrientes) quien consideró que la Ley debía ser un instrumento para “corregir una flagrante injusticia por la distorsión a favor de una macrocefalia absurda de la Argentina a través de los centros metropolitanos...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4907). Asimismo, el Diputado Trócoli (Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires) manifestó: “Necesitábamos estructurar un crecimiento intensivo de la economía, pero sobre la base del cumplimiento integral de los presupuestos de la justicia social (...) terminar con ese absurdo desarrollo regional según el cual hay en el país un área privilegiada, como es el área Metropolitana, con buena dotación de capitales y servicios de infraestructura capaces de imprimirle un acelerado desarrollo, mientras que el resto del país, comenzando por el desierto patagónico, muestra un crecimiento que apenas permite subsistir o vegetar a la industria y al comercio (DD, 4 y 5 de diciembre: 4517).

A propósito de esta situación, resulta interesante analizar la intervención del Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca). Aunque en parte su discurso está alineado con el de los legisladores citados anteriormente, por ejemplo cuando expresa: “...si los representantes de las provincias no exigen aquello que realmente les corresponde a sus respectivos Estados locales siempre habremos de tener una política centralizadora y agobiante para el interior del país” (DD, 12 de diciembre: página 4911); también se advierte una postura conciliadora respecto de dicotomía Buenos Aires (rica) - Interior (pobre). De hecho, en su alocución sostiene que, “No se trata ya de una provincia de Buenos Aires que aparece como federalista, pero que mira a Europa, vale decir que en el fondo tiene un sentimiento unitario; se trata de una provincia de Buenos Aires que se une a las demás hermanas argentinas y en un esfuerzo común produce el desarrollo nacional”. Y posteriormente agrega, “Y cuando nos referimos a Buenos Aires no estamos achacando responsabilidad alguna a esta provincia, sino a un sistema que centralizó todo en ella y que no miró al interior (...) este sistema no conversó con el interior no conversó con su patria sino que lo hizo con los de afuera a través de un puerto que estaba manejado por los intereses internacionales, especialmente europeos” (DD, 12 de diciembre: 4912).

Otros legisladores asimilaban el centralismo a los poderes nacionales. Por ejemplo, el Diputado Culasso Mattei (Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe) sostuvo que: “... la voracidad fiscal del Estado ha absorbido los recursos del interior argentino, sometiendo a las provincias a la condición de mendicantes del poder central para poder mantener su estructura administrativa y poder cumplir, medianamente, con los servicios asistenciales para la sociedad (DS, 21 de Diciembre: 3058).

Como ya lo señalamos al analizar los discursos de los legisladores en el caso de la Ley de Promoción industrial, es sorprendente advertir que los diputados bonaerenses se expresaron en un sentido parecido a los del interior. Ya vimos que

el miembro informante de la Cámara era un Diputado electo en el distrito Buenos Aires, y citamos al igualmente bonaerense diputado Tróccoli. Caso parecido ocurrió con Mariano Lorences (Alianza Popular Revolucionaria, Buenos Aires) quien afirmó: “Pertenezco a la provincia de Buenos Aires y creo, como todos los señores diputados que integran este cuerpo, que somos conscientes de la deformación estructural del país, pero expreso que si es necesario –y me sumo a la preocupación de los señores diputados de otras provincias- dictar las normas legales que modifiquen esa situación, también debo decir que ella no es el producto de leyes deficientes o no de coparticipación fiscal, sino que obedece como causa a un proyecto único sabiamente elaborado, por supuesto que no en concordancia con los intereses del país, por una política liberal que modificó su economía y su caudal demográfico y determinó todas las alteraciones de tipo económico y estructurales que puedan concebirse en función de lo que nosotros apreciamos como una mentalidad agro-importadora que no se corresponde con la mejor defensa de los intereses del país...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4909).

En esta misma línea, el Senador Pugliese (Unión Cívica Radical Provincia de Buenos Aires) se refirió a los “grupo de intereses” que están “... radicados en las veinte manzanas del Puerto de Buenos Aires, que todos los señores senadores señalan cada vez que sus provincias sufren por esta centralización porteña” (DS, 21 de Diciembre: 3063).

Según el Diputado Balestra, (Pacto Autonomista - Liberal, de la Provincia de Corrientes) esta asimetría en el poder amenaza las instituciones del Federalismo Argentino. Y da como ejemplo la forma en que se eligen los representantes de la Comisión General de Impuestos afirmando que “... es un organismo que interpreta, ejecuta y arbitra, y que no es justo que este integrado por representantes de las provincias en cuanto estas superen el diez por ciento de la población del conjunto de las provincias. No debe haber para integrar esta comisión federal –que es la interprete en materia financiera del sentir de la República- ningún grado de preferencias y en ella deben participar todas las provincias desde luego que en forma rotativa, para que todas las regiones de la República y todos los habitantes- que tienen el mismo derecho a la dignidad humana, al bienestar social y al desarrollo- se encuentren equiparados en el plano de las decisiones a través de una participación periódica e igualitaria” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4907).

Ahora bien, en el debate no sólo se habló del *colonialismo* de Buenos Aires, también se describió la situación de las regiones menos favorecidas, y se planteó la necesidad de que estas provincias tuvieran un trato crecientemente privilegiado en el nuevo régimen de Coparticipación Federal.

El Senador Perette (Unión Cívica Radical de la Provincia de Entre Ríos) sostuvo que: “El radicalismo postula y reclama una coparticipación automática... {que} se distribuya en relación inversa al grado de desarrollo. Si bien el proyecto no

satisface totalmente los postulados de nuestra plataforma, quedó establecido en el debate de Diputados que esa coparticipación será creciente y se adoptó el principio de la distribución inversa al grado de desarrollo, es decir, que a menos desarrollo más coparticipación (...) Esto hace aconsejable el apoyo a la iniciativa a condición de que evolucione aún más en el futuro (DS, 21 de Diciembre: 3070).

Algo parecido expresó su correligionario, el Senador León (Unión Cívica Radical de la Provincia del Chaco), quien sostuvo que "...se ha dado comienzo a algo que pretende ser más justo (...) "Todo ello, para dar lugar, en última instancia a una mejor distribución a favor de las zonas menos dotadas (DS, 21 de Diciembre: 3046). Del mismo modo, el diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca) sostuvo que, "...cuando tengamos más población tendremos mayor producción y consecuentemente, un mayor consumo, con lo cual las futuras leyes de coparticipación federal han de tener otro sentido. Se le otorgará entonces, a Catamarca, La Rioja, San Luis el porcentaje que les corresponde. En la actualidad estas provincias exigen un mayor porcentaje en la coparticipación para lograr el desarrollo que necesitan" (DD, 12 de diciembre de 1973: 4912).

*b. Proyecto de desarrollo: La dependencia, el papel de la industria, la ciencia y la tecnología*

Este punto tuvo una baja incidencia en el debate. Si bien es cierto que el tema del desarrollo no tiene relación directa con el tema tributario, si se piensan en transferencias extraordinarias para las jurisdicciones pobres, parece lógico pensar que tal principio se articule con políticas tendientes a superar las condiciones de retraso relativo.

Entiéndase bien; se trató el tema del desarrollo, pero tal discusión se centró en la la relación que tal problemática se inscribía dentro de la reforma tributaria. En este marco, las apreciaciones sobre el lugar de las provincias pobres en el desarrollo fueron bastante escuetas. El Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño, Catamarca) se refirió a los programas de desarrollo regional haciendo las siguientes consideraciones: "En estos planes de gobierno, donde claramente se contempla la situación de estas provincias mal llamadas pobres, porque no están más que empobrecidas por la mala aplicación de una política económica, se deben dar normas para que a través del tiempo y paulatinamente se pueda asegurar el desarrollo, la verdadera capacidad y poder de decisión que deben tener dentro del concierto nacional. Esa es la única solución que corresponde aplicar en estos momentos" (DD, 12 de diciembre de 1973: 4911).

Más lateralmente, el Diputado Balestra (Pacto Autonomista Liberal de Corrientes) señaló, "...el contexto aislado de los artículos de las leyes no tiene la entidad suficiente que asumiría en un planeamiento general de desarrollo" y, en este sentido, propuso relacionar el proyecto de reformas impositivas con el paquete de

leyes económicas, especialmente las vinculadas con los regímenes de promoción industrial, de promoción regional y los beneficios acordados a la pequeña y mediana empresa (DD, 4 y 5 de diciembre de 1973: 4540, 4542).

Los únicos momentos en que la Coparticipación Federal se relacionó con la temática del desarrollo fue cuando se trató la reformulación del *Fondo de Desarrollo Regional*, el que tenía por objetivo de financiar "... inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país..." (Artículo 16° de la ley 20.221). Este instituto era continuador del régimen del *Fondo de Integración Territorial*, previsto en leyes anteriores.

Ahora bien, tal como sostuvo el Diputado Ricardo Balestra: "Este Fondo de Integración Territorial se desvirtuó en sus fines en la práctica, en razón de deficientes administraciones financieras y en general del déficit de las empresas estatales, por lo que el mecanismo debió utilizarse para enjugar los déficits de los presupuestos provinciales que manifestaban con agudeza un proceso distorsivo del crecimiento". Luego agregó, (...) el porcentaje que asignó el decreto ley 20.221, que era del 3 por ciento del total de lo recaudado, nos parece exiguo (...) por ese motivo, en nuestro proyecto de modificaciones al régimen de coparticipación impositiva, hemos elevado este porcentaje al 6 por ciento (...) ese incremento del 3 por ciento para las finanzas provinciales significa una ayuda de gran importancia para el cometido al que precisamente se destina el fondo de integración territorial, (...) lo cual ha de permitir la realización plena de las posibilidades industriales del interior, modo natural de la salida y el despegue de las economías provinciales en función de su permanente superación" (DD, 12 de Diciembre de 1973: 4905).

### c. La participación del Estado

Como en el caso anterior, buena parte de la discusión fue contaminada por la reforma tributaria y, en este caso, por lo que se pensaba significaría un significativo asenso de la participación del Estado en la economía. Esto terminó generando un áspero debate sobre el papel que debía cumplir el sector público, entre los parlamentarios que defendían esta ampliación de las tareas y facultades del Estado y aquellos que, desde una posición más cercana a lo que aquí definimos como ortodoxia, se oponían a tal instancia.

El discurso del Diputado Lorences (Alianza Popular Revolucionaria –Partido Intransigente- de la Provincia de Buenos Aires) expresó claramente el pensamiento de quienes estaban a favor de una mayor participación por parte del Estado: "el atraso y la deformación estructural que padece el país desde hace mucho tiempo no podrá superarse si no se dota al Estado de los recursos necesarios para hacerlo (...) también debo decir que ella no es el producto de leyes deficientes o no de coparticipación fiscal, sino que obedece como causa a

un proyecto único sabiamente elaborado, por supuesto que no en concordancia con los intereses del país, por una política liberal que modificó su economía y su caudal demográfico y determinó todas aquellas alteraciones de tipo económico y estructurales que puedan concebirse...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4909).

El Diputado Arana (Alianza Popular Revolucionaria de la Provincia de Buenos Aires) siguiendo casi textualmente un trabajo de Aldo Ferrer (citado *en el capítulo I*) planteó situaciones en donde, a su entender, era irremplazable la intervención del Estado: “Es evidente que para poder cumplir en nuestro país con todo este proceso de desarrollo industrial resulta elemental que se pueda enfrentar el desarrollo y sostenimiento de aquellas industrias de base que tienen que actuar como industrias de punta en toda la estructura industrial nacional. Son industrias que tendrán que absorber la más alta tecnología ofrecida en este momento en el mundo y son de una envergadura tal y de una naturaleza tan compleja que no pueden estar al alcance de las disponibilidades financieras que el sector privado puede tener en este momento en el país” (DD, 4 y 5 de diciembre de 1973: 4909).

Se enfrentaba a esta visión la de diputados que, como Francisco Falabella (Confederación Popular Federalista de la Provincia de Buenos Aires<sup>16</sup>), consideraban negativa la expansión del Estado: “Pareciera que sus autores {de la ley} alentaran la ilusión de que tomando el ahorro humano y dándoselo al Estado se puede mantener en los sectores público o privado un ritmo de acción que en tanto es eficaz al Estado permite el desarrollo normal de la tarea de producción. Pero ese Estado, cuyas industrias dan pérdida y cuya maquinaria agota y fatiga, va poco a poco enfrentándose al ciudadano supuestamente protegido... comete el error de invadir y absorber las zonas creadoras...”. Luego agregó, “Parecería que el gobierno se cree con capacidad como para orientar el ahorro privado (...) Se hará andar toda la máquina como hasta el presente han andado las empresas del Estado: por metimiento y por soberbia se moverá velozmente al Estado hacia atrás” (DD, 4 y 5 de Diciembre: 4547, 4550).

Esta puja dejó en un lugar olvidado el papel del Estado en el desarrollo regional en general y en las provincias pobres en particular. La única mención que se hizo al respecto fue realizada por el Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño, Catamarca) quien sostuvo: “El Estado debe ser quien, por medio de su fuerte tesoro, que esta constituido por el esfuerzo de todo el país, realice una política que llegue a las distintas provincias argentinas. De modo de que si continua así, ha de cumplirse el acta de liberación nacional que se firmo en Catamarca, en virtud de la cual el Estado Nacional se compromete a provocar el verdadero desarrollo del interior del país que, si estuvo atrasado, no fue por la responsabilidad de este

---

<sup>16</sup> Hay información contradictoria acerca de la provincia en la que fue electo este diputado. En el listado del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados figura como electo en la Provincia de Tucumán, mientras que en la base de datos de parlamentarios figura como electo en la Provincia de Buenos Aires.

gobierno sino que se trata de una herida que hemos padecido todos durante más de 100 años...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4913).

En resumen, en el tratamiento de la ley de Coparticipación, la cuestión de la reasignación territorial de los ingresos y gastos del sector público se quedó con la parte principal del debate. El papel del Estado y las estrategias de desarrollo a fin de superar la situación de atraso relativo de las “provincias pobres”, por su parte, tuvieron un tratamiento más circunstancial.

### 2.3. Pasando en limpio los datos

En resumen, puede hacerse la siguiente extrapolación esquemática de los temas tratados en cuanto a su posicionamiento en la ortodoxia y en las dos escuelas bajo análisis:

	<b>Ortodoxia</b>	<b>Estructuralismo/Revisionismo</b>
Provincias pobres	Fruto de su aislamiento, son auxiliadas por las provincias modernas (que históricamente le llevaron la libertad y el progreso).	Fruto de su derrota militar, viven una situación de <i>colonialismo interno</i> , explotadas por las provincias centrales. La industria como elemento
Proyecto de Aprovechar ventajas desarrollo en las naturales. No importa el tipo provincias pobres de emprendimiento		clave del proceso productivo y del desarrollo de las áreas más rezagadas. El Estado debe promover la
Papel del Estado en las provincias pobres	El sector público debe dedicarse a construir obra pública y a garantizar la vigencia de mecanismos mercantiles.	inversión productiva, sobre todo de la gran industria. En el caso que fuera necesario, debe ser él mismo el productor directo.

A continuación, se detalla el posicionamiento que tuvieron los parlamentarios que tomaron la palabra en ocasión del debate de las leyes 20.560 y 20.633<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> Se considera únicamente quienes tomaron la palabra para tomar posición de fondo sobre los respectivos proyectos. No se toma en cuenta quienes hicieron preguntas o pidieron interrupciones a quienes tenían el uso de la palabra.



**Cuadro descriptivo (Continuación)  
Posiciones de Parlamentarios en debate Ley 20560 y 20.633**

Senadores 21 de Diciembre de 1973				
Romero (2)	FREJULI	Corrientes	NN	N
León	UCR	Chaco	ERN	N
Frúgoli	APRe	Mendoza	ON	N
Culasso Mattei	APF	Santa Fe	ERN	N
Pugliese	UCR	Bs.-As.	ERN	N
Perette	UCR	Entre Ríos	ERN	N
Elías	MPS	Salta	NN	N

**Referencias Posición legisladores:**

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición / No sentó posición frente al tema

**Referencias Partidos Políticos:**

APF: Alianza Popular Federalista

APFe: Acción Popular Federalista

APR: Alianza Popular Revolucionaria

APRe: Alianza Popular Renovadora

CPF: Confederación Popular Federalista

FREJULI: Frente Justicialista de Liberación

MPC: Movimiento Popular Catamarqueño

MPS: Movimiento Popular Salteño

PAL: Pacto Autonomista Liberal

UCR: Unión Cívica Radical

Nota: (1) Como se dijo, el debate sobre de la ley 20.633 se realizó en conjunto con paquete de leyes que reformaban el sistema impositivo.

(2) Miembros informantes.

Como puede observarse en el cuadro resumen, la presencia de las escuelas revisionista y estructuralista en la aprobación de la ley de promoción industrial resulta indudable. El discurso y el posicionamiento de los parlamentarios refleja, además, el peso de los postulados de ambas escuelas en el diseño de las políticas pública y en la justificación de la aprobación de las ley.

**Cuadro Resumen Ley 20.560**

	ER	O	N
Provincias pobres	8 (ocho)	0 (cero)	6 (seis)
Papel del Estado en provincias pobres	8 (ocho)	0 (cero)	6 (seis)
Proyecto de desarrollo para provincias pobres	10 (diez)	0 (cero)	4 (cuatro)

**Referencias Posición legisladores:**

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición / No sentó posición frente al tema

En el caso de la ley de coparticipación federal el tratamiento de temas relacionados con la reforma tributaria desdibuja los resultados.

**Cuadro Resumen Ley 20.633**

	<b>ER</b>	<b>O</b>	<b>N</b>
Provincias pobres	12 (doce)	1 (uno)	10 (diez)
Papel del Estado en provincias pobres	4 (cuatro)	0 (cero)	20 (veinte)
Proyecto de desarrollo para provincias pobres	3 (tres)	0 (cero)	21 (veintiuno)

**Referencias Posición legisladores:**

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición / No sentó posición frente al tema

## CONCLUSIONES

La crisis del '30 puso en entredicho todo un esquema conceptual alrededor del cual se habían desarrollado los procesos de dominación desde la llamada "Organización Nacional" (segunda mitad del siglo XIX).

Por esta brecha surgieron voces disonantes que, con el correr del tiempo, fueron haciendo una crítica cada vez más compleja y penetrante acerca del funcionamiento del sistema político y económico, de sus antecedentes históricos y de las alternativas posibles de acción. Dentro de estas voces, se fueron sintetizando contenidos que terminarían por conformar dos escuelas llamadas a tener fuerte influencia política y social: el Revisionismo histórico y el Estructuralismo Latinoamericano

El primer peronismo (años 1945 a 1955) tomó elementos de ambas pero, por diferentes factores que no vienen al caso tratar aquí, durante su gobierno no se profundizaron estos desarrollos conceptuales.

A partir de la cadena de dictaduras militares y de gobiernos civiles que no lograban estabilizarse en el poder, estas ideas –casi siempre como armas de resistencia a gobiernos usurpadores- comenzaron a tener una vigencia cada vez mayor. Con la retirada de la enésima dictadura militar en 1973, el gobierno del Dr. Cámpora - amparado por la llamada "Tendencia" - fue decisivo para que estas perspectivas de análisis se convirtieran en la principal usina generadora de políticas de la época.

Como vimos durante el trabajo, si bien con diferencias de tono y grado, casi todo el arco político había tomado como propias estas ideas: los dos partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista en el Frente Justicialista de Liberación), la izquierda (en el Partido Justicialista y en la Alianza Popular Revolucionaria que articulaba al Partido Intransigente, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista) y hasta buena parte de la derecha, que en buena parte había incorporado un lenguaje populista (en el propio Partido Justicialista y en la reunión de partidos llamada Alianza Popular Federalista).

Dentro de los contenidos centrales del Revisionismo histórico y del Estructuralismo Latinoamericano, se encontraba la construcción de un nuevo lugar para las provincias pobres. No sólo revalorizaban su espacio en la agenda política, sino también comenzaban a dejar un lugar mendicante para convertirse en protagonistas del cambio que se auguraba. Según el nuevo discurso, la potencialidad de sus recursos naturales, el carácter auténticamente nacional de su población y su débil articulación con el mercado mundial, las convertían en actores liminares de los procesos de liberación nacional que, se pensaba, estaban despertando. El Estado, catalizador de las fuerzas que habían estado dormidas

por centurias, sería uno de los agentes cardinales en la tarea de revolucionar la economía, la sociedad, la política.

En línea con este escenario, se desarrollaron diferentes instrumentos de política pública que tenían el objetivo de comenzar a cambiar el lugar de las provincias pobres: la ley de Promoción industrial y la de Coparticipación Federal de Impuestos.

En lo que hace al primer instrumento, se generaban mecanismos concretos para inducir la instalación y expansión del parque industrial en el área periférica. En especial, se buscaba lograr la instalación de grandes establecimientos fabriles, elementos que eran considerados el elemento disparador del desarrollo regional.

La nueva coparticipación federal, por su parte, cuantificaba la brecha de desarrollo y sobregiraba fondos en proporción al deterioro relativo, bajo la lógica de garantizar financiamiento suficiente para todos los Estados provinciales, independientemente de la riqueza de la región. Pero en este caso, los argumentos en pos de un nuevo lugar para la periferia aparecieron con menos potencia, más mezclados con el histórico discurso mendicante de las provincias pobres.

Más allá de consideraciones particulares, en el proceso de aprobación de ambas leyes, diferentes legisladores se encargaron de hacer notar la importancia de las áreas más pobres del país, como asimismo, de augurar una nueva era para ellas. Luego la historia siguió un curso muy diferente al esperado, los proyectos de liberación quedaron archivados y sobrevino otra dictadura militar, mucho peor que las anteriores. Tanto para la dictadura, como para los gobiernos que se sucedieron con el retorno de la democracia, la superación de las enormes brechas entre regiones no tuvo lugar en su agenda política.

En cuanto a los instrumentos descritos, a partir de 1976, y ya bajo la lógica de la crisis, la promoción industrial fue transformada en un instrumento de reconversión capitalista y de relocalización fabril en áreas alejadas de las ciudades de mayor turbulencia política. La ley 20.560 fue íntegramente reformulada por la ley 21.608 en 1977, que desnaturaliza casi todos sus objetivos. En la actualidad, la mayoría de los analistas son muy críticos de los resultados de la promoción industrial diseñada por el gobierno militar.

Como estaba previsto, la ley 20.221 - reformada por la 20.633 – de coparticipación federal caducó en 1983. Luego de un interregno en donde el federalismo fiscal se manejó alrededor de pactos Nación – Provincias ad hoc, se aprobó en el año 1988 la ley 23.548. La Ley de 1973 es recordada como el esfuerzo más serio por ordenar el hoy caótico federalismo fiscal.

El discurso de las provincias pobres, si bien con mucha menor potencia que en la etapa bajo análisis, ha logrado mantenerse como parte de la agenda de políticas

públicas. De todas formas, sus contenidos son diferentes, se advierte una mezcla de vuelta a la actitud mendicante con reclamos de alguna autonomía federal, en algunos casos, con resabios de posturas cercanas al revisionismo histórico.

Puede decirse que el germen de esta situación ya estuvo presente en el tratamiento de las dos leyes que analizamos. Mientras que en la discusión por la promoción industrial era casi obligatorio hablar de un proyecto de desarrollo, durante el tratamiento de la coparticipación federal la discusión derivó hacia la puja entre jurisdicciones por la apropiación de fondos fiscales. Dicho de otra forma, un resignificado debate alrededor del federalismo fiscal fue reemplazando – y desnaturalizando - el debate acerca del desarrollo regional.

En la actualidad, el discurso de las provincias pobres tiene la forma de una coartada para obtener sobregiros en todos los programas, pero estos recursos extras no se aplican a un desarrollo más armónico, sino que se termina financiando la reproducción de las condiciones políticas que hacen viable la asimetría regional. Claro que este, es tema para otra investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos (1994) "El análisis de la Burguesía como actor político", en *Realidad Económica* N° 128, IADE, Buenos Aires.

Alberdi, Juan B. (1953) "Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y Félix Frías" Editorial Luz del Día - Buenos Aires

Amin, Samir (1986) "El desarrollo desigual" Planeta – Agostini – Buenos Aires

Anderson, Benedict (1993) "Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo" Fondo de Cultura Económica, México

Bunge, Alejandro (1984) "Una nueva Argentina", Hispamérica Ediciones, España.

Campione, Daniel (2002) "Argentina, la escritura de su historia", Editorial IMFC, Buenos Aires.

Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003) "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina" *Cuaderno de Investigación CEPAS N° 14*, CEPAS/AAG, Buenos Aires.

Cardoso, F. H. y Faletto, E (1999), "Dependencia y desarrollo en América Latina", Siglo XXI Editores, México.

Columba, Ramón (1988) "El congreso que yo he visto" Editorial Columba - Buenos Aires (Edición original, 1948)

Cooke, John William (1973) "Apuntes para la militancia" Colección Mira – Schapire Editor – Buenos Aires – Escrito en 1964

Ferrer, Aldo (1980), "La economía Argentina", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Foucault, Michel (1980). "El Orden del Discurso". Plaza & James editores, Madrid.

FRIP - Frente Revolucionario Indoamericanista Popular (1964) "El Proletariado Rural, detonante de la Revolución Argentina" Norte Argentino – Argentina.

Furtado, Celso (1964) "Desarrollo y Subdesarrollo" - Eudeba, Buenos Aires

Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Eric (1986) "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista" en "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo" Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

Gordillo, Mónica (2003), "Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada, 1975-1973", en James, Daniel (compilador) *Nueva historia argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo* (tomo IX); Editorial Sudamericana; Buenos Aires.

Observatorio de Políticas Públicas (2004) "Federalismo *Fiscal*" - Observatorio de Políticas Públicas, Área Federalismo Fiscal - Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (disponible en [www.cag.jgm.gov.ar/Paginas/PDFs/FederalismoFiscal.pdf](http://www.cag.jgm.gov.ar/Paginas/PDFs/FederalismoFiscal.pdf))

Mitre, Bartolomé (1938) "Obras *Completas*" Honorable Congreso de la Nación Argentina - Buenos Aires

Myrdal, Gunnar (1961) "El *estado del futuro*" - FCE, México

Núñez Miñana, H (1974) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares", *Documento Interno N° 10, Facultad de Ciencias Económicas*, UNLP - La Plata, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Redes* N° 4, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Perroux, Francois (1964) "L'*economy suxxeme sciecle*", Presses Universitaires de France, Paris

Prebisch, Raúl (1981) "Capitalismo *periférico, crisis y transformación*", Fondo de Cultura Económica, México.

Prebisch, Raúl (1983) "La crisis del capitalismo y la periferia", en "Problemas *económicos del tercer mundo*"; Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina (RIAL); Editorial de Belgrano; Buenos Aires

ProvInfo (2005) "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada" - Ministerio del Interior -Secretaría de Provincias- Buenos Aires

PRT – Partido Revolucionario de los Trabajadores (1968) "El único camino hacia el poder obrero y el socialismo" *Documento del IV Congreso del PRT* – Argentina.

Repetto, Nicolás (1956) "Mi *paso por la política*" Editorial Rueda - Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1974) "Desigualdades *regionales y concentración económica. El caso argentino*"- Ediciones SIAP – Planteos, Buenos Aires

Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) “Sistema Socioeconómico y estructura regional en la Argentina”, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Sábato, Jorge y Botana, Natalio (1970) “La ciencia y la Tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile.

Schorr, Martín (2004) “Industria y Nación” - Edhasa / IDAES - Buenos Aires

Statistics Canada (2003) “Statistics Canada” – CANSIM – Canadá, tomado de [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca) el 15/11/2003.

Svampa, Maristella (1994) “El dilema argentino: civilización o barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista”, Editorial El cielo por Asalto, Buenos Aires.

Urquidí, Víctor L. (1970) “Fomento de la ciencia y desarrollo económico en América Latina” en, *América Latina: Ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*, colección Tiempo Latinoamericano. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile.

Bravo Tedín, Miguel (2004) “Historias de La Rioja” Segunda Edición – Editorial Alta Córdoba - Córdoba

U.S. Census Bureau (2003) “Current Population Survey”, U.S. Census Bureau - United States.

Van Dijk, T. (1997) “Discourse as social interaction”, Sage, London.

Varela, Felipe (1974) “Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos sobre los acontecimientos políticos de la República Argentina en los años 1866 y 1867” en “El manifiesto de Felipe Varela y la cuestión Nacional” Rodolfo Ortega Peña y Eduardo Luis Duhalde, Eudeba, Buenos Aires (Edición Original 1868).

Weaber, Clyde (1978) “Regional Theory and regionalism: towards rethinking the regional question” en *Geoforum Volumen 9 N° 6* – Pergamon Press – Oxford/New York/Paris/Frankfurt.