12343

422

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BIBLIOTECA

IMPACTOS REGIONALES DE LAS POLITICAS NACIONALES

HERNAN PABLO LLOSAS

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO AL SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DEL FEDERALISMO EN ARGENTINA

EDICION PRELIMINAR DE CIRCULACION LIMITADA PARA SU DISCUSION EN EL SEMINARIO

BUENOS AIRES
1973

INDICE

Introducción 2

I. Centralización versus descentralización en política económica 3

II. Las repercusiones de las decisiones centrales sobre las unidades descentralizadas 6

1. Políticas de estabilización económica 6

1.1. Política fiscal

(a) Coparticipación tributaria 6

(b) Impacto regional de cambios coyunturales en los planes nacionales de inversión pública 8

1.2. Política monetaria 10

1.3. Política de precios e ingresos 17

1.4. Política cambiaria y arancelaria 18

2. Políticas de desarrollo económico y social 21

2.1. Políticas de promoción industrial 21
Anexo: Análisis de los aspectos regionales del proyecto de ley de Promoción Industrial enviado al Congreso el 22-vi-73 26

2.2. Política de la infraestructura económica 31

2.3. Políticas educacional, sanitaria y de la vivienda 33

3. Políticas de desarrollo regional

3.1. Antecedentes

3.2. Periodo 1958-1962

3.3. Periodo 1963-1966

3.4. Periodo 1966-1973

III. La coordinación de las unidades descentralizadas entre sí y con el centro.

1. Planeamiento económico

2. Descentralización de la política económica

IV. Resumen y conclusiones

Notas

INTRODUCCION

La adopción de un régimen federal de gobierno es una decisión política. Habitualmente se fundamenta en la conveniencia de que, en países geográficamente extensos, las decisiones se tomen por órganos que no estén físicamente alejados de los lugares donde se producirán los efectos de las mismas. Otro factor determinante desde el punto de vista político es la creación de centros de poder que puedan constituir un contrapeso al poder político del estado federal.

En el terreno económico también podemos encontrar argumentos en favor del federalismo, similares a los recientemente analizados. El mayor contacto entre los funcionarios que adoptan decisiones económicas, con las realidad a la que éstas se aplican, pueden ser un factor favorable a la mejor adecuación entre la política económica y los objetivos a cumplir por la misma. Del mismo modo, la distribución del poder económico entre el estado federal y los estados provinciales asegura un mejor equilibrio de poderes, favorable al ejercicio de las libertades individuales. (1)

Tanto desde el punto de vista político como desde el económico, la descentralización de las decisiones impone la necesidad de la coordinación. Consiguientemente el presente trabajo se propone analizar el grado óptimo de descentralización (I), las repercusiones de las decisiones de los órganos centrales sobre las unidades descentralizadas (provincias) (II), y la coordinación de las unidades descentralizadas entre sí y con el centro (III).

I. CENTRALIZACION VS. DESCENTRALIZACION

Se pueden distinguir tres situaciones extremas:

A. Descentralización completa.

B. Centralización de la información y descentralización de las decisiones.

C. Centralización de las decisiones.

Estas formas puras no se dan en la realidad económica contemporánea, la que presenta situaciones intermedias que combinan dos o tres de las formas puras, en proporciones diferentes según los sistemas económicos.

Históricamente se dió una oposición terminante entre los casos A y C, asociados teóricamente con los sistemas capitalista y colectivista tipo soviético, respectivamente. Sin embargo, el sector público de los países capitalistas correspondía a la situación C, mientras que sectores tales como el agropecuario, y el de las familias en la URSS tenían características que los acercaban al caso A. El desarrollo de la teoría de la política económica, y en particular el de la teoría de la planificación económica, han incorporado al caso intermedio B que es considerado por muchos autores como la situación a la que tienden todos los sistemas económicos.

Esta tendencia podría explicarse como el resultado de la búsqueda de mecanismos de toma de decisiones adecuados a la realidad económica, política y social contemporáneas.

La elección entre las situaciones B y C debe hacerse teniendo en cuenta por un lado las ventajas administrativas de la centralización de las decisiones, y por el otro:

a) Los inconvenientes socio-políticos representados por:

   i. Una excesiva concentración de poder económico en el centro.

   ii. La falta de estímulo al desarrollo de iniciativas al nivel de las unidades descentralizadas.

iii. La pérdida de las posibilidades de realización de un control de la gestión pública por parte de la comunidad, al colocar a los responsables de las decisiones lejos de los interesados y afectados por las mismas.

b) Las dificultades técnicas y administrativas representadas por:

i. El enorme número de decisiones que el centro debería adoptar.

ii. La dificultad en adaptar las decisiones a los datos cambiantes (incertidumbre).

Los aspectos a tener en cuenta al optar entre A y B son:

a) El costo de transmitir información suficientemente detallada al centro, procesarla, y devolverla procesada y transformada en un conjunto de pautas o señales a las unidades descentralizadas para que éstas basen en ellas sus decisiones.

b) El costo y factibilidad de coordinar decisiones aisladas de unidades descentralizadas con un alto grado de autonomía, teniendo en cuenta la probada insuficiencia del mecanismo de mercado, particularmente en el caso del sector público, y sin recurrir a la centralización total de las decisiones.

Otros factores a tener en cuenta para determinar el grado de descentralización a adoptar son (a) las diferencias entre las funciones objetivos de las diversas unidades descentralizadas entre sí y con la nacional; (b) la necesidad de lograr decisiones rápidas, como en el caso de las políticas de estabilización económica; (c) la necesidad de unificación de criterios frente a terceros (v. gr. otros países).

En el caso particular del federalismo, interesa definir cual es el grado óptimo de autonomía de que deben gozar las provincias. Este problema presenta dos aspectos especialmente importantes:

a) ¿Se debe descentralizar la toma de decisiones, o sólo la gestión?
Si como es habitual se descentralizan las decisiones, ¿cuál es el grado de obligatoriedad para las provincias de adoptar las pautas y señales provistas desde el centro, y los criterios adoptados en común?

b) ¿Existe compatibilidad entre la autonomía provincial y el control que algún órgano (central o confederal) ejerza de las decisiones y/o gestión provinciales? ¿Cuál deberá ser el órgano de control de gestión y cuál el órgano encargado de entender en las disputas que la aplicación de los criterios y pautas genere?

Las respuestas requieren el aporte no sólo de economistas sino también de otros científicos sociales. Se estima que una solución que contempla simultáneamente las necesidades teóricas y las administrativas es la creación de un sistema de planificación regional. Sobre esto se volverá en la sección III donde se formulará una propuesta concreta.

II. LAS REPERCUSIONES DE LAS DECISIONES CENTRALES SOBRE LAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS

A los fines del análisis se distinguirán tres grandes campos de decisiones, políticas de estabilización económica, políticas de desarrollo económico y social en general, y políticas de desarrollo regional. (2)

1. Políticas de estabilización económica.

1.1. Política fiscal: (a) Coparticipación tributaria.

La utilización de la política tributaria como instrumento de la política de estabilización económica significa que los montos brutos recaudados por los órganos correspondientes del Gobierno Nacional fluctuarán procíclicamente, aumentando durante los períodos de expansión económica, cuando la demanda agregada amenaza con exceder a la oferta agregada de pleno empleo, y disminuyendo en la etapa recesiva. Entre tanto, el gasto total del Gobierno Nacional permanece, certeris paribus, constante, siendo absorbidas las diferencias entre ingresos y gastos por variaciones de igual magnitud y signo contrario en la demanda agregada. (3)

Como consecuencia de que esa recaudación fluctuante se coparticipa, fluctuarán también los ingresos provinciales por coparticipación, los que constituyen el grueso de los ingresos provinciales. Los gobiernos locales, ante esta circunstancia, deben optar entre:

(a) Adoptar una política consistente con la política nacional, atesorando los ingresos extraordinarios cuando se produzcan y utilizando esas reservas o acudiendo al Tesoro Nacional cuando la situación se invierta, o

(b) Dejar que el impacto de la fluctuación de los ingresos por coparticipación se manifieste plenamente sobre las finanzas públicas provinciales, haciendo que

sus otros ingresos fluctúen en sentido inverso al de los ingresos por coparticipación, y/o haciendo que el gasto público provincial fluctúe en el mismo sentido que los ingresos por coparticipación.

La primer alternativa puede ser de difícil ejecución por parte de los gobiernos provinciales, presionados en favor de aumentos en el gasto público. La segunda implica un comportamiento procíclico de los sectores públicos provinciales, exactamente inverso al del sector público nacional. Analíticamente esto constituye una forma de filtración de los efectos de la política de estabilización del Gobierno Nacional.

Para poder lograr efectos similares a los que se obtendrían si sistemáticamente todos los gobiernos provinciales optasen por la primer alternativa, alcanzándose así máxima consistencia entre las políticas fiscales nacional y provinciales en lo referente a estabilización económica, se estima conveniente tener en cuenta estas circunstancias al redactar los acuerdos de coparticipación. Podría estipularse en ellos un compromiso por parte de los gobiernos provinciales en el sentido de constituir fondos provinciales de amortiguación de fluctuaciones en los ingresos por coparticipación. Alternativamente se podría acordar la constitución de un único Fondo Conjunto, en cuya administración participarían el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales. De esta manera se podría minimizar el costo de la estabilización económica sin vulnerar la autonomía de las provincias. Más aún, se eliminaría un elemento transmisor de las fluctuaciones en la demanda agregada nacional a las demandas agregadas provinciales, con indudables beneficios en términos de estabilidad de los niveles de actividad provinciales.

(b) Impacto regional de cambios coyunturales en los planes nacionales de inversión pública.

La inversión pública es el resultado de planes sectoriales preparados y ejecutados por los organismos y empresas del Sector Público Nacional. La distribución de la inversión por sectores se produce como consecuencia de la acción de diversas fuerzas. En primer lugar incide el poder de negociación de los respectivos sectores, el cual depende en gran medida de los recursos específicos asignados a su financiamiento.(4) Otros factores de los que depende ese poder de negociación son las presiones del sector privado proveedor de insumos o usuario del producto, las preferencias personales de los funcionarios,(5) la opinión pública, y las necesidades de infraestructura que plantee la estrategia de desarrollo, en caso de haberse adoptado alguna.

Por lo general la distribución regional de esa misma inversión pública nacional es fruto del azar. Esto no quiere decir que lo sea la de cada plan sectorial. La distribución regional de cada uno de éstos responde a menudo a consideraciones acerca de las necesidades regionales de infraestructura, aunque no siempre el orden de prioridades responda a criterios explícitos y claros. La distribución regional del conjunto de la inversión pública, siendo el resultado de la agregación de planes independientemente concebidos, no responde en cambio a criterio alguno. Como lógica derivación de lo expuesto esa distribución es cambiante y sus fluctuaciones a nivel de cada región y provincia generan fluctuaciones, que en algunos casos llegan a ser importantes, en los niveles de actividad respectivos.

Por lo tanto, si se pretende lograr que la inversión pública nacional no sea un factor de inestabilidad cí-

clica a nivel regional será necesario asegurar el mantenimiento de un nivel aproximadamente constante (o constantemente creciente) de actividad constructora de infraestructura en cada región y provincia. Esto a su vez requiere un mecanismo que permita la coordinación de los planes sectoriales con un criterio regional. Esto implica alguna forma de planificación de la inversión pública que institucionalice la coordinación sectorial y regional de la misma. Los organismos de planificación regional, como se analizará en mayor detalle más adelante (Ver III), debieran integrarse con representantes de cada una de las provincias de la región y con miembros de cada uno de los organismos de planificación sectoriales, de modo de lograr la coordinación en el proceso mismo de formulación de los sub-planes. De esta manera se reduciría el tiempo necesario para la formulación del plan y se aseguraría la inserción de los objetivos regionales en el mismo.(6)

Debe tenerse en cuenta que lo que aquí se propone es estabilizar el nivel de actividad que la inversión pública nacional origina en cada región. Este nivel de actividad no es una función simple del monto de la inversión nacional. Dos obras pueden generar, por ejemplo, la misma demanda local de mano de obra no calificada, siendo que la una implica una inversión total anual tres veces superior a la demandada por la otra. La razón es que esta última incorpora equipos y materiales "importados" de fuera de la región por un valor varias veces inferior al de los que incorpora la primera. De esto se deduce que el análisis regional de la inversión pública nacional debe ser hecho en profundidad y no puede detenerse en la distribución por montos totales de inversión.

Del mismo modo, es necesario tener en cuenta la composición sectorial de la inversión planeada para la región. La demanda de insumos locales será distinta según el tipo de inversión. Como probablemente no resulte posible estabilizar la composición sectorial de la inversión nacional en cada región, será preciso tener en cuenta los cambios en la composición interna de ésta sobre los mercados de insumos locales, tales como mano de obra no calificada y materiales de construcción diversos, para los cuales los mercados son locales y no nacionales o, siendo nacionales son sensibles a la ubicación geográfica de oferta y demanda, como es el caso con el cemento portland.

La utilización de la inversión pública nacional como instrumento de estabilización macroeconómica a nivel regional no resulta en general aconsejable tampoco debido principalmente al carácter muy específico de la misma en cuanto demandante de insumos. En aquellos casos en que se produce desocupación regional de mano de obra no calificada, como por ejemplo cuando un cultivo entra en crisis, o se pierde una cosecha, ciertas formas de inversión pública tales como caminos y construcción de viviendas, pueden representar una solución transitoria. Para ello se requiere una acción rápida, lo cual se ve impedido habitualmente por los trámites técnicos (preparación de planos y proyectos) y administrativos (licitaciones, etc.) que la inversión pública requiere.

1.2. Política monetaria.

La política monetaria ha sido tradicionalmente considerada como neutral en relación a las diversas unidades económicas demandantes de crédito. Esta neutralidad ha sido cuestionada y refutada a nivel académico.(7) Se ha demostrado que cuando actúa a través de cambios en

la tasa de interés discrimina en contra de las inversiones de larga maduración en general, y de la construcción de viviendas en particular, en contra de la inversión que realizan instituciones de carácter local y semi-público con fondos derivados del mercado de capitales, y también en contra de la pequeña y mediana empresa.
Cuando la política monetaria se manifiesta preponderantemente a través de cambios en la disponibilidad del crédito por existir topes legales a las tasas activas y pasivas, como es el caso en la Argentina, el análisis de su neutralidad requiere investigar los criterios que determinan su distribución. En el caso presente interesa en particular considerar en qué medida el sistema vigente afecta la distribución regional del crédito.
En las circunstancias expuestas el principal instrumento de la política monetaria, en cuanto política coyuntural, es la modificación de los porcentajes de efectivo mínimo. El análisis de los mismos revela la existencia de tasas diferenciales, siendo las más altas las correspondientes a la zona "A", coincidente con las áreas de mayor desarrollo relativo.(8) Esto implica una discriminación en favor de la zona "B", correspondiente al interior del país. Esta discriminación, sin embargo, no conseguiría contrarrestrar los demás factores que tienden a derivar financiamiento originado en el interior hacia el mercado bancario de la Capital Federal.
Uno de esos factores es el hecho de que los depósitos no se distribuyen estrictamente en relación a la localización del domicilio de los depositantes. Es habitual que depositantes del interior mantengan cuentas corrientes en la Capital Federal para facilitar sus pagos sobre esa plaza. Esto implica una redistribución de depósitos que favorece a los grandes centros comerciales.

Alguna información acerca del movimiento de fondos desde el interior hacia la Capital surge del análisis de los Cuadros II.1 a II.3. En los mismos puede apreciarse en primer lugar que a partir de 1956 se produce un creoimiento relativo muy importante, dentro de los préstamos otorgados al sector privado, de aquellos destinados a empresas del interior. El porcentaje de préstamos correspondiente a la Capital Federal cae de 73,7 en 1950 a 55,0 en 1957, para mantenerse a ese nivel hasta 1970 y luego reducirse a 46,4 en septiembre de 1972 (Cuadro II.1).

La distribución de la relación entre préstamos y depósitos, más representativa aún de los efectos de la política monetaria sobre la distribución del crédito, indica una tendencia similar de redistribución en favor del Interior, aunque algo menos marcada, reflejando la disminución relativa experimentada por los depósitos de particulares en la Capital Federal (Cuadro II.2). En el análisis más detallado a nivel de provincias y grandes conglomerados urbanos (Cuadro II.3), estos últimos aparecen en una posición neutral, con un cociente préstamos/depósitos cercana a la unidad, excepto el Gran Buenos Aires, cuyo cociente es de sólo 0,45. En el resto del país la dispersión de los cocientes provinciales en cada región no es grande, y en todo caso no aparece ninguna relación clara entre el tamaño de los cocientes y el nivel de desarrollo relativo.

CUADRO II.1

Región	Préstamos al Público (% al 31 de diciembre)					
	1950	1955	1957	1961	1970	31-IX-72
Capital Federal	73.7	67.5	55.0	54.3	54.4	46.4
Pampeana	16.6	17.4	25.0	24.4	25.4	27.5
Centro	2.7	4.6	6.4	6.5	6.6	7.6
N E A	1.5	2.1	3.0	3.4	3.1	4.4
N O A	1.9	3.9	4.7	5.1	4.3	5.6
Cuyo	2.7	3.1	4.1	3.8	3.3	5.0
Comahue	0.7	1.0	1.4	1.8	2.1	2.5
Patagonia	0.2	0.2	0.4	0.7	0.8	1.0

FUENTE: Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital, Estadísticas del Sistema Financiero Argentino, Buenos Aires, 1972, y BCRA, Boletín Estadístico, abril 1973, Apéndice

CUADRO II.2

Región	Relación Préstamos al Público/Depósitos de Particulares, por región, como porcentaje de los totales respectivos					
	1950	1955	1957	1961	1970	1972 (1)
Capital Federal	127	120	97	100	114	102
Pampeana	58	56	87	82	71	76
Centro	61	104	149	127	110	117
N E A	107	150	167	155	148	200
N O A	76	156	181	182	143	181
Cuyo	87	119	128	131	114	125
Comahue	70	110	100	106	117	147
Patagonia	22	22	44	50	73	111

FUENTE: Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital, Estadísticas del Sistema Financiero Argentino, Buenos Aires, 1972 y BCRA, Boletín Estadístico, abril 1973, Apéndice

Notas: 1. Cifras al 30-IX-72

CUADRO II.3

Distribución Regional de los Préstamos al Público y de los Depósitos de Particulares al 30-IX-72

Región/Provincia	Préstamos Depósitos (%)	Préstamos menos Depósitos (MM m$n)	Préstamos (%)
Grandes Centros Urbanos	97	(60.1)	57.3
Capital Federal	108	124.2	46.4
Gran Buenos Aires	45	(182.1)	4.8
Ciudad de Córdoba	108	7.1	3.0
Ciudad de Rosario	91	(9.3)	3.1
Región Pampeana (1)	104	30.4	23.5
Provincia de Buenos Aires (2)	88	(42.4)	12.6
Provincia de Santa Fe (3)	120	23.2	4.7
Provincia de Entre Ríos	136	18.8	2.3
Provincia de Córdoba (4)	134	30.8	3.9
Región Patagonia	117	4.4	0.9
Provincia de Santa Cruz	133	2.5	0.3
Provincia de Chubut	122	2.0	0.6
T.N. de Tierra del Fuego	87	(0.1)	(X)
Región Comahue	157	27.1	2.3
Provincia de Río Negro	139	8.6	0.9
Provincia de Neuquén	197	8.8	0.5
Provincia de La Pampa	159	9.7	0.8
Región Cuyo	136	39.9	4.7
Provincia de Mendoza	129	26.8	3.7
Provincia de San Juan	162	13.1	1.0
Región Centro (5)	211	11.3	0.6
Provincia de San Luis	181	6.0	0.4
Provincia de La Rioja	289	5.3	0.2
Región NOA	188	78.6	5.1
Provincia de Jujuy	215	14.6	0.8
Provincia de Salta	133	7.3	0.9
Provincia de Tucumán	199	41.6	2.5
Provincia de Catamarca	240	4.7	0.2
Provincia de Sgo. del Estero	205	10.4	0.6
Región NEA	218	67.1	4.1
Provincia de Misiones	229	14.4	1.0
Provincia de Corrientes	177	17.0	1.2
Provincia de Chaco	249	27.3	1.4
Provincia de Formosa	229	8.4	0.5

NOTAS:
1. Incluye la Provincia de Córdoba (excluido el Dpto. Capital)
2. Excluye los partidos del Gran Buenos Aires
3. Excluye el Depto. Rosario
4. Excluye el Depto. Capital
5. Excluye la Provincia de Córdoba

NOTACION: (X) menos del 0,05%

FUENTES: Ver Cuadro II.1

CUADRO II.4

	Evolución de los requisitos de efectivo mínimo							
	1960	1964	1965	1966	1968	1969	1970	1971
Exigencias de Efectivo Mínimo								
Depósitos a la vista								
Zona A	30.0	34.0	38.0	34.0	20.0	20.0	18.5	15.5
Zona B	22.0	21.0	30.5	21.0	10.0	10.0	8.5	5.5
Depósitos a plazos								
Zona A	10.0	18.0	18.0	18.0	10.0	10.0	10.0	9.0
Zona B	-	7.5	13.0	7.5	5.0	5.0	5.0	4.0
Exigencias Desafectables								
Depósitos a la vista	25.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	31.5	24.5
Depósitos a plazos	7.5	20.0	20.0	20.0	30.0	30.0	30.0	31.0

FUENTES: Ver Cuadro II.1

1.3. Política de Precios e Ingresos

Esta política consiste en la determinación de qué evolución de los precios e ingresos es compatible con el logro de un alto nivel de actividad económica, conjuntamente con un aumento moderado en el nivel general de precios, unida a la fijación de criterios operativos y de un sistema de estímulos que aseguren que esa evolución se cumpla.

Ese moderado aumento en el nivel general de precios no es incompatible con una estructura de precios relativos que se modifica para reflejar cambios en los costos de oportunidad. Las modificaciones en los precios relativos son indispensables si se quiere que el sistema de precios cumpla con su función orientadora de las decisiones de producción e inversión de las unidades económicas descentralizadas.

El análisis exhaustivo de las circunstancias que a menudo impiden la evolución correcta de la estructura de precios relativos en ocasión de la aplicación de políticas de precios e ingresos excede los límites de este trabajo. Basta señalar que en la práctica la política de precios e ingresos resulta habitualmente en un congelamiento más o menos completo de la estructura de precios relativos por períodos cortos.(10)

En la experiencia argentina esa ha sido la regla en los tres casos en que esta política se aplicó como instrumento principal de política de estabilización económica.(11) Como el control de los precios absolutos no es uniforme entre sectores, por lo general se produce alguna variación en los precios relativos con efectos sectoriales. En la medida en que ciertas regiones del país están fuertemente asociadas a

determinados sectores de actividad, esas variaciones sectoriales tienen también un impacto regional. En la experiencia de nuestro país por lo general se ha dado un más perfecto control del cumplimiento de las disposiciones o acuerdos en lo referente al sector agropecuario de exportación, que respecto del sector industrial y del resto del sector agropecuario. La explicación debe encontrarse en los efectos determinantes que sobre el precio interno tiene la política arancelaria y cambiaria. Las regiones más afectadas han sido, consiguientemente, en primer lugar la Pampeana. incluyendo en ella el sureste de Córdoba, y las micro-regiones productoras, casi siempre en explotaciones intensivas con riego, de artículos de exportación tales como frutas y legumbres.

Las consecuencias sectoriales y los efectos sobre la balanza de pagos de estas medidas son más relevantes que los efectos regionales por lo cual su consideración debe hacerse en aquellos contextos. Sin embargo el análisis de los efectos regionales interesa tanto en sí como por su efecto de reforzar los otros argumentos en favor de un manejo más correcto de la política de precios e ingresos.

1.4. Política cambiaria y arancelaria

El propósito de la política de balanza de pagos, en lo que hace a estabilización económica, es el de mantener equilibrada esa balanza. Para ello se actuaba tradicionalmente sobre el nivel de actividad interna para mantener controlado el ritmo de aumento de los precios internos. Excepcionalmente se concertaban préstamos de estabilización, o se modificaba el valor externo de la moneda. El estudio del impacto regional de estas formas de política de balanza de pagos no

agregaría nada a lo ya analizado al tratar las políticas fiscal y monetaria. El desarrollo de los acontecimientos a partir de la última Guerra Mundial ha llevado a un uso más frecuente de esas medidas "de excepción". En la República Argentina, el manejo de la política de balanza de pagos presenta características especiales de las que se derivan algunos efectos regionales. Una de esas características es la extrema complejidad de su sistema cambiario. Incluyendo en éste la multiplicidad de impuestos y subsidios al comercio exterior se llega a que el número de tasas nominales de cambio es enorme, y mucho mayor aún el de tasas efectivas de protección a las actividades internas. Esa protección es a veces positiva y otras negativa.(12) Como consecuencia de esa complejidad, el manejo de la política arancelaria y cambiaria tiene efectos sectoriales derivados de las modificaciones que produce en la protección efectiva que ofrece a cada uno de los productos. Esto afecta los ingresos de los productores en el corto plazo, y sus decisiones de producción e inversión en el mediano plazo. Cuando ocurre que esos productos están asociados a regiones determinadas, el efecto sectorial resulta acompañado por un efecto regional. Desde 1959 ha sido frecuente que la política de balanza de pagos consistiese en una fuerte devaluación del peso seguida por la fijación de su valor externo por períodos relativamente prolongados (2 a 3 años) durante los cuales la inflación interna se desaceleraba pero no desaparecía. Esta política provocaba una oscilación cíclica completa en los precios relativos de los productos exportables (e importables), alcanzando éstos un máximo relativo inmediatamente después de la devaluación para luego decrecer constantemente hasta la siguiente devaluación, a pesar de las reducciones en las retenciones con las que se procuraba compensar el aumento en los costos internos. La magnitud de las oscilaciones dismi-

nuyó al hacerse más heterodoxa la política económica, siendo mucho menor en 1967-1970 que en 1959-1962. Sin embargo no por eso dejaron de producir incertidumbre y oscilaciones en las decisiones de producción e inversión.

Esas oscilaciones de los precios relativos producían también vaivenes en la distribución del ingreso entre los sectores vinculados a la exportación y el resto de los sectores. El ingreso del sector rural de exportación aumentaba en la recesión, al devaluarse el peso, y se contraía en la expansión. Esto influía sobre la distribución regional de la demanda agregada, además de constituir parte del mecanismo de realimentación del sistema ondulante, al influir las fluctuaciones en los precios relativos sobre la balanza de pagos, y ésta sobre la expansión o contracción de la actividad económica.

Dada su importancia respecto de la forma que adoptó el desarrollo económico argentino se estima necesario desbordar un poco el tema de la presente sección para mencionar la necesidad de que al diseñar las medidas de política arancelaria y cambiaria, se analicen sus efectos regionales. Esto no se realiza por las dificultades que presenta la complejidad de la estructura de tasas. Los objetivos de la política regional aparecen así como un argumento adicional en favor de la simplificación de la estructura proteccionista argentina, que se suma a aquéllos que derivan de la necesidad de perfeccionar la estructura productiva del país.

Otra de las características del manejo de la política de balanza de pagos en la Argentina es la que se refiere a los acuerdos comerciales con países limítrofes, productores de artículos que rivalizan en el mercado interno con producciones que, siendo marginales a nivel nacional, pueden ser importantes para las economías de una región o sub-región. Los

casos más importantes han sido históricamente los referidos a productos agrícolas de la región NEA, afectados por importaciones procedentes del Paraguay y Brasil.(13) Este problema se resolvería definiendo una política de largo plazo en relación a los cultivos afectados. Una vez decidido si se han de mantener o no esos cultivos, se deben adoptar las medidas que permitan, según lo que se haya decidido, expandirlos, mantenerlos "congelados" a un nivel determinado, o reconvertir la actividad de las zonas afectadas.

2. Políticas de desarrollo económico y social

2.1. Políticas de promoción industrial

Las medidas de promoción industrial a nivel regional se analizan en la sección siguiente (II.3). En los demás esquemas de promoción, sean los de aplicación generalizada o discrecional[14] la localización de las industrias promovidas quedaba librada al criterio de las empresas beneficiarias de los regímenes de promoción. Como consecuencia, el desarrollo industrial que esas políticas produjeron se localizó inicialmente en las grandes ciudades, en particular en el Gran Buenos Aires, donde se contaba con una infraestructura de servicios y una oferta de mano de obra adecuados. Más adelante, en particular a partir de fines de la década de los años 1950, la industria comienza a localizarse en el eje Buenos Aires-Santa Fe.[15] Esto se debe en parte a que el tipo de actividades que se instalan implica plantas de gran tamaño que requieren la disponibilidad de terrenos amplios y a menudo acceso directo a vías navegables (siderurgia, celulosa y papel, química y petroquímica, por ejemplo). Entretanto el precio de los terrenos se había encarecido substancialmente en el Gran Buenos Aires, los gobiernos locales habían aumentado sus limitaciones y regulaciones zonales, y la mano de obra se había encarecido también. Este fenómeno de concentración geográfica de la industria es común a la experiencia de los grandes países industriales, tanto capitalistas como colectivistas. Responde a la existencia de economías de aglomeración, resultantes tanto de la vecindad con los mercados de factores y de productos, como de la disponibilidad más abundante y a menor costo de los servicios de infraestructura económica, derivada a su vez de la importancia que para los mismos tienen las economías de escala.

Todo esto explica también el porqué del fracaso de las medidas tendientes a lograr un mayor desarrollo industrial en las regiones no industriales del país. La substitución del concepto de "área" por el de "polo" de desarrollo, que se produce a partir de 1969, podría indicar que las autoridades han comprendido que la industria tiende a concentrarse geográficamente, y que por lo tanto la política industrial conseguirá romper la exclusividad del eje Buenos Aires-Santa Fe sólo si concentra sus esfuerzos en unos pocos (uno o dos, preferentemente) centros industriales o polos de desarrollo. En ellos será necesario concentrar todos los instrumentos de promoción, desde los permisivos tales como la inversión en infraestructura económica y social, como los que proveen estímulo directo, como es el caso de la construcción de eficicios industriales para alquilar y las medidas de carácter tributario.

Los resultados del llamado "Operativo Tucumán", independientemente de todos los aspectos negativos que se analizan más adelante (II.3.4.) constituyen una demostración práctica de las ventajas resultantes de concentrar geográficamente los esfuerzos de promoción. Se estiman infundadas, consecuentemente, las críticas que afirman que el proceso de industrialización de Tucumán se hizo fundamentalmente a expensas del de las provincias vecinas. Algunas empresas ya decididas a instalarse en esas provincias pueden haber modificado su decisión en favor de Tucumán. La gran mayoría de las empresas radicadas allí, sin embargo, o no se hubiesen instalado en el país, o lo hubiesen hecho en el Litoral. El parque industrial así creado permite la generación de economías de aglomeración, las que podrán sostener el proceso de crecimiento industrial aún cuando las medidas de promoción cesen.

El antecedente representado por la ciudad de Córdoba respalda esta predicción.[16]

Entre las diversas características de los varios regímenes de promoción industrial de aplicación discrecional aplicados hasta la fecha[17] algunas merecen comentarios por presentar efectos regionales. La promoción estaba en todos los casos pensada en función de la gran empresa. Los trámites a cumplir por los beneficiarios potenciales eran complejos y no se proveía asesoramiento adecuado. Aún los formularios a llenar eran uniformes para todos, no habiéndose contemplado el diseño de formularios simplificados para la pequeña y mediana empresa. Esto en la práctica significó que la promoción de tipo discrecional tuvo escasos efectos al nivel de la pequeña y mediana empresa. Esto excluyó de hecho a la gran mayoría de las industrias procesadoras "in situ" de materias primas con origen en las regiones de menor desarrollo industrial relativo.

Otro aspecto que militó en contra de la descentralización industrial fue el tipo de estímulos utilizados, tanto en el caso de promoción discrecional como generalizada. Todos ellos de una u otra forma reducían el precio relativo de los bienes de capital, y en particular de los importados. Esto perjudicaba a las regiones menos desarrolladas una de cuyas ventajas era la disponibilidad de mano de obra abundante y más barata que la obtenible en los centros industriales ya consolidados. Si los mismos recursos se hubiesen utilizado para reducir el precio relativo de la mano de obra se hubiese evitado a nivel nacional la creación artificial de desocupación estructural. A nivel regional esto hubiese significado seguramente un mayor desarrollo industrial con los consiguientes beneficios económicos y la retención de mano de obra que, al

faltar oportunidades de empleo, emigró hacia las zonas industriales, con múltiples perjuicios individuales y sociales, de carácter económico, social y político. Podrá sostenerse que de haberse encarado así la promoción industrial no se hubiesen desarrollado algunas industrias muy capital-intensivas. Sin embargo no existe evidencia de que estas industrias se hayan establecido debido a los beneficios que representaba la reducción del costo de los bienes de capital. El estímulo principal fue el derivado de una muy elevada protección efectiva.(18)

Resumen y conclusiones.

El desarrollo industrial tiende a producirse alrededor de polos o centros, como consecuencia de la importancia de las economías de aglomeración. La política económica podría producir una dispersión de aquel desarrollo, sólo que el costo sería muy elevado. La decisión de dispersar el desarrollo industrial sería correcta, por lo tanto, si las ventajas a obtener se juzgasen como más valiosas que aquel costo.

Suponiendo que se decidiese no dispersar la industria, existe una solución alternativa a la de continuar la concentración industrial en el eje Buenos Aires-Santa Fe. Esta es la creación de uno o dos polos de desarrollo industrial en otras regiones del país. Uno o dos para permitir concentrar los estímulos en ellos y lograr así una cierta descentralización a un costo económico relativamente reducido.

Otra posibilidad de descentralización industrial es la representada por las industrias orientadas hacia las fuentes de materias primas. Este desarrollo puede ser influido por la política económica principalmente en el caso de materias primas para las cuales el procesamiento es el lugar de origen es conveniente pero no indispensable. En

nuestro país es el caso de una parte importante de la producción agrícola obtenida en explotaciones intensivas. La política de promoción debe en estos casos incluir una labor de difusión amplia de los beneficios y un mecanismo administrativo ágil y sencillo que permita las promoción de empresas medianas y pequeñas.

En cuanto al tipo de desarrollo industrial a promover, teniendo en cuenta las características de la economía argentina en general y de las posibles regiones donde se ubicarían los polos de desarrollo en particular, se estima que debiera estimularse la radicación en ellos de actividades intensivas en mano de obra y que estén en condiciones de exportar parte de su producción. Para ello podrían utilizarse instrumentos tales como la exención del impuesto a los salarios, que es el verdadero carácter de los aportes jubilatorios. Esta exención reduciría el costo de la mano de obra en relación a los demás insumos, favoreciendo a las actividades intensivas en su utilización. Otro instrumento adecuado es el subsidio a las exportaciones no tradicionales, calculado en función a la proporción de valor agregado en el país en el valor FOB de exportación. Un instrumento más correcto pero cuya aplicación práctica es más difícil es el subsidio calculado como la diferencia entre el costo de los insumos locales y el precio CIF Argentina del similar importado. Avanzando en orden creciente de complejidad se avanza también hacia las causas que exigen el pago de subsidios. Se llega así a la forma misma de la estructura arancelaria. La simplificación de la misma permitiría un mejoramiento en la estructura productiva del país y haría menos necesario el pago de subsidios a la exportación, porque los costos de los insumos locales no serían tan superiores a los de sus similares importados.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
SUBSEDE LA PLATA
BIBLIOTECA

ANEXO II.2.1.

Análisis de los aspectos regionales del proyecto de ley de Promoción Industrial enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso el 22 de junio de 1973

1. Los objetivos

Entre los objetivos generales a lograr se incluye "el estímulo a la descentralización geográfica" (art. 1). Luego, al referirse a los objetivos especiales dedica el apartado II del art. 2 a detallar los propósitos perseguidos "en lo regional".

En primer lugar amplía el artículo anterior explicando que la descentralización geográfica se logrará (i) encauzando nuevas inversiones y (ii) estimulando el traslado de las existentes. Seguidamente menciona como propósito lograr la utilización in situ de los recursos humanos y naturales. Esto constituye una forma de lograr un desarrollo adecuado a la dotación de factores de cada región y de avanzar hacia la igualación de oportunidades entre regiones.

Al incluir explícitamente como propósito lograr la complementación con los regímenes de promoción locales reconoce el proyecto los conflictos y derroche de energías resultantes de la falta de coordinación entre las políticas nacional y provinciales.

Se propone finalmente otorgar consideración especial a las instalaciones industriales en las zonas de fronteras, como medio de consolidar los derechos nacionales en ellas.

2. Los instrumentos de estímulo

(a) Certificados de Promoción Industrial. Estos equivalen, según el uso que les de su beneficiario, a (i) exención del pago de los impuestos a los réditos y ventas por un período de 10 años o hasta el monto de los Certificados, el menor, o (ii) un crédito con un plazo de gracia de diez años, si

son descontados en el Banco Nacional de Desarrollo.
El monto máximo por proyecto y empresa es de $ 2 millones. Esto equivale a hacer este estímulo poco efectivo en el caso de proyectos de envergadura,[19] máxime cuando su uso no es compatible con beneficios tributarios, salvo excepcionalmente en el caso de proyectos de carácter regional.
Otra limitación se refiere a la relación entre el monto de los Certificados y el costo del proyecto, ya que aquél no podrá exceder del 50% de:

i) la inversión fija en equipo nacional
ii) La inversión en obra civil,
iii) el capital financiero, o
iv) gastos de investigación y desarrollo de tecnología aplicada.

Esto equivale a decir que, en el caso de un proyecto de inversión mediano el monto de los certificados no podrá exceder de un 20-25 por ciento de su costo total.[20]
Una característica importante del instrumento comentado es que no discrimina contra los proyectos mano de obra intensivos. La inclusión del capital financiero entre los elementos base para calcular el monto máximo del estímulo permite que sus beneficios alcance a proyectos donde ese rubro sea el más importante del conjunto.
Otra característica nueva es la exclusión del equipo importado de la base de determinación, lo que equivale a reducir el precio de los equipos nacionales en proporción a la incidencia del beneficio en el rubro respectivo. Se revierte así una tendencia iniciada en 1959.
(b) Participación del Estado en el capital de las empresas. Este instrumento tendría un carácter estimulante si se lo emplease en casos de alto riesgo. Esto es poco probable y además podría prestarse a un uso incorrecto. En

los casos de riesgo normal operaría como factor de estatización sin proveer estímulo al inversor.[21]

(c) Créditos de mediano y largo plazo y avales en el caso de bienes de capital importados cuando éstos no puedan producirse en el país ni substituirse por otros producidos en el mismo.

(e) Exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos hasta diez años.

(i) Exención y/o reducción de derechos de importación de bienes de capital cuando no se fabriquen localmente o cuando no cumplan condiciones de calidad y/o plazos de entrega razonables.

Todos estos instrumentos reducen el precio relativo de los bienes de capital, discriminando así en favor de los proyectos intensivos en el uso de capital.[22] El otorgamiento de créditos, sin embargo, es un instrumento más adecuado como medio de estímulo que la participación estatal en el capital empresario. Corresponde destacar que, probablemente debido a la premura con que se redactó el proyecto, se han insertado dos criterios distintos para decidir si se permitirá o no la inclusión de bienes de capital importados. Este importante aspecto deberá quedar bien claro en la ley que se dicte.

El carácter general de estos tres incisos constituye un ejemplo de algo que preocupa en el proyecto comentado. Esto es la delegación de facultades por parte del Poder Legislativo que el mismo implica. Se estima que sería conveniente detallar mucho más las características de los instrumentos (por ejemplo la política de tasas de interés para los créditos a otorgar) y los criterios a utilizar para decidir su empleo.

(f) Facilidades para el aprovisionamiento de materias primas, prestación de servicios y compra y/o locación de

bienes del Estado, precios y tarifas de fomento, inversión en obras de infraestructura.

(g) Otorgamiento de subsidios para compensar sobrecostos de localización. Asegurar a los inversores la provisión de servicios públicos hace a la coherencia interna de la política industrial. El otorgamiento de subsidios encubiertos en precios y tarifas de fomento, en cambio, se estima incorrecto pues al alterar la estructura de precios relativos pueden ahondarse las divergencias entre costos sociales y privados con perjuicio para la correcta asignación de recursos. Es diferente el caso de los subsidios explícitos del ítem (g), los cuales se justificarían en la medida en que compensen los mayores costos debidos a una insuficiente o nula prestación de servicios públicos y de infraestructura económica en general (v. gr. el mayor costo de autogeneración de energía eléctrica).

(h) Asistencia tecnológica. Es un instrumento tendiente al propósito de lograr un desarrollo tecnológico independiente.

3. <u>La política regional propiamente dicha</u>.

(a) La discriminación contra la Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires. Formalmente se prohibe la instalación de nuevas actividades en la Capital Federal y se grava con un impuesto prohibitivo (50%) sobre la inversión a realizar a las que se instalen en los partidos que el proyecto menciona.[23]

De aplicarse, esta discriminación podría implicar la destrucción del elemento dinámico que fue factor importante en el crecimiento industrial del país. Esto sin asegurar su reemplazo por otro elemento similar. El análisis de las economías de aglomeración realizado más arriba (pp. 21-23) respalda la opinión contraria a la discriminación propuesta. El desarrollo industrial del interior debe estimular-

se creando centros industriales alternativos al eje Buenos Aires-Santa Fe,[24] en los cuales los instrumentos de estímulo substituyan a las economías de aglomeración que esta zona ofrece hasta tanto aquellos centros puedan generarlas e iniciar así un crecimiento autosostenido. No es impidiendo el desarrollo de las zonas industrializadas como se promueve mejor el desarrollo del resto del país. Por el contrario, es el desarrollo de esas zonas la fuente de los recursos que se habrán de utilizar para el desarrollo de otros centros, mientras que su estancamiento significaría el de la industria toda del país y consiguientemente la imposibilidad de apoyar el desarrollo regional.

(b) Criterios para los regímenes de promoción regional. Estos regímenes serían redactados por el Ejecutivo, lo cual es otro ejemplo de una incorrecta delegación de funciones. Desde el punto de vista del desarrollo regional, a pesar de una redacción defectuosa, puede suponerse que el espíritu de la norma es que los beneficios a otorgar compensen las circunstancias adversas para el inversor derivadas de la localización en áreas no industrializadas (deseconomías de falta de aglomeración).

Resumen y conclusiones

Las referencias a la planificación regional y a la coordinación entre los regímenes nacional y provinciales constituyen progresos respecto a las leyes anteriores.

De los beneficios previstos tienen orientación regional sólo los que se refieren a la provisión de servicios públicos e infraestructura económica, y al otorgamiento de subsidios para compensar sobrecostos de localización (incisos f y g). Estos proveen lo necesario para evitar o compensar las desventajas de la localización en zonas no industriales. Estos beneficios podrían reemplazar buena parte de las economías de aglomeración que ofrecen las zonas industriales.

Es de lamentar la omisión de beneficios que sean función no del valor de los bienes de capital sino del tamaño de la mano de obra a ocupar. Esta omisión hace peligrar el logro del segundo de los propósitos regionales, o sea "evitar las migraciones internas". Para reducir el precio relativo de la mano de obra se podría haber previsto la exención de los pagos previsionales, tanto por parte de trabajadores como de las empresas.

La virtual prohibición de nuevas actividades industriales en la Capital Federal y Gran Buenos Aires no es la forma correcta de fomentar el desarrollo industrial del interior. Esto sólo favorecerá el mayor desarrollo de zonas aledañas ya bien establecidas y no el de nuevos centros industriales, y puede hacer peligrar el dinamismo del proceso de industrialización.

Finalmente se estima necesario mencionar un aspecto que no tiene relación inmediata con lo regional pero que indirectamente es importante para la efectividad del federalismo económico. Una de las cosas que más se destaca en el proyecto es su vaguedad. El que ella haya sido aun mayor en la legislación de promoción anterior no es justificativo suficiente. Esta vaguedad implica una importante delegación de poderes por parte del Poder Legislativo, delegación que se hace en realidad a funcionarios no electos del Ejecutivo. Estos pueden proponer y administrar la política económica, pero no decidirla.

2.2. <u>Política de la infraestructura económica.</u>

Esta política debe coordinarse estrechamente con otras dos políticas nacionales, la política del desarrollo regional en general y la política de descentralización industrial en particular. En ambos casos la política de la infraestructura económica debe proponerse como objetivo brindar los servicios básicos necesarios para facilitar y aun posibili-

tar el desarrollo de actividades directamente productivas. Para ello debe hacerse presente antes que la necesidad de esos servicios se halla hecho sentir, so pena de impedir con su ausencia la radicación de aquellas actividades. El peligro es que luego esos servicios no se lleguen a utilizar,[25] pero esto ocurrirá sólo si las medidas de política de la infraestructura no se adoptan en el marco de una política de desarrollo más amplia como la preconizada más arriba.

(a) Energía. La provisión de energía con una amplia cobertura es una manera adecuada de producir la integración económica, social y cultural del país. Sin embargo, si se tienen en cuenta las limitaciones en materia de recursos probablemente sería acertado asegurar un mínimo de concentración de esfuerzos que garantice la disponibilidad de energía abundante y barata en los polos de desarrollo que resulten elegidos.

(b) Transporte. Teniendo en cuenta el desarrollo en años recientes de las redes troncales de transporte en sus diversas formas, y puesto que los polos de desarrollo que puedan elegirse casi son seguridad coincidirán con localidades ubicadas sobre esas redes troncales, probablemente sea correcto considerar que en esa materia la política futura debiera volcarse hacia el mejoramiento de las vinculaciones con las redes troncales de zonas que presenten buenos potenciales de desarrollo, principalmente como fuentes de materias primas.

Tanto el desarrollo de estas redes secundarias, como la ampliación y mejora de las redes troncales, sólo podrá hacerse en forma óptima si se mejora la metodología de planeamiento del sector. Esto requiere en primer lugar un mejor conocimiento de los flujos presentes y futuros de mercaderías y personas. En segundo lugar es necesario que

la creación de infraestructura se vea influida por el criterio de que el esfuerzo a realizar debe ser función primordialmente del tamaño de esos flujos y no, por ejemplo, de factores jurídicos como el que discrimina entre caminos integrantes o no de la red nacional.

(c) Comunicaciones. Este sector cumple importantes funciones extraeconómicas. Entre ellas interesa aquí en particular la de integración de las diversas regiones del país. En el campo económico su rol no es menos importante. Dadas las limitaciones de recursos probablemente sea conveniente concentrarlos en un rápido y sustancial mejoramiento del servicio de correos, que es el que puede mejor cumplir ambas funciones, y a reforzar las redes troncales de los servicios telefónico y radiotelefónico como forma de facilitar el desarrollo de las actividades productivas, en particular en lo que hace a las vinculaciones con los polos de desarrollo.

2.3. Políticas educacional, sanitaria y de la vivienda

Estas políticas tienen importantes implicancias sobre la distribución del ingreso presente y, más aún, sobre su distribución futura. Una parte no despreciable del ingreso total de las familias está compuesta por las prestaciones gratuitas de servicios sociales por parte del sector público nacional. En la medida en que asegure que estos servicios estén a disposición de todos los habitantes, la política del desarrollo social, como podemos denominarla, contribuye a una distribuoión igualitaria de esa porción del ingreso, el ingreso "en especie". Al mismo tiempo, estos ingresos están constituidos en gran medida por una forma de bien de capital, el capital humano. Lo que se distribuye entonces no es consumo sino capital, y esto tiene obvias implicancias sobre la distribución futura del ingreso.

Todo esto indica la importancia de que la política nacional de desarrollo social beneficie a todos y cada uno de los habitantes del país. Históricamente esos beneficios han tendido a concentrarse en las poblaciones de mayor tamaño, dejando a cargo de los gobiernos provinciales la atención de las necesidades de los demás habitantes. En la práctica esto se tradujo en la coexistencia de tres categorías de prestaciones, máximas en las ciudades, algo o mucho más reducidas en los pueblos, y prácticamente nulas en las zonas rurales. Resulta evidente, por lo tanto, la necesidad de coordinación entre las políticas nacional y provinciales, sobre la que se volverá más adelante.

El objetivo de otorgar una efectiva igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la Nación, donde quiera hayan nacido o habiten, a través de la política del desarrollo social, no es incompatible con los requerimientos de la política de la mano de obra, tales como:

(i) La especialización de la población en técnicas y conocimientos adecuados al tipo de actividades existentes y planeadas para la región en que habita,

(ii) Su desplazamiento intra regional hacia los centros cuyo desarrollo se haya incluido en los planes regionales.

Una cierta mayor disponibilidad de servicios sociales en las localidades elegidas como centros de desarrollo regional, sin violentar demasiado el principio de igualdad propugnado antes, permitirá en primer lugar ejercer cierta atracción hacia esos centros de la población con mayores inquietudes, y en segundo lugar producir una reducción en los costos medios de esas prestaciones.

3. Políticas de desarrollo regional

3.1. Antecedentes

La preocupación por el desarrollo geográficamente equilibrado parece coincidir con la aparición misma de políticas de estímulo al desarrollo económico. Esa preocupación, sin embargo, no habría sido tan intensa como para justificar la ubicación del desarrollo regional entre las prioridades u objetivos fundamentales antes de 1958.

El antecedente más importante desde el punto de vista de sus resultados prácticos es el que se inicia con el Decreto-Ley 9924/57[26] por el cual se aplican medidas de promoción a la zona patagónica ubicada al sur del paralelo 42°. Estas medidas consisten en la liberación de derechos y requisitos de cambio (barreras aduaneras en general) a la importación de bienes de capital y materias primas a ser utilizadas en industrias radicadas en esa zona. La producción de esas industrias podía ser comercializada en todo el territorio de la República (art. 6). Como se vió en la sección anterior (II. 2.1.) las medidas más efectivas de promoción industrial en la Argentina fueron y son las que utilizan el instrumento arancelario, sea para proteger el mercado interno para los productores locales, o para permitir la libre importación de insumos corrientes o de capital.

Como consecuencia de esta disposición se estableció en la zona norte de la Patagonia, fundamentalmente en la ciudad de Trelew y su zona de influencia, un cierto número de industrias livianas, fundamentalmente en los ramos del tejido y la metalúrgia, cuya magnitud sectorial llegó a ser lo suficientemente importante como para acarrear serios problemas a sus competidores ubicados fuera de la zona promocional, problemas que llegaron a la quiebra en algunos casos. Esta situación condujo a la derogación parcial de estas medidas en 1959,[27] al prohibirse expresamente toda ampliación de

la capacidad instalada y limitarse las importaciones de materias primas y repuestos a las "cantidades indispensables" para el funcionamiento de los establecimientos ya existentes. Posteriormente se introducen modificaciones por los decretos 509/60 y 12.529/60, que tienden a reemplazar el estímulo arancelario por estímulos tributarios. Más recientemente la Ley 17601 exime a la producción realizada al sur del Paralelo 42° del impuesto a las ventas.

El carácter aislado de estas medidas, que no se integró con otras que permitiesen lograr un crecimiento local que se hiciese autosostenido y eficiente[28] y su precariedad, las constituyen en un subsidio difícilmente justificable, no ya en términos económicos, sino aun en términos de distribución geográfica de niveles de vida.

Otro antecedente similar es el decreto 17860/48 que instituye un régimen de fomento crediticio a empresas que se radicasen en Tierra del Fuego. Los créditos los otorgaría el Banco Industrial de la República Argentina en base a solicitudes canalizadas por el Ministerio de Marina. Los plazos, costo financiero y cobertura eran razonablemente amplios como para constituir un efectivo estímulo.

Entre las disposiciones sobre política de desarrollo económico del período de postguerra que contienen pocas o ninguna referencia a los aspectos regionales debe mencionarse el decreto 14630/44 de promoción industrial, el decreto 25683/51 que crea la Comisión Nacional de Promoción Industrial y la Ley 14222 de radicación de capitales extranjeros.

3.2. <u>Período 1958-1962</u>.

El programa de desarrollo económico que se aplica a partir de 1958 coloca al desarrollo regional entre sus principales objetivos, junto con el desarrollo económico en general y con el aumento en la autarquía económica. Esto se desprende de los mensajes que acompañaron a los proyectos de leyes so-

bre radicación de capitales y promoción industrial, de los textos de esas leyes, de los respectivos decretos reglamentarios, de los Mensajes Presidenciales de los años 1958 a 1961, y de los preámbulos de los decretos de promoción industrial.(29)

Debe señalarse, sin embargo, que en importantes aspectos de la política de promoción del desarrollo económico estuvieron ausentes las consideraciones sobre desarrollo regional. La política arancelaria, que resultó ser el más poderoso instrumento de promoción industrial a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días, discrimina entre sectores de actividad pero no entre localizaciones. En todo caso existe una discriminación indirecta negativa para el desarrollo de industrias que, por estar orientadas hacia las fuentes de materias primas, se localizan en el interior del país, en regiones menos desarrolladas. Es el caso de las industrias de procesamiento de la producción primaria, tanto minera como agrícola con riego. La estructura arancelaria discrimina contra las exportaciones no tradicionales y consecuentemente contra este tipo de industrias, muchas de las cuales podrían lograr un interesante desarrollo en base a mercados externos. La única excepción fue la promoción de la zona al sur del paralelo 42°, cuya relevancia como se vió fue muy limitada.

La política de promoción de la industria automotriz, del tractor y de la maquinaria agrícola tampoco tuvo en cuenta objetivos regionales. La localización en Córdoba y Santa Fe de algunas plantas se decidió principalmente por razones ajenas a la presión ejercida por la política económica de ese entonces, como era la disponibilidad de mano de obra especializada.

En general, la política de promoción industrial sectorial, acero, petroquímica, papel y cartón, tampoco se fijó objeti-

vos regionales. Las políticas de promoción sectorial y regional aparecieron así como desvinculadas entre sí.
Las medidas de política económica adoptadas con propósitos específicamente regionales fueron excesivamente generales como para producir los efectos que explícitamente se buscaba producir.
La Ley 14780 de radicación de capitales extranjeros menciona como una de las condiciones alternativas a cumplir por esas radicaciones el que las mismas contribuyan a promover aquellos desarrollos conducentes a un racional y armónico crecimiento de la economía nacional (art. 2). Adicionalmente otorga consideración preferencial a aquellas inversiones extranjeras "... que contribuyan a la mejor evolución de la economía nacional sobre la base de su instalación en el interior y del desarrollo e integración de las economías regionales" (art. 3). La ley 14781 de promoción industrial menciona entre los propósitos esenciales de la política industrial "3ro. La descentralización industrial".
La reglamentación de esta legislación que, por su carácter esencialmente general debió ser la que aportaría las medidas concretas, se demora hasta 1961.(30) La reglamentación de los aspectos regionales se produce entre julio y noviembre de ese año, es decir, más de treinta meses después de la promulgación de la ley 14781. Esta aparición tardía de las disposiciones sobre promoción regional podría ser un índice de su ubicación en el esquema de prioridades del gobierno si no fuese por el hecho de que la reglamentación de los aspectos sectoriales de la promoción industrial se produce en la misma época.
De entre los considerandos de los decretos que relamentan la promoción industrial regional corresponde destacar:(31)

1) Que se reconoce la necesidad de proveer la infraestructura adecuada por parte del sector público; la decisión del sec-

tor público al respecto estaría supeditada a la decisión de localización del sector privado, lo cual define una estrategia de desarrollo en la que el sector público no lidera el proceso, sino que lo acompaña; tampoco se supone la existencia de planificación económica.

2) Que se busca aprovechar los recursos naturales de las áreas promovidas dentro del objetivo general de lograr una mayor integración productiva con tendencia autarquizante, esto a pesar del propósito explícito de promover las exportaciones, propósito que resulta inconsistente con el contexto general de la política económica del período.

3) Que se confía en que las empresas promovidas financien mediante aportes tributarios los costos de la infraestructura que el sector público haya de construir. Aun concediendo que ello fuera posible, no parece haberse considerado la brecha temporal entre los egresos y los ingresos fiscales la cual, teniendo en cuenta las desgravaciones y exenciones impositivas que las medidas de promoción contemplaban no sería menor de unos quince años.(32)

Areas comprendidas. La superficie de las áreas promovidas representa un 60% de la superficie total del país. Su población era en 1953 sólo el 22% del total,(33) y su contribución al producto industrial de sólo el 8,5%. Esto implica una enorme dispersión del esfuerzo promocional y constituiría una explicación parcial del fracaso ocurrido. La falta de concentración del esfuerzo imposibilitaba en primer lugar la provisión de infraestructura económica adecuada a un costo razonable, y en segundo lugar la obtención de economías de aglomeración.

Industrias particularmente promovidas. En general la selección de industrias promovidas responde al criterio de estimular el procesamiento "in situ" de las materias primas regionales. Las industrias comprendidas en los tres regímenes regionales fueron:

1) Industria de la alimentación, con variantes según las materias primas más abundantes en cada región.
2) Industria textil.
3) Industria minera de extracción y elaboración (excepto hidrocarburos),
4) Industria del procesamiento de la madera y fibras vegetales (excepto en la Patagonia).
5) Industria metalúrgica.

Los requisitos generales a reunir por los beneficiarios potenciales fueron que se tratase de (1) empresas nuevas o amplicación de empresas existentes, (2) unidades técnicamente eficientes y económicamente rentables, y (3) empresas nacionales.

El primer requisito no es tal pues una empresa no puede ser otra cosa que nueva o existente. El segundo fue letra muerta como consecuencia de no haberse provisto una agencia integrada con personal idoneo y suficiente para el análisis de las solicitudes de acogimiento y el posterior control de gestión de los beneficiarios.(34) El tercer requisito tampoco tenía sentido puesto que no se definía qué se entendía por "empresa nacional"; más aún, los textos contemplan la inclusión de las empresas beneficiarias en los términos de la ley 14780 a los efectos del reconocimiento de tales inversiones como de capital extranjero, y del "otorgamiento de las franquicias establecidas para las empresas nacionales".

Además de los requisitos generales se incluían otros numerosos requisitos. Los comunes a las tres áreas eran:

(a) La valoración técnico económica del futuro de la empresa,
(b) La adecuación de los procesos a la materia prima existente,
(c) El volumen y diversificación de la producción final y el estudio del mercado,
(d) Los elementos del costo: calidad y precio de la materia prima, combustibles y energía; el costo de la mano de obra;

el costo del transporte; la economía de combustibles; el uso de los sub-productos,

(e) La calidad e importancia de las obras

(f) La localización,

(g) La utilización preponderante de materia prima básica nacional o regional.

Respecto a estos requisitos adicionales o particulares es de aplicación lo ya expresado respecto al segundo requisito general, esto es, que la falta de una agencia adecuada para el análisis de los proyectos de inversión restó toda relevancia práctica a los mismos.

Los beneficios previstos en los esquemas de promoción eran fundamentalmente de carácter impositivo. Consistían en la exención por diez años respecto a los impuestos a los réditos, beneficios extraordinarios, substitutivo y sellos.(35) Adicionalmente se eximía a los beneficiarios del pago de derechos y recargos sobre la maquinaria y equipo requeridos por los proyectos aprobados. A los inversores extranjeros se los incluía en los términos de la ley 14780 y a los acreedores extranjeros se los eximía del pago del impuesto a los réditos.(36) Se otorgaba a los beneficiarios prioridad en el suministro de materias primas, energía, combustibles y transporte. En los esquemas para las regiones NOA y NEA se agregaban la deducción del 100% de la inversión como gasto en el período en que se realizaba, la amortización acelerada de los bienes de capital, y facilidades crediticias en forma de créditos a largo plazo a través del Banco Industrial y de garantías y avales para créditos extranjeros.

Las exenciones respecto a los impuestos a los réditos y beneficios extraordinarios son tanto más provechosas cuanto más rápido maduran los proyectos. Esto constituye un estímulo discriminatorio en contra de inversiones que prevean la creación inicial de capacidad ociosa para atender la demanda esperada a

mediano plazo. Invertir anticipándose a la demanda significa frecuentemente una curva de costos medios cuyo punto más bajo es inferior al que se alcanza proyectando capacidades menores. Las exenciones otorgadas, consecuentemente, pueden haber influido en las decisiones de inversión favoreciendo alternativas de rápida maduración que implicasen en el mediano plazo una estructura de costos medios más altos. Esto a su vez se traduce en una menor contribución al ingreso nacional.

La exención de derechos y recargos sobre bienes de capital importados, la deducción por inversión y la amortización acelerada reducen el precio relativo de los bienes de capital estimulando su uso intensivo. Esto pudo tener influencia sobre la relativamente baja absorción de mano de obra que se produce en ese período, lo cual es particularmente grave en el caso de las regiones NOA y NEA. También los fabricantes nacionales de bienes de capital se vieron perjudicados por la protección efectiva negativa que la libre importación de los bienes importados representaba. Las prioridades en los suministros y el apoyo crediticio, al quedar librados a la acción de organismos estatales autárquicos o descentralizados, no parecen haberse concretado. Los beneficios al inversor y a los acreedores extranjeros son parte integrante de una estrategia basada en el financiamiento externo. En algunos casos no existió incentivo efectivo sino simple traslación de ingresos desde el Fisco argentino a los fiscos de los países de origen de los créditos.

Los resultados obtenidos parecen haber sido muy pobres. La información disponible es fragmentaria pero es muy probable que las omisiones no sean muchas. En el Anexo II.3.2. se detallan las empresas acogidas a los regímenes de promoción regional. Totalizarían ocho, repartidas cuatro en la Patagonia, tres en el NOA y una en el NEA.

ANEXO II.3.2.

Empresas acogidas a los regímenes de promoción regional

PATAGONIA

1. Masllorens, Viedma, Río Negro. Hilandería de lana peinada. Decreto que otorga los beneficios: 2326/61.
2. Canale, Valle medio del Río Negro. Planta de disecado de frutas. Se le permitió ingresar maquinaria libre de recargos y derechos por U$S 16.878.
3. Corialsa (Corporación Industrial de Aceros Laminados), Río Negro. Decreto que otorga beneficios: 9024/63.
4. Industrial pesquera del Sur S.A., Rawson, Chubut. Procesamiento de pescado. Inversión U$S 1.554.542. Decreto que otorga beneficios: 1138/63.

Región NOA

1. Textil Punilla, Punilla, Córdoba. Maquinaria importada por U$S 300.000. Decreto que otorga beneficios: 8318/63.
2. Las Tejas S.A., Valle Viejo, Córdoba. Planta deshidratadora de cebollas. Maquinaria y equipo por U$S 160.000. Financiación del BID. Decreto que otorga beneficios: 1146/63.
3. Prinar S.A., El Manantial, Tucumán. Fábrica de vinagre y conservas. Maquinaria y equipos por 110.000 marcos alemanes. Financiación del BID. Decreto que otorga beneficios: 3927/63.

Región NEA

1. Tipoiti. Hilado de algodón peinado y cardado. Inversión en capital fijo U$S 1.800.000. Decreto que otorga beneficios: 1144/63.

NOTA: A partir del dictado del D 5338/63 se unifican los regímenes de promoción industrial sectoriales y regionales. Desde entonces se hace difícil determinar si las empresas instaladas en las regiones promovidas fueron beneficiadas por su ubicación regional o sectorial. En todo caso el número de empresas beneficiarias instaladas en las regiones de desarrollo no fue grande (ver nota 15).

3.3. Período 1963-1966.

Con el decreto 5338 del 1-vii-63[37] se unifican las medidas de promoción industrial sectorial y regional adoptadas con anterioridad. La lista de industrias promovidas sólo varía por la inclusión de las del vidrio y cerámica. Sin embargo el listado deja de ser taxativo y se abre la posibilidad de otorgar beneficios a "todas aquellas actividades que industrialicen productos naturales originarios de las zonas ... y que contribuyan al incremento de exportaciones de productos elaborados, o que substituya un producto importado".[38]

La única modificación de cierta importancia es la inclusión de requisitos más estrictos cuando se solicita la libre importación de bienes de capital (D 5339/63).

Entre el 29-xi-63 y el 30-iv-64 no existe formalmente promoción industrial. En esta última fecha se dicta el decreto 3113 que habrá de regir en la materia hasta terminar el período. Esta nueva disposición legal, si bien mantiene en general las mismas medidas de promoción anteriores, representa un cambio completo en materia de estrategia de desarrollo al prever la intervención del Consejo Nacional de Desarrollo "para coordinar la promoción de determinadas zonas ... con las prioridades que se fijen en el Plan Nacional de Desarrollo".[39] El desarrollo no queda ya librado (formalmente) a la decisión autónoma de unidades descentralizadas sino que se determina a priori, en base a un plan, cuales son las inversiones que corresponde promover.[40]

Otro criterio importante en materia regional se inserta por primera vez en el cuerpo de medidas de promoción industrial con el Decreto 3113/64. Es la exclusión del Gran Buenos Aires de los beneficios del régimen de promoción. Esta exclusión se mantendrá a lo largo del tiempo.

Finalmente, al prever la intervención y asesoramiento del Banco Central en materia financiera y de balanza de pagos se

incorpora un elemento de coordinación entre los diversos aspectos de la política económica, cuya ausencia fue un elemento importante en el fracaso de la política económica aplicada en el período 1958-1962.

En la definición de las zonas e industrias promovidas la única innovación es la exclusión del Gran Buenos Aires, ya mencionada. En materia de requisitos generales se mantienen los mismos pero se define lo que se entiende por empresa nacional. Esta es aquella propiedad de personas físicas domiciliadas en el país, o de personas jurídicas que tengan su domicilio y hayan sido constituidas en la República Argentina. Esta definición no excluye empresas respecto de las cuales el poder de decisión sea ejercido por residentes en el extranjero.

Entre los aspectos a tener en cuenta por la Autoridad de Aplicación se agregan dos a los de regímenes anteriores.

El primero es la influencia del proyecto en la balanza de pagos, los fondos externos requeridos, su amortización e intereses, reflejando la situación coyuntural del momento. El segundo se refiere a los aspectos financieros del proyecto, capital necesario, fuentes y, en el caso de empresas extranjeras, una garantía de que no necesitarán recurrir al crédito bancario interno.

Los beneficios son prácticamente los mismos de los regímenes anteriores.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
SUBSEDE LA PLATA
BIBLIOTECA

3.4. Período 1966-1973

El régimen del decreto 3113/64 continua en vigencia hasta 1970.[41] A este régimen se adicionan varios otros, tanto a nivel sectorial como regional. Entre los que se refieren a este último aspecto, por haber alcanzado un importante desarrollo práctico, analizaremos el régimen de promoción industrial de la provincia de Tucumán.

Antecedentes. Como consecuencia de las crecientes dificultades experimentadas por la industria del azúcar en esa provincia, resultantes principalmente de su posición relativa desventajosa frente a Salta y Jujuy, se produce en 1966 una profunda crisis en la economía tucumana que fuerza la intervención del Gobierno Nacional a través del así llamado "Operativo Tucumán". Su finalidad aparente fue la de producir una completa transformación en la economía tucumana, limitando la explotación azucarera a las explotaciones más eficientes y diversificando la producción, tanto agrícola como industrial, de modo de reducir la vulnerabilidad de la economía provincial a la influencia del ciclo azucarero. Todo esto debía lograrse sin producir un desempleo importante. Como parte de ese Operativo se instituye por la Ley 17010 un régimen de promoción complementario del de la Ley 14781 y decreto 3113/64[42].

El régimen de promoción. Conceptualmente es el mismo que rige en el orden nacional. Las principales diferencias son cuantitativas y se refieren a los beneficios adicionales que se acuerdan a las empresas que se acojan al mismo.

Se permitió a los inversionistas deducir del impuesto a los réditos el 70 por ciento de las sumas invertidas en la empresa beneficiaria, además de las deducciones que se permitieron a las empresas. Este beneficio se otorgó en el 76 por ciento de las solicitudes analizadas. Se eximió a las empresas del pago del impuesto al capital (impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes) según una escala decreciente que se inicia-

ba con el 100 por ciento durante cuatro años y terminaba en el 10 por ciento en el décimo año. El 93 por ciento de las empresas solicitantes obtuvo esta exención.
Se eximió también el pago del impuesto a las ventas durante 5 años, partiendo del 100 por ciento en los dos primeros años y luego con porcentajes decrecientes (75-50-25). Fue otorgada en el 56 por ciento de los casos.
Finalmente se permitió la libre importación de repuestos para la maquinaria que se instalase, y la libre importación de materias primas, esta última concedida sólo en un 15 por ciento de los casos. Los porcentajes de libre importación de materia prima eran decrecientes por lo común, en forma similar a lo establecido en el régimen de promoción de la industria automotriz establecido en 1959. En otros casos se condicionó la libre importación a que el precio del insumo nacional superase el valor CIF de importación en más del 20 por ciento.
Evaluación del régimen de promoción. Los dos objetivos principales eran la diversificación de la estructura productiva y el mantenimiento de un nivel alto de empleo. La "racionalización" del sector azucarero se produjo efectivamente resultando esto avalado por las cifras de producción de azúcar, que disminuye de un promedio de 7,2 millones de toneladas en 1960-1966 a 5,8 millones en 1967-1971, y por la información acerca de número de ingenios cerrados y de personal desempleado. Teniendo en cuenta la reducción en el tamaño del sector azucarero, puede medirse el nivel de logro de los dos objetivos mencionados en términos del crecimiento del empleo en los sectores no azucareros.
La primer información a consultar es la correspondiente a ocupación. El cuadro II.3.I. muestra que la ocupación proporcionada por el desarrollo de nuevas industrias entre 1966 y 1971 alcanzó a apenas un 23 por ciento de la desocupación producida en el sector azucarero. Existen estimaciones sobre la pérdida de población de la provincia en el período 1966-1970 que la colocan

en más de 170.000 personas. Estas estimaciones hacen dudar sobre la confiabilidad de los datos sobre número de asalariados desplazados del sector azucarero, la que podría haber sido mucho mayor.

En todo caso los beneficios del régimen de promoción industrial de la provincia de Tucumán, medidos en términos de empleo creado e, indirectamente, en términos de nuevas producciones reemplazantes del azúcar, fueron muy escasos. Las perspectivas futuras, resultantes de la información disponible acerca de industrias en proceso de instalación, serían un mayor empleo del orden de los cuatro a seis mil puestos en los años 1972 y 1973. Debe tenerse en cuenta que la continuación del proceso de transformación económica desplazará aún más mano de obra del sector azucarero, y el crecimiento vegetativo de la población añadirá también a la oferta de trabajo a absorber.

El próximo paso es determinar el costo pagado por el país para obtener los muy limitados beneficios comentados. Un primer indicador es la relación entre el capital invertido y el valor de los beneficios acordados a las empresas. El cuadro II.3.2. muestra que éstos representaron el 200 por ciento del valor del capital fijo de las 54 empresas en funcionamiento al 31 de diciembre de 1971. Suponiendo que las empresas no hayan obtenido en general beneficios extraordinarios importantes, supuesto avalado por la estimación del CFI sobre la situación económico-financiera de las empresas[43], esto implicaría que los mayores costos (deseconomías) resultantes de su ubicación en Tucumán representarían el doble de los cargos normales por amortización.

Cuadro II.3.1.

Ocupación

Desocupación en el sector azucarero 1966-1970		19.294
Ocupación creada (bruta) por el Operativo Tucumán al 31 de diciembre de 1971		
- sector industrial	4.354	
- sector agrícola	746	5.100
Desocupación no absorbida		14.194
Trabajos transitorios (desocupación disfrazada)		4.761
Desocupación ostensible		9.433

FUENTE: CFI, Análisis y Evalución del Plan de Transformación Agro-Industrial de la Provincia de Tucumán, Buenos Aires, 1973, Capítulo II, Cuadro AE/II/1, y Tabla V.3

Cuadro II.3.2.

Costos del régimen de promoción (1)

Datos para 54 empresas en funcionamiento al 31 de diciembre de 1971

	(millones de m$n de 1968)
(a) capital fijo	10.328
(b) valor actual de los beneficios, estimado por el CFI (1)	20.000
(c) (a) °/. (b)	0,50

NOTAS: (1) Tasa de descuento 8 por ciento

FUENTES: CFI, op. cit., Cuadro III.3 y Capítulo III.G

El cuadro II.3.3., referido a una muestra de nueve empresas, confirma los datos del cuadro II.3.2., excepto para la novena empresa, altamente capital intensiva.

Un segundo indicador es la relación entre los beneficios acordados y el monto de los salarios a pagar en Tucumán durante los primeros diez años a partir de la puesta en marcha de la empresa. Este monto es un indicador también del tamaño de la fuerza laboral empleada. El cuadro II.3.3. muestra que los beneficios equivalen al monto de los salarios de diez años para las ocho empresas en funcionamiento al 31-xii-71. En la novena empresa los salarios de diez años no alcanzan al 60 por ciento de los beneficios, siendo esto lógico dada su mayor intensidad de capital. Este segundo indicador muestra que las deseconomías empresarias equivaldrían al valor agregado por el factor trabajo. Suponiendo que el valor agregado por el factor capital sea del 10 por ciento del valor del capital total invertido[44], se llega a la conclusión de que los beneficios otorgados cubrirían aproximadamente la mitad del valor agregado por las industrias promovidas. Consiguientemente, el valor realmente agregado por esas industrias sería de sólo la mitad de la cifra resultante del cálculo convencional. La otra mitad de los ingresos de los factores resulta pagada mediante un subsidio (transferencia) del sector público nacional Una parte de ese subsidio compensaría por el mayor costo por la insuficiente prestación de servicios públicos, otra parte cubriría los costos de transportes desde y/o hasta los mercados de materias primas y de consumo, y el resto ocuparía el lugar de las economías de aglomeración ausentes. De estas tres partes sólo la segunda representa una pérdida social neta, sólo que resulta difícil cuantificar su importancia. Los datos recogidos por el CFI indicarían que no constituyeron un factor importante[45].

Los beneficios indicados en los cuadros II.3.2. y II.3.3. no incluyen a los derivados del otorgamiento de créditos preferencia-

Cuadro II.3.3.

Costos del régimen de promoción (II)

Datos para una muestra de nueve empresas, ocho de ellas en funcionamiento al 31-xii-71 y la restante en construcción a esa fecha.

		ocho empresas en func.	novena empresa en const.
		(millones de m$n de 1968)	
1.	inversión realizada	6.033,8	11.619,2
1.1.	capital fijo	3.602,2	8.060,9
1.2.	capital de trabajo	2.431,6	3.558,3
2.	valor actual de los beneficios(1)	7.798,5	6.001,3
3.	monto de los salarios a pagar en Tucumán durante diez años a partir de la puesta en marcha(2)	9.006,5	3.443,6
4.	Coeficientes: 1.1. ·/. 2	0,46	1,34
	1.2. ·/. 2	0,31	0,59
	1 ·/. 2	0,77	1,93
	3 ·/. 2	1,16	0,57

NOTAS: (1) Tasa de descuento 8 por ciento
(2) Estimado por el CFI

FUENTES: CFI, op.cit., Cuadros AE/III/16, AE/III/21, AE/III/25 a 31, y AE/III/14

les. En el cuadro II.3.4. se muestra el monto acordado por el Banco Nacional de Desarrollo a 43 empresas, y los valores correspondientes a las mismas en materia de monto de salarios durante los primeros 10 años y en concepto de inversión total.
Del análisis de las cifras surge que los préstamos del BND habrían permitido financiar:

i. a las empresas del Grupo I, el 35 por ciento de la inversión y el 25 por ciento de los gastos totales.
ii. a las empresas del Grupo II, el 46 por ciento de la inversión y el 41 por ciento de los gastos totales.

Esto significa que el instrumento crediticio discriminó en fade las empresas relativamente más intensivas en capital.
Los elevados costos soportados por el sector público, en relación a los escasos beneficios obtenidos, resultan en medida apreciable como consecuencia de un diseño equivocado de los instrumentos de política económica. También de una administración de esos instrumentos que se fijó objetivos distintos de los mencionados más arriba.
El esquema de promoción es pasible de los mismos comentarios realizados respecto de los regímenes de promoción industrial sectorial y regional (ver secciones II.1 y II.2). La discriminación en favor de alternativas intensivas en el uso de capital es mayor aún en el régimen de promoción de Tucumán como consecuencia de:

(a) las deducciones en favor de los inversionistas, que reducen el costo de oportunidad de los fondos invertidos en un 23 por ciento (.70 x .33).
(b) los créditos promocionales, que actúan en el mismo sentido.
(c) la exención respecto al impuesto al patrimonio,(impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes) que reduce el precio de uso del capital.

Dado que en el caso de este régimen de promoción, la absorción de mano de obra era como objetivo más importante que en los de-

CUADRO II.3.4.

Discriminación crediticia en favor de los proyectos capital intensivos

	36 empresas	5 empresas	41 empresas
	(millones de m$n ctes.)		
1. préstamos concedidos por el BND (3)	2.184	8.779	10.963
2. monto de los salarios a pagar en Tucumán durante diez años a partir de la puesta en marcha (4)	2.467	2.765	5.232
3. inversión total	6.163	19.023	25.186
4. coeficientes:			
1 ·/. 2	88,6	314,6	209,5
1 ·/. 3	35,2	46,2	43,6
1 ·/. (2+ 3)	25,1	40,8	35,9
2 ·/. 3	40,0	14,5	20,8

NOTAS: (3) Se excluyen las empresas 95 y 103 por no haber para ellas datos de inversión (cf. Cuadro AE/III/14)

(4) Estimando en m$n 1.000.000 anuales por empleo

FUENTES: CFI, op.cit., Cuadro AE/III/33 y Cuadro AE/III/21.

más regímenes similares, esta discriminación es tanto más indeseable y nociva.

Otro aspecto descuidado ha sido el de las economías de aglomeración. De haberse previsto la concentración de las plantas fabriles en un sector geográficamente limitado (v.gr. un parque industrial), podrían haberse llevado hasta el mismo a un costo mínimo los servicios de infraestructura económica (transporte, comunicaciones, electricidad, agua, combustibles). De esta forma se hubiesen minimizado los costos asociados a la instalación en una zona no industrial. La ubicación en ese mismo sector de la sede central de la Agencia de Administración del régimen de promoción, como enlace eficiente entre las empresas promovidas y la Administración Pública, tanto nacional como provincial, hubiese agilizado los contactos y trámites, evitando gastos y complicaciones por traslados a Buenos Aires en forma descoordinada. Finalmente, la inserción del Operativo mismo en un esquema de planificación económica regional, como el propuesto en III.1., hubiera permitido partir de una función objetivos más clara y mejor conocida por todas las partes. Esto hubiese permitido especificar mejor las tareas a desempeñar por cada organismo público, y las características de las empresas privadas a atraer.

Resumen y conclusiones. Los beneficios logrados por el esquema de promoción industrial, tanto en diversificación de la estructura productiva como en mantenimiento del nivel de empleo, son muy inferiores a los deseados. El costo necesario para lograr esos beneficios fue muy elevado. Estos dos resultados se deberían a la utilización de un esquema promocional que utilizó instrumentos que maximizaban el costo por unidad de empleo creado. La utilización de instrumentos que subsidiasen relativamente a las opciones intensivas en mano de obra hubiesen mejorado mucho la relación beneficio-costo. Otro tanto puede decirse de instrumentos que hubiesen buscado compensar las desventajas relativas implícitas en la localización en Tucumán. Algunos instrumentos

de este último tipo, tales como la provisión de servicios públicos a precios promocionales, se contemplaron en la legislación promocional, pero al dejarse la decisión respectiva en manos de los organismos públicos respectivos en lugar de centralizarla en la Agencia de Administración del régimen de promoción, no llegaron a hacerse efectivos.

Tanto en el diseño del régimen como en su posterior administración se descuidaron los aspectos que explican la mayor parte de las deseconomías relativas implícitas en la localización en Tucumán, tales como las insuficiencias en materia de infraestructura, o la concentración geográfica de las plantas industriales, que hubiera permitido un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente con un mínimo de inversión extra.

La falta de inserción del Operativo en el contexto más amplio de la planificación regional militó en contra de una acción coordinada de todas las partes interesadas, y de una mejor definición del tipo de actividades que se debía promover.

III. LA COODINACION DE LAS UNIDADES DESCENTRALIZDAS ENTRE SI Y CON EL CENTRO

1. Planeamiento económico.

Antecedentes y situación presente. Desde las primeras experiencias en planificación en la Argentina se advierte una preocupación de los planificadores por los aspectos regionales. Sin embargo esa preocupación en ningún caso se tradujo en la regionalización de los planes nacionales de desarrollo producidos hasta la fecha. El motivo determinante es que la información económica existente viene preparada a nivel sectorial pero no a nivel regional. Existen grupos de planificación, cámaras, organizaciones y sindicatos sectoriales con un nivel de desarrollo muy superior a los similares regionales. Estas circunstancias, unidas a la falta de tiempo para realizar iteraciones que caracteriza al proceso planificador, y a la falta misma de continuidad del mismo, impidieron la inclusión de aspectos regionales en los planes de desarrollo.

A todo esto debe añadirse la precariedad de los planes regionales. Recién a partir de 1969 se crean las Oficinas Regionales de Desarrollo. Estas enfrentan problemas derivados de seculares rivalidades entre las provincias integrantes de cada Región, de la falta de interés de los gobiernos provinciales en la planificación tanto provincial como regional, y de sus propias características institucionales que no las insertan en el marco institucional regional sino que las hacen coexistir con las instituciones provinciales, produciendo fenómenos de aislamiento, rivalidad y recelos. Como consecuencia, los planes regionales producidos por estas Oficinas no son en general planes de las provincias integrantes de las regiones, sino algo colocado por encima, o al lado,

de la dinámica de las decisiones de esos estados. Tampoco son tenidos en cuenta al tomar las decisiones nacionales, ni por las Autoridades Económicas, tales como los ministerios, o el Banco Central, ni tampoco por las empresas y organismos nacionales.

Los defectos de la planificación regional señalados son en gran medida compartidos por la planificación nacional. A ambas les falta insertarse en el funcionamiento de la economía, de modo tal de ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de las decisiones económicas, tanto del sector público como del sector privado.

Propuestas de reforma. La reforma del sistema de planeamiento regional puede analizarse mejor en el marco de una reforma del sistema de planeamiento en general. Se estima necesario que los organismos de planificación, a todos los niveles, se integren con representantes de los sectores interesados en general y en particular de aquellos que toman las decisiones que se pretende planificar. Los técnicos en planificación (planificadores actuales) actuarían como asesores técnicos en cada una de las comisiones de planificación, las que constituirían las células fundamentales del sistema de planeamiento. Su tarea sería la de plasmar en forma de plan los lineamientos que surjan del seno de esas comisiones. Tendrían asimismo a su cargo la evaluación de los beneficios y costos asociados con cada una de las alternativas entre las que debe optarse, a la luz de los objetivos generales y particulares que se hayan adoptado previamente.(46) De esta manera se comprometería a los sectores interesados en la preparación de los planes con lo cual se los interesaría en su posterior materialización. Estos sectores adoptarían decisiones sobre los mismos asuntos sobre los cuales deciden ahora, sólo que lo harían coordinadamente.

En el ámbito específico de la planificación regional esto significa la constitución de comisiones o grupos de trabajo integrados por (a) representantes de los grupos provinciales interesados, gubernamentales y privados, (b) representantes de los grupos sectoriales nacionales interesados, canalizados preferentemente a través de los Comités o Grupos de Trabajo sectoriales respectivos, y (c) planificadores regionales (Ver Gráfico III.1). De esta manera los planes que se elaboren resultarán automáticamente coordinados con los planes provinciales y nacionales, o se sabrá de inmediato cuales son las discrepancias, facilitándose así su solución. Al mismo tiempo, las diversas unidades económicas descentralizadas (públicas y privadas) conocerán los planes y al sentirse comprometidas en su elaboración tendrán interés en su éxito. Aun cuando esos planes no satisfagan sus aspiraciones, encontrarán en el proceso planificador una vía civilizada y democrática de manifestar su oposición. Esto disminuirá las tensiones que de otro modo se manifestarían exclusivamente en forma de boicot al plan.

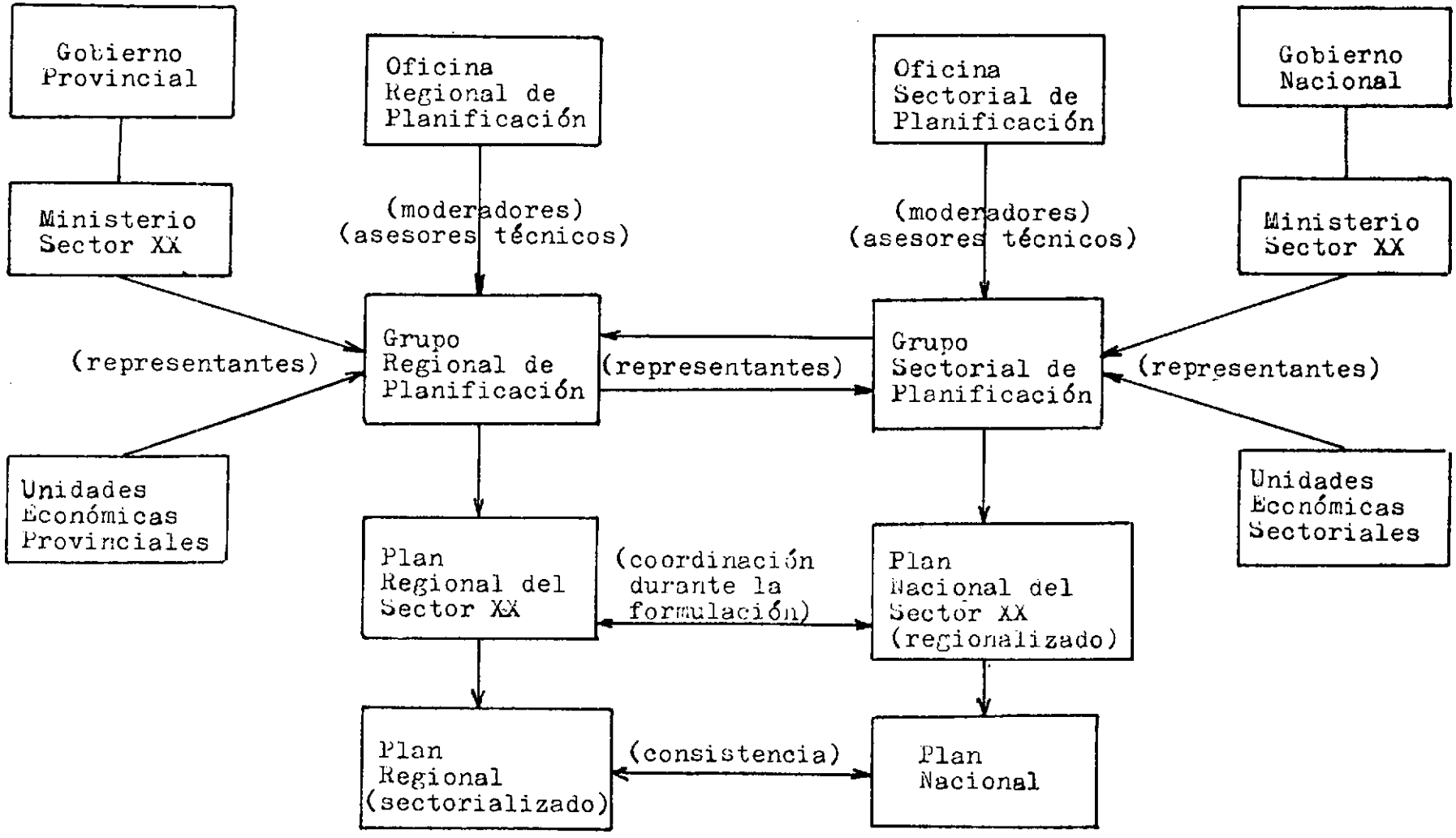
Del mismo modo, la integración de representantes de los gobiernos provinciales permite que la determinación de políticas económicas a nivel regional y nacional no sea violatoria de la autonomía provincial.

La Planificación Regional así concebida permitiría subsanar las tres carencias que la demoraron hasta hoy. Se insertaría en la dinámica económica regional, haría surgir (de las comisiones) grupos de presión regionalmente organizados, y estimularía la oferta de información regionalizada al crear una fuerte demanda por la misma.

El sistema de planificación propuesto se inserta dentro de la línea de la descentralización de las decisiones y centralización de la información, que se consideró en la sección I. El Plan no sería sino un conjunto de pautas y criterios que

Gráfico III.2

Esquema de Planificación Economica Regional



las unidades descentralizadas tendrían en cuenta como parámetros de sus decisiones. Algunas de estas pautas se traducirían en medidas de política económica que, como tales, constituyen automáticamente parámetros para las unidades descentralizadas. Estas son las medidas que modifican la estructura de precios relativos, que son los parámetros de muchas de las decisiones de producción e inversión que adoptan las unidades decentralizadas. Otras medidas, por su misma naturaleza no son fácilmente susceptibles de traducirse en parámetros para decisiones descentralizadas sino es mediante la aceptación y adopción formal de las mismas por las unidades de decisión (en este caso las autoridades económicas regionales). Se trata de aquellas medidas que, buscando también orientar a las unidades descentralizadas hacia decisiones coordinadas, no lo hacen mediante modificaciones en la estructura de precios relativos de mercado, sino creando precios contables. Estos precios tratan de reflejar los beneficios y costos no divisibles que la acción de esas unidades descentralizadas produce[47]. Teóricamente puede concebirse un sistema en el cual estos precios contables se traduzcan en pagos reales. Administrativamente esto podría ser factible mediante un sistema de transferencias contables entre las diversas unidades descentralizadas, y entre éstas y la Autoridad Económica, a cargo por ejemplo de un banco.[48]
Una vez producida la aceptación de esas pautas y criterios por parte de las autoridades económicas regionales, éstas serían obligatorias. Esto plantea un problema durante la formulación del plan, y otro durante su ejecución.
Será necesario establecer un arreglo institucional que permita solucionar los conflictos que se planteen entre las diversas unidades de decisión en el proceso de determinar los detalles del plan. Podrá ocurrir, que una unidad de decisión provincial proponga, por ejemplo, la realización de una obra

pública para cumplir alguno de los objetivos previamente adoptados por la comunidad, y que otras unidades de decisión opinen que existe otra forma mejor de cumplir esos objetivos. Será necesario entonces instituir un mecanismo de resolución de conflictos. Probablemente debiera pensarse en una primer instancia de conciliación a nivel del mismo sistema regional de planificación (v.gr. por el organismo o comisión de nivel inmediato superior a aquella en que se produjo el conflicto). Fracasada la conciliación, el órgano máximo del sistema emitiría sentencia, la que sería apelable en casos graves por ante el Congreso Nacional, único órgano representativo de todas las posibles partes en conflicto. La intervención del mismo debiera reglamentarse previéndose la constitución de una comisión ad-hoc y un trámite muy ágil. Lo mismo puede decirse respecto de las disputas que pudieran surgir en el proceso de implementación o ejecución del Plan. Será necesario instituir un mecanismo de control de gestión que determine el grado de adherencia de las unidades de decisión descentralizadas a las pautas y criterios establecidos en el Plan. Ese control podría estar a cargo de un organismo de carácter federal, con representación de todas las provincias. Nuevamente los casos de incumplimiento de las pautas y criterios serían juzgados en primera instancia por ese organismo, debiendo establecerse un sistema de recurso por ante el Parlamento para los casos graves. La definición de lo que es un conflicto grave debería establecerse jurídicamente a efectos de no sobrecargar al Parlamento con el análisis de numerosos conflictos, tanto al nivel de formulación como de ejecución del Plan. La planificación económica regional, en la forma propuesta aquí, constituye una forma eficaz de compatibilizar una efectiva autonomía provincial, esencial a la existencia misma de un federalismo real, con la necesidad de coordinar las decisiones emanantes

de unidades descentralizadas en un accionar coherente.

2. Descentralización de la política económica

Un aspecto importante para la efectivización del federalismo es el manejo descentralizado de la política económica. Hasta el presente el Gobierno Nacional ha monopolizado casi todos los aspectos importantes de esa política, siendo un factor muy importante para ello las dificultades que implica la descentralización de la misma. En esta sección se presentará una adaptación al caso del manejo de la política económica conyuntural de una propuesta de Mundell referida al diseño de un sistema descentralizado y estable de determinación de política cambiaria.(49) Mundell propone que si cada país se concentrase en el manejo de su tasa de cambio para reducir en primer lugar su desequilibrio externo, el conjunto de países avanzaría hacia una situación de equilibrio sin oscilaciones. En forma semejante puede sostenerse que si cada gobierno provincial usase sus poderes fiscales y de endeudamiento con el Tesoro Nacional (50) para reducir los desequilibrios entre demanda agregada y oferta agregada de pleno empleo en su provincia,(51) el país en su conjunto avanzaría hacia una situación de equilibrio macroeconómico. Es decir, cada gobierno provincial compensaría las fluctuaciones en la demanda agregada provincial, en el entendimiento de que el gobierno nacional hace lo mismo a nivel nacional pero teniendo en cuenta la acción provincial. Eventualmente sería posible que la política compensatoria quedase totalmente en manos de las provincias, reteniendo el Gobierno Nacional la posibilidad de acción subsidiaria.

El objetivo consiste entonces en lograr un equilibrio estable entre demanda agregada y oferta agregada de pleno empleo a nivel de cada región (provincia). Para ello es necesario lle-

gar a la coordinación de las decisiones de las diversas unidades de decisión regionales (provinciales) de modo de avanzar rápidamente hacia el equilibrio.

Planteamiento de un modelo de política económica coyuntural descentralizado a nivel geográfico.

m instrumentos, x_i $(i = 1, \ldots, m)$

m unidades de decisión (regiones, provincias) A_i $(i = 1, \ldots, m)$

valores de equilibrio de los instrumentos $\bar{x}_i$

desequilibrios $(\bar{x}_i - x_i)$

m metas $\bar{y}_j$ $(j = 1, \ldots, m)$

Si ordenamos los instrumentos de tal manera que asignamos a cada meta aquel que es más eficiente respecto de ella, podemos escribir,

$y_k = m_k (\bar{x}_1, \ldots, \bar{x}_m) - d_k$, o más generalmente, en forma vectorial,

(1) $\bar{Y} = M \bar{x} - d$

<u>Regla de conducta</u>: Cada unidad de decisión actuará teniendo en cuenta el desequilibrio en su propia meta y el existente en las demás metas.

<u>Problema a resolver</u>: Determinar las condiciones (comportamiento de las unidades de decisión) que garanticen una elevada estabilidad al sistema.

Las ventajas de una elevada estabilidad son (a) el menor costo del ajuste, (b) el menor tiempo requerido para lograrlo, y (c) la seguridad de que el sistema no se volverá inestable.

$$y_j - \bar{y}_j = \sum_{i=1}^{m} m_{ji} (x_i - \bar{x}_i) = m_j (x - \bar{x})$$

o en forma vectorial

(2) $Y - \bar{Y} = M (x - \bar{x})$

Es decir, que el desequilibrio en cada meta es función de las divergencias entre los valores reales y los óptimos para los instrumentos (pudiendo ocurrir que algunos de los términos sean nulos).

La velocidad de ajuste de un instrumento será

$$\frac{\partial x_r}{\partial t} = \dot{x}_r = \sum_{j=1}^{m} k_{rj} (y_j - \bar{y}_j) = \sum_{j=1}^{m} k_{rj} \sum_{i=1}^{m} m_i (x_i - \bar{x}_i)$$

o en forma vectorial

(3) $\frac{\partial x}{\partial t} = k (y - \bar{y}) = k M (x - \bar{x})$

La ecuación (3) indica que cada unidad de decisión ajusta su instrumento en proporción k_r al desequilibrio de su meta. Los coeficientes k establecen la relación entre los desequilibrios en las metas y el sendero dinámico de ajustes en el valor de los instrumentos (en este caso en el estado del equilibrio presupuestario y en el financiamiento del desequilibrio). El problema consiste entonces en encontrar los valores de k que hagan hiperestable al sistema. Para ello deberán cumplir la condición

$$(4)\quad k_{ij} = \alpha_i \frac{\Delta_{ji}}{\Delta} \quad (i,j = 1,\ldots,m); \quad \Delta = \begin{vmatrix} m_{11} & m_{12} & \cdots & m_{1m} \\ m_{21} & m_{22} & \cdots & m_{2m} \\ \hline m_{m1} & m_{m2} & \cdots & m_{mm} \end{vmatrix}$$

donde α es una constante real negativa cualquiera y Δ_{ji} es el cofactor de Δ, o sea el determinante donde se han omitido la línea i y la columna j.

Reemplazando (4) en (3) y luego substituyendo (2) en la ecuación resultante, se puede llegar a que[52]

$$(5)\quad \dot{x}_i = \alpha_i (x_i - \bar{x}_i)$$

ecuación diferencial cuya solución es

$$(6)\quad x_i = \bar{x}_i + A\, e^{\alpha_i t}$$

La ecuación (6) indica que el sistema converge al equilibrio ($x_i \rightarrow \bar{x}_i$) para todo $\alpha_i < 0$, lo cual significa que el sistema es hiperestable.

Mientras mayor sea $|\alpha_i|$ más rápida será esa convergencia. A es una constante que depende de las condiciones iniciales (de la diferencia entre los valores de los instrumentos en el período cero y los valores óptimos).

El sistema puede ahora escribirse

$$(7)\quad \begin{aligned} \dot{x}_1 &= \alpha_1 \frac{\Delta_{11}}{\Delta} (y_1 - \bar{y}_1) + \cdots + \alpha_1 \frac{\Delta_{1m}}{\Delta} (y_m - \bar{y}_m) \\ \hline \dot{x}_m &= \alpha_m \frac{\Delta_{m1}}{\Delta} (y_1 - \bar{y}_1) + \cdots + \alpha_m \frac{\Delta_{mm}}{\Delta} (y_m - \bar{y}_m) \end{aligned}$$

Observando (7) puede deducirse que

a) La unidad de decisión $\underline{A}_i$ deberá asignar un peso menor al equilibrio de las demás metas que a aquel de su propia meta, cuando los instrumentos son substitutos entre sí. Esto se debe a que $\Delta_{ji}/\Delta_{ii} < 1$ para $j \neq i$, lo cual expresa el supuesto crucial inicial de que $\Delta_{ji} < \Delta_{ii}$, es decir, que la influencia de x_i sobre y_i es mayor que la que tiene sobre y_j.

b) La unidad de decisión $\underline{A}_i$ deberá corregir más rápidamente su instrumento cuanto mayores sean los desequilibrios en las metas responsabilidad de las otras unidades, para cualquier desequilibrio de su meta, porque $\dot{x}_i = f(y_k - \bar{y}_k)$, $(k = 1, \ldots, i-1, i+1, \ldots m)$ (53)

Conclusiones

El supuesto crucial es que cada unidad de decisión maneja el instrumento que es relativamente más eficiente para lograr la meta de la que es responsable. En el caso de la descentralización de la política económica compensatoria, cada autoridad económica regional sería responsable del equilibrio macroecómico de de su región (provincia). Para ello contaría con el manejo de los instrumentos fiscales provinciales y el recurso al Tesoro Nacional.

Para lograr que el sistema sea hiperestable se requiere que el Gobierno Nacional otorgue más importancia al desequilibrio macroeconómico nacional que a los similares regionales. Al mismo tiempo, dado el desequilibrio macroeconómico nacional, deberá ajustar la política compensatoria nacional tanto más rápidamente cuanto mayores sean los desequilibrios regionales. Las autoridades económicas regionales (provinciales), a su vez, deberán otorgar más peso al desequilibrio de

se propia región que al de las otras y al nacional. Dado el desequilibrio de su región, deberán ajustar sus instrumentos compensatorios tanto más rápidamente cuanto mayores sean los desequilibrios a nivel nacional y de las otras regiones. De esta manera el sendero hacia la situación de equilibrio será directo (no tipo telaraña).

Del hecho de que el desequilibrio macroeconómico nacional sea la sumatoria de los desequilibrios regionales podría deducirse la conveniencia de una descentralización total de la política compensatoria. Esa conveniencia se ve disminuida por una importante consideración que parece sugerir como más acertada una descentralización parcial, como la propuesta en los dos párrafos anteriores. Esta es la dificultad implícita en la transferencia del manejo de los grandes instrumentos tributarios a las autoridades regionales. Esta dificultad se manifiesta como la posibilidad de que esas autoridades utilizasen esos poderes tributarios como instrumentos de promoción del desarrollo económico, en competencia con sus pares. Esto está ocurriendo, como ya se lo señaló oportunamente, sólo que debido a la reducida importancia de los incentivos que las autoridades económicas regionales (provinciales) pueden brindar, los efectos no pasan de ser una transferencia de ingresos desde los Tesoros provinciales hacia las empresas beneficiarias.

Afortunadamente se estima que la descentralización parcial propuesta puede cumplir el objetivo propuesto de lograr el equilibrio macroeconómico en todas y cada una de las regiones (provincias). Esto sería así por el hecho de que las desviaciones en los desequilibrios regionales (provinciales) respecto del desequi-

librio nacional serían suficientemente reducidas como para que pudiesen ser resueltas mediante el empleo de los limitados poderes fiscales con que cuentan las autoridades económicas regionales (provinciales), unidas al poder de expansión y contracción que le otorgaría su acceso al Tesoro Nacional, posiblemente encarado en los términos que se propusieron en la sección II.1.1.(a) más arriba.

La descentralización de la política económica coyuntural requiere la confección de indicadores de coyuntura a nivel de cada autoridad económica, es decir, a nivel provincial. Esto constituye un costo, pero al mismo tiempo sus efectos no se limitarán al de proporcionar orientación a las autoridades económicas provinciales en el manejo de la política provincial de coyuntura. También podrán ser utilizados por la autoridad económica nacional en la "regionalización" de sus programas coyunturales. En tercer lugar constituirán una fuente valiosa de información estadística que permitirá conocer mejor el funcionamiento de las economías provinciales. Este conocimiento es fundamental para la realización de la planificación regional que se propuso en la sección anterior (III.1).

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Estando la Nación constituida por las provincias, necesariamente la política económica nacional ejerce sus efectos sobre éstas. Habiendo nuestro país adoptado el sistema federal de gobierno, las provincias gozan formalmente de autonomía, y de ella deriva la existencia de políticas económicas provinciales. En este contexto se plantean numerosas relaciones entre las autoridades económicas provinciales y entre éstas y las nacionales. Algunas de éstas son reales y efectivas. De éstas se han analizado algunas de las repercusiones de las decisiones centrales sobre las unidades descentralizadas (provincias). Otras son potenciales o embrionarias, y en este aspecto se presentan dos interesantes problemas. Uno de ellos es la definición del grado óptimo de centralización-descentralización de la política económina, que implica la necesidad de determinar qué tipos de política económica es preferible manejar centralizadamente y cuáles resulta mejor descentralizar, o compartir. Dada la existencia de varios centros de decisión que afectan en diverso grado el mismo terreno económico resulta necesario reconocer la inevitabilidad de conflictos. El segundo problema es entonces el de la coordinación entre esos centros de decisión, coordinación que debe satisfacer el objetivo de producir una acción conjunta coherente y eficaz[54] que no sea violatoria de la autonomía de cada uno de aquellos centros. La respuesta empírica al primero de estos dos problemas ha sido en general centralizar el manejo de la mayoría de los instrumentos y descentralizar el resto. El segundo problema sólo ha sido encarado fragmentariamente a nivel sectorial (vialidad, electricidad, salud), generalmente a instancias

de los organismos nacionales.
Se ha ignorado así una alternativa intermedia consistente en centralizar la información descentralizando la decisión. Comparada con la descentralización completa esta alternativa presenta los mayores costos de transmitir información al centro, procesarla y devolverla a las unidades descentralizadas en forma de pautas o señales. En cambio de esto ofrece la posibilidad de coordinar las decisiones de las unidades descentralizadas, importante en particular cuando no existen mecanismos alternativos, como pudiera ser el mecanismo de mercado, particularmente inefectivo respecto de los bienes públicos.
Frente a la centralización total de las decisiones, la alternativa comentada presenta en el ámbito socio-político la posibilidad de evitar la concentración del poder económico, un mayor estímulo a las iniciativas de los individuos integrantes de las unidades descentralizadas, y una mayor posibilidad de control de gestión por mayor cercanía entre los responsables de la política económica y los afectados por ella. En el ámbito técnico-administrativo, al distribuir las decisiones entre varios centros, reduce el número de las que debe adoptar cada uno mejorando así las posibilidades de producir decisiones correctas y adaptadas a las variaciones en los datos (incertidumbre).

Como consecuencia de la forma en que se ha resuelto en la práctica aquel primer problema, la Nación ha asumido la toma de decisiones en muy importantes aspectos de la política económica. Esas decisiones han tenido vastas repercusiones sobre las economías provinciales.

En el ámbito de la política económica coyuntural, el sistema de coparticipación tributaria hace que los ingresos corrientes provinciales se vean afectados por aquellas decisiones de Política económica compensadora nacional que utilizan el instrumento tributario. Esto es inconveniente para las provincias pues les transmite desequilibrios externos a ellas. Además agudiza los desequilibrios financieros de sus sectores públicos, pues hace que los ingresos por coparticipación fluctúen en el mismo sentido que los ingresos propiós provinciales(55). La política económica nacional compensatoria resulta también perjudicada por la filtración de sus efectos que esto representa.

Para remediar esta situación se propone la creación de un Fondo Federal de Amortiguación de las fluctuaciones cíclicas en los montos de la coparticipación federal, administrado conjuntamente por la Nación y las provincias. Este Fondo se integraría con los excesos en los montos de coparticipación por encima de lo normal, y se utilizaría para financiar los defectos de los mismos. Para la definición de lo que es normal se requeriría alguna forma de proyección plurianual de los ingresos tributarios nacionales.

Las fluctuaciones en la distribución regional del monto y composición de la inversión pública nacional originan fluctuaciones en los niveles de actividad de las regiones en general, y de aquellas económicamente menos desarrolladas en particular. Correspondería, por lo tanto, organizar la inversión pública nacional de tal manera de conseguir estabilizar su impacto sobre la demanda regional, tanto agregada como la de insumos locales, tales como mano de obra y materiales de construcción. Esto lleva nuevamente a la necesidad de alguna forma de programación plurianual(56).

Las repercusiones regionales de los demás instrumentos de política económica coyuntural son escasos.

Entre las políticas de desarrollo económico y social la política de promoción industrial ha tenido particular repercusión sobre la distribución regional deaquel desarrollo. Los principales instrumentos utilizados, tales como los arancelarios, tuvieron caracter en general neutro en materia de localización. Teniendo en cuenta las ventajas de los centros industriales ya consolidados respecto de potenciales centros alternativos, conocidas como economías de aglomeración, puede concluirse que esa neutralidad favoreció la radicación de las nuevas actividades y la expansión de las ya existentes, en el eje Buenos Aires-Santa Fe. Los instrumentos no neutrales, que fueron principalmente los tributarios, tanto los de aplicación generalizada como las desgravaciones por inversión, como los de aplicación específica (regímenes de promoción industrial), discrimaron en favor de los centros industriales ya consolidados. Esos instrumentos reducían el precio relativo de los bienes de capital, lo cual perjudicaba en particular a las regiones menos desarrolladas del norte del país, que presentan excedentes permanentes de mano de obra. Los esquemas promocionales no estában diseñados en función de las necesidades y posibilidades de las empresas chicas y medianas, que son las que hubiesen podido producir un interesante desarrollo industrial mediante el procesamiento en origen de materias primas de producción regional.

Los regímenes de promoción industrial regional sufrieron principalmente por la dispersión geográfica de los estímulos. El desarrollo industrial tiende naturalmente a concentrarse debido a la gran importancia de las economías de aglomeración, que son aquellas que resultan por ejemplo de las economías de escala en el

suministro de servicios públicos, de la mayor disponibilidad de mano de obra de todo tipo de calificación, de las economías resultantes de la vecindad con grandes centros de consumo, de las economías diversas derivadas de la disponibilidad de servicios auxiliares varios (reparaciones, asesoramiento). El desarrollo de nuevos centros industriales requiere, por lo tanto, la concentración de los estímulos en unas pocas localidades, de modo de poder compensar inicialmente la carencia de esas economías de aglomeración.

En el único caso en que se promovió el desarrollo de una zona geográficamente limitada, alrededor de la ciudad de Tucumán, los defectos en el diseño de los instrumentos y en la administración del regimen de promoción impidieron el logro de un resultado satisfactorio. Los beneficios fueron muy inferiores a los buscados, tanto en términos de diversificación de la economía provincial como en términos de mantenimiento del nivel de empleo. Los costos fueron innecesariamente elevados. A un mismo costo podrían haberse logrado beneficios mucho mayores si se hubiese buscado agrupar las plantas en una zona más pequeña a la que se hubiese podido proveer de servicios de infraestructura adecuados a bajo costo, y si se hubiese promovido la radicación de industrias que (a) absorbiesen más mano de obra por unidad de producto y (b) procesasen materias primas locales o regionales. Para esto hubiese sido necesario modificar la estructura de los precios relativos de los insumos en sentido inverso a lo que se hizo. Se debió haber buscado también atraer empresarios medianos y pequeños de la región mediante la adopción de una operatoria simple y de un adecuado sistema de promoción integral.

La experiencia recogida en diversos organismos nacionales indicaría que el principal obstáculo para lograr una efectiva descentralización de la política económica reside en la desconfianza que el sector público nacional tiene acerca de los resultados. Esta desconfianza deriva de una historia de fracasos, los cuales, analizados cuidadosamente, revelan como causa principal la falta de coordinación de las diversas unidades descentralizadas entre sí y con la Nación. Consiguientemente se ha considerado conveniente analizar las posibilidades de lograr una coordinación entre las políticas económicas nacional y provinciales. Esto podría lograrse mediante la creación de un sistema de planificación regional.

La planificación económica en la Argentina, aun en la forma limitada en que se ha producido, ha contemplado los aspectos global-sectorial pero no el regional. Las razones han sido la falta de información regionalizada, de factores de presión organizados a nivel regional, y de inserción de la planificación en la dinámica del quehacer económico regional.

Teniendo en cuenta aquella necesidad de coordinación y los obstáculos a la que podría producirse mediante planificación regional, se propone la creación de un Sistema Regional de Planificación, cuya célula fundamental sea el comité o grupo de planificación integrado por

(a) representantes de los sectores interesados, en particular aquellos que ahora toman las decisiones que se desea planificar:

- de los sectores públicos provinciales,
- de los sectores privados provinciales (empresarios, gerentes, técnicos universitarios y medios, obreros y empleados),
- de los grupos sectoriales nacionales, preferentemente canali-

zados a través del comité o grupo de planificación sectorial respectivo,

(b) asesores técnicos, personal del Sistema Regional de Planificación, con capacidad para analizar los beneficios y costos asociados a cada alternativa de decisión en estudio,

(c) moderadores, funcionarios del Sistema Regional de Planificación, con capacidad de conciliación de posiciones antagónicas.

En cada región los comités prepararían planes a nivel sub-sectorial que luego otros comités con la misma integración coordinarían en planes sectoriales, hasta llegarse a la confección del Plan Regional.

La participación de los representantes de los comités sectoriales nacionales en los comités regionales, y viceversa, permitiría que el Plan Regional esté correctamente sectorializado, que el Plan el Plan Nacional esté correctamente regionalizado, y que ambos planes sean consistentes entre sí.

Una planificación regional así concebida permitiría subsanar las tres carencias que impidieron su concreción. En primer lugar se insertaría en la dinámica económica regional. Del seno de las comisiones surgirían naturalmente grupos de presión regionalmente organizados. Finalmente, crearía una demanda de información regionalizada que estimularía la producción de estadísticas adecuadas.

Ciertamente que en las comisiones surgirían divergencias. Estas no serían producto de la planificación, sino que ésta contribuiría a explicitar los conflictos preexistentes, con lo que facilitaría su resolución. Estas divergencias se producirían tanto en el proceso de formulación del Plan, como durante su posterior implementación. Será necesario entonces prever mecanismos de resolución de esos conflictos. Las primeras instancias podrían ser administrati-

vas y estar a cargo del mismo Sistema Regional de Planificación. La última instancia se estima que debiera ser el Congreso Nacional, debido a su calidad de integrado por miembros de todas las posibles partes en conflicto. El acceso a las instancias superiores se limitaría en función a la gravedad de la materia en conflicto.

Se estima que el sistema propuesto es consistente con el concepto de federalismo implícito en nuestra organización nacional y que, lejos de superponerse a las instituciones existentes, resultaría un necesario complemento de ellas, abarcando aspectos que hacen a la coordinación entre las unidades autónomas, no adecuadamente contemplados hasta ahora.

Hacia el final del trabajo se presenta una propuesta de manejo descentralizado de la política económica coyuntural. Para ello las autoridades económicas provinciales, además del manejo de los instrumentos tributarios locales, tendrían la posibilidad de financiar expansivamente sus deficit (superavit) presupuestarios mediante acceso al crédito de la Tesorería General de la Nación. Se demuestra que en la medida en que cada autoridad económica conceda más importancia al desequilibrio entre demanda agregada y oferta de pleno empleo en su jurisdicción que al mismo desequilibrio en las demás jurisdicciones, y que, dado el desequilibrio en su jurisdicción, cada autoridad económica actúe tanto más rápidamente para solucionarlo cuanto mayor sea el desequilibrio en las demás jurisdicciones, el manejo descentralizado de los instrumentos tributarios y de endeudamiento con el Tesoro Nacional es estable, en el sentido de conducir a situaciones de equilibrio macroeconómico por un sendero no oscilante.

El supuesto crucial es que cada autoridad económica maneje el

instrumento que es más eficiente para lograr la meta de que es responsable. Ese supuesto se cumple al tener cada autoridad económica el manejo del instrumento tributario en su jurisdicción y el instrumento de financiamiento expansivo de sus deficit (superavit) presupuestarios.

La descentralización en el manejo de la política económica coyuntural demandará la construcción de indicadores de coyuntura a nivel de cada región. Esto representa un costo, pero también producirá economías externas al contribuir a un mejor conocimiento del funcionamiento de las economías regionales, conocimiento muy útil para el diseño y administración de las otras formas de la política económica.

Hernán Pablo Llosas

Universidad Nacional de La Plata

(1) Existe un federalismo formal y un federalismo real, que puede darse junto con el formal o aun en ausencia de éste. Lo expresado en estos dos primeros párrafos se refiere al federalismo real.

(2) De los diversos instrumentos con que cuenta la política fiscal el más adecuado para la política de estabilización es el tributario puesto que busca evitar las fluctuaciones en el gasto del sector privado en lugar de compensar éstas con fluctuaciones de igual magnitud y signo contrario en el gasto público. Otro instrumento muy utilizado es la inversión pública. Consiguientemente el análisis se limita a éstos dos instrumentos en sus repercusiones regionales.

(3) Se supone que el desequilibrio entre ingresos y gastos que resulte de las decisiones de política de estabilización se financia expansivamente.

(4) La existencia de recursos específicamente asignados al financiamiento de gastos sectoriales es a su vez reflejo del poder de negociación que esos sectores tienen o tenían al tiempo de asignárseles esos recursos.

(5) Las funciones objetivos de esos funcionarios.

(6) Para mayores detalles de como organizar la planificación del gasto público véase Llosas H.P., "La Planificación del Sector Público Nacional", Revista de Ciencias Económicas, (de próxima aparición).

(7) Cf. Smith W.L. "Monetary Policy and the Structure of Markets", en Smith W.L. y Teigen R.L., Readings in Money, National Income and Stabilization Policy, R.D. Irwin, Homewood, Illinois, 1965.

(8) Véase Cuadro II.4.

(10) Sólo el enfoque teórico-práctico de la escuela holandesa promete, mediante la aplicación de planificación económica, una solución dinámica.

(11) Estos son 1952-1955, 1967-1970 y 1973.

(12) Para un análisis de la protección efectiva en la Argentina véase Belozercovsky, N.A., "Asignación de recursos y exportaciones no tradicionales: una evaluación", Económica, Enero-abril 1970, pp. 3-20; Llosas H.P., "Los efectos direccionales de la protección aduanera en la Argentina", Económica, Sept.-Dic. 1971, pp. 287-298.

(13) Algunos ejemplos son la yerba mate y las frutas tropicales.

(14) Se analizan aquí las medidas formalmente definidas como de promoción industrial (leyes de promoción industrial y similares), que constituyen medidas de aplicación discrecional por requerirse en cada caso particular una decisión de un organismo de administración de los instrumentos (v.gr. Dirección de Industrias), y también el conjunto de medidas de aplicación generalizada en el sentido de que la decisión del beneficiario potencial de encuadrarse en los requisitos preestablecidos en la legislación le permitía obtener automáticamente los beneficios de la misma. Estas últimas medidas no se definen formalmente como de promoción industrial, pero sin embargo han sido las que mayor efecto promotor han tenido, como-

en el caso de la protección aduanera y, en menor medida, las deducciones por inversión. Para un análisis detallado de estas políticas de promoción véase por ejemplo Llosas H.P., "La política de promoción industrial y desarrollo regional en la Argentina, 1959-1966", Económica, Enero-abril 1969, pp.39-91; Llosas H.P., "Estímulos fiscales a la industrialización en el período 1955-1966. Algunos aspectos", Económica, Enero-abril 1970, pp.87-97; Llosas H.P., "Los efectos direccionales de la protección aduanera en la Argentina", Económica, Sept.-dic. 1971 pp. 287-298.

(15) Muy pocas fueron las empresas beneficiarias de los diversos regímenes de promoción industrial que se radicaron en las regiones de desarrollo. Algunos casos son:

Empresa	Sector	Localización
1. Altos Hornos Zapla (#)	Siderurgia	NOA (Jujuy)
2. Altos Hornos Güemes (#)	siderurgia	NOA (Jujuy)
3. Papel Misionero (")	celulosa	NEA (Misiones)
4. Celulosa Jujuy	celulosa y papel	NOA (Jujuy)
5. Hierro Patagónico	siderurgia	COM (Río Negro)
6. Azucarera Tucumana	celulosa y papel	NOA (Tucumán)
7. Ingenios Bella Vista y Leales	celulosa y papel	NOA (Tucumán)
8. Ledesma (#)	celulosa y papel	NOA (Jujuy)
9. Industrial Pesquera del Sur S.A. (#)	procesamiento de pescado	PAT (Chubut)
10. Industrial Pesquera del Atlántico Sur (#)	procesamiento de pescado	PAT (Sta. Cruz)
11. Boroquímica	minería y procemiento del bórax	NOA (Salta)
12. Coop. Tealera de Campo Viera	té	NEA
13. Té del Valle	té	NEA (Misiones)
14. Las Marías	té	NEA
15. Té Montecarlo	té	NEA
16. Urrutia Hnos.	té	NEA (Misiones)
17. Citrícola Monte Carlo	jugos cítricos	NEA
18. Cía. Citrícola Norte	ídem y dulces y jaleas	NOA (Sgo. del Estero)
19. Coop. Rural y Citrícola Bella Vista	jugos cítricos	NEA (Corrientes)
20. FADESA (Bella Vista)	jugos cítricos	NEA (Corrientes)
21. Ind. Metalúrgica Albornoz	repuestos	NOA (Tucumán)

(#) Proyectos concretados
(") Proyectos en vía de concreción
Se desconoce la suerte corrida por los restantes proyectos.

(16) Probablemente se requiera el mantenimiento de un mínimo de apoyo gubernamental, pero la mayor parte del impulso dinámico habrá de provenir de las economías de aglomeración. Además, el costo de ese apoyo se reduce al concentrarse las empresas en un área geográficamente limitada. En todo caso lo que debe evitarse es el revertir el proceso por la adopción de medidas de desestímulo.

(17) La mayor parte de los comentarios son también aplicables al proyecto de ley de promoción industrial presentado al Congreso por el actual Poder Ejecutivo, el que se analiza en detalle más adelante (pp. 26-31)

(18) Cf. Llosas H.P., "Los efectos direccionales de la protección aduanera en la Argentina", op.cit.

(19) Un proyecto de un millón de dólares es de tamaño mediano a chico, y el valor de los Certificados sólo cubriría un 20% del mismo.

(20) Estimando que i) es 30-50%, ii) 50-30%, iii) 20% y iv) 0%.

(21) Esto no es consistente con la filosofía que parece inspirar al resto de la legislación proyectada. Esta incoherencia se manifiesta en muchas partes del paquete de proyectos, y aun en otros aspectos de la política enunciada. Quizás por esto sea oportuno insistir sobre el hecho de que los sistemas económicos que mezclan ingredientes de otros sistemas, habitualmente suman errores en lugar de virtudes. Problemente sería más efectivo diseñar un sistema alternativo a los ya existentes, que correspondiese mejor tanto a los objetivos que deseamos alcanzar como a los recursos que estamos dispuestos a emplear para ello.

(22) Para más detalles sobre algunos de estos instrumentos véanse los tres trabajos del autor citados en la nota (14).

(23) Un radio de 60 kms alrededor de la Capital Federal en el proyecto de Comisión de Diputados.

(24) El primer efecto probable de la discriminación aludida será derivar hacia la parte norte del eje Buenos Aires-Santa Fe las nuevas instalaciones. En ella disfrutarán de muchas de las ventajas de la concentración geográfica sin verse perjudicadas por las normas citadas.

(25) Un ejemplo es el dique Florentino Ameghino en el valle inferior del Río Chubut.

(26) Reconoce como antecedentes al D-L 10991/56. Se lo reglamentó por D 4286 del 8/4/58. El D-L 6264/58 crea un régimen similar para Tierra del Fuego.

(27) Decreto 3011 del 9/3/59.

(28) La construcción del dique Florentino Ameghino pudo haberse pensado como un medio complementario de estímulo, a través de la disponibilidad abundante de energía eléctrica a precios bajos. El impulso conjunto sin embargo no fue suficiente para vencer la inercia y el proceso no llegó a cobrar impulso propio.

(29) Cf. Llosas H.P. Rational Criteria for Investment Choice in Argentina, tesis doctoral no publicada, Oxford, 1968, capítulo 1, p.5.

(30) D 6130/61 de fomento industrial de la Patagonia, D 9477/61 id. del Noroeste Argentino (NOA), y D 11324/61 id. de la provincia de Corrientes (Nordeste Argentino, NEA).

(31) Ver nota 31. En 1962 se agregan los decretos 2078 (NOA) y 2081 (NEA), parcialmente modificatorios de los anteriores.

(32) La despreocupación por el factor tiempo es habitual entre los adeptos a la corriente doctrinaria que inspiró las medidas comentadas.

Esa despreocupación pudo haber tenido mucho que ver con el fracaso de aquella experiencia.

(33) En 1970 la proporción había aumentado al 22%.

(34) Cf. Llosas H.P., "La Política de Promoción Industrial y Desarrollo Regional en la Argentina", op.cit.

(35) En el caso de las regiones NOA y NEA la exención era del 50% para el impuesto a los réditos y nula para beneficios extraordinarios; el impuesto substitutivo se difería cinco años sin intereses

(36) Artículo 19, inciso p) de la ley 11682, t.o. 1960.

(37) Y su complementario el D 5339/63.

(38) D. 5338/63, artículo 7.

(39) D 3113/64, Considerandos.

(40) En esa determinación podrán intervenir aquellas unidades descentralizadas, en la medida en que se implemente su participación en el proceso de formulación del Plan. Eso no ocurrió en este periodo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
SUBSEDE LA PLATA
BIBLIOTECA

NOTAS

(41) La ley 18587 reemplaza a la 14781. Su decreto reglamentario 603/70 mantiene parcialmente en vigencia los decretos 3113/64 y 5339/63.

(42) El sustento legal está dado por las leyes 17010 y 18202, y por los decretos 260/68 y 2102/69.

(43) Cf. Consejo Federal de Inversiones, Análisis y Evaluación del Plan de Transformación Agro-Industrial de la Provincia de Tucumán, Buenos Aires, 1973, Capítulo III.D.

(44) Los empresarios privados frecuentemente consideran al diez por ciento sobre el capital invertido como un rendimiento satisfactorio, en promedio, para un proyecto de inversión.

(45) CFI, op.cit., Capítulo III.F.

(46) Toda forma de política económica debe lógicamente estructurarse en función de los objetivos que se desean alcanzar. La fijación de esos objetivos (del fin último y de los objetivos finales e intermedios) corresponde a la comunidad nacional, la que deberá expresarse a través de algún mecanismo que asegure que son sus objetivos los que se adoptan, y no los de algún grupo minoritario, sea este oligárquico, tecnocrático o de cualquier otra naturaleza. La estructuración de la planificación económica con la participación de todos los sectores interesados constituye una segunda forma de consultar a la comunidad acerca de sus objetivos. Esto permite (pero no asegura) una mayor correspondencia entre los deseos de la comunidad y la política económica que se adopte. Esto se debe a que el conocimiento de los beneficios y costos asociados a cada decisión es mucho mayor durante la formulación del plan que al fijarse inicialmente los objetivos. Cf. Llosas H.P., "La Planificación del Sector Público Nacional", Revista de Ciencias Económicas, (en prensa).

(47) En la literatura económica a estos costos y beneficios se los conoce como deseconomías y economías externas, y también como necesidades sociales.

(48) La experiencia acumulada (aciertos y fracasos) por el Gosbank de URSS podría ser capitalizada.

(49) Mundell R.A., International Economics, Macmillan, Londres, 1968, capítulos 14, 16 y 21.

(50) Esto es equivalente a una transferencia a las provincias de la facultad de expansión monetaria del Gobierno Nacional. No se tienen en cuenta las posibles implicancias constitucionales.

(51) El equivalente en el modelo de Mundell sería una reducción en el desequilibrio externo en un mundo en que la moneda estuviese unificada.

(52) Para la deducción matemática véase Mundell R.A., op.cit.

(53) La expansión (contracción) resultante de las medidas que adopte cada autoridad económica se "filtrarán" parcialmente en función de la propensión a "importar" de las demás regiones. En la medida en que esa propensión sea menor que uno el modelo seguirá siendo estable.

(54) En el sentido de minimizar el costo total (económico y extraeconómico) a soportar para lograr los objetivos deseados.

(55) Esto me fue sugerido por un comentario del Dr. Horacio Núñez Miñana.

(56) Esto solucionaría el problema de la fluctuación en los ingresos por coparticipación. En la sección III.2 se sugiere una posible forma de compensar las fluctuaciones en la demanda agregada provincial que abarca, además, las posibles fluctuaciones en los ingresos propios provinciales. Estas se compensarían mediante recurso al crédito del Tesoro Nacional, es decir, mediante financiamiento expansivo del déficit (superavit) presupuestario.