

Dagnino Pastore, José María

Documento de Trabajo N° 14

Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Los efectos económicos de la promoción regional

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Dagnino Pastore, J. M. (2007, marzo). *Los efectos económicos de la promoción regional* (Documento de trabajo No.14 del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/los-efectos-economicos-de-la-promocion-regional.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

*Los efectos económicos de
la promoción regional*

Por
José M. Dagnino Pastore

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía
Documento de Trabajo N° 14

Marzo de 2007

LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PROMOCIÓN REGIONAL

Resumen

Los países eligen distintas formas de organización territorial. Cuando la soberanía residía originariamente en las provincias, se adoptaron gobiernos de tipo federal, donde ellas provincias delegan algunas responsabilidades en el gobierno central, mientras conservan otras tantas. Así se establece una relación compleja entre los gobiernos inferiores y el superior.

La divergencia de bienestar entre provincias obliga al gobierno central a cumplir una función igualadora de oportunidades. Para ello, es necesario reasignar recursos de los distritos “ricos” a los menos beneficiados. Una forma de hacerlo es a través de transferencias directas del gobierno nacional a los provinciales.

Otra posibilidad es redistribuir “bienestar” mediante programas de promoción regional y de incentivos fiscales, que tienen por objeto el desarrollo local de cierta industria o actividad para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Las políticas “activas” que ejercen los gobiernos centrales para reasignar recursos entre los gobiernos inferiores en pos de la equidad generan, a la vez, ineficiencias en la economía que deben analizarse con cautela. Este trabajo analiza en concreto los efectos económicos ocasionados por la implementación de programas de promoción regional.

THE ECONOMIC EFFECTS OF INDUSTRIAL PROMOTION

Abstract

Countries choose different types of territorial organization. When sovereignty relied originally on the provinces, a federal type of government was adopted, where the provinces delegate some responsibilities on the central government while keeping many others. Thus a complex relationship evolves between the upper and administrations.

The welfare divergences between provinces induce central governments to perform a function of equalizing opportunities among them. Hence the need for a redistribution of resources from “richer” to less developed regions. One way to carry it out, is through direct money transfers from the central to the provincial governments.

Another way to redistribute welfare is through regional promotion and tax incentives programs, whose main goal is the establishment of a certain industry or activity, in order to improve the quality of life of the regional population. But “active” policies, taken by central governments to reallocate resources among lower governments in the search of equity, generate economic inefficiencies - to be cautiously considered. This study analyzes the economic effects caused in reality by the implementation of such industrial promotion programs.

ÍNDICE

1. La clasificación de los bienes	p. 4
2. Eficiencia y equidad	p. 6
3. La organización territorial de la actividad económica	p. 9
4. Federalismo. Visión económica	p.15
5. Federalismo. Visión institucional	p.25
6. Federalismo. Visión política	p.27
7. Federalismo. Comentarios finales	p.29
8. Apuntes sobre la economía pública provincial	p.34
9. Políticas activas y el costo de los subsidios	p.36
10. La promoción regional e incentivos fiscales	p.41
11. El impacto económico de los regímenes de promoción industrial	p.44
12. Síntesis	p.48

ABREVIATURAS

BFN	= Beneficio fiscal neto
BP	= Bien público
CP	= Costo total de provisión del BP
CT	= Costo de transacción
DFV	= Desequilibrio fiscal vertical
GI	= Gobierno inferior
GS	= Gobierno superior
PI	= Promoción industrial
PIR	= PI regional
RPI	= Régimen de PI
TI	= Transacción interjurisdiccional
VAN	= Valor actual neto

LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PROMOCIÓN REGIONAL

José María Dagnino Pastore¹

La promoción industrial regional está en la intersección de dos temáticas: la distribución y gobierno territorial de las actividades económicas y las políticas activas de los gobiernos.

Antes de considerarlas, es útil repasar dos tipos aspectos esenciales en ambas problemáticas; la clasificación de los bienes (#1) – privados, públicos, etc. –, y la evaluación de resultados (#2) – eficiencia, equidad –.

Después trazaremos los rasgos generales de la organización territorial de la actividad económica (#3), que proveen la base para el análisis del federalismo, ya sea en su enfoque económico (#4), institucional (#5) o político (#6), y nuestras consideraciones sobre el tema (#7). Esta parte culmina con unos apuntes sobre la economía pública provincial (#8), cuyas conclusiones encajan con esas consideraciones.

En la segunda parte repasamos someramente la discusión sobre políticas activas, para analizar una de sus formas, los subsidios (#9) – p.e.: los incentivos fiscales -. A continuación, volcaré mi experiencia en materia de promoción regional (#10), de la cual los incentivos fiscales a ciertas actividades constituyen sólo uno de sus múltiples instrumentos. En #11 repasaremos los hallazgos de un estudio sobre los efectos económicos de la promoción regional en Argentina.

El cierre (#12) sintetiza algunas ideas salientes de la trayectoria recorrida.

1. Clasificación de los bienes

La clasificación de bienes más difundida se basa en dos cualidades de su consumo o uso: si son o no rivales y si son o no excluibles; de las cuales resulta el Cuadro 1.

Cuadro 1. Una taxonomía de los bienes

CONSUMO	EXCLUIBLE	NO EXCLUIBLE
RIVAL	Privados	Públicos locales (Head, 1962)
NO RIVAL	Clubes Buchanan (1965)	Públicos “puros” Samuelson (1954)

Un bien público [BP] “puro” cumple con ambas cualidades simultáneamente: su consumo o uso son no rivales y no excluibles.

¹ Profesor, Pontificia Universidad Católica Argentinas [UCA]. El autor agradece la asistencia de Ángeles Servente y de Javier Vieiro Covas, pasantes de la UCA.

No rivalidad. El consumo o uso de un bien es no rival si, una vez provisto, el hecho que otra persona lo consuma o use no causa un costo adicional (pérdida de calidad).

La no rivalidad puede verse afectada si se llega a una congestión o a una saturación, cuando el costo de que una persona adicional consuma o use el bien se hace positivo.

Así en un camino; si el tránsito es veloz, el costo de un vehículo más que circule por él es nulo; pero a partir de cierto punto, autos adicionales van demorando el tránsito hasta provocar embotellamientos: el costo marginal se torna positivo. La no rivalidad se debilita por el mayor consumo o uso.

La no rivalidad “pura”, sin problemas de congestión, ocurre en bienes de oferta (aparentemente) infinita, como la luz del sol. Sin embargo, ¿Hasta qué punto ésta no implica la no escasez?

El ejemplo más empleado de BP puro es la defensa nacional: un bien no rival y de oferta finita. Pero aquí debo distinguir el sistema de los elementos que lo componen.

Los refugios antiaéreos, que forman parte del sistema de defensa nacional, tienen una capacidad limitada, son elementos congestionables.

No obstante, la defensa nacional como sistema beneficia a todos los habitantes del país y ni el nacimiento o ni la migración de una persona la afectan: al detener una invasión extranjera se benefician todos, sin importar cuántos.

No exclusión. Es una cualidad tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Una vez que el bien se ha suministrado, no se puede evitar que lo consuma o usen quienes no quieren pagar por él – el costo de excluirlos tiende a infinito – y tampoco puede alguien que no lo desee, dejar de consumirlo o usarlo.

Un ejemplo de no exclusión por el lado de la oferta es un faro: no se puede excluir a unos barcos y a otros no del aprovechamiento de sus señales.

Pero los navíos, eventuales demandantes, pueden optar por diferentes alternativas de navegación (rutas, horarios); vale decir, entre usar o no las luces del faro.

Un caso de no exclusión por el lado de la demanda es el aire (dentro de ciertos límites, una persona no puede elegir si respirar o no aire contaminado).

Mas el Estado, hasta cierto punto oferente de la calidad del aire, puede optar entre gastar más o menos para evitar su deterioro.

En general los BP presentan ambos tipos de no exclusión. En la instancia del alumbrado de las calles la municipalidad no puede excluir a los usuarios, ni los residentes pueden apagar su luz cuando las recorren.

Las zonas grises. Tanto la exclusión como la rivalidad, pueden ser parciales, dependiendo del costo de lograrlas. Un tal BP son las rutas, donde el peaje crea literalmente barrera al consumo.

Por ello, lo público es una cuestión de grado (Ver Eecke, 1999): hay BP “puros” que encajan en la definición (defensa nacional) y otros “impuros” que presentan los dos atributos en algún grado (caminos).

Tanto la no rivalidad como la no exclusión hacen que su suministro privado sea insuficiente o nulo; su demanda no se conoce con certeza porque los consumidores o usuarios tienen incentivos para portarse como “polizones”² (Olson, 1965). Ante la insuficiencia o la falta de oferta privada, el abastecimiento adecuado de estos bienes queda a cargo del Estado.

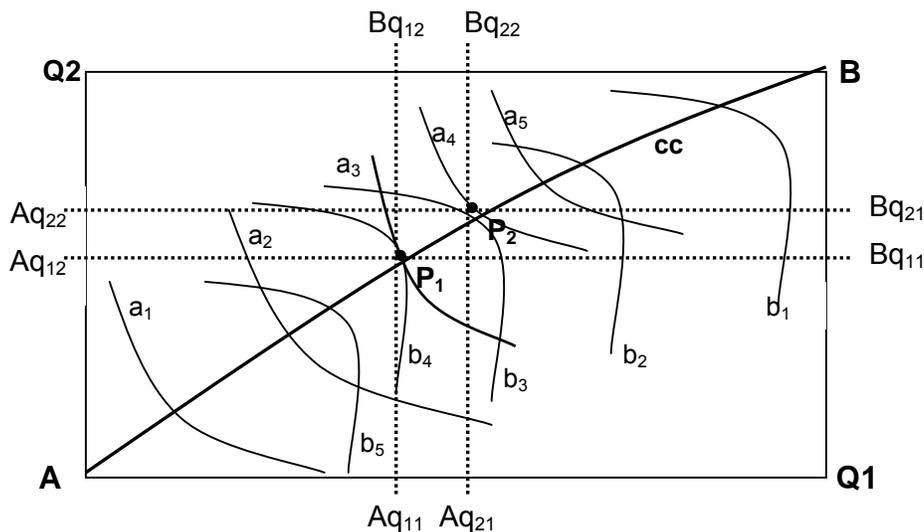
Hay BP que benefician a toda la sociedad (defensa nacional) y otros que sirven sólo a una parte de ella (alumbrado público). Por esta razón la provisión de BP la realizan distintos niveles de gobierno,

En síntesis: los BP (puros e impuros) que abarcan todo el país, los provee el Gobierno nacional y los que cubren una región o localidad determinada, los suministran los gobiernos regionales o locales.

2. Eficiencia y equidad

Los criterios usuales para evaluar resultados económicos son la “eficiencia” y la “equidad”. El instrumento didáctico para aclarar estos conceptos es la “caja de Edgeworth”, representada en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Los óptimos de Pareto



² No revelar sus preferencias para no pagar por el consumo del bien.

La distancia AQ1 (igual a BQ2) mide la cantidad total disponible del bien 1, y la distancia AQ2 (igual a BQ1) mide la cantidad total disponible del bien 2³.

Cada punto dentro del rectángulo A.Q1.B.Q2 – la caja - representa una distribución particular de los bienes 1 y 2 entre los consumidores A y B. En el punto **P0**, A dispone (consume) la cantidad **Aq₀₁** del bien 1 y la cantidad **Aq₀₂** del bien 2, y B dispone (consume) la cantidad **Bq₀₁** del bien 1 y la cantidad **Bq₀₂** del bien 2. Naturalmente, $AQ1 = BQ2 = Aq_{01} + Bq_{02}$ y $AQ2 = BQ1 = Aq_{02} + Bq_{01}$.

El mapa de indiferencia de A tiene su origen en A, o sea que la utilidad de la curva a_1 es menor que la de la curva a_2 y así sucesivamente; y el mapa de indiferencia de B tiene su origen en B, o sea que la utilidad de la curva b_1 es menor que la de la curva b_2 y así sucesivamente

Tanto A como B pueden aumentar su utilidad a través del intercambio, desplazándose desde **P0** hasta cualquier punto del área entre las curvas a_3 y b_3 , hasta encontrar algún punto de tangencia entre una curva $a_{>2}$ y una curva $b_{>2}$ (p.e.: P_1 o P_2).

Una vez que alcanzan un punto de tangencia, ni A ni B pueden aumentar su utilidad sin disminuir la del otro: están en un “óptimo de Pareto”, son Pareto-eficientes.

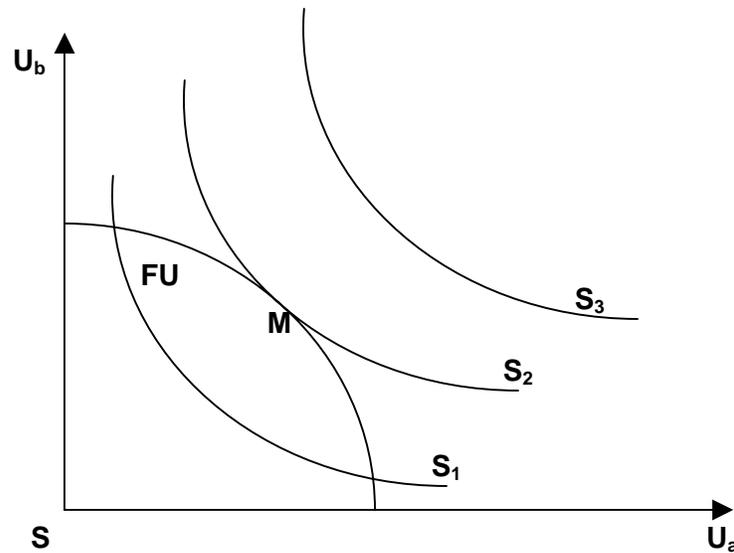
La “curva de intercambio” cc que une todos los puntos de tangencia de las distintas curvas de indiferencia de A y de B – los óptimos de Pareto – constituye la “frontera de utilidad posible”.

Un punto en esta frontera cumple con una condición necesaria para lograr el “óptimo social”, pero esta condición no es suficiente.

Tanto el punto P_1 como el punto P_2 están en la curva cc – la frontera de utilidad posible – pero A está mejor en P_2 que en P_1 y B está mejor en P_1 que en P_2 . ¿Cómo se determina, entonces, cuál de los puntos en la frontera es el óptimo social?

Gráfico 2. La función de bienestar social

³ Como las cantidades de los bienes están dadas, se trata de una economía de puro intercambio. Esto facilita la explicación; pero el análisis puede extenderse a una economía con producción. (Henderson y Quandt, 1958)



El Gráfico 2 representa esta curva como FU en el plano de utilidad U_a , U_b . Para elegir cuál de los puntos de esta curva maximiza el bienestar social, se requiere definir una “función de bienestar social” (Bergson, 1938).

De ella se deriva un mapa de indiferencia social, que tiene su origen en S, o sea que la utilidad de la curva S_1 es menor que la utilidad de la curva S_2 y así sucesivamente⁴.

El bienestar social es máximo en el punto donde la frontera de eficiencia es tangente con la más alta de las curvas s (el punto M en la tangencia entre FE y s_2).

Estamos ahora en situación de plantear la pregunta: ¿En qué sentido, y bajo qué condiciones, los mercados competitivos llevan a la eficiencia económica?

El primer “teorema fundamental” de la economía del bienestar prueba que bajo ciertas condiciones (mercados completos y perfectos), una economía competitiva alcanzará un punto en la frontera de utilidad posible.

El segundo teorema demuestra que una economía competitiva puede producir cualquier punto de la frontera de utilidad posible, provisto que comience con la correcta distribución de recursos.

Si se dieran estas condiciones, estaría justificada la separación analítica de las cuestiones de eficiencia de las de equidad.

Las dificultades son:

- a) Además de que no todos los bienes son privados, en el mundo real los mercados no son completos y los hay imperfectos – más otras fallas -.
- b) La función de bienestar social implica la comparación interpersonal de utilidades y el consiguiente problema de su determinación, motivo de una extensa

⁴ Nótese que puede haber puntos que son Pareto-óptimos (p.e.: N) preferibles a otros que lo son (p.e.: P). Esto abre la posibilidad de negociaciones “compensatorias”.

literatura, detonada por el “teorema de la imposibilidad” de Arrow (1951) y reseñada por Mueller (2003).

c) La cuestión del punto de partida, o *statu quo* (y las consecuencias de la redistribución).

3. Organización territorial de la actividad económica

El cimiento del análisis de la distribución de la actividad económica en un territorio es que la producción y venta de cada bien, sea público o privado, tienen un área geográfica óptima que aprovecha las economías de escala en su fabricación hasta donde lo permiten los costos de transporte.

A menudo centros de elaboración de bienes cuyos ámbitos óptimos difieren se ubican en la misma localidad, lo que genera pueblos y ciudades distintos tamaños de población y jerarquías de producción (Dagnino Pastore y Canavese, 1996).

A los efectos de este trabajo, interesa la distribución y el gobierno del suministro de BP en el territorio.

Así, las preguntas que se plantean son: ¿Cuál es la cantidad más adecuada de niveles de la estructura del Estado? ¿Cuál es el mejor tamaño - y número - de las regiones de cada escalón de gobierno? ¿Cuál es la adjudicación más conveniente de funciones e instrumentos entre ellos?

Trato estas cuestiones con una formalización comprehensiva, bajo los supuestos que: la población no migra entre regiones; la demanda por cada BP- y su distribución geográfica – está dada y es fija⁵; el abastecimiento de cada BP tiene una zona geográfica óptima; dichas áreas no se intersectan, y su unión coincide con el territorio del país⁶, que está dado; y cada BP es provisto totalmente o por el gobierno nacional o por los gobiernos provinciales, convendría que cada BP fuese suministrado por un gobierno cuya región coincidiera con dicho ámbito.

Pero las zonas óptimas de cada BP son distintas - los bomberos urbanos tienen un área de servicios óptima menor que la de un policlínico de alta complejidad -.

Por lo tanto, habría tantos órdenes de gobierno como BP. Además, las regiones de los gobiernos de cada orden – o BP - serían diferentes.

Para evitar tales inconvenientes, el abastecimiento de BP con ámbitos geográficos óptimos semejantes se agrupan bajo un mismo gobierno, que lo brinda en una región definida con referencia a ellos – barrido y limpieza, primeros

⁵ En la realidad, las formas en que se abastecen los BP afectan sus demandas. En un planteo numérico del problema, se pueden incorporar estos efectos y llegar a una solución por iteración – si ésta converge -.

⁶ Los ámbitos geográficos óptimos son distintos bajo estas restricciones que sin ellas. La diferencia importa desde una perspectiva internacional – tamaños de los países -. Pero desde la visión intranacional, aquéllas son un dato de la realidad.

auxilios, policía de tránsito, etc. -: se abandona el ámbito óptimo para cada uno de los BP cuya provisión se incorpora en un mismo gobierno⁷.

Acá hay un canje: se pierde la optimalidad de los ámbitos geográficos de tales BP, pero se obtienen “economías de alcance” (Baumol *et al.*, 1982).y se ahorran costos de transacción [CT].

El gobierno carga sus costos fijos (electorales, administrativos, etc.) a los varios BP que provee, y hay menos gobiernos - cuyas regiones rigen para toda la gama de BP que suministran – y coordinación.

Tales reuniones de funciones en gobiernos a cargo de áreas territoriales de tamaños disímiles dan lugar a la existencia de gobiernos de distintos niveles – el nacional se ocupa de la defensa y los locales de los parques y jardines -; pero es menor el número de escalones de gobierno que el de órdenes de gobierno que habría si el suministro de BP no se agrupara (Tullock, 1969).

Así, a partir de las demandas de los habitantes por BP – y de su distribución geográfica -, se busca la organización territorial de los gobiernos que resulte en los menores costos de abastecimiento.

Tal como lo planteé, el problema tiene tres incógnitas: el número de niveles del Estado; la cantidad de jurisdicciones dentro de cada escalón de gobierno y una variable multidimensional: la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

La cantidad de niveles. La cantidad de escalones del Estado es discreta - el conjunto de números enteros -.

En la realidad el rango de niveles es de uno en los micro-países a cinco en confederaciones o naciones grandes (Nación, región, provincia, municipio, delegación) y está prácticamente determinado, aspectos culturales mediante, por la superficie del país y los recursos y tecnologías disponibles (la disminución de los tiempos y costos de las comunicaciones y transportes, y las economías en escalas de mayor magnitud están llevando a un nivel supranacional de decisión: las uniones o confederaciones de países).

Dado que estos cambios son seculares, el número de escalones del Estado puede tomarse como dado. Por simplicidad, y como es usual, en adelante me referiré a sólo dos: el Gobierno superior [GS] y los gobiernos inferiores [GI] y llamaré “nación” o “país” al ámbito geográfico del GS y “región” o “localidad” al área territorial de un GI.

Los números de distritos. La cantidad de GI es también una variable discreta – el conjunto de números enteros -.

⁷ Salvo que por alguno coincida con el del distrito por casualidad. Los ámbitos óptimos varían con el tiempo, a veces tanto como para responsabilizar por su provisión a otro nivel de gobierno (p.e.: hacia 1950 la energía eléctrica sólo podía transmitirse a corta distancia – cuestión municipal -; hoy se transporta a miles de kilómetros – tema nacional e internacional -).

En la realidad la cantidad de distritos⁸ en cada nivel de los GI lo determinan la historia y la cultura de los pueblos, aunque también influye la extensión territorial y los recursos y tecnologías disponibles (son menos usuales y más complicadas las modificaciones de fronteras entre los Estados de una Federación que entre los departamentos de una Nación unitaria; lo mismo ocurre entre escalones más y menos altos de gobierno).

Como estos cambios son escasos y suceden a largo plazo es común suponer como dado el número de distritos de cada nivel de gobierno.

Dada la superficie territorial del país, el área (promedio) de las regiones es aquella dividida por el número de GI. En consecuencia, la superficie territorial (promedio) de las regiones es también discreta⁹.

La asignación de funciones. Interrelacionada con el asunto de la cantidad de GI, aunque menos simple, está la cuestión de lograr el mejor reparto de funciones entre el GS y los GI.

Por el momento, postergo el tratamiento del asunto¹⁰ y me aboco a resolver la única – bien que multidimensional – incógnita que falta: el reparto de la provisión de los BP entre el GS y los GI¹¹.

Bajo las condiciones supuestas, el criterio de reparto de actividades entre estos dos niveles se muestra en el Gráfico 3.

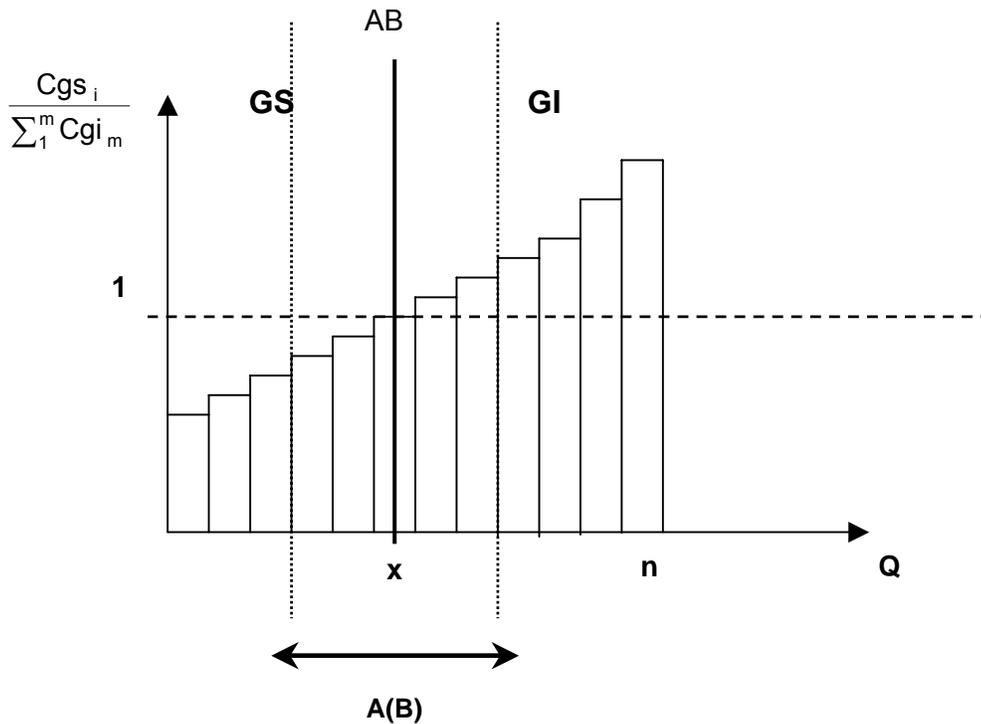
⁸ En este trabajo utilizo “jurisdicción” y “distrito” como sinónimos.

⁹ El hecho de que pueda ser fraccionaria es irrelevante por su orden de magnitud.

¹⁰ Supongo que el número de GI y, por consiguiente, su área (promedio) están dadas.

¹¹ Supongo, también por ahora, que: a) las economías de alcance implícitas en la cantidad de GI y sus áreas respectivas, dadas, son invariantes a los repartos de funciones que se hagan entre el GS y los GI; y b) que las (des)economías externas resultantes del número de GI y sus zonas correspondientes, dadas, no varían con los repartos de actividades que se realicen entre el GS y los GI.

Gráfico 3: Asignación de funciones por niveles de gobierno



La abscisa mide los costos de suministro de cada BP, según lo efectúe el GS o los GI. En la ordenada se ordenan los BP, en orden creciente de los cocientes entre el costo de provisión, según la realice el GS o los GI.

Para minimizar los costos de suministrar los BP demandados, aquellos BP cuyos cocientes son inferiores a 1 los provee el GS y aquéllos cuyos cocientes son superiores a 1 los abastecen los GI¹². La suma de los costos, para el GS y para los GI, de suministrar los BP que les resultan así repartidos, es el costo total de provisión de los BP demandados en el país [CP].

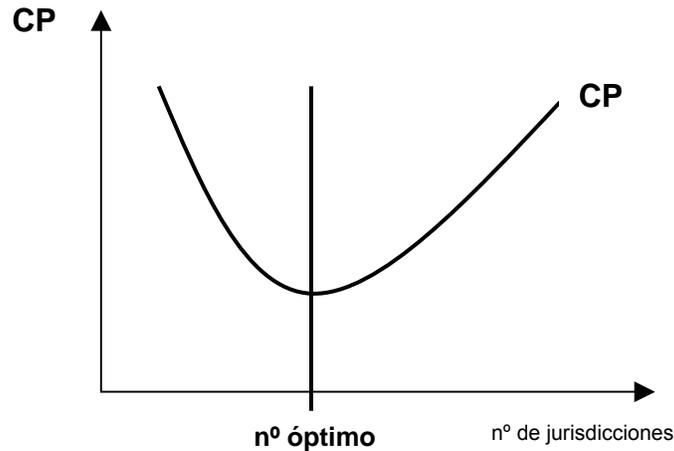
Analizo ahora la interrelación entre dicho número y el reparto de funciones entre el GS y los GI¹³.

Para cada número de GI, se puede construir un gráfico similar y calcular el CP. Así, si hay m números alternativos de GI, habrá m gráficos como el anterior. Los resultados presentan en el Gráfico 4.

¹² Haciendo una excepción al supuesto general de que cada bien es provisto por el GS o por los GI, pero no co-provisto por ambos, para el solo caso en que el cociente sea igual a 1, el suministro podría ser compartido entre el GS y los GI. Supongo también que no existen (anti) complementariedades entre los bienes.

¹³ Abandono el supuesto de que la cantidad de GI es fija y sus correspondientes áreas óptimas.

Gráfico 4. Cantidades óptimas de GI



El eje vertical mide el CP. El eje horizontal mide el número de GI. El punto mínimo de la curva CP señala el número más conveniente de GI y, yendo al gráfico anterior correspondiente, el mejor reparto de funciones entre el GS y los GI.

Tomo ahora en cuenta que hay economías de alcance en las funciones de producción de BP del GS y de los GI¹⁴.

Si tales economías son mayores (menores) en el GS que en los GI, aquél tendrá más (menos) funciones que éstos, y viceversa. En términos del Gráfico 3, la línea AB, divisoria de actividades, se moverá hacia la izquierda (derecha), como lo señala la flecha A (B), y viceversa.

En cuanto a encontrar el número más conveniente de GI el Gráfico 4 es todavía útil, aunque la curva de CP será otra.

Paso a considerar la presencia de externalidades en las funciones de producción de BP del GS y de los GI¹⁵.

Al haber (anti) complementariedades, ya no puedo comparar los costos de producción de cada BP, sino que debo cotejar todas las "canastas" alternativas de repartos de funciones entre el GS y los GI, y seleccionar la de menor CP.

Para concluir, en vez de fijar la cantidad de niveles de gobierno – dos: GS y GI – la hago variar e incorporo su interacción con el número de GI y con el reparto de funciones entre los escalones de gobierno.

Supongo ahora que hay tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. El territorio nacional puede dividirse en una cantidad de provincias-tipo¹⁶, cuyo rango varía de 0 a m. A su vez, cada territorio provincial puede

¹⁴ Dejo ahora el supuesto a) de la llamada **11**.

¹⁵ Finalmente, abandono el supuesto b) de la llamada **11**.

¹⁶ Por simplicidad supongo que todas tienen igual superficie.

fraccionarse en un número de municipios-tipo¹⁷, cuya gama va de 0 a n. O sea que habría $n = 1 + (m \cdot n)$ repartos alternativos de funciones entre los tres escalones de gobierno.

Debido a las interacciones entre ellos no es posible sub-optimizar parcialmente por niveles de gobierno; se deben comparar todas las alternativas y optar por la de menor CP.

El paso siguiente en el análisis del reparto de funciones entre el GS y los GI es la organización del Estado en cuanto al grado y formas de su descentralización geográfica, cuyos extremos son el régimen unitario y el federal.

Pasaré revista a tres visiones de la cuestión: la económica, la institucional¹⁸ y la política.

4. Federalismo. Visión económica

La teoría económica del federalismo, centrada en lo fiscal, se desarrolló a partir de la contribución fundamental de Oates (1972) – cuya estructura analítica continúa aún vigente –, quien se pregunta: ¿Qué forma de gobierno (unitario o federal) resuelve mejor los problemas de asignación, distribución y estabilización?

En esto Oates sigue a Musgrave (1959), que estableció la aún generalmente aceptada clasificación de los objetivos del Estado: “Las responsabilidades del Fisco ... se agrupan bajo tres encabezamientos: el uso de los instrumentos fiscales para (1) lograr ajustes en la asignación de recursos [Asignación]; (2) lograr ajustes en la distribución de ingresos [Distribución]; y (3) lograr estabilidad económica [Estabilización]”.

El estudio del federalismo revivió en los EEUU hacia los 90, a raíz del movimiento para “devolver”¹⁹ funciones a los GI, en respuesta a la asunción de roles y aumento de gastos por parte del GS, percibido por la gente como ineficiente, incontrolado y distante.

La propuesta - criticada por Musgrave (1997) y Oates (1999) - se orienta hacia la descentralización.

Se apoya en la visión de Tiebout (1956): un mundo con gran movilidad de capitales y personas entre distritos y de rediseño de éstos, que dan al ciudadano, además de la posibilidad de votar con las manos en las urnas, la de “votar con los pies” yéndose para mejorar su bienestar²⁰.

Pero el “mercado” de jurisdicciones no es de fácil entrada; la cantidad y forma de los entes públicos resultan más de la historia que de la racionalidad

¹⁷ Por simplicidad se supone que todos tienen igual superficie.

¹⁸ Comprende también el enfoque llamado “constitucional” (Dagnino Pastore, 2004).

¹⁹ En Europa esta orientación se ha incorporado como “principio de subsidiaridad” en el Tratado de Maastricht.

²⁰ “Voz” y “salida”, en el lenguaje de Hirschman (1970).

económica (en los EEUU las estructuras federales no buscaron la eficiencia espacial ni se ajustó por ella el número de Estados).

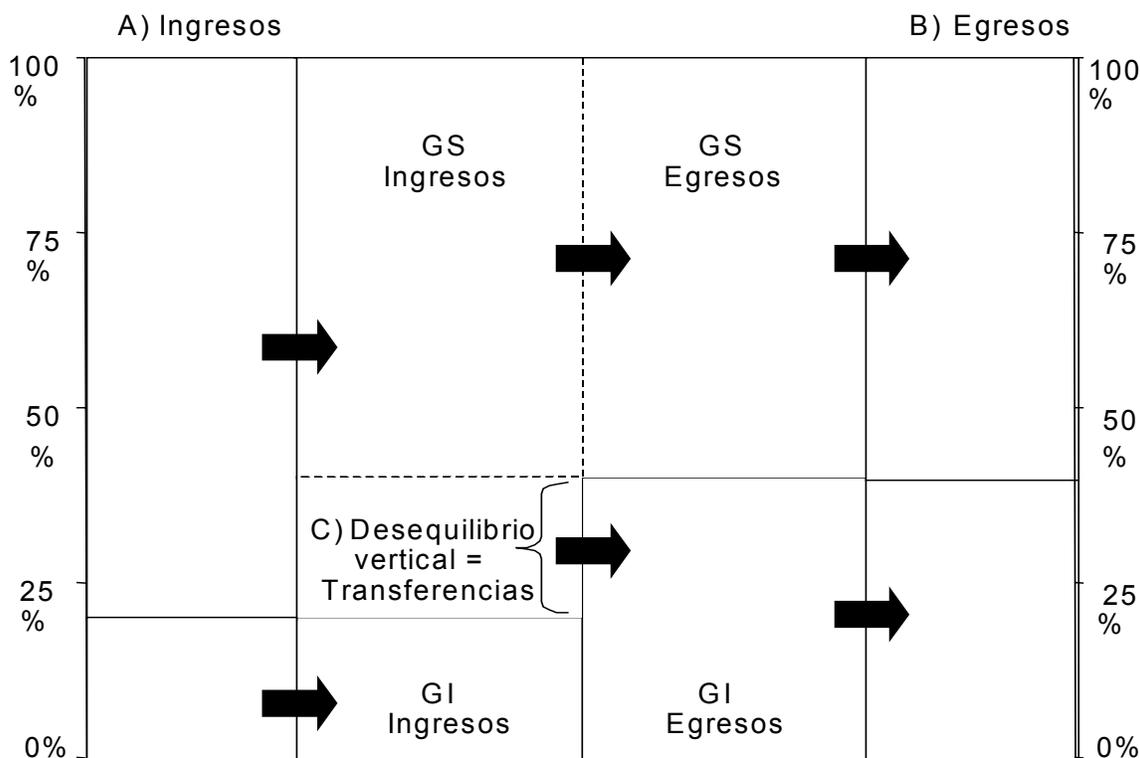
La respuesta a la pregunta esencial de Oates admite dos líneas de abordaje.

Una bosqueja la distribución de la responsabilidad por el cumplimiento de cada una de los tres objetivos²¹ del Estado entre el GS y los GI.

La otra estudia cada una de las actividades fiscales del Estado (gastos, recursos corrientes, endeudamiento, transferencias intergubernamentales [TI]) y su reparto más conveniente entre el GS y los GI. Vale decir, los instrumentos²² que utilizan tanto el GS como los GI para cumplir sus objetivos.

Ésta explica el porqué de la existencia de “desequilibrios fiscales verticales [DFV]”²³ cuando hay más de un nivel de gobierno, como ilustra el Gráfico 5.

GRÁFICO 5. Anatomía del federalismo fiscal



La distribución de funciones en un Estado federal

En todo el país hay una única moneda.

²¹ En este ensayo uso “funciones” y “objetivos” como sinónimos.

²² En este ensayo uso “actividades” e “instrumentos” como sinónimos.

²³ Donde el GS tiene superávit y los GI tienen déficit.

Estabilización

Supongo de movida que no hay derrames ni movilidad de factores, hipótesis que abandono luego de a una.

El GS es más capaz que los GI de mantener alto empleo con precios estables porque controla una herramienta crucial: la oferta monetaria.

Además, como el capital es más móvil dentro de que entre países, los GI se endeudan fuera de sus propias comunidades, sobrecargando a los residentes locales con transferencias futuras de rentas a habitantes de otras localidades.

Más aún, dado el carácter abierto de la economía local, los efectos multiplicadores del mayor gasto público de cada GI son pequeños en su región, porque se “derraman”²⁴ sobre territorios vecinos. Cada GI evita políticas anti-cíclicas para aprovecharse de los programas de estabilización de otros GI; por ende, tienden en conjunto a ser insuficientes si no nulas. Estos efectos se potencian si hay movilidad de personas entre localidades.

En breve: los GI no manejan instrumentos monetarios y están expuestos a la apertura comercial, la movilidad de capitales y las migraciones, lo que provoca grandes derrames entre distritos; ésto conduce a centralizar en el GS la función de estabilización.

Distribución

Bajo los supuestos de que no hay derrames ni movilidad de factores, que después relajo paulatinamente, la función de distribución quedaría en manos de los GI, puesto que cada distrito sería capaz de:

a) Aplicar impuestos progresivos, y así distribuir el ingreso dentro de su territorio, sin producir ineficiencias en cuanto a movilidad de personas.

b) Brindar el “paquete fiscal”²⁵ óptimo para su jurisdicción, sin tener en cuenta el beneficio fiscal neto [BFN] - el balance entre lo que el contribuyente da y recibe del gobierno²⁶ - en diferentes distritos.

El GS no tendría por qué tomar parte en esta función porque no existirían: ni derrames para compensar; ni necesidad de distribución inter-jurisdiccional de las rentas, ya que no se exigiría un tratamiento fiscal igual a los iguales en todo el país, y cada GI estaría capacitado para proveer los BP que le exigiera su población.

²⁴ (Des) economías externas geográficas.

²⁵ Conjunto de prestaciones y tributos.

²⁶ El esencial principio de generalidad de las leyes, que en lo fiscal sería “igual tratamiento a los iguales”, aplicada sólo a lo tributario, se conoce como “equidad horizontal” [EH]. Buchanan lo ha extendido, incluyendo también el lado del gasto público: “En una Nación, dos personas en igual posición deben recibir igual tratamiento fiscal”.

Pero la existencia de derrames entre jurisdicciones aconseja que el GS participe en la distribución para compensar los efectos, tanto positivos como negativos, que provoca cada GI sobre el resto.

La solución – no exenta de calificaciones - de Pigou (1920) es que la unidad económica que genera beneficios (perjuicios) externos debería recibir (abonar) un subsidio (impuesto) unitario igual en el margen al valor de aquéllos.

Pero, en ausencia de costos de toma de decisión y de comportamiento estratégico, la conducta maximizadora llevaría a una acción conjunta para establecer una asignación eficiente de los recursos (Coase, 1960), superior a la Pigoviana. Sin embargo, las condiciones de Coase se pueden dar en grupos pequeños; difícilmente en grandes.

El cálculo de los subsidios (impuestos) de Pigou es difícil, pero orienta: su cuantía debería aumentar con el valor del beneficio (perjuicio) marginal externo generado por el agente económico.

El GS tomaría el rol de igualador de las capacidades fiscales. Además, su función redistribuidora incluiría la compensación de daños y beneficios externos causados entre GI, por medio de TI.

La redistribución interpersonal del ingreso continuaría en manos de los GI. La población permanece dada y fija, lo cual permitiría a cada GI aplicar la política redistribuidora de rentas que considerara necesaria sin generar distorsiones en la localización de los habitantes.

En cambio, si la población se mueve entre jurisdicciones la capacidad de los GI para afectar la distribución se torna limitada; habría cierta paridad de rentas dentro de cada distrito, lo que reduciría el alcance de la redistribución local.

Pero aún con disparidad de ingresos dentro de cada región, en caso que los GI implementasen políticas distributivas, aquéllos más activos provocarían la emigración de los ricos y la inmigración de los pobres, lo que disminuiría sus rentas por habitante. En consecuencia la redistribución resultaría menos efectiva si fuera responsabilidad de los GI que si lo fuera del GS.

Si por otras razones no se deseara centralizar esta función, en ciertos casos las discrepancias podrían corregirse por medio de TI del GS a los GI.

En cuanto el objetivo sea lograr una redistribución del ingreso, debe distinguirse entre la inter-jurisdiccional y la interpersonal.

Si se busca lo segundo, el instrumento idóneo es una política nacional de redistribución directa del ingreso y no TI incondicionadas, ya que dentro de los distritos de los GI hay ricos y pobres.

Hay quien sostiene que los GI, para ser tales (para que haya federalismo), deben tener sus propias funciones de bienestar social, lo que plantea la incompatibilidad entre las preferencias distributivas del GS y de los GI.

Para resolverla se propone que los dos niveles de gobierno compartan la función distributiva: que el GS defina una función propia de bienestar social “federal” cuyos argumentos sean las funciones de bienestar social de los GI y que cada uno de éstos tengan su propia función de bienestar social “regional”, cuyas variables independientes sean las funciones de utilidad de los respectivos residentes.

Esta propuesta tiene como ventajas:

a) Cada escalón de gobierno está habilitado para aplicar su propia función de bienestar social.

b) Cada nivel de gobierno optimiza, dentro de las restricciones vigentes, y se logra la equidad interpersonal.

Con este sistema las TI del GS a los GI juegan un papel más importante: evitan la competencia entre GI, porque la gente anticipa que los efectos de las migraciones inter-jurisdiccionales serán contrarrestados por TI del GS.

Pero aparte de la equidad en la distribución del ingreso; se plantea la cuestión de la equidad en el tratamiento fiscal de los habitantes.

Para una cantidad provista dada de BP locales, el residente de una comunidad rica paga menos que el de una pobre, lo que viola²⁷ el principio de “equidad horizontal” de las finanzas públicas. Como las bases imponibles tienden a ser bastante dispares entre distritos, los más ricos necesitan tasas impositivas menores para proveer igual cantidad de BP.

¿Corresponde o no al GS redistribuir fondos para igualar la “capacidad fiscal” de los GI? Si por esto se entendiera la igualación de los BFN, el lugar de residencia ya no afectaría significativamente la posición fiscal del individuo; se estaría en conflicto con el resultado eficiente del proceso de Tiebout; y éste sería el objetivo de las TI.

Pero ¿Es la igualación de los BFN, un objetivo básico de un Estado Federal?, y ¿Es la diferencia de ingresos la más importante fuente de inequidad? Esto último es una cuestión empírica.

Según el “igualitarismo específico” (Stiglitz, 1986), el consumo de ciertos bienes no debe depender del propio ingreso o riqueza, sino que debe ser igual en todas las localidades). Vale decir, el GS debe efectuar redistribuciones inter-jurisdiccionales.

Pero hay resistencia a esta propuesta por varias razones:

a) Viola la “soberanía del consumidor”: el GS mediante TI dirigidas a programas específicos para lograr igualdad provoca distorsiones en los patrones de consumo y el consiguiente “peso muerto”.

²⁷ Aunque se ha sostenido que el problema no existiría si la tributación local se basara en el principio del beneficio (ver más abajo).

b) Generalmente los programas cuyo objeto es redistribuir recursos a una comunidad específica terminan reduciendo su presión tributaria, con el efecto regresivo de beneficiar a los contribuyentes más ricos.

c) Causa ineficiencias en la localización de individuos y empresas.

Asignación

En el marco de las presunciones de nuestro análisis, es fácil repartir la responsabilidad de la Asignación de BP entre los diferentes niveles de gobierno.

El Estado se encargaría de proveer BP. Hay unos BP cuyos beneficios alcanzan a toda la población del país, y hay otros BP cuyos beneficios abarcan tan sólo una región determinada; en estos casos los BP no pierden valor por congestión sino por la distancia entre el bien y el usuario.

El GS tiene ventajas en la provisión de BP puros cuyos beneficios cubren todo el país, aquéllos que no dependen de la distancia ni la ubicación geográfica, porque los GI consideran sólo los beneficios de una unidad marginal para sus residentes y los sub-abastecen. Cada GI confía que sus vecinos suministrarán la cantidad necesaria, y sabiendo que él se beneficiará ella, sub-abastece ese BP y destina sus fondos a otro.

Los GI, en cambio, tienen ventajas en la provisión de BP cuyos beneficios se limitan a una zona determinada. En ausencia de externalidades y con una población dada y fija, cada GI está capacitado para suministrar la cantidad óptima de BP en su territorio sin incurrir en situaciones de sub (sobre) abastecimiento y, además, teniendo en cuenta las preferencias específicas de sus habitantes.

Tal modelo descentralizado supera al unitario porque éste no considera la diversidad de preferencias entre los residentes de distintas comunidades. Para BP cuyos beneficios se limitan (a los habitantes de una región), la descentralización permite que los GI provean mezclas diversas, que reflejan mejor las preferencias de los miembros de sus respectivas comunidades.

Pero si hay derrames, los beneficios de los BP ya no coinciden con el territorio de los respectivos GI. La situación deja de ser perfecta puesto que, al igual que sucede con los BP puros, los GI se benefician (perjudican) por las acciones de sus vecinos, provocando un sub (sobre) suministro de cada bien.

Nuevamente se debería recurrir a negociaciones Coasianas o, en su previsible imposibilidad, a soluciones Pigovianas. El GS tendría que tomar parte en la provisión de estos BP por medio de un sistema de (des)incentivos a los GI.

Si hay movilidad, los individuos con preferencias homogéneas tienen a agruparse en un mismo territorio.

Mirado desde la Asignación, un sector público descentralizado ofrece rasgos deseables:

a) Ganancias de bienestar porque cada GI suministra mezclas diversas de BP, que reflejan mejor las preferencias de los miembros de sus respectivas comunidades y se potencian por la movilidad del consumo – la migración de los habitantes –.

b) Eficiencia dinámica vía promoción de innovaciones y presiones competitivas sobre los GI para su adopción.

c) Transparencia de los costos de los programas públicos, al ser pagados por los habitantes de la jurisdicción.

Pero a la vez, presenta desventajas:

a) Altos costos por desaprovechar economías de escalas.

b) Desigualdades inevitables en la calidad de los BP suministrados en diferentes comunidades (educación).

En esta teoría económica, la estructura constitucional (unitaria o federal) tiene importancia sólo en cuanto afecta la adaptación de la provisión de BP a las preferencias locales. En los hechos todos los sistemas son descentralizados; es una cuestión de grado.

El reparto de actividades en un Estado federal

Por razones de brevedad, en este tema me limito a presentar sintéticamente, en forma de gráfico, texto breve y cuadro, las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal.

Los gastos

El Gráfico 6 muestra, para distintos supuestos sobre la importancia de las externalidades geográficas (derrames) y el grado de movilidad de los factores entre jurisdicciones, cuales serían las participaciones fiscales del GS y de los GS referidas a cada una de los tres objetivos del Estado: la estabilidad, la distribución y la asignación.

Los recursos

En un sistema federal abierto, con entradas y salidas fluidas de personas y bienes, si los GI suministraran BP puros, los gravámenes serían menores en las jurisdicciones grandes y se tendería a un régimen unitario.

Pero las prestaciones de los GI son en general BP impuros, que benefician a la población de un área geográfica determinada y tienen costos de congestión.

Tales rasgos justifican un régimen federal, donde cada GI ofrece un paquete fiscal adecuado a las preferencias de sus residentes.

Pero en la vida real muchos impuestos no siguen el “principio del beneficio” del contribuyente – no son “retributivos” -, y no existen gobiernos cuyas transferencias de importe fijo logren una distribución “socialmente deseada” de ingresos; los problemas de los efectos de los tributos se complican en un sistema federal.

Lo que sucede es que los impuestos no retributivos provocan una elevada “tara” (peso muerto) económica y que los derrames y la movilidad frustran sus efectos.

En consecuencia, los GI deben gravar las bases de tributación inmóviles (las propiedades, la tierra) y dejar que el GS grave las bases de tributación fijas (ingresos, capital, trabajo, ventas). Como las segundas son mayores que las primeras, esto explica parte del origen de los DFV.

Las transferencias intergubernamentales

Las TI pueden mirarse desde dos ángulos: el de sus fundamentos y el de sus características operativas.

La literatura idéntica tres dimensiones de las características operativas: si son o no condicionadas, si son o no empardantes y si tienen o no techo. Esto origina ocho combinaciones, o tipos posibles de TI.

A la vez, la teoría encuentra cinco fines que pueden cumplir las TI y que las fundamentan:

- a) Compensar DFV;
- b) Internalizar derrames entre GI;
- c) Procurar equidad interregional (podría incluir emparejar los BFN entre GI);
- d) Procurar equidad interpersonal;
- e) Satisfacer necesidades básicas.

El análisis, cuyos resultados muestra el Cuadro 2, establece que para cada fin o fundamento de una TI hay un tipo operativo que es el más adecuado.

Cuadro 2. Transferencias intergubernamentales. Fines y tipos adecuados

	FIN	TIPO DE TI	JUSTIFICACIÓN
COMPENSACIÓN	COMPENSAR LOS DFV	TI incondicionada, empardante, con fórmula	- Actúa como una devolución del GS hacia los GI. - Fórmula en base al ingreso en cada GI. - Implícitamente la tarea del GI de igualar cada peso transferido por cierta cantidad de pesos de sus propios recursos ya se efectuó a la hora de la recaudación por parte del GS.
	COMPENSAR DERRAMES (externalidades)	TI empardante, con techo	- Eficiencia - Carácter de subsidio Pigoviano - Con techo para evitar el abuso de los GI o el efecto “pegamento”.
REDISTRIBUCIÓN	IGUALAR LOS BFN	TI incondicionada, no empardante, con fórmula	- Fórmula basada en la capacidad y necesidad de cada GI
	EQUIDAD INTERPERSONAL DIRECTA DEL INGRESO	TI incondicionada, no empardante y con techo, de suma fija.	- Eficiencia
	EQUIDAD INTERPERSONAL INDIRECTA DEL INGRESO	Por medio de los GI se entregan TI incondicionada, no empardante y con techo, de suma fija.	- Evitar abusos
	NECESIDADES BÁSICAS: vgr.: educación	TI condicionada, no empardante, con fórmula	- Se dirige hacia un fin específico. - La fórmula se debe a que este tipo de bienes depende de variables determinadas. (vgr.: educación- cantidad de alumnos)

5. Federalismo. Visión institucional

Una crítica devastadora a la teoría económica del federalismo es su tratamiento del Estado. En su versión vieja, éste busca un supuesto bienestar de la población, actúa como un “dictador benévolo”. En su versión nueva, que incorpora elementos de la teoría de la opción pública, el Estado actúa según las preferencias del “votante mediano”.

Ninguna de ellas investiga cómo toma el gobierno sus decisiones: el Estado sería un velo, no existiría. Pero sí existe, tiene poder de coerción y quienes lo ejercen tienden a maximizar la recaudación.

Entonces, para el enfoque institucional (Brennan y Buchanan, 1990) la pregunta fundamental es: ¿Qué instituciones fiscales seleccionaría el ciudadano? Porque el poder de “gravar”, si no se limita, equivale al poder de “quitar”.

Desde este ángulo, el federalismo puede atenuar la explotación de la población por parte de los gobiernos por dos vías:

- a) por la competencia entre jurisdicciones, y

- b) por un diseño que ponga límites a la imposición, reduciendo los DFV:
- delegando las funciones “productivas” del Estado a los GI; y
 - restringiendo el poder de gravar del GS a tributos con potencial recaudatorio limitado.

Pero la experiencia muestra que la competencia inter-jurisdiccional no alcanza a imponer disciplina y que se incurre en derrames, *defaults* con salvatajes, etc. Paradójicamente, para lograr una conducta responsable de los GI, se requeriría un GS que administre premios y castigos. Las condiciones para lograrlo (Inman, 2001) nos retrotraen al problema inicial.

Pero las instituciones interesan no sólo desde el punto de vista fiscal; también importan porque afectan el desarrollo económico – países con Estados y mercados eficientes crecen más rápido (North, 1990) -.

La cuestión esencial es ahora: ¿Cómo hacen los gobiernos para comprometerse a suministrar BP eficientemente y a preservar los estímulos de los mercados? Esto último requiere un Estado efectivo pero limitado.

El federalismo puede ayudar a otras instituciones (democracia, separación de poderes) a lograrlo.

Una teoría del federalismo de “segunda generación” presume que los políticos y funcionarios se apropian lo más posible de las “rentas” creadas por las decisiones públicas, pero busca diseñar instituciones adecuadas para alinear los incentivos de dichos agentes hacia el bienestar de la población.

Para tener mercados eficientes hacen falta dos compromisos “creíbles” por parte del Estado (Qian y Weingast, 1997):

a) Uno “positivo”, resguardar las recompensas al éxito económico – no ser “depredador”, gravando en exceso ingresos y riquezas -; y

b) Uno “negativo”, castigar el fracaso económico – no caer en “restricciones presupuestarias blandas” (Kornai, 1986), salvando proyectos fallidos, etc. -.

Las lecciones de la experiencia son que el federalismo contribuye al crecimiento en economías capitalistas avanzadas, donde rigen instituciones pro disciplina fiscal de los GI.

Para que los compromisos apoyados en el federalismo sean creíbles, éste debe ser sustentable, con instituciones que se auto refuercen e incentivos para que los políticos y funcionarios las respeten.

Para ello hay dos problemas: ¿Qué evita que el GS las destruya, oprimiendo a los GI? y ¿Qué impide que los GI se porten como polizontes y no cooperen? El federalismo parece inestable porque las instituciones que morigeran el primer problema acentúan el segundo, y viceversa.

El GS debe detectar elusiones por parte de los GI y éstos deben contrarrestar abusos del GS por vía de represalias conjuntas.

6. Federalismo. Visión política

Según este enfoque los planteos centrales del federalismo: ¿Cuántos gobiernos provinciales y municipales debe haber? ¿Cómo deben estar representados en el gobierno nacional? ¿Cómo se deben repartir las responsabilidades entre el GS y los GI?

Las respuestas dependen de las ponderaciones que se les den a tres fundamentaciones difundidas del federalismo: que alienta el uso eficiente de los recursos del país; que induce a la participación política y que defiende las libertades esenciales.

Inman y Rubinfeld (1997) identifican tres modelos alternativos de federalismo; todos ellos prefieren “la estructura de gobierno más descentralizada posible capaz de internalizar todas las externalidades económicas”, pero sujeta a diferentes restricciones constitucionales:

El económico, de que todas las políticas económicas las decida un ‘planificador central’ elegido o designado.

El cooperativo, de que todas las políticas del GS sean acordadas unánimemente por los representantes electos de cada uno de los GI”.

El democrático, de que todas las políticas del GS sean acordadas por la mayoría simple de los representantes electos de cada uno de los GI”.

El Cuadro 3 aporta una evaluación de los efectos de estos modelos, a partir de las tres fundamentaciones expuestas *ut supra*.

Cuadro 3. Federalismo. Visión política

MODELOS	ASIGNACIÓN	PARTICIPACIÓN POLÍTICA	PROMOCIÓN LIBERTADES
ECONÓMICO	GI proveen BP locales a/ GS provee BP nacionales y compensa derrames	Presidente-planificador (dictador benévolo) Baja participación	Menos segura
COOPERATIVO	GI proveen BP locales a/ Resto p/ acuerdos Coasianos (Pareto – eficientes) b/	Constitución: unanimidad legislativa c/ p/ política fiscal Alta participación	Más segura
DEMOCRÁTICO	GI proveen BP locales a/ Resto p/ negociación política Más eficiente Menos eficiente	Legislatura c/ p/ regla de la Mayoría Agenda: - P/ Comité Regular participación - Universal d/ Alta participación	¿Más ó menos? segura Más segura

a/ Piso aproximadamente 10 m hogares. **b/** Pero conducta estratégica y cuestión de *enforcement* por GS. **c/** Formada por representantes de los GI. **d/** Soluciones: PL chico, PE fuerte, Verticalismo partidario.

El esquema deja de lado el importante asunto de la distribución, no sólo interpersonal, sino también inter-jurisdiccional – de relevancia política y atado a la cuestión de cuán estrecha es la unión -.

7. Federalismo. Comentarios finales

Desde una visión a-temporal, la cantidad de niveles del Estado, los números (y tamaños) de las jurisdicciones, y el reparto de funciones y actividades a los varios escalones de gobierno deberían determinarse simultáneamente.

Pero desde una perspectiva temporal, las modificaciones de estas variables difieren por un orden de magnitud: en los niveles de gobierno – si suceden - tardan siglos; en los territorios de los distritos, décadas (Vanossi, 2000); y en el reparto de responsabilidades, años – y menos -.

Por eso vale estudiar este último suponiendo que los dos primeros están dados y son fijos.

El reparto de funciones y actividades al GS y a los GI persigue cierta mezcla de objetivos de la sociedad. Pero ¿De qué sociedad?

¿De una sociedad que se definió como unitaria, donde la soberanía reside en la Nación, la cual determina las funciones del Estado Nacional, y descentraliza otras en Departamentos?

¿De una sociedad que se creó como federativa, donde la soberanía reside en los Estados, los cuales constituyen la Federación, delegándole algunas funciones al Estado Federal y reteniendo el resto?

¿De una sociedad que se integró como República Federal²⁸, donde los poderes de la soberanía, según la Constitución: o están divididos entre Nación y provincias, o bien radica en la Nación siendo las provincias estados autónomos (García Belsunce, 2002)?

Estos tres tipos de sociedad se parecen a, aunque no coinciden con, los tres modelos (económico, cooperativo y democrático) de la visión política del federalismo.

El asunto importa, porque en el primer caso los objetivos los fija la Nación; en el segundo los Estados y en el tercero coexisten metas nacionales y provinciales.

Va de suyo que tanto los objetivos como la distribución de funciones y actividades entre el GS y los GI varían según sea el tipo de sociedad (Cuadro 3).

En una República Federal, tanto la Nación como las Provincias aspiran a una asignación de responsabilidades tal que les facilite el logro de sus metas (extra) económicas, como muestra el Cuadro 4.

²⁸ La República Federal no surge del tratado entre Estados que históricamente puede precederlo, sino de la Constitución que como ley suprema es su fundamento lógico y jurídico.

Cuadro 4. Nación y regiones. Beneficios mutuos

PARA LAS REGIONES	PARA LA NACIÓN
Acceso al mercado común interno	Atención de preferencias y necesidades regionales
BP comunes y economías de escala	Menores problemas de agencia por menor asimetría de información
Distribución de riesgo de <i>shocks</i> regionales	Más innovación y efectividad de costos en los programas públicos
Ciudadanía, equidad, participación en beneficios	Razones de economía política: competencia y salida limitan la redistribución

El grado y la forma de descentralización resultan de esa búsqueda conjunta – cooperativa y conflictiva a la vez - en lo económico (contención del gasto público, preservación de los mercados) y en lo extra económico (participación política, promoción de libertades).

Por ende, en una República Federal, los GI deberían participar en la toma de decisiones referidas a la estabilidad, la eficiencia y la equidad económicas.

Con referencia a la primera – el logro del pleno empleo con precios estables – los GI no manejan instrumentos monetarios y están expuestos a los movimientos de capitales; esto basta para que la responsabilidad quede en manos del GS.

En cuanto a las otras dos metas económicas:

- La descentralización de funciones y actividades a los GI se basa en:
 - a) El derecho de grupos de ciudadanos – residentes de una región correspondiente a un GI - a ejercer sus preferencias, incluyendo BP.
 - b) La mejor información de los GI sobre dichas preferencias y el suministro de BP locales.
 - c) Los beneficios de la competencia inter-jurisdiccional.
- La centralización de responsabilidades en el GS se sustenta en:
 - a) La facultad del GS de representar los valores nacionales en cuanto a asignación de recursos y distribución de ingresos.
 - b) Su mejor información sobre las preferencias de los habitantes del país y la provisión de BP nacionales.
 - c) Las economías de escala y la internalización de externalidades.

Del estudio del reparto de actividades entre el GS y los GI, surgen como principales determinantes de los resultados dos supuestos sobre la realidad: la (in)existencia de derrames y la (in)movilidad de la población entre distritos. Como muestra el Cuadro 5, hay cuatro posibilidades:

Cuadro 5. Supuestos sobre la realidad

SUPUESTOS		EXTERNALIDADES	
		No	Si
MIGRACIONES	No	Caso 1 ►	Caso 2 ▼
	Si	Caso 3	Caso 4

En el análisis del reparto de actividades (gastos, recursos, endeudamientos, TI) entre el GS y los GI he comenzado con el Caso 1 – el inicial de Oates - y, siguiendo las flechas, he terminado con el Caso 4.

Pero tanto los derrames como las migraciones, dependen en mucho del área de los distritos: cuanto más chicos éstas, mayores aquéllos. O sea que el Caso 1 representaría más a las regiones (Provincias), y el Caso 4 más a las localidades (Municipalidades).

Ahora bien, mientras las externalidades debilitan la descentralización, las migraciones la fortalecen (ver los fundamentos c). Por ende, las situaciones extremas serían: el Caso 3 a favor y el Caso 2 en contra de la descentralización. Pero son justamente estos dos casos los menos probables en la realidad.

En suma, el efecto del tamaño de las jurisdicciones depende de los impactos relativos de los derrames y de las migraciones, una cuestión de hecho.

Dentro de este marco se ubican las recomendaciones del enfoque económico del federalismo, cuyos pocos cambios desde su formulación inicial incorporan algunas comprobaciones empíricas. En breve:

a) El GS debe ser responsable, además de la estabilización económica, de la distribución de ingresos (ayuda a los necesitados) y del suministro de los BP nacionales (justicia).

b) Los GI no tienen éxito en sus intentos re-distributivos de ingresos: causan pérdidas por “pesos muertos”.

c) Los GI deben proveer los BP regionales: el nivel eficiente de abastecimiento de un BP local – cuando la suma de beneficios de los habitantes iguala el costo marginal – varía entre jurisdicciones.

Aplicadas a las actividades, en la realidad (Boadway, 2001) el reparto de responsabilidades de provisión de BP (salud, educación) a los GI, no va de la mano con una delegación equivalente de responsabilidad recaudatoria (de los gravámenes no retributivos, sólo los de base fija); y los DFV resultantes se resuelven mediante TI.

Pero, también en general, las TI redistribuyen rentas entre regiones: en las ricas el GS recauda más de lo que les transfiere, y al revés en las pobres. La igualación de los BNFs entre jurisdicciones estaría incluida en estos traspasos.

Otros motivos de TI son la compensación de los derrames - que corrige la tendencia de éstos a sobre (sub) proveer BP con (des)economías externas -, la

búsqueda de la equidad interpersonal de los ingresos y el abastecimiento de necesidades básicas.

Para cada uno de estos objetivos hay un tipo de TI que es el más adecuado (Cuadro 2).

Pero las recomendaciones de la teoría del federalismo económico suponen un proceso político – un dictador benévolo, el votante mediano – que elige las políticas socialmente preferidas; además, desechan otros valores (extra económicos) de la sociedad.

Ergo, no es realista ignorar el análisis político del tema. Los ejes del juego que integra ambos enfoques son:

- Por una parte, sacar provecho de las ventajas de la cooperación,
 - a) *grosso modo* conforme las recomendaciones del enfoque económico, pero
 - b) incluyendo objetivos extra económicos (un valor intrínseco del federalismo: más auto determinación), y
- Por otro lado, lograr los mayores beneficios políticos (recursos, poder) de la negociación.

Mirado así, los focos del regateo entre el GS y los GI serían:

1. La solución de los DFV, que constituyen un dato de la realidad, pues acaecen en todo el mundo. Los puntos principales serían:
Para los GI, asegurarse una coparticipación automática en la recaudación de (ciertos) impuestos nacionales, con un monto mínimo preestablecido.
Para el GS, impedir que la restricción presupuestaria de los GI sea blanda: que no se endeuden de más y lo obliguen a salvarlos.
2. Una consecuencia inevitable de los DFV es el asunto de las responsabilidades recaudatorias de los GI. En teoría lo que importa es el esfuerzo marginal que exige cada peso adicional de recursos; pero cobrar impuestos es impopular²⁹ y en la realidad la voluntad recaudatoria del GI es menor cuantos más fondos recibe del GS. Para éste la solución consiste en ligar las TI al desempeño recaudatorio de los GI.
3. El tratamiento de las TI compensatorias de los derrames (no tan importantes en la práctica) y de las igualizantes de las rentas entre regiones (otro dato real). A los GI les conviene el establecimiento y el cumplimiento estricto de compromisos basados en criterios objetivos. El GS prefiere, como antes, la discrecionalidad en cuanto a los montos y los tiempos de entrega de estos fondos, lo que le brinda gran poder de regateo e influencia, incluso acerca de temas no fiscales, sobre los GI.
4. El tratamiento y aún más el manejo de las demás TI, dirigidas a la redistribución de los ingresos y a la cobertura de las necesidades básicas. En cuanto al segundo aspecto, es evidente la oposición de intereses políticos:

²⁹ Tengo entendido que durante la Revolución Francesa un 85% de los cobradores de impuestos fueron guillotinado. La leyenda popular de nuestro país atribuye al Intendente de una pequeña localidad la siguiente frase: "¡Pero como le voy a cobrar impuestos a Fulano, si es mi vecino!".

- tanto el GS como los GI desean adueñarse del rédito político (votos, etc.) que proporciona el otorgamiento de subsidios a las personas.
5. Por último, y poco citada, la distribución por distrito del gasto y la inversión públicos del GS. Tema de permanente negociación en el Legislativo, su conocimiento cuantitativo es necesario para esclarecer la totalidad de las relaciones fiscales entre el GS y los GI.

8. Apuntes sobre la economía pública provincial

Hemos reseñado los puntos de vista sobre el federalismo, concluyendo con la presentación de cinco grandes focos de negociación entre un Estado nacional y los estados provinciales.

Pasamos ahora a revisar cómo el Fisco nacional afecta la economía de una provincia (Dagnino Pastore, 1996). El efecto corriente puede describirse como sigue:

[1] $EFN,P = GN,P + TN,P + a (GN) - RN,P - b (RN)$; donde:

EFN,P	= Efecto del Fisco nacional sobre la economía provincial
GN,P	= Gastos nacionales en la provincia
TN,P ³⁰	= Transferencias nacionales al Fisco provincial
A	= (Supuesta) participación de la provincia en GN
GN	= Provisión de BP nacionales no asignables por provincia
B	= (Supuesta) participación de la provincia en RN
RN	= Recaudación nacional no asignable por provincia.

Aún bajo supuestos heroicos, como que el efecto económico es sólo el impacto directo de la transacción fiscal, y que los coeficientes a y b representan la realidad, EFN,P no puede determinarse porque faltan datos sobre GN,P y RN,P.

De todos modos, el efecto de la RN,P sobre la economía provincial depende la estructura legal (que suponemos dada), de la administración tributaria (que suponemos uniforme en toda la Nación) y de los incentivos tributarios regionales, que serían el elemento diferencial entre provincias.

Aunque en general estos subsidios se consideran ineficientes e inequitativos, su uso es común en muchos países. La experiencia Argentina la veremos en #9.

El Fisco nacional gasta en las provincias por dos vías: directa (los GN,P) e indirecta, dando fondos a los Fiscos provinciales (las TN,P) para que éstos los eroguen. Ambas vías son más significativas que la RN,P como efectos diferenciales entre provincias.

La fundamentación de las GN,P es la convencional para la actividad estatal. También hemos visto las razones para que cumplan roles re-distributivos entre

³⁰ En las secciones anteriores se denominan TI.

provincias, aunque algunas son opinables. Pero de todos modos, su distribución por provincia se ignora.

Así, la discusión se concentran en las TN,P acerca de las cuales hay información, aunque forman una madeja difícil de desentrañar: además de la coparticipación, regalías, fondos especiales, convenios y programas de distintos organismos nacionales.

De lo expuesto hasta acá surgirían las siguientes recomendaciones dirigidas a hacer el sistema fiscal total (nacional y provincial) más eficiente y equitativo:

- a) Producir y dar acceso a la información actualizada sobre los GN,P y la RN,P
- b) Reducir los DFV trasladando de la Nación a las provincias parte de la responsabilidad recaudatoria
- c) Establecer un régimen objetivo de premios y castigos a la performance recaudatoria de las provincias, para alentar sus esfuerzos
- d) Limitar el nivel de endeudamiento de las provincias, para evitar la injusticia de que la Nación premie con “salvatajes” a aquéllas de peor comportamiento
- e) Reducir las TN,P discrecionales – instrumentos de uso político y de *lobby* – y de las muy cuantiosas o condicionadas – que imponen las prioridades nacionales a las provincias -.

9. Políticas activas y el costo de los subsidios

En su sentido más amplio y extremo, la primera “política activa” es la mera existencia de un gobierno, que regula y limita las acciones de las personas (prohíbe asesinar y robar).

En una acepción ideológica pero más actual, políticas activas serían aquéllas que exceden las funciones del “Estado mínimo”(cuya Constitución asegura –además del proceso legislativo – la libertad individual, la igualdad ante la ley, la administración e implementación de justicia, la defensa exterior, la seguridad y el orden interior, el derecho de propiedad).

En el concepto tal como se lo discute ahora, políticas activas se refieren a iniciativas del gobierno que estimulen o modifiquen actividades económico-sociales, con vistas a resultados diferentes a los que arrojaría la libre operatoria de los mercados. (Aunque éstos operan en marcos regulatorios no siempre libres o “neutrales”, particularmente en Argentina).

Como ya vimos (#2) los economistas han desarrollado dos criterios para evaluar acciones propuestas:

- a) su eficiencia económica, o efecto sobre el tamaño de la “torta”(el PBI), y
- b) su equidad, o efecto sobre el reparto de la torta (sobre la distribución de ingresos y / o riquezas).

El sistema de mercado

Entonces, las preguntas a responder son: los mercados ¿Son eficientes? ¿Son equitativos?

Eficiencia

Como hemos visto, los mercados son una forma eficiente de asignar recursos sólo si se reúnen ciertas condiciones. Stiglitz (*Op. cit.*) menciona seis tipos de fallas:

1. Que falle la competencia. El caso emblemático son los “monopolios naturales”, donde las economías de escala en la producción son tan grandes que sólo cabe una empresa en el mercado. El proveedor único eleva el precio del bien por encima (y reduce su cantidad por debajo) del que sería el óptimo competitivo.
2. Que se trate de BP (ver #1). Ya hemos visto que como un proveedor privado de BP no puede apropiarse del costo de todos los beneficios que proveen a los demás, estos bienes tienden a proveerse en cantidades inferiores a las óptimas.
3. Que haya externalidades, sean “positivas” (la vacunación no sólo reduce mi riesgo, sino también el de una epidemia) o “negativas” (una planta química contaminante). También hemos visto que como un proveedor privado no cobra (paga) por ellas, tienden a producirse de menos (más) bienes con externalidades positivas (negativas).
4. Que haya mercados “incompletos”. Se presume que los mercados no proveen ciertos servicios que se justificaría suministraran (algunos tipos de seguros, créditos menores).
5. Que falle la información. Se presume que el público dispone de menos información que la óptima (sobre la gestión del gobierno).
6. Que haya desempleo elevado y duradero. La caída del salario debajo del nivel de subsistencia no alcanza para equilibrar el mercado laboral (la experiencia de la Gran Depresión de los años 30).

Equidad

Los mercados generan distintas distribuciones de ingresos – y de riquezas - según sea la distribución inicial de recursos entre los individuos.

Hemos visto que en teoría siempre sería posible lograr la distribución deseada modificando la distribución inicial de recursos.

También en teoría, el agrandar el tamaño de la torta permitiría que los “ganadores” compensen con creces a los “perdedores” – si los hay -; aunque esto parece no darse espontáneamente.

Estos son los resultados y las posibilidades de un sistema de mercado en materia de equidad.

Pero mientras que en cuestión de eficiencia es de interés general maximizarla porque beneficia al conjunto, en el tema de equidad hay posiciones e intereses encontrados.

Dejando de lado posiciones teóricas, se pueden resumir los objetivos prevalentes de la comunidad internacional (Naciones Unidas, Banco Mundial) – aunque sus acciones no conduzcan siempre a esos resultados – como sigue:

- sacar de la miseria y de la pobreza a la población sumergida, que es un alto porcentaje de la población mundial;
- tender a la igualdad de oportunidades, por vía de la salud y de la educación.

Políticas activas

Se debe enfatizar que las fallas de un sistema de mercado, tanto en materia de eficiencia como de equidad, de ninguna manera justifican por sí solas la intervención del Estado, pues puede o suele suceder que el remedio sea peor que la enfermedad (una empresa pública peor que un monopolio privado).

Primero debe definirse cuál es la mejor de las acciones alternativas, y después cotejar si promete resultados superiores a los del *statu quo* – incluyendo los costos del cambio -.

Esto, entre otras cosas, porque el funcionamiento del Estado, tanto legislativo como ejecutivo, es imperfecto y porque estas políticas exacerban la “búsqueda de rentas”, la acción de los *lobbies* y generan a menudo incentivos perversos.

Ejemplos son las leyes de promoción industrial en Argentina y algunos seguros de desempleo en Europa.

Eficiencia

1. Con referencia a la defensa de la competencia, recientemente legislada, cabe señalar que:
 - mientras los organismos internacionales la predicán, las empresas transnacionales avanzan hacia la concentración en los mercados mundiales y locales;
 - dada la pequeñez del mercado argentino, empresas monopólicas locales son chicas en el Mercosur e insignificantes en el mundo – no hay ninguna argentina entre las 500 mayores-;
2. En cuanto a los BP, ésta es el área de actividad tradicional de los gobiernos; incluso la actividad regulatoria del Estado se puede considerar un BP. Acá hay un amplio campo de acción, aunque debe sopesarse cada caso.
3. Las externalidades proveen quizás el mayor campo de acción para políticas activas bien fundamentadas. P.e.: en materia de obras de infraestructura, muchas generan externalidades positivas (corredores de exportación) y

otras externalidades negativas (aglomeraciones en las metrópolis), lo que hace que la rentabilidad privada coincida con el beneficio social).

4. En lo relativo a los mercados incompletos se debe ser cauto: pueden no existir porque los CT son demasiado altos, y por lo tanto no se justifican, o porque los riesgos sean demasiado altos, como en el caso de ciertos créditos. Pero también en muchos casos lo que provoca la falta de mercados es la existencia de leyes discriminatorias (las normas del Banco Central sobre requerimientos de capital a los bancos son desfavorables para quienes prestan a las Pymes).
5. La información es en parte un BP y como tal admite políticas activas (ley de libertad de información).
6. En cuanto a la desocupación, tema todavía dominante en Argentina hoy, fue el motor de las políticas activas (*New Deal*) que vivió el mundo en la década del 30, como respuesta a la Gran Depresión. Si bien sin crecimiento no hay solución a este problema, también es cierto que el panorama promete una recuperación lenta del empleo en el país, lo que justifica la búsqueda de formas efectivas de paliarla.

Equidad

Así como las políticas activas para la eficiencia deben contribuir a la competitividad internacional del país; en general las políticas activas para la equidad no ayudan a dicha competitividad, pues elevan los costos (pérdidas de eficiencia).

Sin embargo, además de lo que pueda hacerse en los foros internacionales para que los demás países (asiáticos) marchen *pari passu* en temas de equidad, hay espacio para políticas activas:

- el desbloqueo de fondos para la vivienda;
- la búsqueda y uso de recursos de organismos instituciones financieras internacionales;
- una gestión más eficiente del gasto social (sólo llega a los destinatarios menos de un 40%).

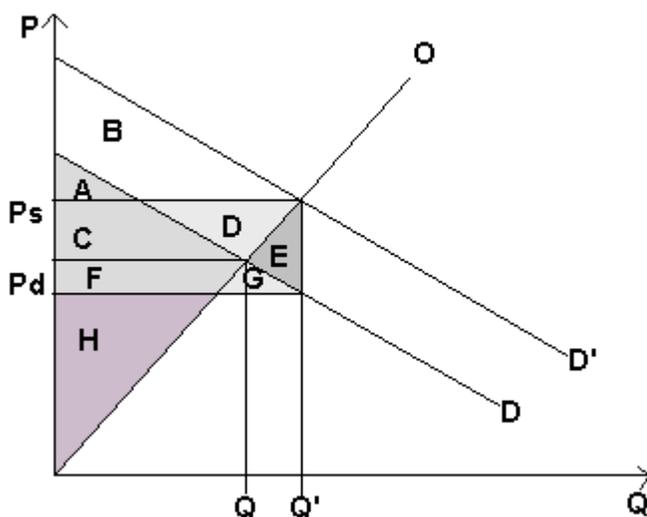
El costo de los subsidios

Hemos tenido una visión a vuelo de pájaro – y necesariamente incompleta – de las políticas activas en general.

Ahora daremos un paso más en el camino hacia nuestro tema – la promoción regional -, que es analizar el costo de los subsidios.

Gráfico 7. Costo de los subsidios

[En el gráfico poner los puntos P, R, Z, Z' y Z'' según la explicación, y nombrar en minúscula las curvas de oferta y de demanda; reemplazar



colores por sombreados]

En el Gráfico 7 se ve que antes del subsidio el mercado de un bien está en equilibrio³¹: se compra-vende la cantidad Q al precio P . El excedente del consumidor³² es el área del triángulo $O.R.Z = (A + C)$. El excedente del productor³³ es el área del triángulo $O.P.Z = (F + H)$.

El gobierno instituye un subsidio para un bien, lo que genera un desplazamiento vertical hacia arriba, de magnitud $P_s - P_d$, de la curva de demanda.

Después del subsidio se compra-vende la cantidad Q' . El productor cobra un precio P_s ; el comprador paga un precio P_d . La diferencia entre los precios P_s y P_d la pone el Estado.

Ahora el excedente del consumidor - cuya demanda sigue siendo la original, d , porque para él el valor marginal del bien no ha variado - es el área del triángulo $P_d.Z'.R = (A + C + F + G)$ -; y el excedente del productor es el área del triángulo $O.P_s.Z'' = (C + D + F + H)$.

Vale decir que, debido al subsidio el excedente del consumidor aumenta en $(F + G)$ y el del productor en $(C + D)$. El del sector privado - la suma de ambos tiene una ganancia de $(F + G + C + D)$.

³¹ Se supone que los mercados son perfectos, pero nada acerca de la distribución inicial de recursos.

³² El excedente del consumidor es la diferencia entre lo que estaría dispuesto a pagar por una cantidad del bien y lo que realmente paga.

³³ El excedente del productor es la diferencia entre lo que estaría dispuesto a cobrar por una cantidad del bien y lo que realmente cobra.

Pero el sector público tiene una pérdida, que es el monto del subsidio, el área del rectángulo Pd.Ps. $Z''Z'$ = (C + D + E + F + G).

O sea que el resultado del subsidio, la diferencia entre la ganancia del sector privado y la pérdida del sector público, es una pérdida social neta dada por el área del triángulo $Z.Z'.Z''$ = (E).

Hemos visto en un modelo teórico como funciona el mecanismo de subsidios. Cada individuo recibe una ganancia, pero la suma total de los beneficios otorgados genera una pérdida social neta.

Es una medida ineficiente ya que no permite la minimización de costos y maximización de valor, y también beneficia exclusivamente a aquellos que consumen el bien subsidiado y a costas de toda la sociedad.

10. La promoción regional y los incentivos fiscales

Hemos repasado someramente los conceptos más difundidos de la discusión sobre el rol del Estado y sobre las razones pro y los costos de los subsidios a actividades particulares, y una forma específica de los: los incentivos tributarios.

Lo que quiero en esta Sección es volcar las lecciones que aprendí, no de análisis teóricos ni de estudios empíricos (de los cuales, por otra parte, no reniego en absoluto) sino mi experiencia vital.

Creo que la mejor forma de hacerlo es reproduciendo las conclusiones de dos trabajos que publiqué (curiosamente, ambos en Ecuador) mucho tiempo atrás sobre el tema, pero que todavía mantengo – con algunas excepciones, que señalaré -.

Como asesor de la Presidencia de la Nación en 1958 estudié y luego visité el desarrollo del valle de Tennessee en EEUU; como Ministro de la PBA supervisé la Corporación de Fomento del Valle Inferior del Río Colorado y tuve a mi cargo la coordinación del polo de crecimiento de Bahía Blanca; como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo coordiné los aspectos regionales del Plan Nacional de Desarrollo y supervisé el Consejo Federal de Inversiones; como consultor empecé mis actividades en 1970.

En 1973 pronuncié en Guayaquil una conferencia titulada “Anotaciones sobre proyectos regionales en Argentina” (Dagnino Pastore, 1974), cuyos principales conceptos eran:

1. El crecimiento basado en la exportación altamente competitiva de uno o pocos productos tiende, de no mediar políticas cambiarias, monetarias y fiscales previsoras y compensatorias, a desalentar una estructuración de la economía apta para enfrentar los cambios en las ventajas comparativas con el resto del mundo.

2. Si la producción del o de los bienes exportados se concentra en una zona dada se requiere una política de desarrollo regional compensatoria – en especial referida a la inversión pública – en lo posible simultánea y concentrada en ciertas áreas.
3. La rápida transformación y desarrollo de las regiones seleccionadas aconsejan, en especial si se trata de cuencas hidrográficas, establecer excepciones a la organización convencional del gobierno, creando autoridades regionales con facultades de planificación, de ejecución y hasta cierto punto de decisión, con una estructura financiera no totalmente dependiente del presupuesto.
4. La integración de un equipo interdisciplinario y la elaboración de un estudio integral son pasos iniciales que permiten aprovechar mejor los recursos y resolver problemas, especialmente sociales. Aunque obvio, el afianzamiento de la producción y la realización de obras de gran envergadura son la clave, no siempre reconocida, para iniciar la transformación y el desarrollo regional.
5. Entre las formas de evitar la burocratización cabe señalar el análisis previo de las funciones a desempeñar por los organismos a crearse y el criterio de que las agencias de desarrollo multiplican su acción si mantienen una dotación pequeña y de alto nivel, abocada a la programación y el control, y descentralizan parte del planeamiento y la ejecución volcándolos a la actividad privada, en la medida de su aptitud.

Por sobre las consideraciones expuestas, son hombres dispuestos a forjar el futuro con sus propias manos y convencidos de que por encima de las eventuales diferencias que los dividen hay lazos superiores que los unen y son comunidades capaces de fijar rumbos para cohesionar a sus miembros en el esfuerzo hacia un objetivo común los impulsores vitales del progreso regional.

Desde 1970 en adelante, desempeñé tareas de consultoría para una docena de organismos internacionales y para una variedad de comitentes³⁴, en general programaciones y evaluaciones *ex post* de proyectos y programas³⁵; en su mayoría (agro)industriales, unos cuantos regionales.

De 1973 a 1978 ya habíamos adquirido bastante experiencia adicional como para registrarla en un trabajo sobre “La promoción industrial como instrumento del desarrollo regional” (Dagnino Pastore y Bauer, 1978), cuyo resumen sigue:

1. La inversión industrial tiende a localizarse en zonas ya industrializadas, aumentando los desequilibrios regionales allende lo conveniente si no se adoptan medidas correctivas del proceso.

³⁴ Asociado con el Ing. Conrado E. Bauer.

³⁵ En total, unos 200. En varios países latinoamericanos y en la mayoría de las provincias argentinas. Entre ellos, la puesta en marcha del Parque Industrial de Gualeguaychú.

2. Los regímenes de promoción industrial [RPI] no logran el éxito en el desarrollo industrial regional si las zonas promovidas no cuentan con infraestructura e insumos básicos³⁶.
3. En la disponibilidad de infraestructura e insumos básicos opera la “ley del mínimo”: si falta uno de ellos la inversión no puede realizarse, aunque se disponga de los demás.
4. Ello lleva a recomendar la dotación completa de infraestructura y de insumos básicos a las zonas promovidas, en contraposición a esfuerzos dispersos.
5. La usual limitación de medios, unida a la necesidad de proveer una dotación completa de infraestructura e insumos básicos, lleva a la limitación de zonas promovidas y a una polarización (rotativa en el tiempo) de la promoción.
6. La selección de las zonas promovidas debe basarse en la existencia en ellas de factores favorables a la localización, p.e.: disponibilidad de materias primas, bajos costos de transporte, etc.
7. La promoción industrial [PI] de las zonas debe ser selectiva y no general: p.e.: para algunas ramas industriales y no para todas. [La experiencia posterior: el éxito de los distritos industriales, los *clusters*, ha modificado mi opinión al respecto]
8. La disponibilidad de los insumos básicos no surge espontáneamente: el capital, la mano de obra, los servicios, etc. Deben promoverse. La experiencia muestra que el mejor camino es promover “desde adentro”, a través de un grupo humano de la propia zona promovida, y no “desde afuera”.
9. Los regímenes de promoción industrial regional [RPIR] deben aplicarse sostenidamente durante períodos prolongados para que logren sus objetivos.
10. Los RPIR deben ofrecer incentivos inicialmente fuertes³⁷, pero temporarios.
11. Los RPIR deben integrarse con un conjunto de instrumentos variado, mezclado conforme las características del lugar y del momento.
12. Cuando el atractivo locacional de las zonas ya industrializadas es muy fuerte, no bastan los estímulos a otras zonas para cortar la concentración: debe llegarse hasta la prohibición de nuevas instalaciones³⁸.
13. La PIR puede enfrentar problemas muy distintos que requieren soluciones también distintas en zonas diferentes.
14. La PI de una zona es difícil de manejar dentro de la estructura permanente del gobierno. La experiencia muestra la conveniencia de contar con un responsable único,

³⁶ Esto es en realidad afortunado, pues si los regímenes de PI inducen localizaciones antieconómicas en el largo plazo, obligan a optar en el futuro entre: a) un subsidio permanente, o b) el cierre de la empresa.

³⁷ Si son inicialmente débiles y luego se refuerzan, debe otorgarse a las empresas instaladas el tratamiento de “la empresa más favorecida”.

³⁸ Con las inevitables excepciones.

cuya sola responsabilidad sea la PI de la zona y que cuente con atribuciones especiales respaldadas legalmente.

11. El impacto económico de los regímenes de promoción industrial

En la #7 hemos pasado revista a la teoría económica acerca de: las políticas activas de los gobiernos y de los costos de los subsidios a actividades particulares.

En #8 he expuesto las lecciones de mi experiencia, en el gobierno y en la consultoría – en el país y en el exterior - desde la programación y evaluación hasta el control y la evaluación *ex post* de programas y proyectos, sobre la promoción regional y los regímenes de incentivos tributarios.

En esta Sección presento los resultados de un estudio en profundidad (Consejo Empresario Mendocino, 1999) que me cupo dirigir, sobre los efectos económicos de los regímenes de promoción – vía incentivos tributarios - de cuatro provincias.

El trabajo estimó los impactos sobre la economía Argentina y la de Mendoza, una provincia directamente afectada, a partir de 1983.

Estos regímenes provocan beneficios y costos, tanto para las provincias promovidas, como para otras regiones, en especial las vecinas, y para la Nación en su conjunto.

¿ Cuáles son los beneficios esperados? En general, reducir la brecha entre el bienestar en provincias “ricas” y provincias “pobres” (las promovidas).

Se espera que éstas logren un mayor desarrollo económico, manifiesto en la relocalización de inversiones hacia ellas, en menor desempleo, en mayores recursos fiscales y en una mejor infraestructura.

¿Cuáles son los costos asumidos?

Una pérdida económica por la reasignación de recursos: el costo de oportunidad por invertir en localizaciones menos eficientes, que surge de comparar el valor actual neto [VAN] de los proyectos realizados en regiones con y sin promoción.

Un costo fiscal: la pérdida directa e indirecta de recaudación resultante.

Las ventajas impositivas que ofreció el régimen de promoción eran: desgravación del IVA a las ventas y a las compras; exención del impuesto a las ganancias; diferimiento del impuesto a los accionistas; exención de aranceles de importación e IVA a los bienes de capital.

Las cifras sobre las consecuencias de los incentivos fiscales son elocuentes y, en algunos aspectos, lapidarias.

Efectos sobre la economía nacional

Pérdida económica

a) Industrial		
- Pérdida económica ³⁹		\$ 15.725 M
- Costo fiscal		\$ 31.450 M, en VAN
- Inversión en proyectos promovidos		\$ 11.018 M, en VAN.
<u>Relación "Costo fiscal / Inversión"</u>		<u>2,86</u>
b) No industrial		
- Pérdida económica ⁴⁰		\$ 575 M
- Costo fiscal	\$ 1.150 M, en VAN	
- Inversión en proyectos promovidos		\$ 3.571 M, en VAN.
<u>Relación "Costo fiscal / Inversión"</u>		<u>0,32</u>

Costo fiscal

a) Industrial		
- Período 1983-91		\$ 9.500 M
- Período 1992-2010		\$ 7.200 M
- Decreto 804		\$ 850 M
- <u>Saldo diferimiento</u>		<u>\$ 300 M</u>
<u>Total⁴¹</u>		<u>\$ 17.950 M</u>

El costo fiscal es \$ 31.450, en VAN

b) No industrial		
<u>Total⁴²</u>		<u>\$ 2.400 M</u>

El costo fiscal es \$ 1.150 M, en VAN

Costo fiscal del empleo promovido

Un puesto de trabajo	\$ 461,1 m ⁴³
----------------------	--------------------------

Efectos sobre la economía de Mendoza

Pérdida económica

Estimación del impacto de promoción sobre el valor de la producción de Mendoza:

- Sobre la actividad fabril:	\$ 4 635 M anuales
- Sector alimenticio:	\$ 280 M anuales
- Sector minerales no metálicos:	\$ 30 M anuales
- Sector maquinaria y equipo:	\$ 135 M anuales
- Sector químico:	\$ 140 M anuales
- Sector industria metálica básica:	\$ 50 M anuales

³⁹ Con stock fijo de capital.

⁴⁰ Con stock fijo de capital.

⁴¹ El 95% por desgravación del IVA; el 66% corresponde a San Luis.

⁴² El 97% por desgravación del IVA; el 52% corresponde a San Luis y el 30% a La Rioja.

⁴³ Pesos de Abril de 1991.

- Sobre la actividad agropecuaria: \$ 90 M anuales
 - Sobre el comercio y los servicios: \$ 470 M anuales
- O sea, el impacto total de la promoción sobre el nivel de actividad de Mendoza: \$ 1.195 M anuales.

Si este costo se perpetúa, la pérdida es de \$ 14.800 M, en VAN.

- La pérdida anual en términos de valor de la producción equivale al 16% del PBI de Mendoza
- La pérdida anual en términos de la producción industrial equivale al 10% del valor de la producción manufacturera de Mendoza
- La pérdida anual en términos de la producción agropecuaria equivale al 10% del valor de la producción del sector agropecuario de Mendoza
- La pérdida anual en términos de la producción del sector terciario equivale al 6% del valor de la producción de comercio y servicios de Mendoza

Costo fiscal

Estimación del impacto de la promoción sobre la recaudación de Mendoza:

- Menores recursos coparticipados: \$ 1.500 M, en VAN
- Menores recursos fiscales para programas especiales: \$ 200 M, en VAN
- Menores recursos fiscales propios: \$ 100 M, en VAN

O sea, el impacto total de la promoción sobre los recursos fiscales de Mendoza: \$ 1.800 M, en VAN.

- El VAN de la pérdida de recursos fiscales de Mendoza equivale a:
 - 1,2 veces el gasto público provincial anual;
 - 1,7 veces la deuda de Mendoza;
 - 3.600 kilómetros de ruta.

Efectos comparativos

El valor de la producción manufacturera de las cuatro provincias promovidas ascendió de \$ 676 M en 1973 a \$ 1.478 M en 1984 y a \$ 5.158 M en 1993⁴⁴.

En San Luis fue 25,8 veces mayor; en Catamarca 10,0 veces mayor; en La Rioja 9,9 veces mayor y en San Juan 1,26 veces mayor.

En términos comparativos, la relación entre el valor de la producción de las cuatro provincias y el de Mendoza subió de 0,24 en 1973 a 0,46 en 1984 y a 1,22 en 1993.

En las cuatro provincias promovidas el empleo industrial aumentó en 31.728 puestos de trabajo; en Mendoza bajó en 4.700 puestos.

⁴⁴ Pesos de 1993.

En las cuatro provincias promovidas el precio relativo del capital con respecto al del trabajo cayó un 47%; se redujo desde 1984 la integración vertical – medida por la ratio “valor agregado / valor de la producción” y hubo un desincentivo relativo de la exportación de los proyectos de larga vida.

12. Síntesis

La función esencial del Estado es la provisión de BP – los esenciales, aquéllos que aseguran la convivencia -; pero no sólo hay bienes públicos “puros” y bienes privados: las notas distintivas (no rivalidad, no exclusión) son cuestiones de grado, dependiendo de los costos, lo que origina los conceptos de bienes públicos “impuros” (locales) y bienes de “clubes”.

Los economistas emplean dos criterios para evaluar una política pública: sus efectos en términos de eficiencia y de equidad

La promoción regional se enmarca dentro de la organización territorial de la actividad económica, que tiende a la existencia de centros geográficos de diferentes magnitudes, y de la concepción y aplicación del sistema federal adoptado.

Hay tres visiones del federalismo: la económica, la institucional y la política.

La económica aconseja reservar las funciones de estabilización macroeconómica (en su totalidad) y de distribución del bienestar (en su mayor parte) para el GS, y delegar buena parte de las funciones de asignación en los GI.

Las variables clave en la determinación de esta delegación son la importancia de los derrames y el grado de movilidad entre jurisdicciones.

El resultado del reparto de actividades es que el GS tiene mayores responsabilidades de recaudación que de erogación, por lo cual es superavitario; lo contrario ocurre con los GI. La consecuencia es la existencia de DFV, que se resuelven mediante TI del GS a los GI.

Las recomendaciones en cuanto a la distribución de actividades de gasto son: dependiendo de los supuestos que se parta se tendrán diferentes distribuciones (ver #4). A grandes rasgos la división de funciones de gasto se hace en base a la clasificación de bienes: aquéllos BP puros serán provistos por el GS y los impuros por los GI.

En lo referente a los recursos, el GS debe gravar bases móviles y los GI bases fijas.

Las TI pueden tener otras fundamentaciones además de compensar las DFV. Para cada objetivo hay un tipo de TI que es el más adecuado (ver #4).

La visión institucional del federalismo lo presenta como causa y efecto de otras metas institucionales; la perspectiva política distingue tres modelos de federalismo: el económico, el cooperativo y el democrático.

El estudio, desde distintas perspectivas, de los sistemas federales permite sugerir que algunos rasgos institucionales tendrían efectos favorables sobre el progreso de la Nación y de sus entes constituyentes, las provincias.

He expuesto tales rasgos como focos de discusión entre la Nación y las provincias (en #7), y como mis recomendaciones sobre esos tópicos (en #8).

En cuanto a las políticas del Estado, en el mundo real no se dan las condiciones requeridas para que el sistema de mercado lleve al óptimo social; pero constituye un *non sequitur* inferir que el Estado debe automáticamente suplirlo; el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Deben compararse los resultados esperados de políticas alternativas con los del *statu quo*, incluyendo todos los costos del cambio. Esto aconseja cautela.

En particular, los impuestos y los subsidios específicos generan no sólo transferencias entre partes, sino un “peso muerto” para la sociedad en su conjunto, a lo que se debe agregar el costo de la “búsqueda de rentas” que desata. Tal el caso de los incentivos impositivos a ciertas actividades.

Mi experiencia en promoción regional me enseña que hay muchos otros instrumentos de menor costo y / o más efectivos que esos estímulos para impulsar el desarrollo regional, y que si hay subsidios monetarios deben otorgarse por vía del presupuesto.

Un estudio en profundidad sobre los efectos de la promoción regional en las dos últimas décadas en Argentina es elocuente y hasta lapidario en cuanto a su altísimo costo y sus efectos distorsivos.

REFERENCIAS

- Arrow, Kenneth J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. Wiley, New York [NY]. Hay edición revisada (1963).
- Baumol, William J., Panzer, John C. y Willig, Robert D. (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt, NY.
- Bergson, Abraham (1938) "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics* 52, Febrero.
- Boadway, Robin W. (2001) "Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization", *Constitutional Political Economy* 12:2, Junio.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M. (1990) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge U Press [CUP].
- Buchanan, James M. (1965) "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, Febrero.
- Coase, Ronald H. (1960) "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, Octubre.
- Consejo Empresario Mendocino (1999) *Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. Mendoza.
- Dagnino Pastore, José María (1974) "Anotaciones de proyectos regionales en Argentina", en *Guayaquil frente al futuro*, Banco de Guayaquil.
- Dagnino Pastore, José María y Bauer, Conrado E. (1978) *La promoción industrial como instrumento del desarrollo regional*. Publicación No. 18. Seminario Internacional sobre "El Ecuador, las políticas de fomento industrial". ILDIS / CENDES, Quito
- Dagnino Pastore, José María (1996) "Notas sobre la economía pública provincial", en Elías, 1996.
- Dagnino Pastore, José María (2004) *Puntos de vista sobre federalismo*. Academia de Estrategia, Buenos Aires [BA].
- Dagnino Pastore, José María y Canavese, Paula (1996) "Metropolización en Argentina", *Económica*. La Plata, Septiembre / Diciembre.
- Elías, Víctor J. (Ed.) (1996) *La Economía de Tucumán*. Fundación del Tucumán.
- García Belsunce, Horacio A. (2002) "El derecho constitucional en las 'Bases'", en *Anales XLVII*, 2ª. Época 40, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, BA.
- Head, John (1956) "Public Goods and Public Policy", *Public Finance* 17:3.

- Henderson, James M. y Quandt, Richard E. (1958) Microeconomic Theory. McGraw-Hill, NY.
- Hirschman, Albert O. (1970) Exit, Voice and Loyalty. Harvard University Press [HUP], Cambridge, MA.
- Inman, Robert P. (2001) "Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline", Journal of Economic Perspectives [JEP] 11:4, Otoño.
- Inman, Robert P. y Rubinfeld, Daniel L. (1997) "Rethinking Federalism", JEP 11:4, Otoño.
- Kornai, Janos (1986) "The Soft Budget Constraint", Kyklos 39:1.
- Müeller, Dennis C. (2003) Public Choice III. CUP.
- Musgrave, Richard A. (1959) The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, NY. Hay ediciones posteriores actualizadas.
- Musgrave, Richard A. (1997) "Devolution, Grants and Fiscal Competition", JEP, Otoño.
- North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, CUP.
- Oates, Wallace E. (1972) Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, NY.
- Oates, Wallace E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, Setiembre.
- Olson, Mancur (1965) The Logic of Collective Action. HUP. Cambridge, MA.
- Pigou, Archibald C. (1920) The Economics of Welfare. MacMillan, London.
- Qian, Yingyi y Weingast, Barry R. (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", JEP 11:4, Otoño.
- Samuelson, Paul A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, Noviembre.
- Stiglitz, Joseph E. (1986) Economics of the Public Sector. Norton, NY. Hay ediciones posteriores actualizadas.
- Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, Octubre.
- Tullock, Gordon (1969) "Federalism: Problems of Scale". Public Choice, Primavera.
- Vanossi, Jorge R. (2000) ¿Es viable el Estado Federal en la Argentina? Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, BA.
- Ver Eecke, W. (1999) "Public Goods: An Ideal Concept", Journal of Sociology and Economics 28:2.



Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía

Ediciones Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *“Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe”*, Noviembre de 2005
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *“La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina”*, Diciembre de 2005
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *“La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch”*, Marzo de 2006
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *“Turismo y Desarrollo Económico”*, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *“Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina”*, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *“Search Theory and Unemployment”*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *“Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation”*, Junio de 2006
- Nº 8: Molteni, Gabriel, *“Desempleo y Políticas del Mercado laboral. Análisis internacional de políticas públicas: algunos casos exitosos”*, Julio de 2006
- Nº 9: Gentico, Fernando, *“Duración de los sistemas de tipo de cambio: Bretton Woods, un punto de inflexión”*, Agosto de 2006
- Nº 10: O’Connor, Ernesto, *“Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina”*, Septiembre de 2006
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, *“Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público”*, Octubre de 2006
- Nº 12: Resico, Marcelo, *“Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado”*, Noviembre de 2006
- Nº 13: Diaz, Cecilia, *“Universidades indianas del período colonial”*, Noviembre de 2006