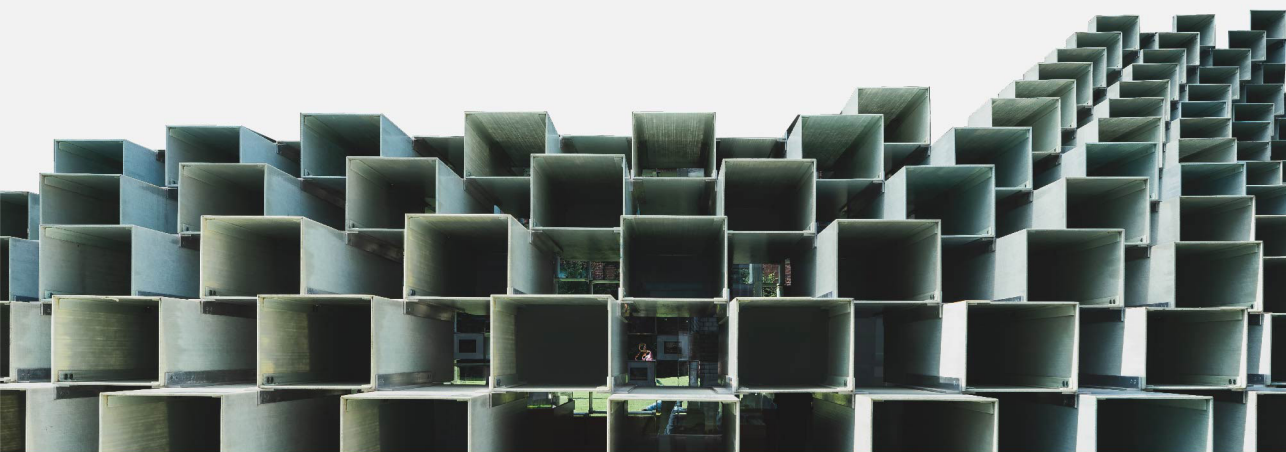


COLECCIÓN CIENCIA Y TECNOLOGÍA



Intervención fiscal y desigualdades productivas regionales

El caso argentino (1990–2015)



Alcides Bazza

ediciones UNL



Intervención fiscal y desigualdades productivas regionales

El caso argentino
(1990–2015)

Alcides Bazza

ediciones **UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

 **ediciones UNL**

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Laura Cornaglia
Miguel Irigoyen
Luis Quevedo
Alejandro Reyna
Amorina Sánchez
Ivana Tosti
Alejandro Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti
Coordinación editorial
María Alejandra Sadrán
Coordinación comercial
José Díaz

Corrección
Félix Chávez
Diagramación interior y tapa
Verónica Rainaudó

© Ediciones UNL, 2023.

—

Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Intervención fiscal y desigualdades productivas regionales : el caso argentino, 1990–2015 / Alcides Bazza.
– 1a ed. – Santa Fe : Ediciones UNL, 2023.
Libro digital, PDF/A – (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978–987–749–420–4

1. Derecho. 2. Derecho Fiscal.
3. Política de Ordenamiento del Territorio.
I. Título.
CDD 343.040982

© Alcides Bazza, 2023.



Agradecimientos

Agradezco las sugerencias y comentarios del Dr. V. Ramiro Fernández, fundamentales para la realización de este trabajo. En especial, por su generosidad no solo en compartir el conocimiento recabado en su extensa trayectoria académica, sino por haberme brindado la posibilidad de dar mis primeros pasos en el mundo de la investigación.

Al equipo de trabajo que integra el Grupo de Investigación sobre Desarrollo, Estado y Políticas Públicas (GIDEP).

A mis dos grandes amores, Flor y Valentino.

Índice

Siglas y abreviaturas utilizadas / 6

Introducción / 7

CAPÍTULO 1. Las desigualdades productivas regionales y la intervención del Estado desde la política fiscal / 13

Las desigualdades productivas regionales en el contexto latinoamericano / **13**

La intervención estatal en el nuevo contexto global / **32**

Análisis metodológico / **46**

CAPÍTULO 2. El período neoliberal y la reacción neodesarrollista en la experiencia argentina reciente / 59

Estado de la cuestión en el caso argentino / **60**

La intervención fiscal desde el plano macroeconómico / **67**

La intervención fiscal desde el plano de la estructura productiva / **78**

La intervención fiscal y su incidencia para orientar la inversión / **87**

Los límites de la restricción externa / **101**

CAPÍTULO 3. Abordaje regional de la intervención fiscal / 108

El régimen de coparticipación federal y sus históricos problemas / **108**

La participación provincial en la intervención fiscal / **120**

Conclusiones finales / 137

Referencias bibliográficas / 145

Índice de figuras, gráficos y tablas / 155

Sobre el autor / 157

Siglas y abreviaturas utilizadas

ADI Asociación de Derecho Internacional

AIF Ahorro Inversión Financiamiento

ASAP Asociación Argentina de Presupuesto

BM Banco Mundial

DNCFP Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

FMI Fondo Monetario Internacional

GPC Gasto Público Consolidado

IARAF Instituto Argentino de Análisis Fiscal

IDERP Indicador de Desarrollo Relativo Provincial

IRD Inversión Real Directa

MCE Modelo de Crecimiento Endógeno

MHFP Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

NGE Nueva Geografía Económica

NR Nuevo Regionalismo

ONP Oficina Nacional de Presupuesto

PBI Producto Bruto Interno

PBG Producto Bruto Geográfico

SPANF Sector Público Argentino No Financiero

Introducción

Las desigualdades productivas regionales se han presentado como una problemática histórica de los países latinoamericanos en general. Como lo ha reconocido una diversidad de autores, desde un análisis estructural, esta problemática se encuentra directamente vinculada a la particular forma de inserción internacional de este grupo de países en la economía mundial (Rofman y Romero, 1997; Fernández *et al.*, 2008; Coraggio, 1981; De Mattos, 1984). Bajo este lente analítico, la problemática se reconoció específicamente en el caso argentino desde los momentos previos a su organización jurídico-institucional (Cao y Rubins, 1996).

Las formas de intervención que el Estado argentino llevó adelante para alterar o revertir tales desigualdades fueron variando a lo largo del tiempo. Ha sido de particular interés para este trabajo la intervención del Estado —en este caso, el nacional— durante el período de posguerra (1945–1970). En dicho período, con pleno apogeo del modelo sustitutivo de importaciones, se implementaron diversos planes con el fin de integrar socioeconómicamente a las diversas regiones al desarrollo económico nacional (Cao y Rubins, 1996; Rofman, 1982).

Pese a sus limitaciones, la intervención del Estado articuló a las regiones extrapampeanas al creciente mercado interno nacional, consolidado, principalmente, en Buenos Aires y demás provincias que integran la región Centro. En este contexto, los niveles subnacionales¹ estatales se acoplaron, en general, a las políticas impulsadas centralmente por nación. Si bien se mantuvieron las diferencias interregionales, las regiones experimentaron importantes avances en el crecimiento económico a través de la cualificación de sus estructuras productivas.

1. En el presente trabajo la denominación Estado subnacional alude a las provincias, y se utilizaron indistintamente, con la misma significación. Como se verá en el primer capítulo, en los niveles subnacionales no se incluye a los municipios. Ello no solo obedeció a la menor participación de estos últimos en el total de recursos fiscales y gastos públicos del sector público argentino —según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, aproximadamente el 87 % de los recursos fiscales totales corresponden a los Estados nacional y provincial, y solo el 13 % restante a los municipios; mientras que los porcentajes en el total de gasto son 90 % y 10 % respectivamente—. Fundamentalmente, esta consideración permitió un mejor análisis agregado de las regiones subnacionales, consideradas por agrupaciones provinciales, al facilitar el análisis empírico de las distintas variables que tomó este trabajo.

Con el avance de las reformas neoliberales,² hacia comienzos de la década de los setenta, y su acentuación durante los noventa —a partir de la irrupción de los postulados del Consenso de Washington (cw) (Williamson, 2009) —, la forma de intervención estatal se modificó significativamente. Se impulsaron políticas orientadas a la apertura económica, considerada como aspecto estratégico para garantizar la competitividad interregional (Rofman, 1997; Manzanal, 1999). En consonancia, tuvo lugar una des-intervención selectiva del Estado con respecto al fortalecimiento productivo-industrial (Fernández *et al.*, 2005; Cao, 2001a; Oszlak, 2007).

Estas reformas políticas y económicas apuntaron a relegar la participación del Estado en la promoción del desarrollo regional, pero, a su vez, le otorgaron una fuerte intervención en la implementación del ajuste estructural (Azpiazu, 1999; Basualdo, 2006; Castellani, 2002). Este se caracterizó por la disminución del tamaño del sector público a través de las privatizaciones; la eliminación de la protección sobre los pequeños actores y actividades económicas regionales; la flexibilización laboral; y la desregulación de la inversión financiera, entre sus principales reformas. El ajuste estructural impulsado por el Estado nacional se acompañó, igualmente, de una activa participación provincial, en razón de una progresiva delegación de funciones a su cargo (Fernández, 1999; Porto, 2003; Cetrángolo y Gatto, 2002; Cao y Rubins, 1999; Madoery, 2011).

Por un lado, las reformas de ajuste estructural provocaron un deterioro del mercado interno y de la inversión pública, y marcaron una fuerte retracción de las capacidades productivo-industriales nacionales (Schvarzer, 2000; Azpiazu y Schorr, 2010) y regionales (Rofman, 1997; Manzanal, 1999; Gaggo, 1995). Las regiones dejaron de ser proveedoras directas del mercado nacional para orientar su producción, mayormente, a la exportación. En consecuencia, se dio un progresivo desplazamiento de los productores regionales por empresas transnacionales que contaban con mejores condiciones de competitividad (Rofman, 1997; Manzanal, 1999).

Por otro lado, la creciente delegación de funciones hacia los niveles subnacionales³ se llevó adelante sin la contrapartida de recursos fiscales para financiarlas. Esto provocó una fuerte dependencia de aquellos sobre las transferencias nacionales y se tradujo en un importante condicionamiento político

2. El término «neoliberal» es referido a la manera de Draibe (1994), con relación a no interpretarlo como un cuerpo teórico «propio, original y coherente» sino más bien de una ideología dominante que se compone de determinadas proposiciones prácticas y específicas que serán destacadas más adelante, en directa alusión a los mandatos del Consenso de Washington (Williamson, 2009).

3. Esta delegación de funciones tuvo sus inicios desde mediados de la década de los años setenta. Ver Porto (2003); Cetrángolo y Gatto (2002); Azpiazu *et al.* (2008).

nacional bajo lógicas clientelares (Cao y Rubins, 1997; Cao, 2001b). El condicionamiento nacional consistió en imponer las reformas de desregulación, privatizaciones, desgravámenes fiscales y patronales como formas de reducir el «costo argentino» y promover la inversión extranjera. Para ello, fue clave el aval de los Estados provinciales a la sanción de las leyes que establecían estas reformas y a la incorporación de distintos instrumentos normativos que los condicionaban a su cumplimiento (Berthea, 2010). Por su parte, la mayor adherencia subnacional a estas medidas implicaba mayores partidas en concepto de transferencias nacionales, aspecto que reforzó la práctica clientelar (Cao, 2001b).

Hacia fines de esa década, los altos niveles de desempleo y de desigualdad socioeconómica (Fiorito, 2015; Lo Vuolo *et al.*, 1999); la retracción de las economías regionales junto con la profundización de la concentración de capital en pequeños enclaves territoriales (Rofman, 1997; Manzanal, 1999); y, por último, la implementación de mayores ajustes fiscales como medio para lograr una mayor «estabilidad» (Amico, 2013a), detonaron la fuerte crisis a finales del año 2001.

Frente a este escenario, emergieron distintos movimientos políticos, sociales y culturales reactivos a las reformas neoliberales, que bregaban por una reintervención estratégica del Estado para mejorar las condiciones de reproducción social de la población. En el caso argentino, el triunfo del Frente para la Victoria liderado por Néstor Kirchner, en el proceso electoral del año 2003, condujo a un significativo viraje hacia la heterodoxia en relación con las políticas neoliberales ortodoxas que se venían aplicando bajo la vigencia del Consenso de Washington.

Esta reacción fue denominada por algunos autores como «neodesarrollista» (ver por ejemplo Bresser Pereira, 2007; Ferrer, 2007; Grugel y Ruggirozzi, 2012; Sader, 2008 y 2009). Volvió a poner en el centro de la escena la discusión sobre el desarrollo y exaltó la necesaria participación del Estado para recomponer la rítmica en el crecimiento económico y morigerar las desigualdades socioeconómicas regionales.⁴ Este viraje mostró importantes resultados positivos desde el ascenso de Kirchner al poder estatal, tanto en términos de crecimiento económico (Amico, 2013b; Fiorito, 2015) como de inclusión social (Damill y Frenkel, 2009; Agis, Cañete & Panigo, 2010).

Sin embargo, transcurridas aproximadamente dos décadas de este proceso, el presente trabajo se propone indagar ciertos aspectos vinculados con los alcan-

4. La apuesta al desenvolvimiento industrial para impulsar el desarrollo puede verse expresada de manera muy clara en el Plan Estratégico Industrial 2020, así como en las diferentes versiones, avances y presentaciones del Plan Estratégico Territorial (PET), implementado dentro de la órbita de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

ces de la aludida reacción. ¿En qué medida la intervención del Estado fortaleció las capacidades productivo-industriales regionales? ¿Cuál fue la participación de los Estados provinciales, en esa intervención? ¿Cuáles fueron los alcances de esta intervención para reducir o alterar las desigualdades productivas? Tales interrogantes cobran mayor relevancia en el actual contexto argentino, luego de los diferentes cambios políticos que tuvieron lugar desde finales de 2015.

Sin desconocer las distintas funciones de la intervención estatal —nacional y provincial— que inciden directamente en el fortalecimiento de la capacidad productiva regional, este libro se centra en el análisis de la dimensión fiscal. El manejo de los gastos e ingresos públicos, como potestad propia del Estado nacional y provincial, constituye un elemento de significativa relevancia para ser considerado.

Esta relevancia no solo se desprende por ser la fiscalidad uno de los elementos históricos de conformación estatal (Tilly, 1990 y 2006), que hacen a su poder infraestructural (Mann, 1993, 2006 y 2013). También, por su rol central en el estímulo de la demanda efectiva para promover el crecimiento económico (Amico, 2013a), y, en adición, su relevancia para promover transformaciones estructurales de base industrial, a través de la inversión pública en infraestructuras o incentivos fiscales que orienten estratégicamente el comportamiento de la inversión privada.

Etapas de Posguerra (1945-1970)	Reformas Neoliberales (1970-2002)	Reacc. Neodesarrollista (2003-2015)
Desigualdades productivo-industriales regionales	Desigualdades productivo-industriales regionales	Desigualdades productivo-industriales regionales
Intervención directa del Estado nacional para integrar a las regiones, fortaleciendo sus capacidades productivo-industriales. Participación estatal provincial supeditada a la intervención nacional	Des-intervención del Estado nacional en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales. Activa participación estatal provincial para llevar adelante el ajuste estructural.	<p>- ¿En qué medida la intervención del Estado fortaleció las capacidades productivo-industriales regionales?</p> <p>- ¿Cuál fue la participación de los Estados provinciales?</p>
Pese al mantenimiento de las desigualdades, importante crecimiento y cualificación de las estructuras productivas regionales	Desigualdades regionales y reprimarización de sus estructuras productivo-industriales, bajo la apertura económica	<p>- ¿Cuáles fueron los alcances de la intervención para alterar o revertir las desigualdades productivas regionales?</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>Análisis fiscal, a nivel nacional y provincial.</i></p>

Figura 1. Interrogantes centrales.

Fuente de elaboración propia.

Los principales resultados del trabajo señalan que en el marco de la coyuntura internacional favorable que tiene lugar desde el inicio del nuevo milenio, el Estado argentino impulsó una política fiscal expansiva desde 2003 en adelante. Esta intervención fiscal expansiva fue clave para estimular el crecimiento económico, y se diferenció de aquella impulsada durante la década de los noventa bajo las reformas neoliberales.

No obstante, hubo limitaciones de la política fiscal para estimular políticas estructurales que den sostenibilidad a ese crecimiento, debido al desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto provocó problemas de restricción externa; afectó directamente la sostenibilidad del crecimiento

alcanzado —el que comenzó a mostrar una importante desaceleración desde 2011 en adelante—; repercutió negativamente en la intervención fiscal provincial del Estado; y limitó, asimismo, el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

Por su parte, las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y provincial, relacionadas a los criterios de distribución vigentes, conllevaron a que la inversión pública provincial mantenga una dependencia a las transferencias nacionales. También, a que estas transferencias nacionales presenten marcadas diferencias entre regiones. Finalmente, y al igual que las transferencias, la inversión pública nacional sobre las regiones tuvo una distribución desigual. Los aspectos mencionados muestran los límites de la intervención fiscal para fortalecer las capacidades productivas regionales durante el período 2003–2015.

El trabajo pretende aportar insumos a la discusión sobre la «cuestión regional» y la intervención estatal en Argentina, ampliamente considerada por la literatura nacional. Una extensa literatura trató la problemática de las desigualdades productivas regionales durante el primer decenio de los dos mil (Rofman, 2012; Gatto, 2007; Gorenstein, 2012; Filadoro, 2010). Estos análisis fueron complementados con abordajes sobre la intervención estatal. Autores como Fernández *et al.* (2005), Cao y Rubins (1997), Madoery (2011), entre otros, indagaron sobre las reformas neoliberales implementadas a nivel nacional y subnacional por el sector público, desde diferentes aristas. Entre ellas se comprende la dimensión fiscal, ya sea en torno a los problemas de coparticipación federal (Fernández, 1999; Porto, 2003); y a las dificultades de coordinación intergubernamental para la asignación de funciones de gastos y fuentes tributarias (Cetrángolo y Gatto, 2002; Cetrángolo y Jiménez, 2004). Estos análisis también fueron continuados extensamente durante la primera década de los dos mil (Gaggero, 2008; Gervasoni, 2011; Berteá, 2010; Capello *et al.*, 2016).

Sin desconocer estos aportes, el propósito del libro consiste en profundizar estos aspectos para evaluar las potencialidades y limitaciones en la mencionada intervención del Estado.

La estructura del trabajo se organiza en tres capítulos. El primero se corresponde con el marco teórico de la investigación, en el que se desarrollaron los planteos respecto a las problemáticas de las desigualdades productivo-industriales regionales, la intervención del Estado a nivel nacional y provincial, como también, un particular tratamiento de su dimensión fiscal. El segundo capítulo se adentra en el análisis empírico del caso argentino en referencia a la política fiscal en el plano macroeconómico y estructural. El tercer y último capítulo, se centra en un análisis regionalizado de la intervención fiscal del Estado. Sobre los resultados obtenidos, se presentan unas conclusiones finales.

Capítulo 1

Las desigualdades productivas regionales y la intervención del Estado desde la política fiscal

En este capítulo se considera el marco teórico del análisis, en primer lugar, a través de un abordaje de las desigualdades productivas regionales. El caso argentino se encuadra en el contexto más general de los países latinoamericanos, en función de los obstáculos que se derivan de su particular inserción al comercio internacional.

Sobre la base de esa problematización, la segunda sección plantea la relevancia de la intervención estatal como actor central para fortalecer capacidades productivo-industriales, y revertir desigualdades regionales. Se destaca específicamente el rol del Estado nacional, sin desconocer la importancia de su coordinación con las provincias. En particular, sobre una dimensión clave: la política fiscal. La sección cierra el análisis al señalar las potencialidades y restricciones que se presentan para la fiscalidad en contextos de países con estructuras productivas periféricas.

Finalmente, con el desarrollo de lo expuesto, la tercera sección establece líneas conceptuales y metodológicas para el tratamiento del estudio de caso respectivo.

Las desigualdades productivas regionales en el contexto latinoamericano

Una importante cantidad de trabajos académicos se han desarrollado con el objeto de identificar las principales causas de las desigualdades productivas regionales, fundamentalmente desde mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado. Los debates en torno a la problemática sobre lo regional se asociaron básicamente a las desigualdades en el crecimiento y el desarrollo de las regiones subnacionales (Gorenstein, 2015). El punto de partida era considerar que estos espacios regionales subnacionales, concebidos metodológicamente como «recortes oportunos»,¹ estaban dotados de diferentes recursos y factores productivos, representando esto distintas consecuencias.

1. «Este enfoque operativo refleja la idea de Walter Isard (1956), el fundador de la ciencia regional, sobre la importancia de analizar las estructuras y flujos que caracterizan a determinada porción del espacio económico considerado por el analista» (Gorenstein, 2015:7).

Diferentes referentes del pensamiento neoclásico, como Robert Solow y Trevor Swan, plantearon la hipótesis de la «convergencia regional», resultante de la aplicación de los presupuestos de equilibrio del libre mercado al problema de la localización de las actividades mercantiles (Solow, 1956 y 1957; Swan, 1956). Esta hipótesis consiste en que:

dada la perfecta movilidad de los factores de la producción, el trabajo se desplazará desde las regiones atrasadas hacia las avanzadas y el capital lo hará en dirección contraria, toda vez que su tasa de rendimiento marginal suele ser mayor en aquellas regiones en las cuales los salarios y el capital per cápita son más bajos. En consecuencia, en el largo plazo la tasa de acumulación de capital tenderá a igualarse en ambos tipos de regiones y por tanto lo mismo ocurrirá con el ingreso per cápita. (Moncayo Giménez, 2002:36)

Es decir, para estos enfoques, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado conllevaría a una convergencia regional. Los factores de capital y trabajo son sustituibles de acuerdo con sus precios respectivos. Por lo tanto, en aquellas regiones desfavorecidas en recursos que registran niveles elevados de desocupación, la mayor oferta de trabajo disponible conlleva a la caída de los salarios. Aprovechando los bajos salarios de estas regiones, los capitalistas se trasladarían para aumentar el empleo de estos trabajadores, ampliar así su capacidad productiva e incrementar su rendimiento marginal.

En función de esta sustitución factorial se generan las condiciones para fomentar la inversión de los capitalistas en las regiones más desfavorecidas en recursos. Bajo estos mecanismos se garantizaría la convergencia regional en términos de crecimiento económico. De esta manera, los enfoques neoclásicos «ven a la economía como un espacio homogéneo donde se desplazan las moléculas bajo la acción de los precios» (Perroux, 1967:131).

Esta corriente de pensamiento encontró fuertes cuestionamientos. Diversos autores, bajo una matriz de análisis keynesiana, plantearon fuertes críticas a los fundamentos teóricos del análisis neoclásico, realizando importantes aportes a la discusión sobre las desigualdades productivas regionales. Entre ellos, un primer referente que, lejos de sostener la hipótesis de la convergencia, señaló que las fuerzas del libre mercado tienden a agudizar las diferencias interregionales, fue Gunnar Myrdal (1957).

Estableciendo su principio de la «causación circular de la acumulación», reconoció que la acumulación del capital no tiende a circular por aquellas regiones con bajos niveles de ingresos —como, por ejemplo, bajos salarios por elevado desempleo y mayor oferta laboral—. Por el contrario, estableció que son los mayores niveles de ingresos los que inciden para que la acumula-

ción de capital se concentre en determinadas regiones, en razón de la mayor demanda de inversión existente. Así sostiene:

En los centros de expansión la demanda aumentará la inversión, que a su vez aumentará los ingresos y la demanda, y provocará una segunda ronda de inversión, y así sucesivamente. El ahorro aumentará como resultado de los mayores ingresos, pero tenderá a quedar detrás de la inversión en el sentido de que la oferta de capital se ajustará firmemente a una fuerte demanda por ella. En las otras regiones, la falta de un nuevo impulso expansionista implica que la demanda de capital para la inversión sigue siendo relativamente débil, incluso en comparación con la oferta de ahorro que será baja, ya que los ingresos son bajos y tienden a caer. (Myrdal, 1957:28)

El punto central que establece el autor es que las localidades y regiones favorecidas con dotaciones de recursos generan mejores condiciones para el establecimiento de las actividades productivas y comerciales, lo que conlleva a una constante demanda de inversión que, en principio, tiende a concentrarse en esos lugares. A su vez, esta concentración tiene particulares efectos negativos respecto de los demás espacios regionales desfavorecidos en recursos. Hay una especie de «efectos de oleaje (*backwash effects*)» a otras localidades.

Este efecto oleaje es producto de que la migración, los movimientos de capitales y el comercio son los medios a través de los cuales el proceso acumulativo se dirige hacia las regiones afortunadas y abandona las desafortunadas. Por lo tanto, «si tienen resultados positivos para las primeras, sus efectos sobre estas últimas son negativos» (Myrdal, 1957). Sobre esa lógica, existe una tendencia a que los avances de la acumulación, a través de una mayor industrialización y mejoramiento técnico de las condiciones productivas, se concentren en las regiones favorecidas. Así:

Dado que la industrialización es la fuerza dinámica de este desarrollo, es casi tautológico afirmar que las regiones más pobres siguen siendo principalmente agrícolas (...) En estas regiones también, no solo la industria manufacturera y otras actividades no agrícolas, sino la propia agricultura muestra un nivel de productividad mucho más bajo que en las regiones más ricas. (Myrdal, 1957:29)

Los efectos circulares de esta lógica bajo la cual se desenvuelve la acumulación capitalista también tienen sus manifestaciones directas en factores exógenos al circuito estrictamente económico-productivo, pero que lo retroalimentan directamente. Por ejemplo, son las regiones favorecidas en recursos las que disponen de un mejor sistema de carreteras, ferrocarriles y diversos servicios

públicos que amplían su capacidad productiva. Sin embargo, la construcción y mejoramiento de estos servicios tienen como principal propósito satisfacer la demanda efectiva —de transporte, logística, energía, etc.— de esas regiones, sin tener en cuenta las necesidades propias de las demás regiones.

Este efecto expansivo en el plano productivo y de infraestructuras también se traslada a otros supuestos. Las deficiencias en las regiones más pobres, dado sus bajos niveles de población, se trasladan a sistemas de salud más deficitarios en donde difícilmente puedan permitirse muchos cuidados médicos, aspecto que repercute sobre la calidad de vida y la sanidad de sus poblaciones, lo que disminuye su eficiencia productiva. Lo mismo puede plantearse respecto a los sistemas educativos, debido a la menor existencia de escuelas, y al nivel inferior de la enseñanza (Myrdal, 1957).

Todo este conjunto de elementos, que involucran aspectos directamente relacionados al circuito económico y productivo, como también, con aspectos no económicos, se correlacionan directamente al mencionado principio de la causación circular acumulativa.

Desde el plano productivo, la tecnificación y la industrialización de determinadas regiones acrecienta la acumulación de capital en estas y mantiene el carácter primario de las regiones rezagadas —las que se ven cada vez más dependientes a la adquisición de los bienes manufacturados—. Desde un plano no económico, se acentúa mayormente la tendencia a la migración de la población de las regiones pobres hacia las más ricas, en la búsqueda de mejor acceso a la salud, educación, calidad de vida, etc. Esta es una de las relaciones entrelazadas por las cuales en el proceso acumulativo «la pobreza se convierte en su propia causa» (Myrdal, 1957:34).

Este planteo sobre la causación circular fue complementado por los aportes de Nicholas Kaldor, quien agregó que el desarrollo industrial diferencial por regiones no solo se deriva de la diferente dotación de recursos existentes sino de las ventajas acumulativas que ello permite (Kaldor, 1970). Este diferencial de factores puede contribuir a explicar las diferencias respecto al sector productivo primario o agropecuario. Pero, al considerar a la industrialización como el elemento central del desarrollo económico en las economías capitalistas, este autor sostiene que las diferencias respecto a este tipo de desarrollo se encuentran en las ventajas acumulativas del crecimiento de la propia industria. Estas ventajas residen, fundamentalmente, en el desarrollo de habilidades y conocimientos técnicos; en las oportunidades para una fácil comunicación de ideas y experiencias; en la oportunidad de una creciente diferenciación de procesos y de especialización en las actividades humanas.

Es decir, sin dejar de reconocer la relevancia que tiene la dotación de recursos disponibles por regiones para explicar sus desigualdades iniciales, Kaldor

hizo particular hincapié a la relevancia de la «división del trabajo» a través de la subdivisión constante de las industrias, la aparición de nuevos tipos de empresas especializadas y una diferenciación cada vez mayor, dada como consecuencia de la expansión en el tamaño de la planta individual o la empresa individual. En función de esta división del trabajo y la búsqueda constante de una mayor eficiencia productiva, se explica en gran parte el hecho de que en todos los casos históricos conocidos el desarrollo de industrias manufactureras estuviera estrechamente asociado con la urbanización (Kaldor, 1970).

Este desarrollo industrial acentúa mayormente las diferencias interregionales y favorece la concentración de la acumulación. Una cuestión de suma relevancia para observar este fenómeno es que a medida que se intensifica la comunicación entre regiones (con mejoras en el transporte y en la organización del mercado), la región inicialmente más desarrollada industrialmente puede beneficiarse de la apertura progresiva del comercio a expensas de la región menos desarrollada (Kaldor, 1970). Este beneficio se da como consecuencia de que, en la apertura del comercio en productos industriales, las diferencias en los costos comparativos pueden ser ampliadas y no reducidas, perjudicando a una región en beneficio de la otra:

Esto será así si se asumen dos regiones, inicialmente aisladas, teniendo cada una, una zona agrícola y un centro industrial y de mercado; siendo el tamaño de la producción agrícola determinado principalmente por el suelo y el clima, y el estado de la tecnología; y el tamaño de la producción industrial dependiendo principalmente de la demanda de productos industriales derivados del sector agrícola. Cuando se abra el comercio entre ellos, la región con la industria más desarrollada será capaz de satisfacer las necesidades de la zona agrícola de la otra región en términos más favorables: con el resultado de que el centro industrial de la segunda región perderá su mercado, y tendrá tendencia a ser eliminado, sin ninguna ventaja compensatoria para los habitantes de esa región en términos de aumento de la producción agrícola. (Kaldor, 1970:341)

Es a través de este mecanismo que funciona el proceso de «causalidad acumulativa», y tanto el éxito comparativo como el fracaso comparativo tienen efectos autoreforzantes en términos de desarrollo industrial. Por lo tanto, el punto que sostiene Kaldor es que el principio de la causalidad acumulativa, de esencial importancia para comprender las tendencias diversas de desarrollo entre diferentes regiones, no solo se explica por la incidencia regional desigual del desarrollo industrial relacionada a factores exógenos derivados de la dotación de recursos. Si bien esta dotación diferencial de recursos constituye el punto de partida en el análisis, y explica las diferencias —fundamen-

talmente— en los sectores productivos primarios, los procesos de desarrollo industrial son resultado de factores endógenos resultantes de un proceso histórico, donde se desarrollaron habilidades, conocimientos técnicos y especialización en las actividades humanas.

En este sentido, la intensificación del comercio resultante de mejoras tecnológicas en el transporte y en las cuestiones de logística e infraestructura — que repercuten directamente en la ampliación de las capacidades de producción regional— tienen importantes efectos de difusión, así como importantes efectos de concentración (Kaldor, 1970). El efecto de difusión en estas regiones más desarrolladas industrialmente se dará como consecuencia del aumento en la producción y en los ingresos, lo que estimulará la demanda de productos complementarios de otras regiones.

A su vez, la caída de los costos derivada de la ampliación de la capacidad productiva mejora las condiciones de competitividad para las industrias radicadas en esas regiones y generalmente conduce a situaciones de oligopolio, por lo que el principio de causalidad acumulativa conlleva a la concentración del desarrollo industrial en las regiones exitosas. En otras palabras, los costos comparativos de producción en las regiones con crecimiento rápido tienden a disminuir con el tiempo en comparación con los de las zonas de crecimiento lento y, por lo tanto, conlleva a un aumento de la ventaja competitiva de las primeras a expensas de las últimas (Kaldor, 1970).

Sobre esta dinámica de funcionamiento estrictamente económica de la producción regional, al igual que Myrdal, Kaldor identifica importantes des-economías resultantes de tasas excesivas de crecimiento de las actividades industriales en áreas particulares. Así, observa que las áreas en crecimiento tenderán a tener tasas rápidas de aumento de la población (principalmente como resultado de la inmigración) y, en consecuencia, mayor provisión de vivienda, servicios públicos, etc. En contrapartida, las regiones de crecimiento lento tienden a un declive en términos de empleo laboral e infraestructura social. Estas cuestiones abonan nuevamente a la argumentación de que, si se dejan solos los procesos productivos, bajo las leyes del libre mercado, las tendencias a la concentración regional de las actividades industriales serán inevitables y reforzadas.

Sobre la base de esta problematización, Francois Perroux profundizó el abordaje sobre las relaciones de poder existentes entre diferentes espacios regionales al interior de las economías nacionales, pero fundamentalmente, en el plano internacional (Perroux, 1967). Así señaló que el eje de estas relaciones de poder se establece en las distintas formas de dominio que se dan como resultado de una relación de estructura, es decir, de una diferencia en la dimensión de las unidades productivas que integran los espacios regionales con ventajas

comparativas respecto a los demás, y la incidencia que ello tiene en el poder de negociación (Guillén Romo, 2008).

Lo que plantea Perroux es —esencialmente— una economía de conflicto, de desequilibrios cumulativos y de asimetrías fundamentada en dos conceptos centrales: el efecto de dominio y la estructura (Guillén Romo, 2008). El efecto de dominio alude fundamentalmente a la relación entre desiguales que se constata entre agentes, empresas y naciones. Dicho efecto está vinculado a la lógica dimensión de la dotación diferencial de bienes iniciales, en una dinámica donde se estimula la mayor especialización en la división del trabajo y el progreso técnico-industrial, como aspecto que reproduce la desigualdad entre agentes, empresas y naciones (Guillén Romo, 2008).

Por su parte, la estructura es la red de proporciones y de relaciones que caracterizan un conjunto económico. Estas relaciones se dan entre las distintas empresas e industrias que conforman los entramados productivos regionales, y ponen en evidencia las diferencias jerárquicas entre dominantes y dominados, entre los que son relativamente activos y los pasivos. En función de las distintas jerarquías que se establecen en estas relaciones, se dan vinculaciones de subordinación/exclusión, sobre las cuales subyace el conflicto. Esta teoría del efecto dominación que plantea Perroux implica la existencia de una influencia asimétrica e irreversible, que no se resuelve por los mecanismos del libre mercado (Perroux, 1967).

En consecuencia, estos planteos teóricos hicieron hincapié en la necesidad de una intervención exógena al circuito económico del mercado, para contrarrestar las tendencias a la desigualdad productivo-industrial regional. Así, en un contexto de economías nacionales relativamente cerradas, colocaron como actor central al Estado nacional a través de distintas políticas que inducían el crecimiento regional, como por ejemplo, la creación de polos de desarrollo; la fijación de prioridades para inversiones en el sector industrial y mecanismos promocionales para la inversión en zonas rezagadas; inversiones estratégicas realizadas por el sector público (energía, infraestructura vial, etc.); y mecanismos de compensación para actividades económicas y población localizadas en regiones marginales (Gorenstein, 2015; Mocayo Jiménez, 2002).

Todo este instrumental teórico de los análisis keynesianos, ampliamente difundidos —como se mencionó— a partir de la década de los cincuenta, en pleno auge de la etapa de posguerra, tuvo una influencia directa en los países latinoamericanos. Esta influencia se manifestó académicamente a través de diversos autores que representaron el pensamiento estructuralista Cepa-

lino, inspirados por la perspectiva centro-periferia.² Diversos trabajos repensaron la problemática del desarrollo económico en América Latina, considerando las restricciones que se presentaban sobre estos países por su lugar en la división internacional del trabajo (Prebisch, 1986), estableciendo particulares abordajes sobre la «cuestión regional» (Gorenstein, 2015).

Estos autores señalan que la división internacional del trabajo no es neutral para los países desde el punto de vista del desarrollo. La razón por la cual Raúl Prebisch rechazó los postulados teóricos de la división internacional del trabajo residió en que los frutos del progreso técnico no tienden a repartirse parejamente entre toda la colectividad de países (Prebisch, 1986). Por el contrario, las ventajas de la especialización son absorbidas mayormente por los países industrializados, los que han incrementado sus ingresos por la mayor productividad alcanzada a través de su progreso técnico. Como consecuencia de ello, este autor estableció la existencia de una relación centro-periferia dentro del capitalismo, y sostuvo la relevancia de la industrialización como «el único medio para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevar el nivel de vida de las masas» (Prebisch, 1986:479).

En los términos de Prebisch, los diferentes arreglos distributivos alcanzados en los países industrializados, consistentes en aumentos salariales obtenidos por el trabajo organizado, explican su mayor absorción de los ingresos. Por lo tanto, la productividad creciente en los países centrales por el avance técnico no se traduce en una reducción de precios sobre los bienes manufacturados, ya que el aumento constante del salario eleva los costos productivos. Por su parte, la menor organización colectiva de los trabajadores en la periferia, especialmente en la agricultura, es la causa que impide similares aumentos de salarios frente a la mayor productividad obtenida, por aplicación del avance técnico en la producción de materias primas. En ello está la clave del fenómeno, según la cual, los grandes centros industriales no solo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del progreso técnico que surge de la periferia.

Sobre esta perspectiva centro-periferia, diversos trabajos se ocuparon de la Cuestión Regional, como por ejemplo «las estrategias de desarrollo económico» de Albert Hirschman, al reconocer el desequilibrio de las estructuras

2 Como también, aquellos de inspiración marxista sobre la división interregional del trabajo, en autores como Doreen Massey (1984), Alain Lipietz (1988) y Christian Topalov (1979). Los análisis marxistas en de la teoría dependientista, se dieron en los trabajos de autores como Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Aníbal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta (Moncayo Jiménez, 2002).

productivas y la necesidad de establecer encadenamiento hacia atrás y hacia adelante como forma de superarlos (Hirschman, 1961); también, los trabajos de Aníbal Pinto sobre las heterogeneidades estructurales en América Latina, y la problemática de cierto «colonialismo interno» observado con estructuras centro-periferia que se daban a nivel subnacional (Pinto, 1972); o bien, los aportes de Osvaldo Sunkel que partieron de un enfoque totalizante que vinculaba el desarrollo y el subdesarrollo en América Latina con la dependencia, marginación y las desigualdades espaciales (Sunkel, 1970).

Esta base teórica inspiró las principales estrategias de planificación regional impulsadas en los países latinoamericanos durante el pleno auge del modelo sustitutivo de importaciones (De Mattos, 1984; Boiser *et al.*, 1981). Las estrategias de planificación apuntaron, entre otras cosas, a la creación de «polos de crecimiento», siendo directamente influenciados por los aportes de François Perroux (1967), como también de autores como Jean Paelinck (1963) y Jacques Boudéville (1965).

Los planes impulsados tenían como objetivos generales la resolución de dos grandes problemáticas relacionadas a, por un lado, las disparidades regionales y, por otro lado, la integración económico-territorial de las regiones al plan de desarrollo nacional.

Como establece Carlos De Mattos, el primer tipo de problema se vinculó a las disparidades regionales y la concentración territorial de las actividades y de la población en un número reducido de puntos de cada territorio nacional, como fenómenos que encuentran una directa interdependencia (De Mattos, 1984). En este sentido, las principales cuestiones que se consideraron para llevar adelante la planificación consistieron en la distribución territorial de las fuerzas productivas, el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio, los ritmos interregionales de crecimiento, distribución y consumo; como también las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio (De Mattos, 1984).

El segundo tipo de problema estaba relacionado con la baja integración económico-espacial de ciertas regiones de la periferia con los centros dinámicos de cada sistema. A este respecto, autores como Stohr han señalado

dos tipos de necesidades de integración que llevaron a desencadenar esfuerzos de planificación regional: por una parte, la necesidad de ensanchar el mercado interno movilizándolo mercados periféricos para la expansión industrial nacional (integración económica por el lado de la demanda) y, por otra, la necesidad de ensanchar la base de recursos del país movilizándolo recursos naturales en las áreas periféricas (integración económica por el lado de la oferta). (1972:91)

Sobre esta base, los planes impulsados consistieron en la creación de centrales hidroeléctricas y obras de infraestructura, con la finalidad de atender principalmente a las disparidades intrarregionales. A su vez, a los fines de integrar espacialmente a las regiones dentro de una estrategia nacional se impulsaron los mencionados «polos de desarrollo», se crearon documentos de reordenamiento físico de los territorios nacionales, y se desplegaron estrategias de desarrollo rural integrado. Estas últimas focalizaron su atención en áreas productivas y territoriales diferentes de las que privilegiaban las de polarización, sin por ello contener aspectos excluyentes u opuestos a los de estas. En efecto, mientras las estrategias de polarización focalizaban sus acciones en la interrelación industria-espacio urbano, las estrategias de desarrollo rural integrado lo hacían en la interrelación agricultura-espacio rural (De Mattos, 1988).

Tanto la base teórica que impulsó la planificación de la época, como los planes llevados adelante representaron notables avances en las mejoras sobre la disminución de las desigualdades regionales, como también, respecto a la integración económico-regional subnacional a las estrategias de desarrollo nacional. No obstante, estos planes tuvieron sus limitaciones y problemáticas que suscitaron intensos debates durante casi una década (Gorenstein, 2015). Así, se cuestionó al «espacialismo» de la planificación regional (keynesiana), consistente en reubicar elementos materiales en el territorio, omitiendo el análisis de las fuerzas sociales que operan en los procesos de transformación de la estructura productiva (Gorenstein, 2015; De Mattos, 1984; Fernández, 2017).

Es decir, la discusión no solamente se limitó a los problemas técnicos de los planes impulsados, los cuales estaban relacionados a la insuficiencia de información y datos empíricos para implementar determinadas políticas. O bien, a impulsar proyectos implementados en otros países europeos omitiendo sus contenidos esenciales. Las críticas consistieron en un «enjuiciamiento de carácter ideológico» (De Mattos, 1984:11), por la adopción acrítica de teorías desplegadas en otros contextos distintos al latinoamericano, sin reconocer los conflictos políticos y sociales de la acumulación capitalista en contextos de países que se incorporan tardíamente a los procesos de desarrollo (Coraggio, 1981).³

Ahora bien, pese las críticas efectuadas, que sin dudas fueron grandes limitaciones de la planificación durante la etapa del modelo sustitutivo de importaciones, no deben desconocerse los avances alcanzados. Estos avances consistieron en no dejar la problemática de las desigualdades productivas regionales librada al juego de las fuerzas del mercado, y reconocer los limitantes estructurales que se presentaban sobre los países latinoamericanos por su inserción periférica a la división internacional del trabajo. En función de esta considera-

3. Para un mejor entendimiento sobre los conflictos que se discutían, ver Coraggio (1981:169).

ción, el Estado nacional se implicó activamente en la resolución de estas problemáticas, aunque con una intervención vertical y centralizada (*top-down*).



Figura 2. Teorías keynesianas y estructuralistas.

Fuente: *Elaboración propia.*

Estas cuestiones, que serán retomadas en la parte final de este capítulo, fueron —en gran parte— dejadas de lado hacia mediados de la década de los setenta, producto de un proceso de crisis que se manifestó tanto a nivel internacional como al interior de los países latinoamericanos. En consecuencia, con el arribo de la globalización se dio un progresivo avance de las reformas neoliberales (Fernández, 2017; Gorenstein, 2015), y se instaló un nuevo marco de análisis sobre las discusiones sobre lo regional, y la problemática de sus desigualdades productivas. A través de enfoques teóricos diversos —e incluso, contrapuestos— comenzó a hacerse hincapié en el «localismo» como estrategia de desarrollo. Analizaremos esto a continuación.

Nuevos enfoques teóricos a partir de la globalización

Con la crisis desatada a comienzos de la década de los setenta comenzaron a producirse importantes transformaciones en las formas de producción. Estas transformaciones dieron lugar al surgimiento de nuevos enfoques teóricos que, desde distintas disciplinas y marcos de análisis, modificaron los debates sobre el desarrollo regional, y abrieron paso al «localismo» (Fernández, 2007; Fernández *et al.*, 2008; Gorenstein, 2015; Romero y Madoery, 1997; Madoery, 2008).

Las transformaciones en las formas de producción fueron posibles, entre otras cosas, por los significativos avances obtenidos gracias a la revolución tecnológica y las comunicaciones (Castells, 1989 y 2004). Estos avances permitieron un mayor desplazamiento global de los capitales —fundamentalmente, de las empresas transnacionales— para operar en red a escala global y tiempo real en aquellos espacios que presentan mejores ventajas para reducir sus costos de producción y, por ende, maximizar sus niveles de ganancias (Castells, 2004; Sassen, 2005).

Por lo tanto, mientras las relaciones productivas durante la etapa de posguerra estuvieron centradas sobre la producción en masa dentro de las fronteras nacionales, debido a que su demanda se encontraba, principalmente, dentro de ese mismo espacio (Jessop, 2006; Fernández, 2010); con el inicio de la globalización esto se modificaría significativamente.

Así se fue abandonando la idea de mercados cerrados y proteccionistas propios de la etapa de posguerra y, en su lugar, se impulsó lo que Erik Swynge-douw denominó como la nueva estrategia política de la «glocalización» (Swynge-douw, 2004). Esta estrategia, al tiempo que promovió la libre circulación a nivel mundial del capital transnacional intensificando la competencia, instaló la idea de un desarrollo regional–local subnacional, en contacto directo con actores globales y sin la intermediación nacional (Fernández y Brandao, 2010; Jessop, 2006; Sassen, 2005). Bajo esta nueva perspectiva se conformaron sistemas productivos espacialmente descentralizados y horizontalmente integrados, que apuntaban a una demanda flexible e internacionalizada.

En este contexto, emergieron una serie de enfoques diversos que replantearon los debates sobre las desigualdades productivas regionales. Estos enfoques colocaron su atención en la relevancia de las regiones subnacionales para superar sus desigualdades impulsando estrategias directas de inserción global, a partir de potenciar sus ventajas diferenciales, propias de ese lugar. Así, postularon la idea del localismo mediante una lógica de abajo–arriba (*bottom up*), que reconocía mayor autonomía a los niveles subnacionales (Moncayo Jiménez, 2002; Gorenstein, 2015).

Escapa al objeto de este trabajo llevar adelante un exhaustivo análisis de estos debates —y la gran cantidad de teorías que contribuyeron a esta discusión—. ⁴ No obstante, a continuación, se da cuenta sobre las principales corrientes del desarrollo regional local —desplegadas en la década de 1980 y 1990—, con el propósito de destacar críticamente sus omisiones compartidas.

4. Para un detenido análisis sobre los debates sobre el desarrollo regional local, y su irrupción con el avance de la globalización, ver: Fernández, *et al.* (2008); Moncayo Jiménez (2002); Madoery (2008).

a. Los modelos de crecimiento endógeno (MCE)

Sin abandonar una matriz de análisis neoclásica, los MCE «cuestionan el supuesto mecanismo automático (movilidad de factores, mercadeo) que provocaría la convergencia regional y contemplan los determinantes a largo plazo del crecimiento asociados, en buena medida, a los rendimientos crecientes originados en el cambio tecnológico» (Gorenstein, 2015:8). Es decir, reconociendo las imperfecciones de los mercados, las principales propuestas de este enfoque representadas en autores como Paul Romer y Robert Lucas, consisten en construir modelos donde la tecnología sea endógena (Romer, 1986; Lucas, 1988).⁵ Esta consideración, que se diferencia de los modelos de crecimiento exógeno de Solow y Swan, consiste en que el cambio tecnológico responde a opciones deliberadas de los agentes económicos. Entre los determinantes del crecimiento no solo importan las funciones de producción y utilidad sino, también, el conocimiento, el capital humano y las políticas macroeconómicas «adecuadas» (Moncayo Jiménez, 2002).

De este modo, los MCE plantean en esencia que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento, cuyos niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión de agentes económicos que actúan racionalmente (Moncayo Jiménez, 2002). En este sentido, los Estados subnacionales tienen un rol central para promover políticas amigables al mercado (*friendly market*), que favorezcan los mencionados factores endógenos, y limitan así el rol de los Estados nacionales a impulsar políticas macroeconómicas de equilibrio fiscal y estabilización.

Este planteo se alejó tanto del intervencionismo desde arriba por parte del Estado nacional —propio de las propuestas keynesianas—, como de la ortodoxia neoclásica, para la cual el propio mercado se encarga de promover el crecimiento de las economías atrasadas.⁶

Si bien reconocen un cierto papel para el Estado, los MCE solo justifican una intervención pública orientada a mejorar el despliegue de las fuerzas del mercado, esto es, la gestión de externalidades para una inserción internacional bajo la tradicional división internacional del trabajo. A estos efectos, para hacer más competitivas a las regiones más desfavorecidas en recursos, señalan de suma relevancia a la inversión extranjera directa, a través de actividades de explotación de recursos naturales, o bien, aquellas que insumen mano de obra barata.

5. Esto se contrapone a los tradicionales análisis neoclásicos que sostenían a la tecnología como un factor exógeno.

6. Como así lo sostenían los análisis de Robert Solow (1956 y 1957) y Trevor Swan (1956).

b. El enfoque de la nueva geografía económica (NGE)

En el marco de los trabajos impulsados por la perspectiva de los MCE y utilizando un enfoque evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica (Moncayo Jiménez, 2002; Krugman, 1992). La NGE, a diferencia de los MCE, retomó los aportes de Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular «lo que según Krugman y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos de crecimiento endógeno anteriores» (Moncayo Jiménez, 2002:12).

La idea central de la NGE es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforza progresivamente. Así, este enfoque le da mayor protagonismo al Estado, aunque en los niveles regionales subnacionales, fundamentalmente para estimular el capital humano, el conocimiento y la infraestructura, como factores determinantes del crecimiento territorial.

Lo cierto es que, pese a sus diferencias, ambos enfoques (MCE y NGE) forman parte del *mainstream* de la economía ortodoxa (Gorenstein, 2015). Los dos enfoques introducen en sus análisis a los desequilibrios propios del mercado y sus imperfecciones, otorgándole mayor centralidad al Estado —fundamentalmente, en la NGE—. Sin embargo, conservan una fuerte afinidad con la línea central del pensamiento económico dominante, ya que se mantienen centrados en la racionalidad de los agentes que operan individualmente en los distintos encadenamientos empresariales (Fernández *et al.*, 2008; Fernández, Alfaro y Davies, 2009).

A su vez, la alternativa que ofrecen para las regiones más desfavorecidas, es insertarse a nivel global a través de la especialización que establece la tradicional división internacional del trabajo, es decir, principalmente mediante sus recursos primarios.

Partiendo de una visión crítica a esa concepción racional individualista del MCE y NGE, emergió la «heterodoxia» Nuevo Regionalista, como se observa seguidamente.

c. Los enfoques del nuevo regionalismo (NR)

Este enfoque teórico, con gran auge en la década de los 90, se integró por diversas corrientes, ninguna de ellas claramente dominante —neoinstitucionalistas, evolucionistas, regulacionistas, neoestructuralistas (Gorenstein, 2015) —, y representó una interesante crítica a las corrientes *mainstream* del MCE y la NGE.

Partiendo de análisis que consideraban las transformaciones productivas en la etapa de posguerra, y en el mismo momento en que el neoliberalismo se imponía a escala global, este enfoque encontró en las nuevas condiciones flexibles y descentradas de producción un campo propicio para sostener la necesidad de una lectura centrada en el resurgimiento de las economías regionales, como unidad fundamental de la vida social y la formulación de políticas (Storper, 1995).

Este resurgimiento alentó la recuperación de espacios locales subnacionales como ámbitos propicios para la coordinación institucional–empresarial que demandaba la flexibilización de los procesos productivos (Piore y Sabel, 1984; Brusco, 1982, 1986). A su vez, el papel del aprendizaje y la innovación colectivamente generados a nivel territorial vinieron a complementar el de la flexibilidad, para situar la dimensión regional y local como epicentro —y espacio de proximidad— en la generación de las ventajas dinámicas que aseguran la competitividad (Storper, 1995), donde esta última es colocada como el elemento más relevante y desafiante del nuevo escenario de la globalización (Porter, 1990).

La idea de un patrón más flexible y descentrado de producción y organización institucional alentaba la identificación de los factores que favorecen y/o son favorecidos por el asociativismo local y el desarrollo espacialmente localizado de las interdependencias no comerciales (Storper, 1995). Ello actuaba frente al universalismo individualista del *mainstream* neoclásico (Scott y Storper, 2003), conformándose como una novedosa e influyente «heterodoxia» del pensamiento regional (Fernández, 2017).

Esta influencia se manifestó empíricamente a través de un conjunto de conceptos de alcance subnacional —como los de distritos industriales, *clusters*, medios innovadores, sistemas regionales de innovación—, bajo los que se desarrolló la explicación de los procesos conducentes a la generación de esas dinámicas flexibilizadoras e innovadoras (Fernández, 2017). Situados subnacionalmente, como parte de escenarios regionales y locales diferencialmente dotados para enfrentar los desafíos de la organización empresarial, estos enfoques «resaltaron los beneficios de una «lógica cooperativa» que conducía a un comportamiento territorialmente colectivo, en el que campea la división social de trabajo y el soporte institucional local a la articulación inter–empresarial» (Fernández, 2017:222 y 223).

La confluencia en una perspectiva local–global —que va desde los distritos y los *clusters* hacia el mercado global, es decir desde lo subnacional hacia lo global como vehículo de la competitividad territorial— e, inversamente, global–local viabilizó una «comunidad de análisis» que dio por sentada la posibilidad de establecer juegos de suma positiva entre las formas de cooperación local–regional (Pietrobelli y Rabellotti, 2005). Esta cooperación era sobre la

base de un activismo asociativo de las pequeñas empresas y la acción expansiva de las empresas transnacionales (ET) (UNIDO,⁷ 2004).

Este conjunto de conceptos, materializados en políticas concretas, tuvo una importante difusión a nivel mundial. La influencia se dio, por un lado, debido a la funcionalidad que estos enfoques tuvieron para desplazar la intervención vertical (*top-down*) de los Estados nacionales, en coincidencia con las recetas neoliberales —que, desde finales de los ochenta, se plasmaron a partir de los postulados del Consenso de Washington (Peck y Tickell, 1994)—. La articulación cooperativa público-privada propuesta tenía una lógica de abajo-arriba (*bottom up*).

Por otro lado, las mencionadas teorías también han tenido una incidencia directa en los países latinoamericanos, a partir de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones (Fernández *et al.*, 2008). Esta influencia no solo se dio por la funcionalidad de estos enfoques con las recetas neoliberales que comenzaron a regir en los países de la región durante las décadas siguientes, sino también por las limitaciones en la planificación regional anteriormente observadas (De Mattos, 1984; Coraggio, 1981), como otro aspecto de relevancia para justificar el viraje teórico y político sobre el desarrollo regional (Gorenstein, 2015).

La convergencia de estas dos cuestiones fue clave para que comiencen a aplicarse este tipo de políticas. Sin embargo, la adopción de las mismas se hizo de manera acrítica, y sin considerar las problemáticas estructurales para estos países, reconocidas en su momento por el pensamiento Cepalino de la perspectiva centro-periferia. En este sentido, lejos de superar las limitaciones de la planificación regional, las han reforzado y, peor aún, abandonaron sus valiosos aportes. Este es el propósito del trabajo al hacer referencia sobre los enfoques del desarrollo regional local. Es decir, el hecho de identificar que — pese a sus diferencias— han compartido importantes omisiones que ameritan una reconsideración.

7. Siglas en inglés de «United Nations, Industrial Development organization».
Ver: <http://www.unido.org/>

Análisis crítico de los enfoques regionalistas del desarrollo local

Los mencionados enfoques del desarrollo regional local han tenido importantes críticas, no solo en el contexto de la academia anglosajona (Amin, 2000) donde tuvieron su origen, sino también en importantes trabajos de la academia latinoamericana (Fernández *et al.*, 2008; Fernández, Alfaro y Davies, 2009; Brandao, 2007). Si bien pueden mencionarse muchos aspectos ampliamente considerados por esta literatura crítica, a la que remitimos para un tratamiento más extenso y detenido, a los fines del presente trabajo, se hará referencia a dos cuestiones centrales.

En primer lugar, y en línea con lo planteado por Víctor Ramiro Fernández, un primer cuestionamiento sobre los mencionados enfoques regionalistas, tanto del mainstream económico (MCE y NGE), como de la heterodoxia del NR, es que:

No obstante la confrontación de lo espacial/cooperativo versus lo a-espacialmente/individualista de la perspectiva neoclásica, el enfoque compartió con esta última —y el pensamiento conservador dominante desde las dos últimas décadas del siglo pasado— la posición sobre el anacronismo obstaculizador del Estado nacional. Ello alentó una relación local-global que diluyó argumentalmente —o al menos relativizó— la centralidad de la escala nacional del Estado. (2017:223)

Es decir, los mencionados enfoques teóricos fueron funcionales a las lógicas neoliberales para promover lo que autores como Bob Jessop denominaron como un «ahuecamiento» de los Estados nacionales (Jessop, 2006). Este ahuecamiento consistió en desactivar la intervención relevante que estos lograron durante la etapa de posguerra en la promoción del desarrollo económico, y realzar la importancia —en gran parte opacada— de los niveles subnacionales, como actores claves para impulsar estrategias de desarrollo de inserción global (Fernández y García Puente, 2013).

Este aspecto fue central —entre otras cosas— para que progresivamente se descentralicen diversas funciones que estaban a cargo de los Estados nacionales hacia los subnacionales, revalorizando su autonomía decisional. Sin embargo, la mayor autonomía subnacional contribuyó a un ajuste estructural macroeconómico, con las reformas que apuntaron a reducir el gasto público. A su vez, provocó una profunda fragmentación subnacional, debido a que, bajo una «ley de la selva» (Peck y Tickell, 1994), los niveles subnacionales pasaron a competir por atraer inversiones.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, los mencionados enfoques localistas sostienen como estrategia la generación o recreación de ventajas competitivas dinámicas para insertarse a los mercados globalizados sin conside-

rar las restricciones del comercio internacional, y las consecuencias que una inserción primarizada conlleva para los países periféricos (Gorenstein, 2015; Fernández, 2017). El proceso conflictivo y disputado, ampliamente reconocido por el pensamiento estructuralista desde la perspectiva centro-periferia, que remarcaba la necesidad de la industrialización en estos países para equilibrar la absorción de los frutos del progreso tecnológico (Prebisch, 1986), es dejado de lado por estos enfoques.

Así, los MCE y la NGE postulan que solo mediante la atracción de inversión extranjera directa se puede llevar adelante el desarrollo de las regiones con menor disponibilidad de factores. Pese a rechazar la tendencia a una convergencia regional por el libre juego de las fuerzas del mercado, para alterar estas desigualdades proponen —como se ha visto—, que los Estados en sus niveles subnacionales incentiven aquellas actividades relacionadas al aprovechamiento de recursos primarios, o bien, aquellas que insumen mano de obra barata. Es decir, pregonan una estrategia de desarrollo «hacia afuera» y sobre la base de ventajas comparativas en recursos naturales, de acuerdo con el tradicional esquema de la división internacional del trabajo.

Por su parte, tomando casos aislados y «exitosos» de distritos industriales —como los italianos (Gorenstein, 2015)—, los enfoques del NR aludieron a lógicas cooperativas y de asociación público-privada que son generalizables y universales. A través de una visión que neutraliza el conflicto, plantearon la posibilidad de impulsar procesos de desarrollo sinérgicos y de no confrontación (Fernández, 2017). Así, han propuesto las mismas políticas y conceptos para cualquier región subnacional, independientemente de su ubicación e inserción a la economía mundial, aludiendo a su propia eficiencia, para insertarse en el mercado global.

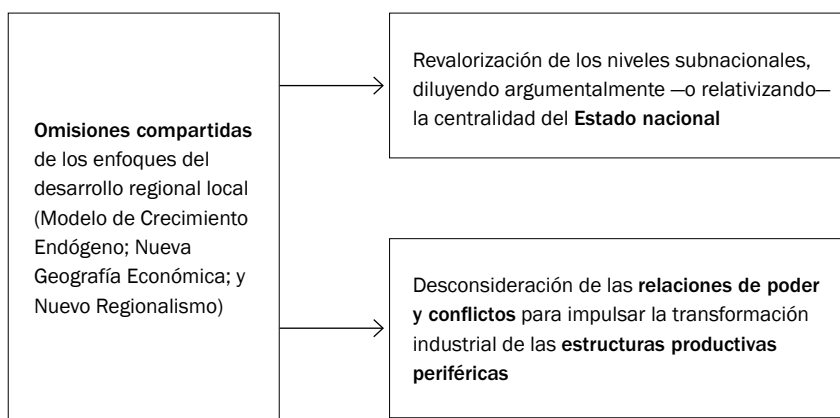


Figura 3. Omisiones compartidas de los enfoques del desarrollo regional local.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, en función de estos dos importantes aspectos críticos, este trabajo replantea la consideración de las desigualdades productivas regionales. En este sentido, se retoman los postulados keynesianos y estructuralistas para considerar a las regiones como «recortes oportunos» donde interactúan estructuras productivas con interdependencia recíproca. Esta interdependencia no solo se reconoce a nivel interregional–subnacional, sino que está vinculada a dinámicas nacionales y globales que atraviesan las estructuras productivas regionales y, en consecuencia, redefinen sus capacidades y condicionan sus posibilidades (Fernández y Brandao, 2010).

Es decir, se pretende salir de la consideración de lo regional como un compartimento estanco y aislado, con inmunidad suficiente para superar los límites estructurales relacionados con el tipo de inserción de los Estados nacionales en la economía internacional. Estos límites obstaculizan e inciden en avanzar sobre la reversión de las desigualdades productivas, y plantean conflictos de poder que son desconocidos por los enfoques del localismo.

Este replanteo teórico, contrario a las teorías del desarrollo regional local, se refuerza al tener en cuenta que durante las últimas dos décadas del siglo pasado —donde estas teorías han tenido plena vigencia, manifestándose en diferentes tipos de políticas—, se han mantenido y profundizado las desigualdades en los contextos macro regionales y nacionales donde se insertan esas dinámicas subnacionales. La consideración de las regiones como «epicentro dinámico del capitalismo global» no ha dejado de ser una original referencia para experiencias que ganan lugar en un «archipiélago de desigualdades» (Veltz, 1996). En este contexto que se generalizó a nivel global, América latina se posicionó como la región más desigual del planeta (CEPAL, 2016a).

Remarcar esta cuestión no tiene la pretensión de soslayar el rol de los niveles regionales y de los Estados subnacionales. Tampoco de desconocer los límites que ha tenido la propia planificación regional implementada durante el modelo sustitutivo de importaciones en los países latinoamericanos. Como se destacó en la primera parte de esta sección, autores como Carlos De Mattos y José Luis Coraggio —entre otros—, identificaron estas limitaciones durante el mencionado período con la reubicación espacial impulsada nacionalmente de arriba-abajo (*top-down*), en desconocimiento de los intereses propios de actores sociales y políticos locales.

No obstante, es pertinente un análisis que retome la causación circular acumulativa desde una perspectiva estructural centro–periférica y recupere los avances alcanzados durante la etapa de posguerra, superando sus limitaciones. En este sentido, un importante desafío en el actual contexto global del capitalismo es repensar una activa participación de los Estados subnacionales en el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales, pero a partir de

una dirección estatal nacional que establezca una estrategia de industrialización con equitativa inclusión regional. A continuación, se justifica con más detenimiento la relevancia de la intervención estatal en el actual contexto global.

La intervención estatal en el nuevo contexto global

En el mencionado proceso de modificación de las formas de producción, donde el capital transnacional comenzó a operar a escala global y a tiempo real en contacto directo con los espacios regionales–locales, una diversa cantidad de autores comenzó a señalar el fin de los Estados–Nación y el crecimiento de las economías regionales (Ohmae, 1990 y 1995; Horsman y Marshall, 1994). Es decir, los niveles nacionales comenzaron a ser vistos como un «lugar negro» (*dark place*) para la nueva forma de operar del capital global (Weiss, 2003). En consecuencia, debían desactivarse tanto en la ampliación de su tamaño institucional–burocrático como en su intervención sobre la protección económica (Weiss, 2003).

La desactivación era condición necesaria para atraer inversiones y favorecer la mayor movilidad de capitales —que se alcanzó debido a las formas descentralizadas de producción— (Fernández, 2017). Por lo tanto, era preciso saltar esas barreras nacionales, conectarse directamente con los territorios locales, y reforzar los postulados del libre mercado y la apertura comercial, como formas de organización exitosas de la producción, que marcaban «el fin de la historia» y el único camino posible para el desarrollo (Fukuyama, 1989). Sin embargo, en ese contexto que se refuerza en los ochenta y noventa —fundamentalmente con las premisas impartidas por el Consenso de Washington —, un importante cuerpo académico manifestó la necesidad de traer a los Estados nacionales al primer plano del desarrollo (Skocpol, 1995).

Autores pertenecientes a la escuela de la sociología histórica comparada —como Michael Mann, Theda Skocpol y Charles Tilly—, fusionaron los más ricos elementos de Weber y Polanyi, para destacar a los Estados nacionales como actores centrales en los procesos de desarrollo (Mann, 1993, 2006 y 2013; Skocpol, 1995; Tilly, 1990). Contrariamente a los postulados que veían a la globalización como «la luz» que ilumina el sendero al desarrollo, este grupo de autores partió de un análisis sobre los elementos constitutivos de los Estados nacionales, identificando su relevancia histórica en los procesos de crecimiento y desarrollo económico, la que —lejos de perderse— sigue plenamente vigente.

Con relación a los elementos históricamente constitutivos, Michael Mann estableció que el capitalismo realmente surgió «dentro» y «entre» los territo-

rios estatales nacionales (Mann, 1993). Así planteó que la estructuración social y territorial de la acumulación capitalista se llevó adelante —fundamentalmente— por las relaciones domésticas y geopolíticas de los Estados nacionales. Es decir, el papel estructurador de los Estados–Nación implica que su geopolítica también estuvo entrelazada con los capitalistas, independientemente de la mayor o menor movilidad de los mismos. Por lo tanto, como también lo plantearon Skocpol y Maier, es necesario revertir la causalidad (Skocpol, 1979; Maier, 1981). «No solo las clases sociales sino las concepciones mismas de interés económico y beneficio son afectadas por la geopolítica» (Mann, 1993:23).

En esta línea, continuando con los aportes de Mann, no son pertinentes las concepciones que consideran el interés económico como un aspecto privado y promovido por la posesión de recursos en los mercados, sin tener en cuenta los territorios estatales, la guerra o la diplomacia agresiva (Mann, 1993). Los capitalistas han buscado —históricamente— ganancias dondequiera que haya mercados, independientemente de las fronteras estatales. Sin embargo, necesitaron que su interés económico y sus beneficios se encuentren asegurados por un control autoritario del territorio por parte del Estado, a menudo mediante la diplomacia agresiva y, en definitiva, por la guerra (Mann, 1993; Tilly, 2006).

Las tensiones entre el mercado y el territorio, el capitalismo y la geopolítica marcan un punto de análisis que revierte las causalidades entre ellos, y exige un tratamiento entrelazado de los mismos con una vinculación interdependiente y dialéctica. Como se dijo, los capitalistas necesitan del control territorial, ya sea a través de la diplomacia agresiva, o bien, la guerra; y es justamente en razón de estas funciones que los Estados fueron consolidando su poder e incrementando sus estructuras burocráticas (Tilly, 2006).

La construcción estatal estuvo directamente relacionada con la mayor comercialización de la economía y la cantidad de recursos disponibles, lo que aumentó progresivamente su capacidad de extracción fiscal. De esta manera, «durante el período en el cual los Estados se fueron convirtiendo en las organizaciones dominantes de los países occidentales, el capitalismo mercantil y la construcción del Estado se reforzaron mutuamente» (Tilly, 2006:2).

Con el mencionado análisis, este trabajo pretende destacar que los Estados nacionales cuentan con elementos específicos que se distinguen del resto de los actores económicos, políticos y sociales. Estos elementos consisten, como indica Michael Mann recuperando los aportes de Max Weber, en el poder político centralizado que estas instituciones ejercen sobre un territorio delimitado, sobre el cual tienen poderes vinculantes (Mann, 1993). Estos poderes vinculantes se relacionan —preponderantemente— con su monopolio de la fuerza física y de la fiscalidad, es decir, de la dirección del gasto y la recaudación de los ingresos fiscales.

El reconocimiento de estas características no implica desconocer la lucha de clases que se condensa a su interior, condicionando directamente la autonomía estatal.⁸ Lo que se pretende destacar es la relevancia del Estado nacional y de sus elementos constitutivos como aspectos centrales del desarrollo capitalista. No es la intención de este trabajo profundizar sobre las discusiones respecto a la autonomía del Estado, pero sí remarcar que el control territorial de determinados elementos específicos —como la fiscalidad, su estructura burocrático-militar, el control y creación de la moneda de intercambio, etcétera—, ha contribuido al desarrollo de «poderes infraestructurales» —como un poder político, diferente al poder despótico—⁹ (Mann, 1990, 2006), que lo hacen un actor clave a considerar, independientemente del contexto histórico que se analice.

El poder infraestructural, como capacidad institucional estatal para penetrar un territorio e implementar sus decisiones incidiendo directamente en los demás actores sociales (Mann, 2006; Crespo y Muñiz, 2017) —como por ejemplo, a través del manejo de estadísticas y recolección de información; mejoramiento y ampliación de sistemas de comunicaciones; vigilancia; contabilidad estatales, entre otros—, es de gran utilidad para cualquier organización de poder, especialmente para las grandes corporaciones capitalistas.

Por lo tanto, pese a su movilidad y operatoria transnacional, y su mayor capacidad para operar en redes y flujos diversos a través de distintos estados simultáneamente, los capitalistas necesitan de estos poderes infraestructurales para ingresar o sacar sus bienes o flujos financieros de las fronteras nacionales; resguardar la propiedad sobre los mismos; planificar sus estrategias comerciales y financieras, etc. Así:

No hay ninguna duda sobre el papel económico del Estado-Nación: la existencia de un mercado interior separado hasta cierto punto del mercado internacional, el valor de la moneda de uso corriente del Estado, el nivel de sus tarifas y cuotas de importación, su apoyo al capital y trabajo nativos, en realidad, toda su economía política, está permeada por la noción de que la sociedad civil es su dominio territorial. La territorialidad del Estado ha creado fuerzas sociales con vida propia. (Mann, 2006:35)

8 Desde los debates entre Miliband y Poulantzas han sido extensas las discusiones respecto a la autonomía del Estado, dentro de las escuelas de pensamiento marxistas. Para un tratamiento detenido ver Clarke (1991).

9 Relacionado a la capacidad por parte del Estado de imponer sus decisiones sin necesidad de negociar o entablar algún tipo de acuerdo con actores no estatales, y que generalmente ejerce por su monopolio de la violencia física (Mann, 1993, 2004 y 2006).

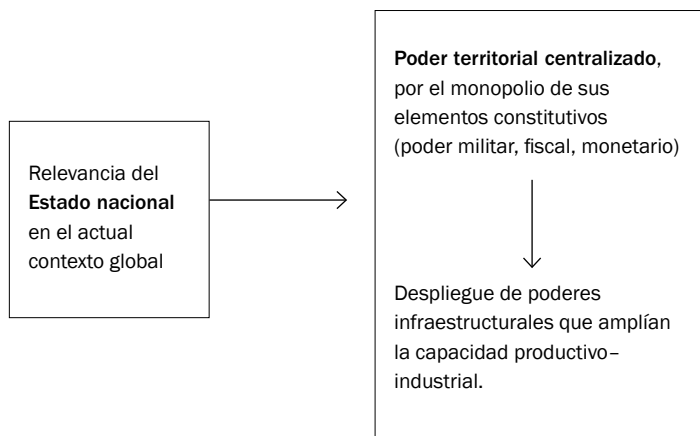


Figura 4. Relevancia del Estado nacional en el actual contexto global.

Fuente: Elaboración propia.

Estos aspectos propios le otorgan una relevancia central a los Estados nacionales para pensar los procesos de crecimiento y desarrollo económico. Ello fue así, históricamente, manifestándose de diferentes formas (Mann, 2007). El ejemplo más notorio fue —como se observó en la primera sección de este capítulo— el tipo de intervención estatal montado durante la etapa de posguerra, el que promovió políticas estratégicas de industrialización, ampliación de infraestructuras y capacidades productivas, reconocimiento de derechos sociales y redistribución del ingreso. Esto se llevó adelante a través de una expansión del gasto público, un rol importante de la empresa pública, y un control directo sobre la regulación del sistema financiero, entre muchas otras cuestiones (Gorenstein, 2015; Crespo y Muñiz, 2017).

Los mencionados elementos marcaron las bases de los Estados de bienestar, donde se observaron avances notables en el crecimiento económico y la distribución no solo en los países centrales —aun luego de las devastadoras consecuencias de la guerra—, sino también en contextos periféricos como el latinoamericano, producto de una estrategia centrada en un desarrollo «hacia adentro» (Crespo y Muñiz, 2017).

Con la crisis de mediados de la década de los setenta, y el avance de la globalización, la intervención de los Estados nacionales no desaparece. Por el contrario, se rediseña y permanece con fuerte presencia. Esta cuestión es claramente observada por un conjunto de autores que, estudiando las exitosas experiencias de los países del Este de Asia (Japón, Corea, Taiwán y, posteriormente, China), destacaron el activo rol del Estado nacional para orientar y conducir ese proceso (Fernández y Brandao, 2010). El análisis de estas experiencias

cobra especial relevancia debido a que han logrado salir de sus posiciones periféricas a partir de una fuerte industrialización de sus estructuras productivas.

Autores como Atul Kohli (2007), Peter Evans (1995 y 2007), Robert Wade (1999), Alice Amsden (1989), Vivek Chibber (2002 y 2003), Chalmers Johnson (1982), remarcaron cómo las calidades de intervención estratégica de los Estados y sus estructuras burocráticas constituyeron un elemento clave para orientar los procesos de industrialización en esos países. La característica de estas experiencias es que combinaron una estrategia de desarrollo que, por un lado, industrializaba para sustituir importaciones —propia de la etapa de posguerra—, pero a su vez, por otro lado, avanzó en una industrialización orientada a las exportaciones, mediante la inserción internacional de sus empresas, particularmente de sus empresas públicas, en los sectores de mayor valorización internacional.

Por lo tanto, los Estados nacionales de estos países tuvieron un rol central en estimular la innovación y los procesos de aprendizajes, al orientar el comportamiento de la inversión de sus empresas —mediante estímulos fiscales, aduaneros, financieros, etc.—, y posicionarlas en los mercados internacionales (Fernández y García Puente, 2013; Lavarello y Sarabia, 2015). La orientación en el comportamiento de la inversión fue posible, entre otras cosas, gracias a la robustez de instituciones ministeriales nodales (Chibber, 2002; Fernández y García Puente, 2013), como aspecto estratégico para elaborar una planificación de políticas estructurales.

La combinación de políticas consistentes en, por un lado, una elevada inversión pública en infraestructuras, a través de gasto directo en bienes de capital y subsidios para mejorar las capacidades productivas; y, por otro lado, en la asistencia tecnológica, financiera e impositiva (incentivos fiscales) sobre determinados sectores para orientar la inversión y fomentar la innovación —como aspectos claves para la inserción global en los lugares de mayor valorización internacional—, fueron centrales para el desarrollo de las economías asiáticas.

En función de lo expuesto, este trabajo considera medular la revalorización a los Estados nacionales como actores centrales para fortalecer capacidades productivo-industriales tanto a nivel nacional, como a nivel regional. Pese al avance de la globalización, y más allá de su omisión/desconocimiento por los enfoques del desarrollo regional local (MCE, NGE y NR), los Estados nacionales son actores centrales para pensar procesos de crecimiento y desarrollo económico, particularmente, cuando se analiza el caso de países con estructuras productivas periféricas con inserción primara en la tradicional división internacional del trabajo.

La recuperación no soslaya la relevancia de los Estados subnacionales sino que, por el contrario, pretende repensar su participación. El replanteo de la intervención estatal subnacional responde a dos cuestiones centrales:

a. Por un lado, evitar una consideración aislada y obstaculizadora de los Estados nacionales, que pregona un contacto directo a nivel global. Las posibilidades emergentes desde la rejerarquización de los espacios regionales como sitios desde donde pensar la generación de estímulos a las redes de cooperación de los actores productivos, no puede desconocer la relevancia del Estado nacional (Fernández y Vigil, 2010). Más aun, las estrategias de descentralización estatal promovidas en América latina en la última década y media han sido funcionales al desmantelamiento de las formas de intervención estatal durante la etapa de posguerra, al promover estrategias de desarrollo de abajo-arriba (*bottom up*) que produjeron una mayor fragmentación subnacional.

b. Por otro lado, para evitar una intervención del Estado nacional de arriba-abajo (*top-down*), que no considere a los actores y espacios subnacionales. Este aspecto, fue una de las principales críticas efectuadas a la planificación regional impulsada en América Latina durante el período sustitutivo de importaciones, en autores como José Luis Coraggio y Carlos De Mattos.

A los fines de evitar estas dos importantes problemáticas, es pertinente una coordinación de los niveles nacionales y subnacionales del Estado, en su intervención para fortalecer las capacidades productivas regionales, como forma de alterar sus desigualdades. Por lo tanto, la determinación de criterios para llevar adelante esta coordinación constituye un aspecto central a considerar.

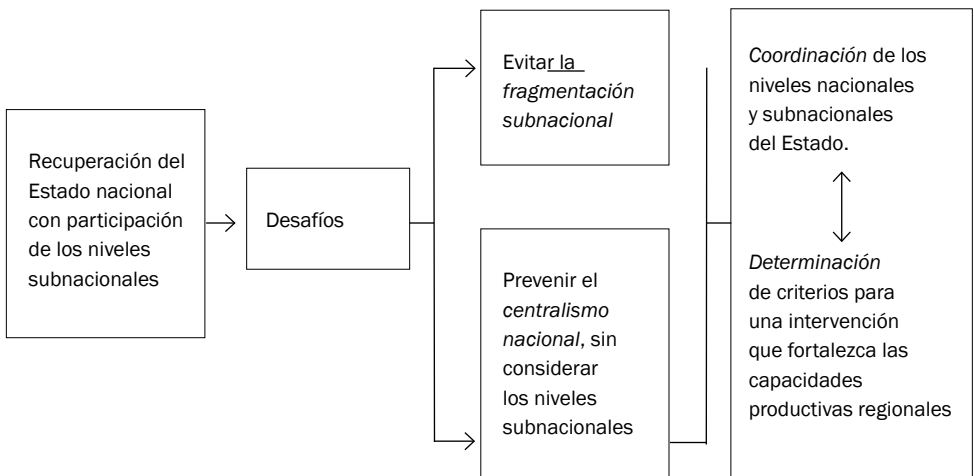


Figura 5. Coordinación nacional y subnacional.

Fuente: *Elaboración propia.*

Ahora bien, muchas dimensiones o funciones del Estado —en sus distintos niveles de competencia (nacional y subnacional)— influyen directamente en el mencionado fortalecimiento de las capacidades productivas como, por ejemplo, la política monetaria, financiera, aduanera, burocrático-institucional, entre muchas otras. Sin negar la relevancia de todas estas dimensiones, el presente trabajo se adentrará en el análisis de la política fiscal.

La política fiscal intergubernamental en el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales

Luego de haber identificado las principales causas —y discusiones— en torno a las desigualdades productivas regionales, y de señalar la relevancia de la intervención del Estado en la reversión de las mismas, en este apartado se hace especial referencia a la política fiscal, como uno de sus elementos históricamente constitutivos, para fortalecer capacidades productivo-industriales. Ello se refleja en que:

- Por un lado, el gasto público y los ingresos fiscales son significativos para estimular la demanda efectiva y promover el crecimiento económico (Gough, 1975; Kalecki, 2002). Una política fiscal expansiva aumenta el gasto agregado y permite a las empresas vender más producto, aumentando así los ingresos y el empleo (Amico, 2013a). Este aspecto es crucial para las empresas que enfrentan restricciones de demanda. La imposibilidad para estas empresas de flexibilizar los precios, determinados por la aplicación de un margen sobre los costos de producción —y su ajuste gradual a ellos (fundamentalmente, debido a las presiones por alzas de salarios)—, hace que el nivel de producto sea determinado por la demanda.

En esta línea de análisis, un interesante grupo de autores argumentó que la producción total se determina por la demanda efectiva, que se define como los gastos agregados realizados a los precios normales de producción (Cesaratto *et al.*, 2003). Entre estos gastos agregados, la política fiscal ocupa un rol central para estimular la capacidad de producción en el corto y el largo plazo. Ello es así debido a que modifica los niveles de ingresos y, en consecuencia, estos impactan sobre la inversión —que «es independiente de (y determina) el ahorro a través de cambios en el nivel de producto» (Amico, 2013a:9).

- Por otro lado, la fiscalidad es una dimensión clave del Estado para financiar y orientar procesos de industrialización, que promuevan cambios estructurales. Esta función adquiere particular relevancia en el contexto de países periféricos con estructuras productivas con especialización primaria, que presentan fuerte dependencia a las importaciones de bienes de capital. Por lo

tanto, promover la inversión en ese tipo de bienes es de suma importancia. También, los incentivos fiscales juegan un rol destacado para orientar el comportamiento de la inversión en ese tipo de bienes.

Ahora bien, el particular enfoque que se pretende dar a la fiscalidad a nivel intergubernamental en este trabajo difiere de otros. Es por ello que, previamente a profundizar sobre los elementos que se van a considerar en la parte empírica, se hará una breve referencia a diferentes marcos teóricos que difieren al propuesto. Estos enfoques se relacionan con, por un lado, aquellos que dieron sustento a la escuela de la Elección Pública (Public Choice) y, por otro lado, a la Escuela Normativa Tradicional.

Así se pretende establecer no solo las limitaciones de estos enfoques sino también buscar una mejor justificación para el abordaje de la problemática que ocupa a este libro.

La Escuela de la Elección Pública (Public Choice)

Partiendo desde presupuestos neoclásicos,¹⁰ este enfoque se estructuró alrededor de la noción del equilibrio general, sobre la base de las pautas del mercado como el único lugar donde pueden alcanzarse situaciones óptimas a partir de la libre operación de las preferencias individuales. En tales modelos, los Estados asumen un papel subsidiario y, por lo tanto, deben omitir toda intervención política que distorsione los mecanismos de la libre competencia. En este sentido, la preocupación central de este grupo de autores se centró en cómo contener la expansión del tamaño estatal, tanto por el aumento de sus gastos y su creciente endeudamiento, como también, respecto a la progresiva carga tributaria que aplica.

En función de estas preocupaciones, la hacienda pública constituyó un punto medular en sus análisis ya que es el lugar donde las decisiones de los agentes públicos repercuten directamente en las preferencias de los agentes del mercado. Bajo este análisis, un excesivo gasto del Estado produce un efecto de desplazamiento de recursos (*crowding out effect*) desde el sector privado hacia el sector público. Este efecto conlleva al desequilibrio económico y a procesos de crisis en razón de que, para solventar ese gasto, los Estados deben acudir a medidas distorsivas de las decisiones de ahorro y consumo.

10. Uno de los referentes que influyó directamente a estos enfoques fue Knut Wicksell. También se destacan, entre otros, los aportes de Léon Walras, Vilfredo Pareto y John Stuart Mill.

Estas medidas pueden consistir en un aumento impositivo, lo que afecta directamente la rentabilidad de los agentes, reduciendo su capacidad de ahorro. Otra alternativa es el endeudamiento, lo que genera un alza en la tasa de interés y desincentiva el acceso al crédito para financiar la inversión de los agentes privados.

Por lo tanto, a los fines de evitar estas consecuencias, James Buchanan colocó el centro de su programa de investigación en cómo se pueden tomar decisiones eficientes en las instituciones públicas, utilizando mecanismos similares a los del mercado (Buchanan, 2005). Para ello estableció dos propuestas: **i.** Por un lado, retomando los aportes de (Wicksell, 1958), establece la regla de la unanimidad. A través de esta regla crea su teoría sobre la economía política constitucional, al establecer que aquellas normas constitucionales de los países democráticos que dan el marco para la creación de las demás normas y decisiones ordinarias deben ser aprobadas por unanimidad. Brennan y Buchanan (1980) sostienen que este sistema es mejor que el de las mayorías, porque en este último la decisión de las mayorías puede perjudicar a las minorías. Por lo tanto, para evitarlo y optimizar la decisión de los agentes públicos, es necesario el consentimiento de todos y cada uno de los representantes que intervengan en la toma de decisiones colectivas. Esto respondía a una problemática que también planteaba Friedrich Hayek, al sostener que las mayorías pobres (representadas en el Parlamento) decidían aumentar los impuestos para redistribuir lo recaudado sobre ellas, aplicándolos perjudicialmente hacia las pequeñas minorías eficientes, que obtienen mayores niveles de rentabilidad en el mercado (Hayek, 1978 y 1988).

ii. Por otro lado, introducir mecanismos de competencia dentro del Estado, es decir, dentro de las propias agencias estatales. Así, Charles Tiebout (1956), Brennan y Buchanan (1980) y Oates (1999) han propuesto las reglas de la descentralización y del federalismo fiscal como instrumentos estratégicos para actuar, en suplencia de las restricciones constitucionales, sobre la contención del «Leviatán» estatal. De esta manera, bregaron por la creciente delegación nacional de las decisiones de gasto y de recaudación de ingresos públicos hacia los gobiernos sub-nacionales. La descentralización garantizaría la eficiencia de la administración pública debido a la capacidad de los ciudadanos a «votar con los pies» (Tiebout, 1956), al desplazarse hacia aquellas comunidades que mejor satisfagan sus preferencias con la mejor provisión de servicios públicos a la menor carga impositiva posible.

El mérito de esta última propuesta consistió en incorporar a los gobiernos subnacionales en los análisis políticos y económicos de la hacienda pública. Sobre esa base, se destacan dos conceptos centrales que aluden directamente

a la necesidad de coordinación fiscal entre los niveles nacionales y subnacionales. Estos conceptos, como bien explica Horacio Cao, se centran en el principio de la «correspondencia fiscal», entendido como:

El nivel de coincidencia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Según recomienda la teoría, es deseable alcanzar el mayor grado posible CF [correspondencia fiscal], esto es, que la jurisdicción que cobra los impuestos sea, en la mayor proporción posible, la misma que la que realiza las erogaciones. (2008:6)

Esta cuestión apunta a evitar otro fenómeno, que esta teoría considera distorsivo de la coordinación de ingresos y gastos públicos, relacionado a la «ilusión fiscal»:

cuando una parte de los recursos provengan de transferencias desde un órgano central, puede desarrollarse la creencia de que parte del costo del gasto público local será financiado por no residentes en la comunidad. En efecto, dado que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio, su redistribución a través de un sistema de transferencias hacia los gobiernos subnacionales puede hacer creer que parte del gasto será financiado desde otras provincias. (2008:6)

Ahora bien, la introducción al análisis de los niveles subnacionales bajo los dos conceptos señalados fue un aspecto controvertido y debatido dentro de los enfoques neoclásicos. Si bien estos principios rectores no son cuestionados, los replanteos se centraron en los mecanismos bajo los cuales opera la descentralización, y el rol de los Estados nacionales en ese proceso. Las ventajas de la descentralización en la provisión de bienes públicos —sostenida por la escuela de la Elección Pública— serán en gran parte cuestionadas por el Enfoque Normativo Tradicional.

La Escuela Normativa Tradicional

Esta escuela tuvo como principal exponente a Richard Musgrave que, en base a la influencia de Keynes, considera esencial mantener en el gobierno central (nacional) las funciones de estabilización y redistribución, y los aspectos fiscales directamente relacionados a ellas. Es decir, no rechaza la descentralización en la asignación de recursos hacia los gobiernos subnacionales, pero sí reserva en la esfera del gobierno nacional las funciones mencionadas.

Las funciones de estabilización se asocian a las fluctuaciones de ingresos en los ciclos económicos. Las finanzas públicas son propuestas por este enfoque normativo como un mecanismo de estabilización automática para atenuar los efectos contractivos de la actividad económica en los ciclos recesivos. En este sentido, la conveniencia de que el gobierno nacional centralice el manejo de esta función se debe, entre otras cuestiones, a que posee más instrumentos de política macroeconómica que los gobiernos subnacionales —como por ejemplo el uso de una moneda única a nivel nacional, y el estrecho vínculo entre la política monetaria y fiscal—; y a la menor magnitud relativa de los presupuestos subnacionales para impulsar una política anticíclica.¹¹

Por su parte, las transferencias intergubernamentales con fines redistributivos son pertinentes en sistemas federales, ya que existe un grado de libertad extra en la restricción presupuestaria. Es decir, el equilibrio presupuestario no es requerido en cada nivel de gobierno. La recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones y, en su caso, la diferencia ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. De acuerdo con los postulados de este enfoque normativo, cuando existan brechas fiscales deficitarias de los niveles subnacionales de gobierno, deben establecerse transferencias compensadoras nacionales. Asimismo, cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales o subnacionales difieran en forma importante, las transferencias compensadoras a través del gobierno nacional resultan necesarias a los fines de evitar migraciones no deseadas entre Estados subnacionales.

Críticas a los enfoques de la Elección Pública y de la Escuela Normativa Tradicional

En función de los enfoques teóricos analizados, se aclaran una serie de cuestiones de fundamental relevancia. Para comenzar, al análisis fiscal sobre el Estado en este trabajo se considera en el marco de una causación circular de la acumulación (Myrdal, 1957; Kaldor, 1970), que tiende a intensificarse por el libre funcionamiento del mercado. La intensificación de este proceso es consecuencia de regiones centrales que concentran la producción de capital y regiones periféricas desfavorecidas, con bajo grado de industrialización y fuerte dependencia a sus recursos primarios.

Para revertir esta tendencia es relevante la intervención del Estado nacional. A diferencia de lo establecido por los enfoques del desarrollo regional local —MCE, NGE y NR—, su relevancia es clave aun con el auge de la globalización

11. Para un desarrollo detenido sobre este tema, ver Piffano *et al.* (1998), Piffano (2004).

iniciado a comienzos de los setenta. Una experiencia concreta de ello es la identificada por un interesante cuerpo teórico que abordó las experiencias exitosas del Este de Asia (Kohli, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade 1999; Amsden, 1989; Johnson, 1982), donde los Estados nacionales no se limitaron a establecer un orden macroeconómico bajo criterios de equilibrio fiscal o correspondencia fiscal, como establecen los enfoques neoclásicos de la hacienda pública.

En función de esta base teórica, y de las mencionadas experiencias empíricas, la fiscalidad constituye un elemento central para estimular la demanda efectiva y orientar los procesos de transformación industrial. La expansión fiscal no necesariamente provoca desequilibrios macroeconómicos que desplazan recursos del sector privado al sector público —como expresan las teorías neoclásicas de la *Public Choice* (Brenann y Buchanan, 1980) y su variante Normativa (Musgrave y Musgrave, 1989)—. Por el contrario, estas crisis o desequilibrios son ocasionados por los efectos del gasto sobre el pleno empleo de recursos, y su repercusión directa en la lucha de clases.

Ello es así, debido a que mientras el estímulo de la demanda efectiva por medio del gasto favorece al pleno empleo en el largo plazo, de manera simultánea, fortalece la posición de los trabajadores para exigir mejores condiciones salariales y laborales:

Por tanto, eso llevaría en el largo plazo a un cambio sustancial en el balance de poder en la sociedad (tanto a nivel económico como político) que se manifestaría en una reducción de la «disciplina» de los trabajadores, demandas crecientes de mayor participación popular en las decisiones del gobierno y hasta en las decisiones internas de las grandes empresas, persistente presión por aumentos salariales, etc. Estas tensiones producirían una intensificación del conflicto distributivo y de las presiones inflacionarias que tenderían, tarde o temprano, al intento de encumbrar en el poder a grupos y partidos políticos con la intención explícita de restablecer el orden a través de políticas económicas ortodoxas. (Amico, 2013a:10)

Sobre esta base analítica el trabajo incorpora el estudio de los Estados subnacionales. No como un mecanismo para fomentar la competencia interestatal y desactivar la expansión del «Leviatán» como plantean Tiebout (1956) y Brennan y Buchanan (1980), sino como actores claves que deben ser integrados a un desarrollo nacional con inclusión regional. Al igual que como se observó —críticamente— respecto de los enfoques del desarrollo regional local (MCE, NGE y NR), la consideración aislada de los Estados subnacionales con obstaculización del nivel nacional, atenta contra la necesaria coordinación intergubernamental, en su orientación al fortalecimiento de capacidades productivas.

La vinculación vertical (nacional y subnacional) y horizontal (inter-subnacional) entre Estados es importante no solo para compensar las restricciones presupuestarias a las que están sujetos estos últimos, sino también para dar prioridad a su participación política ya que conocen mejor, por su cercanía, las necesidades y prioridades propias de las regiones a las que representan. Es decir, la consideración subnacional tiene una finalidad económica-fiscal y, fundamentalmente, política, que no se reduce a un análisis técnico-presupuestario, sino que toma lugar para complementarse a un desarrollo nacional más inclusivo, a nivel socioeconómico y regional.

Ahora bien, este reconocimiento teórico de la fiscalidad nacional y subnacional como un elemento central de los Estados para intervenir en el desarrollo productivo-industrial regional, no debe soslayar las restricciones que se presentan sobre los países con estructuras productivas periféricas, como en el caso latinoamericano en general. La mencionada división internacional del trabajo, como se destacó en los aspectos omitidos por parte de los enfoques del desarrollo regional local, no es neutral desde el punto de vista del desarrollo.

Esta cuestión implica, por un lado, que el destino de cualquier país individual no puede tomarse aislado de las dinámicas macro-regionales; y, por otro lado, que la consideración teórica de la fiscalidad intergubernamental en los procesos de desarrollo debe reconocer la posición que ocupa cada país en el comercio internacional. En razón de ello, veremos con detenimiento este análisis prestando particular atención a los países latinoamericanos.

La política fiscal y el problema de la restricción externa

Una problemática central a considerar cuando se analiza la política fiscal en países cuyas estructuras productivas presentan una fuerte dependencia técnica, es la restricción externa.

La necesidad de una demanda considerable de bienes intermedios y de capital importados para llevar adelante la industrialización sustitutiva, fue una de las restricciones estructurales para estos países (Prebisch, 1986). La imposibilidad de obtener divisas internacionales que financien el acceso a tales bienes ha sido una limitación histórica de los países latinoamericanos en general para impulsar el nivel de actividad económica en el largo plazo (Schorr y Wainer, 2014).

Diferentes autores que se agruparon bajo las corrientes estructuralistas y dependentistas han hecho referencia a esta problemática hacia mediados del siglo pasado y, particularmente, durante los sesenta y setenta (Schorr y Mainer, 2014). Entre los primeros estudios relacionados, particularmente, con la

economía argentina se encuentran los trabajos fundacionales de Braun y Joy (1981) y Diamand (1973). Otros autores que, desde distintos enfoques académicos, indagaron acerca de la problemática fueron Furtado (1985), Olivera (1962), Ferrer, (1963), Díaz Alejandro (1985), Canitrot (1975 y 1983), entre otros.

Para poder superar esta restricción, los países periféricos se vieron forzados a adquirir las divisas internacionales que les permitan hacer frente a los crecientes déficits externos. La irresolución de esta cuestión plantea limitaciones a la política fiscal cuando se pretende expandir el nivel de gasto público.

Supongamos un aumento del gasto gubernamental. En ese caso, por un lado, aumentan los niveles de producción y empleo y, por el otro, aumenta el nivel de importaciones de la economía. Las exportaciones no cambian, ya que están determinadas por el ingreso del resto del mundo. Luego, las exportaciones netas pueden disminuir e incluso volverse negativas.

El aumento del nivel de la actividad económica dado el cambio en el nivel del gasto público podría ser sostenible si se cuenta con financiamiento internacional. Sin embargo, la dificultad para financiarse en moneda propia suele obligar a las economías periféricas a emitir deuda en moneda foránea a elevadas tasas de interés, lo cual dificulta la sostenibilidad del endeudamiento en el mediano-largo plazo. En ausencia de acceso al financiamiento internacional en moneda propia o divisas extranjeras, el aumento del gasto público no es factible. En consecuencia, el nivel de las exportaciones junto con el acceso al financiamiento internacional constituyen un límite al nivel del gasto público.

Conviene analizar el caso contrario del ejemplo anterior. Supongamos que la economía, cualquiera sea el motivo, cuenta con un excedente externo negativo y es incapaz de financiarlo internacionalmente. En ese caso, la reducción del nivel del gasto público o el ahorro fiscal solamente soluciona el problema externo a través de una contracción de los niveles del producto y del empleo.

Esta cuestión, entre otras, hace que el tratamiento de los Estados en la periferia capitalista tenga su especificidad, particularmente cuando se observa el rol de la fiscalidad. Plantea un condicionamiento a la intervención fiscal intergubernamental para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades productivas y así, revertir o alterar desigualdades productivas regionales. El carácter estructural y macroeconómico de esta restricción impide la consideración aislada y estanca de las regiones. Como se viene sosteniendo a lo largo de este primer capítulo teórico, la relevancia de los Estados nacionales, y la relación e inserción de los mismos en la economía internacional, es un factor gravitante para la consideración regional.

A su vez, la superación de esta problemática no consiste en una mayor especialización en las ventajas comparativas de acuerdo con la tradicional división internacional del trabajo —como sostienen los enfoques del desarrollo regio-

nal local (MCE, NGE y NR)—. Por el contrario, el desafío continúa siendo, tal como pregonaban los autores del pensamiento estructuralista latinoamericano, la diversificación de la estructura productiva sobre una base industrial.

Análisis metodológico

Sobre la base del desarrollo teórico expuesto, en esta sección final, se esbozan las líneas conceptuales y metodológicas que guían el trabajo en los siguientes capítulos, en referencia al caso argentino. En este sentido, se hace referencia a las principales cuestiones teóricas aludidas en las secciones anteriores y, a su vez, se identifican los elementos conceptuales centrales del trabajo, con su respectiva operacionalización empírica.

Las estructuras productivas regionales

Como se indicó en la primera sección, para considerar la problemática de las desigualdades productivas regionales, el trabajo retomó los postulados de las corrientes keynesianas y estructuralistas. En función de ello: por un lado, se consideró a las regiones como «recortes oportunos» donde tienen lugar estructuras productivas (compuestas por actividades y actores económicos) y flujos de producción, distribución y consumo en una determinada porción del territorio nacional. A los fines de efectuar este recorte oportuno para el caso argentino, el trabajo tomó la clasificación regional efectuada sobre la base de los criterios y categorías del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. La mencionada clasificación contempla cinco regiones, que se integran de la siguiente manera:

- *Región Centro* (compuesta por la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe);
- *Región NEA* (compuesta por Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones);
- *Región NOA* (compuesta por Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán);
- *Región de Cuyo* (compuesta por La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis); y;
- *Región Patagonia* (compuesta por Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

La intervención fiscal del Estado a nivel intergubernamental

Sin desconocer las múltiples dimensiones o funciones del Estado que —en sus distintos niveles de competencia (nacional y subnacional)— influyen directamente en fortalecimiento de las capacidades productivas regionales, el presente trabajo se adentrará en el análisis fiscal.

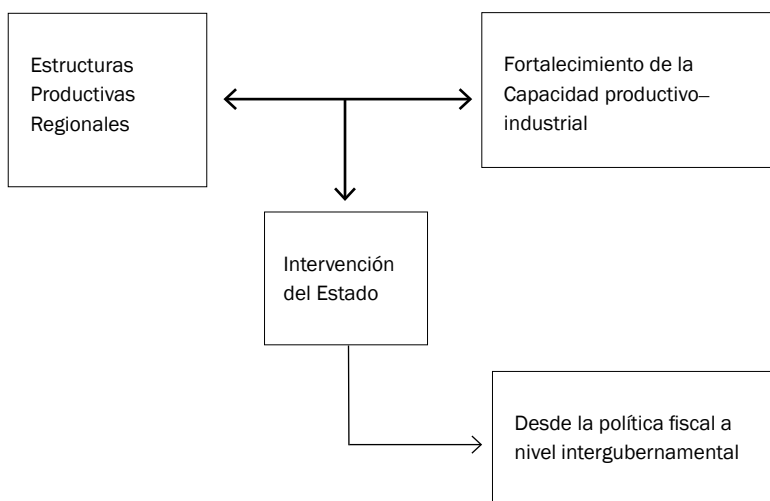


Figura 6. Intervención Estatal desde la política fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

Para el tratamiento del análisis fiscal —de acuerdo con los objetivos e hipótesis respectivas de esta tesis—, se sigue la clasificación efectuada por la cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) del Sector Público argentino No Financiero (SPNF), metodología internacional (Oficina Nacional de Presupuesto, 2005). Previo a identificar las variables de análisis de la intervención fiscal, se hace una breve descripción de esta cuenta.

La mencionada cuenta tiene como propósito ordenar las cuentas públicas de modo tal que permita el análisis económico de las mismas, es decir, evaluar la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía general. Esta cuenta surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de los recursos y gastos se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado (clasificación institucional).

Se exponen las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de transfe-

rencia, gastos corrientes, ahorro o desahorro corriente, gastos en inversión real, gastos de capital, recursos de capital, resultado financiero (déficit o superávit fiscal), fuentes financieras, aplicaciones financieras y endeudamiento neto. A su vez, estas magnitudes corresponden a diferentes componentes institucionales tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, empresas públicas, fondos fiduciarios, provincias, etcétera.

Resulta importante destacar que la clasificación sigue los criterios internacionales, principalmente del Fondo Monetario Internacional, como también, es pertinente señalar que la información incluida refiere a la ejecución presupuestaria, o sea, a lo efectivamente realizado.

Respecto a su metodología, la cuenta AIF presenta las transacciones y transferencias entre el sector público no financiero, con contenido institucional amplio (Administración nacional, Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios, otros Entes Públicos Nacionales y Provinciales), y el resto de la economía, y no incorpora a las instituciones financieras del gobierno (bancos oficiales). Se considera que los bancos no operan en la órbita fiscal sino en el mercado financiero, salvo cuando efectúan actividades cuasi-fiscales. Por lo tanto, los resultados que surgen de la cuenta (ahorro/desahorro, resultado primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores que resumen la política fiscal.

Uno de los indicadores más importantes es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal, también denominado necesidad de financiamiento. Para su determinación se divide a los recursos y gastos públicos según se los ubique por «encima o por debajo de la línea» (del resultado). Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal; por debajo de la línea se ubican las fuentes, aplicaciones financieras y endeudamiento neto, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, y determinan la evolución de la deuda pública, su nivel y composición.

En complemento, se consideran los gastos tributarios. De acuerdo con la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF), dependiente de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Al tratarse de ingresos que el fisco deja de percibir, los gastos tributarios constituyen estimaciones que no son gastos presupuestarios propiamente dichos —los que se computan en la cuenta AIF.

La estimación de los gastos tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de hacerse a través de gastos directos, y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Al mismo tiempo, provee información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

Por lo tanto, la política fiscal que se desprende de la cuenta AIF en complemento con los mencionados Gastos Tributarios constituye lo que en este trabajo se entiende como *intervención fiscal del Estado*.

Respecto al Estado, como se aclaró en la introducción de este trabajo, principalmente se toma —siguiendo a la Cuenta AIF (Oficina Nacional de Presupuesto, 2005):

- *El Estado nacional o Administración nacional*: comprende a la Administración Central (Presidencia de la Nación, Corte Suprema y Tribunales Inferiores, Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, Ministerios, etc.), a las Cuentas Especiales (Fondo Especial del Tabaco, Servicio de Sanidad Animal, Fondos Energéticos, etc.) y a los Organismos Descentralizados (Dirección Nacional de Vialidad, Cajas Previsionales,¹² Comisión Nacional de Energía Atómica, etc.); y

- *Los Estados provinciales*: la denominación Estado subnacional aludirá a las provincias, y se utilizarán indistintamente, con la misma significación. Abarca las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se presentan consolidados a la Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados de cada una de las jurisdicciones territoriales.

En los niveles subnacionales no se incluye a los municipios. Ello no solo obedece a la menor participación de estos últimos en el total de recursos fiscales y gastos públicos del sector público argentino.¹³ Fundamentalmente, la no inclusión de los municipios permite un mejor análisis agregado de las regiones subnacionales, consideradas por agrupaciones provinciales, de acuerdo con la consideración empírica de las distintas variables bajo estudio.

12. La información sobre las Cajas Previsionales que se incluyen dentro de la Administración Nacional, refleja solamente los gastos y recursos que hacen al funcionamiento de tales organismos, no considerándose las operaciones que resultan de sus actividades específicas, las cuales se detallan en el subsector Sistema de Seguridad Social (Oficina Nacional de Presupuesto, 2005).

13. Según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, aproximadamente el 87 % de los recursos fiscales totales corresponden al Estado nacional y provincial, y solo el 13 % restante a los municipios; mientras que los porcentajes en el total de gasto son 90 % y 10 % respectivamente.

Adicionalmente, cuando ha sido pertinente a los objetivos del libro, se hizo referencia a la intervención fiscal del Estado a través de la *Empresa pública y demás fondos fiduciarios*, como también, a la totalidad *sector público argentino no financiero*.¹⁴

Sobre esa base conceptual, a continuación, se hace referencia: I. al tipo de intervención fiscal; y II. a las formas de coordinación nacional y provincial; estableciendo en cada caso su relevancia teórica y su observación empírica.

Tipos de intervención fiscal

Se identificó la relevancia de tres tipos de intervención estatal a través de la política fiscal:

a. *Desde un plano macroeconómico*, se observará la evolución de los principales componentes del gasto público consolidado del sector público argentino no financiero, que incluye «consumo y operación» —representados en remuneraciones y la compra de bienes y servicios—, «las prestaciones de la seguridad social», «las transferencias corrientes» y el «gasto en capital», con las variaciones de sus cantidades anuales durante el período 1993–2012.

El período parte del año 1993 debido a que desde ese año se establecieron nuevos criterios en el procesamiento de información interna de la Oficina Nacional de Presupuesto, sobre la base de la ley 24156 y los nuevos clasificadores presupuestarios (ONP, 2005). Por su parte, se toma hasta el año 2012 porque se utilizó la base de datos de la cuenta AIF con PBI base 1993. La elección de esta base respondió a su compatibilidad con el PBI de la cuenta AIF que va desde el año 1961 al 2004.

A los fines de observar la recaudación fiscal se considera la evolución de los recursos tributarios nacionales (durante el período 1997–2010),¹⁵ y su participación en los ingresos fiscales totales del sector público argentino no financiero. Sobre esta base, se toma como referencia la evolución de los principales impuestos que participaron mayormente de la recaudación tributaria nacional total.

Este primer análisis será orientado a observar si la política fiscal fue expansiva o restrictiva, bajo la consideración de que el aumento del nivel de gasto

14. El sector público argentino no financiero comprende a la administración nacional, a las administraciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las Empresas Públicas, como también, al Sistema de Seguridad Social. Para un mayor detalle, ver Oficina Nacional de Presupuesto (2005).

15. El corte en el año 2010 se debió a que hasta ese año el presupuesto del sector público argentino mantuvo un superávit fiscal.

público es condición necesaria para estimular el crecimiento económico. Sin embargo, y en razón de la estructura productiva primaria que caracteriza a la Argentina —con fuerte dependencia a las importaciones—, la sostenibilidad de este crecimiento está condicionada a la transformación industrial. Debido a esto, es importante ver el tipo de intervención fiscal:

b. *Desde el plano de la estructura productiva*, para contribuir al fortalecimiento de capacidades productivo-industriales. Un primer elemento que se indaga es la inversión pública del Estado (nacional y provincial), como de la empresa pública. En este trabajo se aborda exclusivamente la inversión real directa (IRD), la que es propiamente considerada inversión pública en las cuentas nacionales, integrando la inversión total del país. En ella se comprende el gasto en capital destinado al conjunto de bienes y equipos durables de producción, maquinarias y bienes preexistentes que amplían las capacidades productivo-industriales a nivel nacional y regional, con relación a:

- infraestructura económica, vinculada a los gastos en bienes de capital en sectores relacionados como el transporte (terrestre, marítimo y aéreo) y su logística, a energía y combustibles, a la extensión de redes de agua potable y saneamiento, como también, a los servicios de las telecomunicaciones. A su vez,

- infraestructura social, relacionada al gasto en bienes de capital destinados a la educación (por ejemplo, a través de la construcción de escuelas), la salud (hospitales), a cuestiones habitacionales (viviendas) y a la infraestructura de seguridad, como aspectos que amplían tanto las condiciones productivas como la calidad de vida.

El análisis sobre el gasto en inversión real directa se llevó adelante con una comparación histórica que va desde el año 1961 al 2012, sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto. A ello se sumó un análisis comparado respecto a otros países de América Latina, donde se tuvo en cuenta —específicamente— la inversión pública en infraestructura económica desde el período 2008 al 2015, sobre la base de datos disponibles en INFRALATAM de la CEPAL.¹⁶

Además de la mencionada inversión real directa, el análisis de la intervención fiscal en el plano de la estructura productiva, se complementó con los datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función, sobre la base del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación —durante el período 2004-2015—. ¹⁷ El interés de esta clasificación por finalidad y función, se centró en el destino del gasto particularmente en la finalidad servi-

16 Ver <http://infralatam.info/>

17. En este caso, el gasto público consolidado comprende los tres niveles: nacional, provincial y municipal.

cios económicos, con especial atención a la función industria. En esta función, de acuerdo con la clasificación seguida por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, se contempla la cantidad de financiamiento destinadas a programas cuyos objetivos son la regulación, control y fomento de la actividad industrial realizada por el sector privado, como también, para la realización de tareas industriales por el sector público nacional y los que gestionan y administran subsidios diversos a empresas del sector.

Por último, en relación con lo mencionado en la última parte del párrafo anterior, el análisis tomó la incidencia de las transferencias corrientes del sector público argentino no financiero al sector privado —período 2004–2015—. En estas transferencias —consideradas como subsidios económicos por las normas internacionales vigentes, provenientes del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) —, se hizo particular referencia a aquellas destinadas por la administración nacional a energía y transporte, durante el período 2006–2014.

La observación de la intervención fiscal en el plano de la estructura productiva tomará estos indicadores —inversión pública; gasto público consolidado en la finalidad servicios económicos y la función industria; y transferencias corrientes al sector privado (subsidios)—. Estos indicadores tienen una relevancia directa en ampliar la capacidad productiva, sobre una base industrial. A su vez, y para finalizar el análisis sobre los tipos de intervención fiscal, se aborda una tercera relacionada a:

c. La orientación del comportamiento de la inversión en, por un lado, sectores estratégicos con potencial para exportar y, por otro lado, para promover inversiones en regiones particulares, con menores capacidades productivas. Sobre este tercer tipo de intervención, otro elemento clave a considerar se relaciona con el fortalecimiento financiero de instituciones ministeriales claves del Estado para incidir en las políticas productivas e industriales.

A estos fines se considera, por un lado, la incidencia de los gastos tributarios (incentivos fiscales). En este caso, solo se toman las estimaciones realizadas al Estado nacional —excluyendo a las provincias— durante el período 2004–2015,¹⁸ prestando especial atención a los principales sectores y actividades beneficiadas.

Por otro lado, se considera el nivel de financiamiento —a través del gasto público por institución y finalidad, de la Cuenta de Inversión Nacional— destinado a ministerios claves del Estado nacional, directamente ligados a la producción agropecuaria, industrial y de ciencia y tecnología. En primer lugar, a

18. Estas estimaciones son realizadas por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

través de una comparación interministerial —durante los períodos 1993–2001 y 2002–2012—. En segundo lugar, por medio de un análisis del gasto destinado a los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Industria; y Turismo, en proporción al total de gasto público ministerial. Estos datos desde los años 2011 al 2015.

El análisis sobre los tres tipos de intervención fiscal provee interesantes elementos para observar el alcance de las reacciones neodesarrollistas para avanzar en un proceso de crecimiento económico, fortaleciendo capacidades productivo-industriales. Ello es clave para dar sostenibilidad al crecimiento económico y avanzar en una alteración o reversión de las desigualdades productivas regionales.

Por el contrario, un menor avance en el fortaleciendo de las capacidades productivo-industriales reduce los márgenes de la restricción externa, y por lo tanto la sostenibilidad del crecimiento. Esta cuestión afecta directamente el espacio fiscal del Estado. En consecuencia, la reducción del gasto público para evitar este problema desacelera el nivel de actividad económica en general, y ello repercute y condiciona lo regional.

Sobre el análisis general de la dinámica macroeconómica y productiva el trabajo finalizó el tratamiento de la intervención fiscal del Estado y las capacidades productivas regionales, al indagar las formas de coordinación entre nación y provincias. Esta indagación fue central para responder a otro de los interrogantes claves de este libro, que se vincula con la participación provincial en la intervención fiscal.

La coordinación fiscal intergubernamental

Al considerar la organización federal del Estado argentino, donde cada nivel de gobierno tiene competencias para ejecutar el gasto público y recaudar recursos tributarios, la coordinación fiscal es un aspecto clave. A través de esta coordinación, se asignan funciones o responsabilidades de gasto, como también, fuentes tributarias. La asignación de funciones o responsabilidades de gasto apunta a evitar los problemas relacionados con qué nivel de gobierno debe hacerse cargo de determinados gastos, asumiendo la responsabilidad sobre los mismos; mientras que la asignación de fuentes atiende al problema vinculado con qué nivel de gobierno administra, legisla y utiliza determinadas fuentes tributarias.

Este tratamiento se llevó adelante desde un análisis cualitativo y cuantitativo:

a. *El análisis cualitativo* se centró en el estudio del régimen normativo que regula los criterios de coordinación fiscal. La República Argentina organizó el régimen de distribución bajo el sistema coparticipable desde el año 1935 en

adelante (Porto, 2003; Porto y Sanguinetti, 1993; Fernández, 1999). Este régimen se estructura sobre la base de la figura de la ley convenio, fórmula creada por la ley 12139, que requiere la adhesión de las provincias a la norma nacional, a través del dictado de leyes respectivas sancionadas por las legislaturas provinciales (Spisso, 2007).

En función de este mecanismo, las provincias adquieren, por un lado, el derecho de participar en la distribución de los tributos nacionales; por otro lado, asumen, por sí y por las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones, la obligación de no sancionar impuestos locales análogos a los coparticipados —salvo las excepciones expresas que la ley de coparticipación consagra— (Spisso, 2007). Este convenio materializado en el régimen coparticipable plantea discusiones y conflictos en lo referente a: i) los tributos que integrarán la masa coparticipable; ii) la distribución primaria, respecto a los porcentajes que le corresponden a nación y a las provincias, como también, iii) en relación con la distribución secundaria, entre las provincias (Porto, 1999).

Por lo tanto, en función de la determinación de esta distribución primaria y secundaria, es central para este trabajo indagar sobre los criterios de reparto vigentes. A esos fines, primeramente, se analizará la evolución histórica del régimen coparticipable en la Argentina, con particular referencia a estos criterios. A su vez, también se abordará la evolución respecto a las responsabilidades de gastos asignadas a cada nivel competencial. Seguidamente, se analizarán los cambios normativos relacionados al régimen y sus criterios durante el período 1990–2002. Finalmente, se cerrará con la identificación de continuidades o cambios durante el período 2003–2015.

Sobre este análisis cualitativo inicial, el trabajo se adentra con:

b. *El análisis cuantitativo*, a los fines de observar:

En primer lugar, la incidencia que el régimen coparticipable tiene sobre las fuentes de financiamiento tributario provincial. Allí se presta particular atención a las transferencias nacionales provenientes del régimen coparticipable y las transferencias no automáticas (corrientes y de capital). Con relación a ello, se establece una comparación de las mismas entre los períodos 1990–2002 y 2003–2013.

En segundo lugar, se analiza el gasto provincial en inversión pública, por cada región. Sobre la base de ese gasto, se observa la incidencia de las transferencias nacionales en el financiamiento de esos gastos (por región), en particular, de las transferencias de capital. Todos estos datos respecto al período 2003–2014.

Por último, se analiza el gasto en inversión pública del Estado nacional sobre las regiones, durante el período 2003–2012.

TIPO DE INTERVENCIÓN FISCAL	Desde el plano macro-económico	<p>Principales componentes del gasto público consolidado (nacional y provincial):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remuneraciones - Compra de bienes y servicios - Prestaciones de la seguridad social. - Transferencias corrientes. - Gasto en capital. <p>Por su parte, consideración de los ingresos fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos tributarios nacionales
	Desde el plano de la estructura productiva	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público en inversión real directa, por parte del Estado (nacional y provinciales), como de la empresa pública. - Inversión en infraestructura económica (gasto nacional y transferencias de capital a provincias). En comparación con países de A. Latina. - Gasto Público Consolidado (Estado nacional y provincial) por finalidad y función, particularmente en la finalidad servicios económicos, con especial atención a la función industria. - Transferencias corrientes del Estado al sector privado, particularmente de nación, en energía y transporte (subsidios económicos).
	Por su orientación en el comportamiento de la inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos Tributarios nacionales (incentivos fiscales). - Nivel de financiamiento —a través de gasto público— destinado a ministerios claves del Estado nacional, directamente ligados a: <ul style="list-style-type: none"> - M. de Agricultura, Ganadería y Pesca; - M. de Industria; - M. de Turismo - M. de Ciencia y tecnología.
FORMAS DE COORDINACIÓN FISCAL INTERGUBERNAMENTAL	Análisis cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución histórica de la normativa constitucional y legal vigente sobre la coparticipación federal de impuestos, los criterios de reparto, y las asignaciones del gasto. - Modificaciones durante la década de los noventa y durante el período 2003-2015.
	Análisis cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias nacionales en los ingresos provinciales. - Gasto en IRD provincial y sus fuentes de financiamiento. - Gasto en IRD del Estado nacional sobre las provincias (agrupadas en regiones)

Figura 7. Operacionalización de las principales variables conceptuales.

Fuente: *Elaboración propia.*

Por último, el análisis empírico finaliza con una consideración de las capacidades productivas regionales. Así, se observa cómo ha sido la evolución de estas capacidades en cada una de las estructuras productivas regionales desde el período 2004 al 2015. Este análisis es central no solo para conocer las performances de cada una de ellas —a través de las distintas variables analizadas—, sino también, si se dieron procesos de alteración o reversión de desigualdades productivas.

En complemento, se establece una vinculación entre estas capacidades productivas regionales y la dinámica macroeconómica general para cada una de las regiones. Es decir, lo que se pretende es ver si la evolución de la capacidad productiva en las regiones se vio afectada por la evolución de la capacidad productivo-industrial nacional.

Para la consideración de la mencionada capacidad productiva regional se tomaron los indicadores económicos de desarrollo regional relativo (IDERP económico) elaborados por la Subsecretaría de Coordinación Provincial, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. El IDERP económico es un indicador sintético elaborado y publicado con frecuencia anual que permite comparar el desarrollo relativo a nivel provincial y regional, y su evolución diferencial a lo largo del tiempo. Resume nueve indicadores relativos a variables productivas y de infraestructura, relacionados a:

1. *Empleo privado formal per cápita*: son los puestos de trabajo registrados en el sector privado con relación a la población total de cada jurisdicción. Esto fue elaborado por la Subsecretaría sobre la base de datos provenientes de: a) el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); y b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

2. *Tasa de actividad*: relacionada al porcentaje de la población económicamente activa (la población ocupada más la desocupada) respecto de la población total. Se toman los datos de la Encuesta Permanente de Hogares e INDEC.

3. *Consumo de energía eléctrica en actividades productivas*: energía eléctrica facturada, medida en megavatio-hora (MWh), para uso comercial, industrial, de riego, oficial, en la economía rural y para tracción, con relación a la población total de cada jurisdicción. La información se elabora en base a datos de: a) la Secretaría de Energía de la Nación; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

4. *Exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) (excluidos piedras, metales preciosos, monedas...)* per cápita: ventas al exterior realizadas por las jurisdicciones de aquellos productos que, según la clasificación del INDEC, han sido elaborados por el sector industrial, con excepción de piedras, metales preciosos y monedas (rubro 310 de la Clasificación por Grandes Rubros), medidas en millones de dólares, a precios de 2004, per cápita. Como deflactor se usa el Índice de Precios de las Exportaciones para el gran rubro MOI, publicado por el INDEC. Elaborado en base a datos de: a) INDEC, Estadísticas de origen provincial de las exportaciones; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

5. *Venta de gasoil*: cantidad de gasoil comercializado a empresas, medido en metros cúbicos, con relación a la población total de cada jurisdicción. Elaborado sobre la base de datos de: a) Secretaría de Energía de la Nación; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

6. *Gas entregado a industrias per cápita*: cantidad de gas en metros cúbicos entregado a las industrias, con relación a la población total de cada jurisdicción. Se excluyen las centrales térmicas y las estaciones de gas natural comprimido (GNC), al no pertenecer al sector industrial. Elaborado sobre la base de datos de: a) ENARGAS; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

7. *Consumo de cemento*: corresponde al consumo de cemento portland en toneladas, en relación con la población total de cada jurisdicción. Elaborado sobre la base de datos de: a) la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040.

8. *Préstamos en entidades bancarias per cápita*: préstamos en pesos constantes de 2004 en entidades bancarias al último día hábil del año, con relación a la población total de cada jurisdicción. Como deflactor se usa el Índice de Precios Implícitos del PBI, publicado por el INDEC. Elaborado sobre la base de datos de: a) Banco Central de la República Argentina; b) INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de los años 2001 y 2010, y Estimaciones y proyecciones de la población 2010-2040. Y, por último:

9. *Densidad de caminos pavimentados*: cantidad de kilómetros de rutas pavimentadas (tanto nacionales como provinciales) en una provincia cada 100 km² de superficie. Elaborado sobre la base de datos del Consejo Vial Federal, Vialidad Nacional e INDEC.

Dado que cada indicador tiene su propia unidad de medida y escala particular, los 9 indicadores parciales fueron normalizados por la Subsecretaría a partir de los datos anuales de las provincias en el período 2004–2015.¹⁹ Estos datos fueron de fundamental importancia considerando que los más actualizados sobre el producto bruto geográfico nacional corresponden al año 2005.

El IDERP económico permite establecer un ordenamiento de las regiones en función de las diferencias en el desarrollo alcanzado, así como su evolución en el tiempo. Asimismo, la información posibilita evaluar la evolución de los distintos aspectos del desarrollo productivo en cada región.

19 Para analizar en detalle la metodología de normalización y de construcción de los índices sintéticos ver Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016).

Capítulo 2

El período neoliberal y la reacción neodesarrollista en la experiencia argentina reciente

Este capítulo comienza con el análisis del caso argentino, a los fines de identificar las particularidades que se dieron respecto a la intervención fiscal estatal durante la década de los noventa y las modificaciones que se presentan con posterioridad a la crisis del año 2001. Este acontecimiento fue clave para la irrupción de reacciones diversas a las políticas neoliberales impulsadas, que en este trabajo denominamos como *neodesarrollistas*.

A continuación, el análisis se centra específicamente en la intervención fiscal del Estado argentino desde el plano macroeconómico, a partir del año 2003. A estos fines, se indagan los principales componentes del gasto público, la evolución de los niveles de ingresos fiscales —en particular referencia a la recaudación tributaria nacional—, y su incidencia en el crecimiento económico.

A continuación, la tercera sección de este capítulo analiza los alcances de la intervención fiscal para fortalecer las capacidades productivas. Es decir, para transformar la estructura productiva sobre una base industrial —que sustituya importaciones o se oriente hacia la ampliación de las exportaciones—, como condición necesaria para dar sostenibilidad a los procesos de crecimiento económico, y así, extender el entramado productivo sobre las regiones más desfavorecidas.

Finalmente, se analiza el tercer tipo de intervención fiscal, que se relaciona con su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión. Es decir, su incidencia para orientar la inversión hacia sectores productivos estratégicos con potencialidad para sustituir importaciones, ampliar exportaciones, o bien, para radicarse en estructuras productivas regionales específicas que se quieran promover económicamente.

Sobre la base de ese análisis, se destacan potencialidades y limitaciones para hacer avanzar el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales. En particular, se presta atención a los saldos de la balanza comercial y a su impacto en la restricción externa, como uno de los condicionantes del espacio fiscal estatal.

Estado de la cuestión en el caso argentino

Distintos autores han abordado la problemática de las desigualdades productivas regionales y la intervención del Estado en el caso argentino, partiendo de análisis históricos que evidencian fuertes tendencias visualizadas hasta nuestros días.¹ Estos análisis consideraron los períodos anteriores a la construcción del Estado, como también, el largo proceso de organización nacional que comienza a delinearse desde 1860 en adelante.

Es recién en ese periodo cuando se produce una ruptura con los emprendimientos mineros coloniales que caracterizaron la hegemonía del noroeste del Virreinato del Río de La Plata ligado a Potosí, y se colocó el eje de atención en la Región Centro, ligada al puerto aduanero de Buenos Aires, bajo el nacimiento del modelo agroexportador (Cao y Rubins, 1996; Cao y Vaca, 2006).

Partiendo de un enfoque histórico-estructural, autores como Alejandro Rofman y Luis Alberto Romero, identificaron que este modelo agroexportador respondió a la inserción argentina bajo el esquema de la tradicional división internacional del trabajo, promovida desde el auge industrial y económico de Inglaterra, quien pasaba a ser el principal socio comercial de nuestro país (Rofman y Romero, 1997). En consecuencia, el proceso de reorganización nacional maduró y confluyó con procesos que ocurrían tanto a nivel interno como internacional. El modelo agroexportador fue causa de fundamentales efectos para la organización económica de las estructuras productivas regionales, como para la respectiva intervención política del Estado.

Buenos Aires se consolidó como el centro vital consumidor y exportador de un mercado único nacional, con el reconocimiento del interior (Cao y Rubins, 1996). Este reconocimiento del interior se manifestó, por un lado, en la aceptación de medidas por parte de las provincias que tendían a aislar a algunas regiones de sus articulaciones históricas —el NOA con el Alto Perú, Cuyo con Potosí, etc. —, propias de la etapa colonial. Por otro lado, al fomento por parte de Buenos Aires de diferentes políticas e infraestructuras para el surgimiento y desarrollo de lo que luego se llamarían las «economías regionales» (Cao y Rubins, 1996; Rofman y Romero, 1997).

Desde la intervención política del Estado, las ciudades y provincias del interior se comprometieron a «no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad global del sistema» (Cao y Rubins, 1996:31); mientras que, por

1. Para un tratamiento en profundidad de las cuestiones históricas relacionadas a la construcción del Estado nacional argentino, ver Chiaramonte (1986), Garavaglia (2016), Halperín Donghi (1992), Gibelli (1968), Oszlak (1979). Con relación a los conflictos regionales en esta construcción estatal, y los orígenes del federalismo argentino, ver Gibson y Falletti (2007).

su parte, Buenos Aires asumió de hecho el gobierno nacional tras la batalla de Pavón (Oszlak, 1989) y fue reconociendo a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales —dejando de lado proyectos unitarios— (Cao y Rubins, 1996). En este sentido, Oscar Oszlak sostenía que «se trataba de incorporar a los sectores dominantes del Interior, no tanto como representantes de intereses regionales o locales sino más bien como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional» (1989:2).

Sobre esta base de acuerdos, se fue centralizando administrativamente el poder político-burocrático en el Estado nacional ligado a la hegemonía de Buenos Aires, y las capitales de provincias ocuparon su lugar como centros administrativos (Oszlak, 1989). Así, el proceso de integración nacional se consolidó en las principales provincias pampeanas agroexportadoras que conforman la región Centro, a través de una institucionalización que se plasmó en la centralidad del Estado nacional —que extendió este modelo a las demás regiones del interior del país (Cao y Rubins, 1996).

Aprovechando su poderío económico y financiero, en gran parte supeditado al manejo exclusivo de la aduana, el Estado nacional subordinó a las demás provincias, disminuyendo su autonomía como condición para la construcción de una organización federal. De este modo, asumió la tarea de propiciar las condiciones generales básicas para que la producción y la circulación mercantil no se vean interrumpidas.

Las tareas se relacionaron con la adopción de políticas tendientes a integrar la estructura productiva nacional, al promover diferentes productos de exportación en muy diversas regiones, respetando la dinámica que marcaba el comercio internacional liderado por Inglaterra. La región del Litoral —bajo el liderazgo de Buenos Aires— fue ampliamente la que más se benefició, a través de una red de intercambios basados en la producción ganadera, cuyos productos eran exportados por Buenos Aires hacia los compradores europeos. A su vez, este desarrollo ganadero se complementó en las décadas siguientes con un extraordinario desarrollo agrícola.

La intervención estatal a través de importantes obras de infraestructura portuaria y de transportes fue significativa para vincular plenamente a la Argentina con el mercado mundial (Rofman y Romero, 1997). Todos estos aspectos marcaron los comienzos del Siglo xx como el período donde se alcanzó un rápido desarrollo económico e intensa transformación social. Ello se vio particularmente reflejado en nuestro país, tanto por la recepción de una poderosa ola inmigratoria, como por la amplia penetración de capitales extranjeros (Cao y Rubins, 1996).

Sin embargo, en la década del treinta, la estructura del modelo agroexportador se modificó drásticamente. Esta modificación nuevamente reconoció

su origen en cambios que se dan en el plano internacional, debido a que, por la crisis internacional desatada en esos años —período de entreguerras—, se redujo notablemente la demanda de materias primas por parte de los países centrales industrializados. Por lo tanto, se planteó la necesidad de avanzar sobre una transformación industrial nacional a los fines de obtener los productos manufacturados que antes se importaban. Lo cierto es que, pese a estas modificaciones, el proceso de crecimiento y desarrollo económico argentino no se detuvo, y se mantuvo constante tanto a nivel nacional como interregional, siempre teniendo como región hegemónica al centro pampeano litoraleño (Cao y Rubins, 1996).

Debido a la mencionada crisis del modelo agroexportador hacia fines de la década del treinta, el Estado nacional argentino ya no podía financiarse de manera preponderante a través de los derechos aduaneros² (Porto y Nuñez Miñana, 1982; Fernández, 1999). Por lo tanto, además de acudir a una mayor emisión monetaria (Giraldo, 1996), avanzó sobre la recaudación de los impuestos internos, desplazando progresivamente a las provincias (Porto y Nuñez Miñana, 1982). Este avance en el período inicial, se reforzó en las décadas siguientes en función del papel activo que adquirió con el impulso del modelo sustitutivo de importaciones, cuestión que confirmó aún más la centralización de recursos. Es decir, además de acudir a la emisión monetaria y a la recaudación de impuestos internos, los Estados nacionales fueron tomando impuestos adjudicados antes a las provincias (Porto, 2003).

Pese a esta fuerte tendencia a la centralización de los recursos tributarios en el Estado nacional, se destacó el avance del mismo en el impulso de reformas tributarias de carácter progresivo (Gaggero, 2008). Como destacaron Jorge Gaggero y José Nun, se gravaron principalmente a las rentas y al patrimonio (Gaggero, 2008; Nun, 2011a). Bajo el argumental de la redistribución social a través de una activa intervención estatal que promovía el despliegue del modelo sustitutivo de importaciones «la presión tributaria alcanzó entonces niveles desconocidos en América Latina» (Gaggero, 2008:10). En este sentido, son destacables las reformas tributarias desplegadas en el caso argentino, donde

entre los años 40s y 60s la presión tributaria de la administración nacional fue del orden del 15 % del PIB y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) oscilaba alrededor del 18 % del PIB. En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del PIB en Argentina, bastante más que en el resto de América Latina. (Gaggero, 2008:10)

2. Para observar un detenido análisis sobre la cuestión tributaria en términos históricos, y particularmente, en el mencionado período ver Gaggero y Grasso (2005).

Asimismo, se impulsó un importante aumento del gasto público para estimular políticas que promovían la expansión del mercado interno y el estímulo a una industrialización de la estructura productiva. La injerencia estatal se dio en diversos planos, que se vinculaban con la proliferación de importantes organismos de contralor y planeamiento, la creación y nacionalización de empresas públicas, como también, la creación del Banco Central como ente regulador del sistema financiero (Cao y Rubins, 1996). Ello se apoyó también en el financiamiento de importantes servicios sociales como salud, educación y la creación de un amplio sistema de seguridad social, promoviendo su universalización (Gaggero, 2008).

Todas estas cuestiones contribuyeron a un mayor equilibrio regional, ampliando sus capacidades productivas y mejorando la calidad de vida. Estas mejoras, como destacaron (Cao y Rubins, 1996), fueron reflejadas en las diversas zonas consideradas, las que —a grandes rasgos y siguiendo la clasificación tomada por la diversa literatura especializada (Cao y Rubins, 1996; Rofman, 1982; Rofman y Manzanal, 1989; Estes, 1988; Nuñez Miñana, 1972)— se manifestaron no solo en las «periferias prósperas» —ligadas al mercado interno nacional, y proveedoras de la región Centro—, sino también a las «periferias despo-ladas» —ligadas a la Patagonia, sobre las que se realizaron tareas preferenciales de ocupación que garantizaban la soberanía territorial—. En este marco general, quedaron exceptuadas aquellas periferias denominadas como «olvidadas», las que no tenían ningún vínculo con la región Centro hegemónica, y coincidían con aquellas más desfavorecidas con el modelo agroexportador.

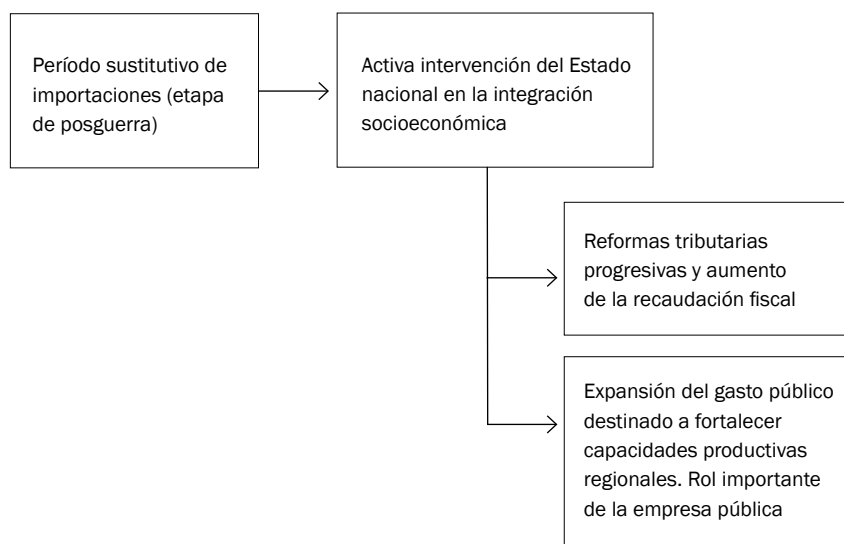


Figura 8. Intervención del Estado durante la etapa de posguerra.

Fuente: *Elaboración propia.*

Ahora bien, sin desconocer los interesantes avances alcanzados durante este período —que se extendió por aproximadamente cuatro décadas, siendo profundizado en la etapa desarrollista de la posguerra (1945-1970)—, el mismo se caracterizó por tener ciertas limitaciones. Estas radicarón en lo que autores como Aníbal Pinto denominaron como «colonialismo interno» (Pinto, 1972), en razón que las regiones periféricas funcionaron como pequeños enclaves productivos al servicio de la región Centro. Esto fue identificado para el caso argentino por Rofman y Romero (1997).

La superación de estas limitaciones para incluir a las economías regionales en el entramado industrial nacional requería seguir avanzando en su complejización y encadenamiento regional, otorgando mayor participación a los Estados subnacionales en ese proceso. Sin embargo, con la crisis de mediados de los años setenta y la creciente irrupción de las reformas neoliberales, el rol del Estado nacional tuvo un giro radical en su política macroeconómica. Así se fue abandonando progresivamente el proteccionismo del Estado nacional, para retornar a la tradicional inserción internacional, a través de la promoción de la apertura económica y el aprovechamiento de ventajas comparativas.

Este giro de la política macroeconómica, acentuado hacia principios de los noventa bajo la influencia directa de las premisas establecidas en el Consenso de Washington, fue impulsado por una serie de reformas estatales direccionadas desde el Estado nacional que apuntaron a la desregulación. Comenzaron a implementarse políticas de flexibilización laboral; desgravamiento impositivo³ y ajuste fiscal, como medidas ortodoxas que tenían la premisa general de «estabilizar el equilibrio macroeconómico», reducir el «costo argentino» (Berthea, 2010; Manzanal, 1999), y atraer inversiones extranjeras brindando mejores condiciones de competitividad internacional (Chudnovksy, López y Porta, 1995).

Por su parte, el Estado nacional condicionó a las provincias para la adhesión a estas reformas. Aprovechando su endeble situación financiera, como consecuencia de una creciente delegación de funciones a su cargo sin la transferencia de recursos tributarios (Fernández, 1999; Porto y Sanguinetti, 2003), otorgó «salvatajes» financieros selectivos de acuerdo con el grado de conformidad prestado por éstas (Cao y Rubins, 1996). Estos salvatajes, canalizados a través de transferencias fiscales nacionales, a la vez exigían «disciplina y responsabilidad fiscal» a los niveles subnacionales.

Este conjunto de reformas marcó un notable retroceso respecto de los avances en el fortalecimiento productivo-industrial obtenido en las décadas ante-

3. El desgravamiento impositivo fue acompañado por un conjunto de medidas regresivas del sistema tributario. Para un mejor abordaje sobre la regresividad del sistema tributario argentino ver Gaggero (2008), Nun (2011a y 2011b).

rios. Por un lado, la falta de estímulo a la demanda efectiva y a la expansión del mercado interno provocaron una fuerte contracción del nivel de actividad económica y, en consecuencia, la desaparición de buena parte de la industria manufacturera nacional (Schvarzer, 2000; Azpiazu y Schorr, 2010). Por otro lado, la apuesta por una inserción al mercado global bajo la tradicional división internacional del trabajo provocó una reprimarización de la estructura productiva, apoyada sobre los recursos naturales exportables (Manzanal, 1995 y 1999).

A estos dos aspectos, se sumó la creciente apertura de importaciones que reforzó la desindustrialización al desplazar del mercado a los productos nacionales, y agravó los desequilibrios en la balanza comercial hacia finales del año 1998, provocando severos problemas de restricción externa (Fiorito, 2015). Las consecuencias de esta restricción conllevaron a un exponencial aumento de la deuda externa, y a continuos reajustes fiscales por parte del Estado nacional.

En el plano regional, la falta de estímulo al mercado interno —producto de las políticas de ajuste— conllevó a una reducción de la demanda interna de los productos regionales debido al desempleo y la baja del salario real. Al mismo tiempo, frente al deterioro visible de los tejidos sociales vinculados estrechamente a la producción de corte tradicional y a los mayoritarios agentes económicos relacionados, emergió un proceso de captación de riquezas e ingresos por grupos cada vez más pequeños (Rofman, 1997). Por su parte, la extranjerización y apertura de la economía nacional dio ingreso a grandes actores transnacionales que por su tamaño, capacidad de negociación y escala productiva desplazaron a los pequeños actores manufactureros regionales (Rofman, 1997).

Estos aspectos reprimarizaron la estructura productiva de las regiones periféricas y despobladas —al profundizar su carácter esencialmente monoprodutivo y agroindustrial (Cao y Rubins, 1999; Rofman, 1997; Gaggo, 1995)—, y agravaron la concentración espacial del capital en favor de aquellos enclaves regionales más ricos (Rofman, 1997; Manzanal, 1999). Un alto porcentaje de las unidades productivas regionales, casi todas ellas de matriz familiar, quedaban fuera del mercado por problemas de escala y productividad (Cao y Rubins, 1999). Así se fue reproduciendo el desempleo en esos lugares, aparejando una importante migración de la población a capitales de provincia, o bien, a la región central.

A su vez, el debilitamiento y/o exclusión de los actores manufactureros regionales, el incremento del desempleo y el deterioro de las condiciones sociales impactaron negativamente en la recaudación fiscal provincial, y se tradujeron en un mayor gasto social, agravando su endeudamiento. Mientras el Estado nacional aseveró sus políticas de ajuste desde mediados de los años noventa hacia fines de esa década, paralelamente, las provincias incrementaron su gasto para paliar el desempleo creciente, frente al mencionado dete-

rioro de la estructura productiva (Oszlak, 1989 y 2007). Ello contribuyó a las prácticas político-clientelares en las relaciones de gobernadores provinciales con el Estado nacional para financiar el constante aumento del gasto público en estos niveles subnacionales (Cao y Rubins, 1996).

Estas prácticas tuvieron lugar en razón de que las provincias debían acudir constantemente a los salvatajes financieros nacionales, vía transferencias no automáticas. Las transferencias, que implicaban sumas presupuestarias menores para el Estado nacional, representaban una significativa ayuda económica para las provincias, en particular para aquellas con menores niveles de recaudación (Rofman, 1997; Cao y Rubins, 1996). Por su parte, estas prácticas eran funcionales a los gobernadores provinciales en sus intereses electorales cortoplacistas, debido a que con esos fondos financiaban las demandas urgentes de la coyuntura (Gervasoni, 2011).

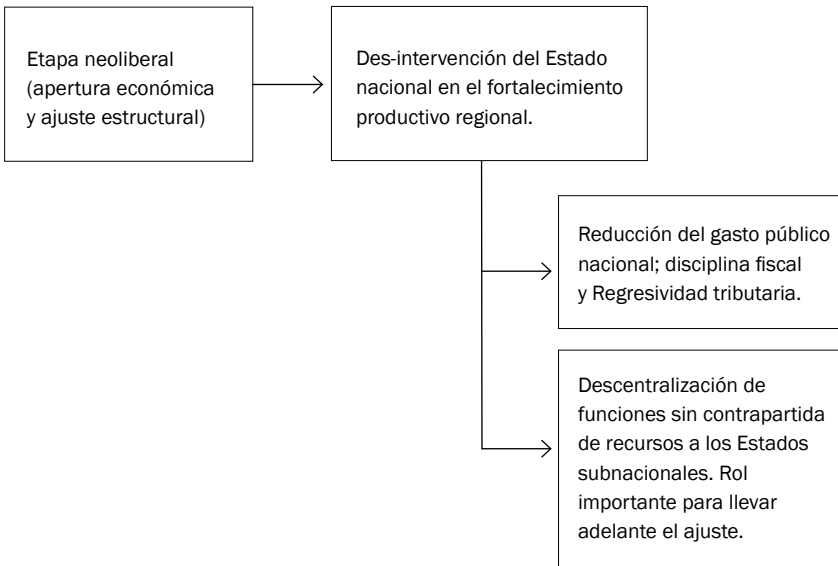


Figura 9. Intervención del Estado durante la etapa neoliberal.

Fuente: Elaboración propia.

Hacia finales de la década de los noventa las problemáticas macroeconómicas detonaron el colapso político-económico del año 2001. Luego de la crisis, y en razón de sus devastadoras consecuencias, emergió una reacción a este modelo neoliberal que, con un perfil neodesarrollista, comenzó a proclamar desde el año 2003 una fuerte presencia del Estado con un rol diferencial y más activo en la promoción del desarrollo.

Esta reacción, expresada académicamente en diversos autores como Sader (2008 y 2009), Grugel y Riggiozzi (2012), Ferrer (2007), entre otros, y manifestada políticamente en el caso argentino, por el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, marcó un nuevo giro político. Estas diferencias se manifestaron en un retorno a las políticas de estímulo del mercado interno, y al impulso de un proceso de reindustrialización nacional con inclusión de las economías regionales.⁴

Sin embargo, y luego de haber transcurrido dos décadas del arribo de esta reacción al poder estatal ¿en qué medida la intervención del Estado fortaleció las capacidades productivas regionales? ¿Cuál fue la participación de los Estados provinciales en esa intervención? Y ¿cuáles fueron los alcances de esta intervención para reducir/alterar las desigualdades productivas regionales? Los mencionados interrogantes cobran mayor relevancia aún en el actual contexto argentino, donde se vislumbran vertiginosos cambios políticos luego del año 2015.

La intervención fiscal desde el plano macroeconómico

Tras la etapa final de la convertibilidad, con el gobierno intentando alcanzar el «déficit cero» a fuerza de ajustar el gasto sin conseguirlo, la recuperación económica de 2003 por los «vientos de cola» internacionales permitió recomodar las cuentas fiscales que alcanzaron un elevado superávit fiscal primario (Amico, 2013a). No obstante, la política fiscal se tornó crecientemente expansiva.

En primer lugar, hubo un crecimiento significativo en los principales componentes del gasto público desde 2003, como prestaciones a la seguridad social, remuneraciones, bienes y servicios de consumo, y gasto en bienes de capital. Como puede observarse en el gráfico 1, es notable la variación anual de los porcentajes de gastos en bienes y servicios, y de las remuneraciones desde el año 2003. Si bien esta variación se considera en términos nominales, no deja de ser significativa.

4. La apuesta al desenvolvimiento industrial para impulsar el desarrollo puede verse expresada de manera muy clara en el Plan Estratégico Industrial 2020, así como en las diferentes versiones, avances y presentaciones del Plan Estratégico Territorial (PET), implementado dentro de la órbita de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Mientras que durante los últimos años de la década de los noventa la variación porcentual del gasto en compra de bienes y servicios osciló en menos del 13 % —13 % en 1997, 1 % en 1998, con un descenso a -1 % en 1999 y -11 % en el 2000—, su recuperación será notable desde 2003 en adelante. Arrancó en el 24 % para ese año y se incrementó en los años siguientes.

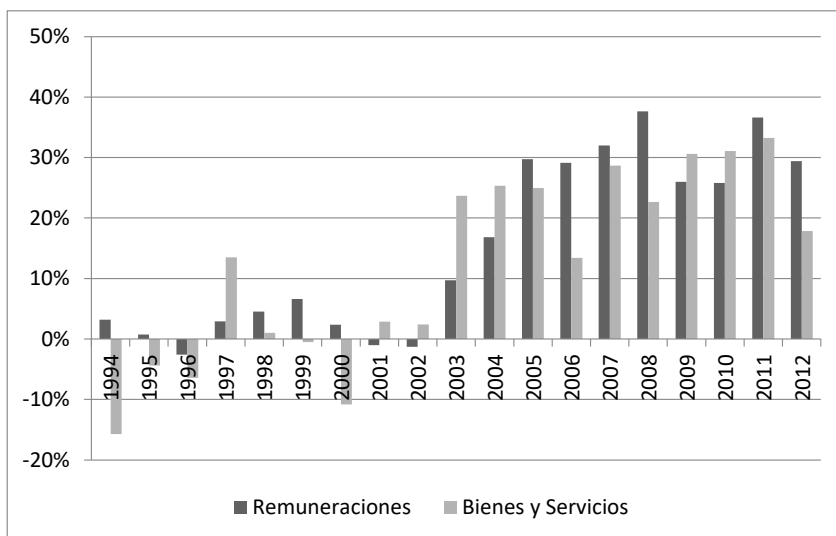


Gráfico 1. Gasto del SPANF en remuneraciones y bienes (variación % nominal anual).

Elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Por su parte, luego de la reducción de las remuneraciones en 2001 y 2002 —a 1 %, y sus leves variaciones en los años previos (apenas 7 % para el año 1999 y 2 % para los 2000)—, las mismas contaron con un significativo crecimiento desde 2003 en adelante. Este aumento en las remuneraciones se debió al fuerte incremento del empleo público nacional y provincial (ver gráfico 2), en aproximadamente un 62 % entre los años 1992 y 2013 —pasando de 1 729 939 empleados a 2 797 831, respectivamente.

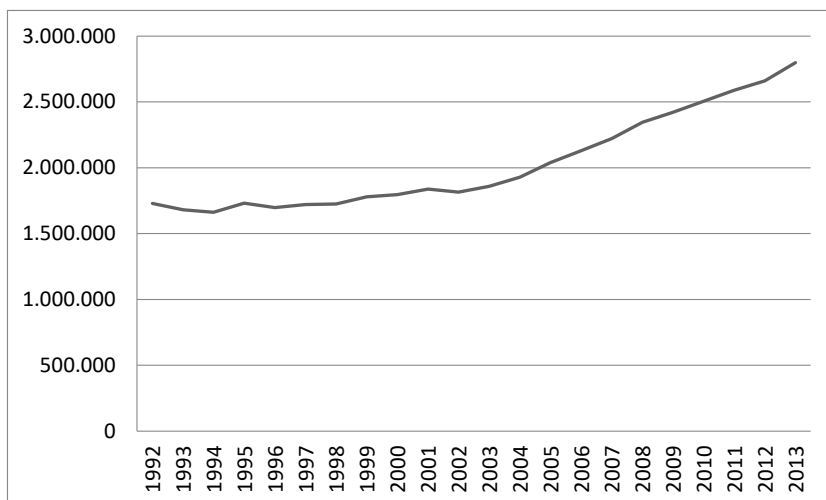


Gráfico 2. Empleo del sector público nacional y provincial.

Elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Lo cierto es que, en ambos tipos de gasto —remuneraciones; y bienes y servicios—, las variaciones anuales son sustanciales desde el cambio político del año 2003, a través de la llegada al poder del Estado de la reacción neodesarrollista representada por el gobierno de Néstor Kirchner, respecto de la década anterior y, fundamentalmente, en relación con el período de fuerte crisis político-económica e institucional de los años 2001 y 2002.

Este claro contraste entre ambos períodos se ratifica con más fuerza cuando se observan las prestaciones a la seguridad social. Estas prestaciones se incrementaron notoriamente cuando se puso en práctica el llamado Plan de Inclusión Previsional durante el primer semestre de 2007 (ver gráfico 3), que otorgó una prestación anticipada y permitió el acceso a cobertura de 1,4 millones de personas que no cumplían los requisitos para percibir una prestación (Damill y Frenkel, 2009). Luego, hacia fines de 2009, el gobierno instrumentó la denominada Asignación Universal por Hijo que alcanzó en su inicio a 1 650 000 hogares beneficiarios (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Asimismo, entre 2002 y 2011 el haber mínimo jubilatorio prácticamente se duplicó en términos reales, y en marzo de 2011 la jubilación mínima era 88,5 % más elevada que la registrada a mediados de la década del noventa (Mendizábal, 2011).

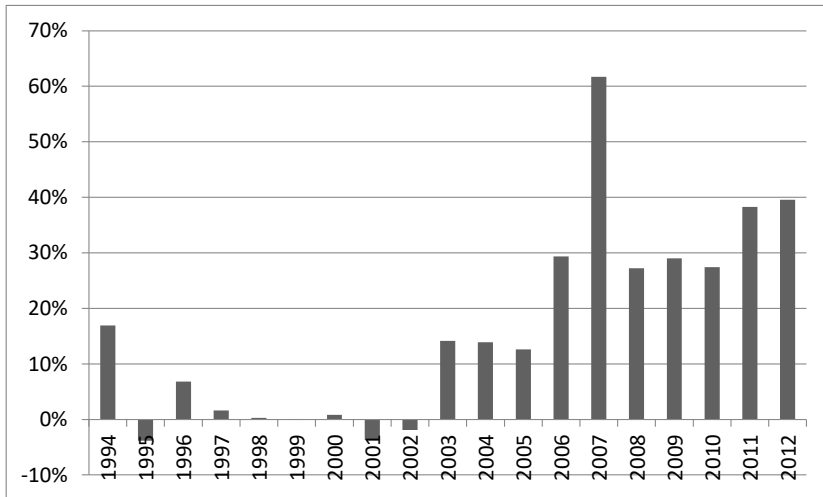


Gráfico 3. Prestaciones a la seguridad social del SPANF (variación % nominal anual).
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Sin dudas, estos tres componentes básicos del gasto público —remuneraciones; bienes y servicios; y prestaciones de la seguridad social— fueron factores centrales para estimular la demanda efectiva e inducir el crecimiento económico. Ello es así dado la incidencia de estos gastos en el aumento de la masa salarial y el nivel de ingresos, que aumentaron el consumo público y privado (Amico, 2013a).

Otros dos componentes centrales del gasto público son de suma relevancia en este análisis, y se relacionan con las transferencias corrientes (al sector público, privado y externo) y el gasto en bienes de capital. Sobre ambos se volverá en la tercera sección de este capítulo, por su incidencia directa en el plano de la estructura productiva. No obstante, es pertinente su referencia en esta sección. La pertinencia se da en razón de que la relevancia que han tenido ambos tipos de gasto a inicios de 2003 —marcando un claro contraste con la década de los noventa—, mostraron una dinámica diferente.

Respecto a las variaciones en cada componente, el gasto en capital tuvo una reversión impactante ya que, como se observa en el gráfico 4, presentaba reducciones nominales a finales de los noventa (-6 % en 1999, -32 % en el 2000, -13 % en el 2001, -22 % en 2002) para crecer a tasas deslumbrantes (89 % en 2003, 116 % en 2004 y 50 % en 2005 y 2006). Sin embargo, con posterioridad a esos años, tendrá una importante estabilización en torno al 25 %, con decrecimiento hasta el año 2012 —donde se observa una variación negativa (-4 %)—. Veremos esto con más detenimiento en la tercera sección de este capítulo.

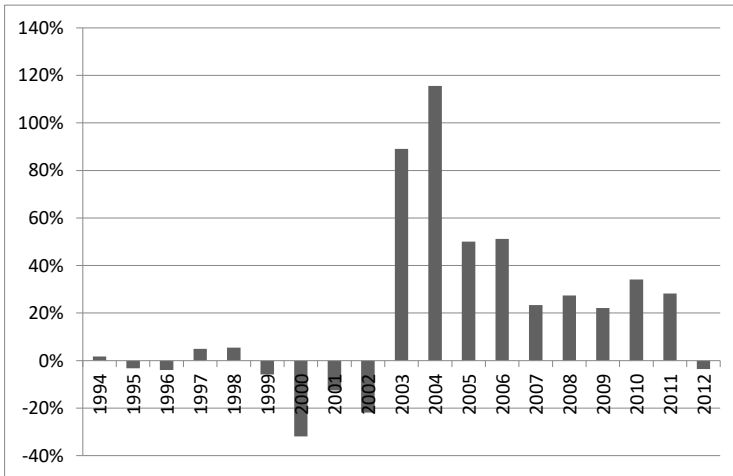


Gráfico 4. Gasto en capital del SPANF (variación % nominal anual).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

En contraste con las variaciones del gasto en capital, se observaron los gastos en transferencias corrientes (al sector público, privado y externo). Estas transferencias también contaron con una variación significativa desde 2003, aunque menor a la visualizada en los gastos de capital. Sin embargo, y a diferencia de este, se estabilizaron en los años sucesivos, decayendo solo en el período poscrisis del año 2008, y en el 2012 (ver gráfico 5). No obstante estas caídas, mantuvieron una significativa importancia en todo el período.

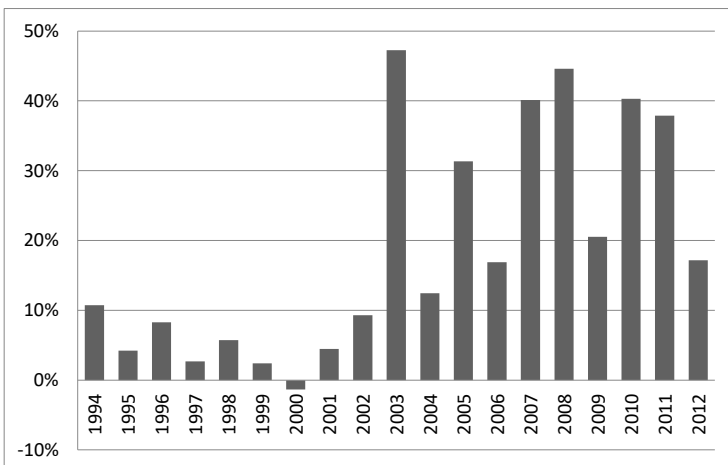


Gráfico 5. Transferencias corrientes del SPANF (variación % nominal anual).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Lo cierto es que, al igual que los demás componentes básicos del gasto público, las transferencias corrientes ocuparon un lugar central en estos años, con marcadas diferencias respecto a la década de los noventa.

Ahora bien, lo paradójico de estas grandes variaciones en el gasto público, es que convivieron con un incremental aumento de la recaudación de los recursos tributarios nacionales —que pasaron desde el 17 % del PBI en 1997 al 27 % en 2010 (ver gráfico 6).

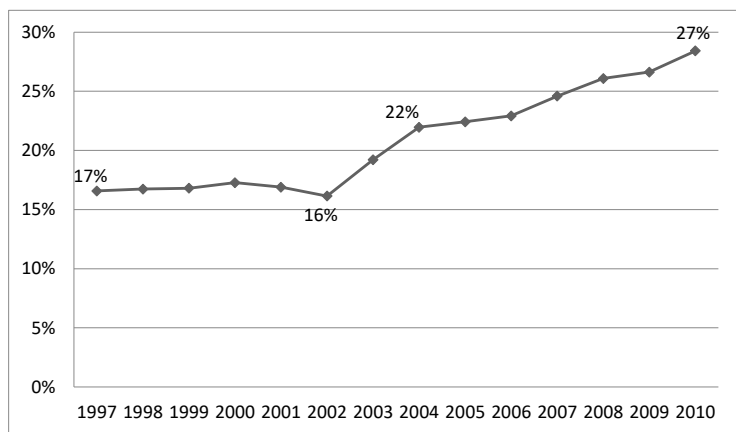


Gráfico 6. Total de recursos tributarios nacionales (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia en base a datos del MHFP.

Ello se reflejó —particularmente— hasta el año 2010 donde el presupuesto se mantuvo con superávit fiscal primario, dado que el nivel de ingresos fiscales totales (corrientes y de capital) fue mayor al gasto primario total (gráfico 7).

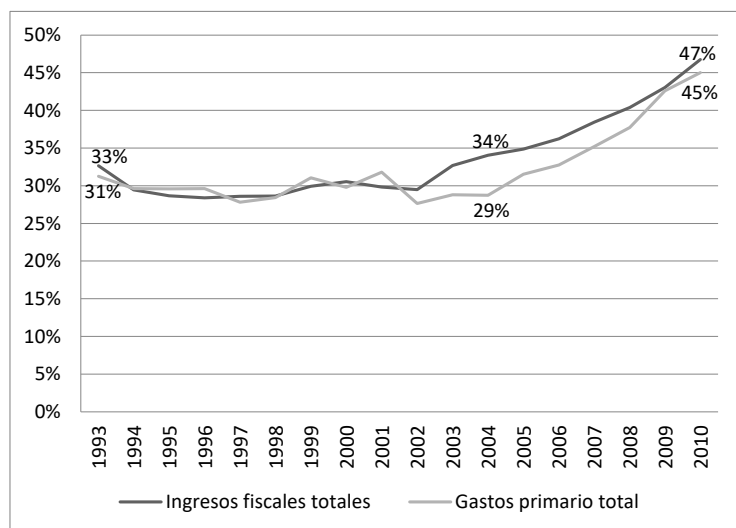


Gráfico 7. Ingresos y gastos públicos del SPANF (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Ello fue así, en primer lugar y siguiendo a Fabián Amico (2013a), debido a la instauración de los derechos de exportación (retenciones), como el factor principal que explica el resultado fiscal —de un déficit primario en 2001 a un fuerte superávit en 2002–2004—. ⁵ Así puede verse su importante aumento en esos años en términos del producto —donde pasó a representar el 0,02 % del PBI en 2001 al 2,45 % en 2003, y ascendió al 3,49 % en 2008 (ver gráfico 8).

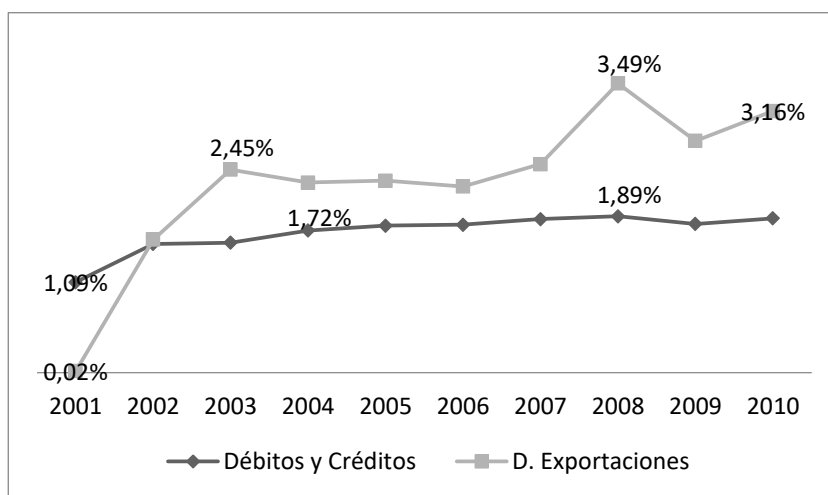


Gráfico 8. Derechos a las exportaciones y débitos y créditos (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia en base a datos del MHFP.

También, su participación fue mayor respecto a la recaudación total, ubicándose como el cuarto impuesto de mayor relevancia (gráfico 9).

5. «En marzo de 2002, se aplicó un impuesto del 13,5 % a las exportaciones de soja y girasol, que al mes se elevó al 23,5 %. También se fijó en 20 % para las exportaciones de aceites y en el mismo monto para las ventas externas de maíz y trigo. También se aplicaron al petróleo y otros productos, y fueron modificándose sucesivamente en los años siguientes. En el lapso 2002–2009, la recaudación de este impuesto equivale, en promedio anual, al 2,5 % del PIB, mientras el superávit fiscal primario es en el mismo lapso un 3 % del PIB en promedio. Esto supone que más del 80 % del excedente fiscal primario de esa etapa, en promedio, está explicado por la introducción de impuestos a las exportaciones» (Amico, 2013a:34).

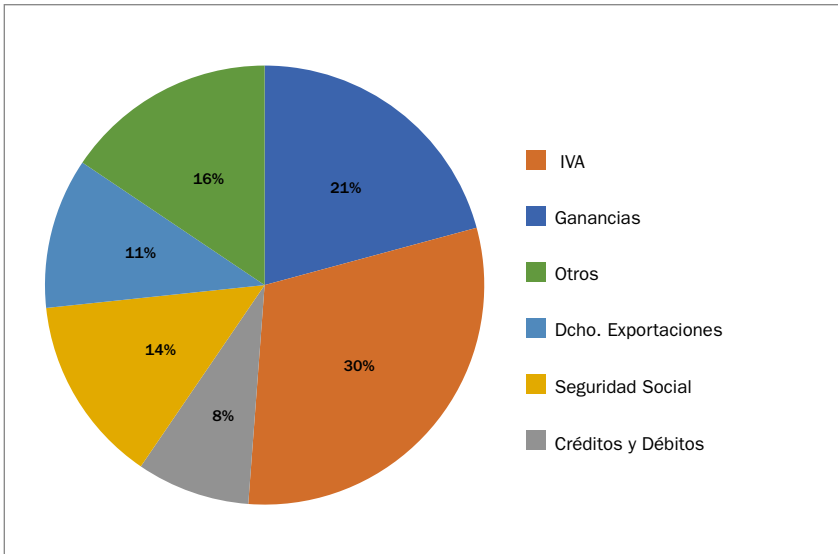


Gráfico 9. Participación de impuestos (en promedios de la recaudación tributaria total, 2002–2004).

La relevancia de este tributo hay que entenderla en el marco de la coyuntura internacional favorable que se presentó para la mayoría de los países latinoamericanos, como consecuencia de la suba del precio de los commodities a nivel internacional. Además, este factor fue central para aliviar la restricción externa, debido al incremento de las divisas extranjeras como consecuencia del mayor intercambio comercial internacional. En función de ello, el gobierno utilizó esos ingresos para pagar las obligaciones de la deuda externa reestructurada en 2005, aumentando significativamente su espacio fiscal (Amico, 2013b).

Otro de los factores influyentes, introducido desde el final de la convertibilidad, fue el impuesto a los débitos y créditos bancarios que empezó a regir desde marzo de 2001. Como se observó en el gráfico 8, desde su inicio representaron el 1 % del producto, estabilizándose en niveles cercanos al 2 % en los años siguientes. Estos impuestos —débitos y créditos bancarios y retenciones— aportaron el 8 % y el 11 % de la recaudación nacional entre los años 2002 y 2004, respectivamente (ver gráfico 9).

Por último, como consecuencia del mejor nivel de actividad económica y la modificación de los ingresos de la población, hubo un aumento en la recaudación de los impuestos internos tradicionales, encabezados fundamentalmente por el impuesto al valor agregado, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto a las ganancias (gráfico 10). Respecto a estos últimos dos impuestos, las contribuciones a la seguridad social superaron a ganancias en su aporte a la recaudación total desde 2008, al igual que ocurría con anterioridad al año 1998.

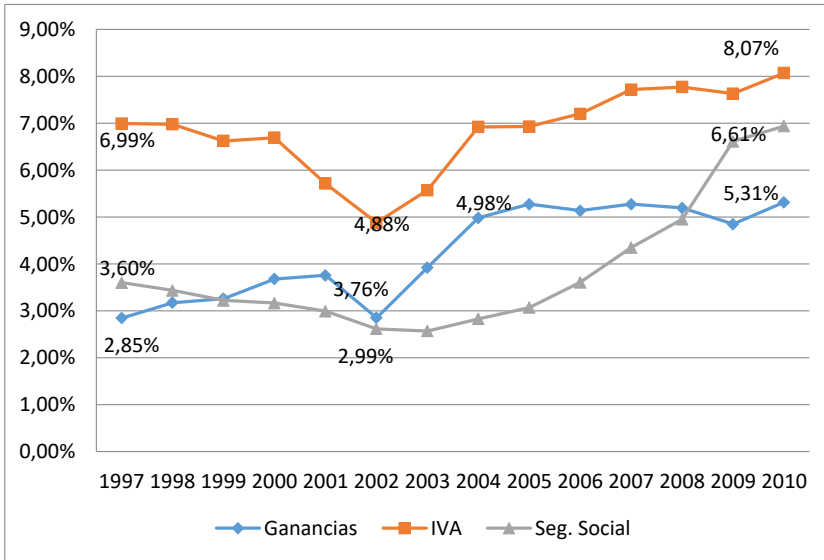


Gráfico 10. Impuesto a las ganancias, IVA y seguridad social (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia en base a datos del MHFP.

En este contexto, y como se observó en el gráfico 7, mientras los ingresos fiscales totales representaban el 33 % del PBI para el año 1993, alcanzaron el 47 % del mismo en el año 2010. Por su parte, el gasto público primario total del sector público argentino no financiero también se incrementó, pasando del 31 % del PBI para el año 1993 al 45 % para el año 2010. Con posterioridad a este año, comenzará un período de creciente déficit fiscal debido a un cúmulo de factores que analizaremos en la tercera sección de este capítulo.

Lo cierto es que esta expansión del gasto público, entre otras cuestiones, fue un elemento central para el estímulo de los demás componentes de la demanda agregada, como el consumo y la inversión. En este sentido, durante la primera etapa de la reacción neodesarrollista (2003–2008), la inversión en capacidad productiva creció a tasas elevadas, como puede verse en el gráfico 11.

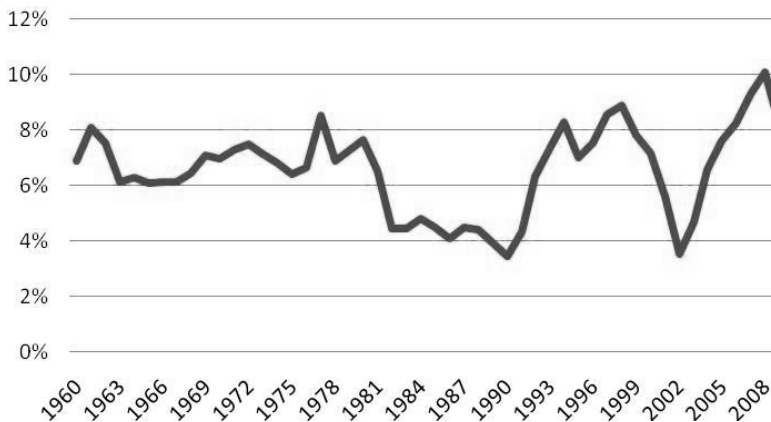


Gráfico 11. Inversión en equipo durable de producción (en % del PBI).

Fuente: Amico (2013) sobre la base de Cepal-Indec.

Este aumento de la inversión, se condijo con el creciente aumento del consumo privado (ver gráfico 12), como aspecto que se relaciona directamente con las mejoras en la masa salarial, como también, con el incremento de los haberes jubilatorios. Estos últimos son un factor adicional que contribuye a explicar la brecha entre el consumo privado total y la masa salarial desde 2010. Estos factores (la masa salarial y el consumo privado autónomo) serán los estímulos de demanda que más resistirán a la desaceleración del PIB que comienza hacia fines de 2011.

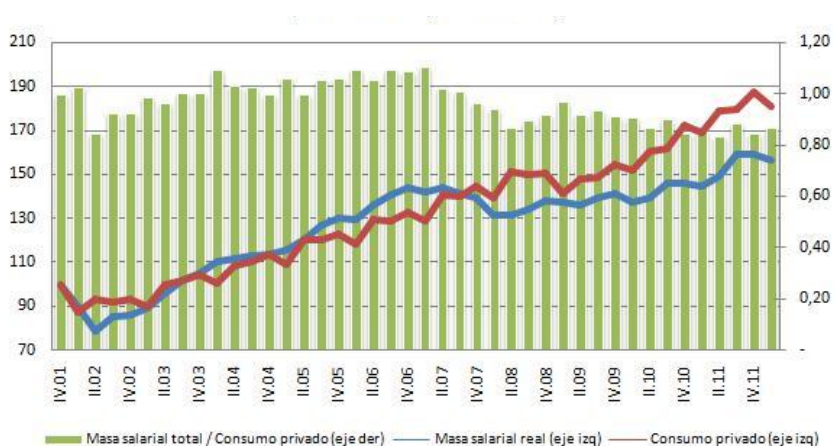


Gráfico 12. Masa salarial y consumo privado, 2001-2012 (en términos reales, IV trimestre 2001=100).

Fuente: Amico (2013) sobre la base de datos de Indec-Cenda.

El giro en la política macroeconómica marcada por la intervención fiscal del Estado, evidenció un marcado contraste con las políticas impulsadas en la década anterior de reformas neoliberales, y ello se tradujo en el estímulo de todos los componentes de la demanda agregada nacional. Así, por ejemplo, los niveles promedios de crecimiento han superado en el período 2003–2008 los máximos alcanzados en la etapa de pleno auge del período sustitutivo de importaciones, y al mismo tiempo, contrastaron con la fuerte caída que tuvo lugar desde la década de los noventa hasta la crisis de 2001.

La economía argentina experimentó una fase de crecimiento acelerado sin precedentes en su historia. El crecimiento argentino fue uno de los más importantes en Latinoamérica durante el período, y exhibió una de las tasas más altas en el mundo (gráfico 13).

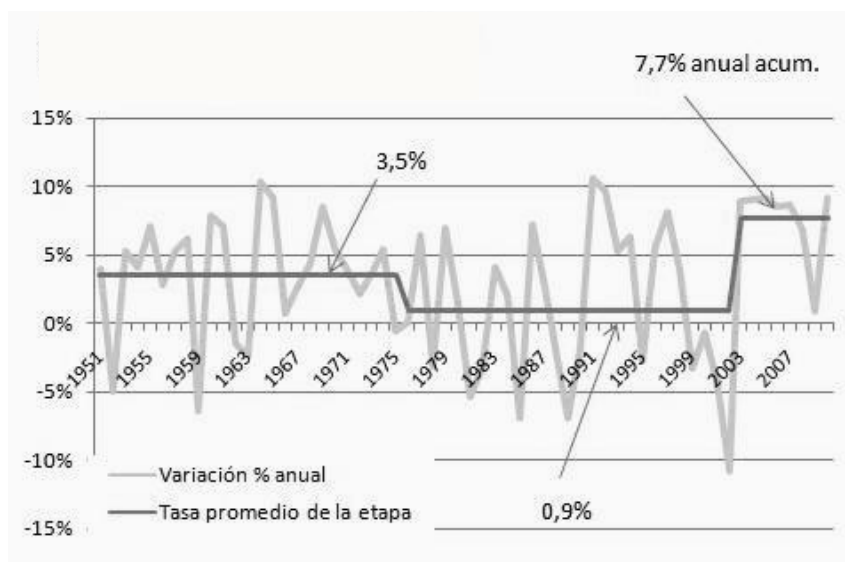


Gráfico 13. Argentina: crecimiento del PIB (variación % anual y promedio).

Fuente: Ferreres(2005), Cepal e Indec.

Esta interesante performance obtenida desde el plano macroeconómico abría un interesante campo de maniobra para comenzar a desplegar políticas de tipo estructural, que se orienten a un mayor desarrollo nacional sobre una base productivo-industrial, enfrentando de esta manera históricas problemáticas. Estas problemáticas, como se ha visto, asociadas a una estructura productiva primarizada —con fuerte dependencia a las importaciones— y con significativas desigualdades productivas regionales, exigían repensar una estrategia en la intervención estatal que se oriente a resolverlas.

Como se hizo referencia en los aspectos teórico-conceptuales del primer capítulo, el estímulo de la demanda efectiva constituye el punto de partida para desplegar una transformación cualitativa del entramado productivo. Se vio en esta última parte, que la fiscalidad ocupó un lugar central en ese estímulo, que se diferenció claramente respecto a la década de los noventa. Sin embargo, para dar sostenibilidad a ese crecimiento y avanzar en una industrialización con una progresiva alteración o reversión de las desigualdades productivas regionales se requería que esta intervención del Estado, desde su política fiscal, se oriente a ese objetivo.

Por lo tanto, en las secciones siguientes se intenta dar respuesta a uno de los interrogantes centrales que guía este trabajo, con relación a ¿cuáles fueron los alcances de esta intervención fiscal a nivel intergubernamental para fortalecer las capacidades productivo-industriales?

Es decir, en qué medida el estímulo de la demanda efectiva direccionada fiscalmente por el Estado nacional y acompañada por las provincias, se complementó con un tipo de intervención fiscal que, desde el plano de la estructura productiva, tenga una particular orientación al fortalecimiento productivo. Este aspecto es de suma relevancia para superar los históricos problemas de restricción externa, como la gran limitación para sostener elevados ritmos de crecimiento económico, y poder así, avanzar en la alteración de las desigualdades productivas regionales.

La intervención fiscal desde el plano de la estructura productiva

Un primer aspecto que se considera para analizar este segundo tipo de intervención fiscal, es la participación del gasto en inversión real directa. Es decir, el gasto que se destinó a las construcciones, compra de maquinarias y equipos, como aspecto que incide directamente en la ampliación de la capacidad productiva industrial.

En este sentido, si bien fue notoria la diferencia respecto a los bajísimos niveles de inversión durante la etapa neoliberal de los noventa —1,5 % del PBI—, en promedio, la inversión real directa durante el período neodesarrollista (2003-2012)⁶ —2,58 % del PBI— distó demasiado de los promedios existentes en las décadas donde tuvo vigencia el modelo sustitutivo de importaciones —siendo de 6,70 % del PBI en la década del sesenta, alcanzando 8,30 % del PBI en los setenta y 5,50 % del PBI en los ochenta (gráfico 14).

6. Se consideró este período hasta el año 2012 porque se tomó el PBI a precios corrientes de 1993, que es el seguido por la cuenta de AIF desde los años 1961 al 2004.

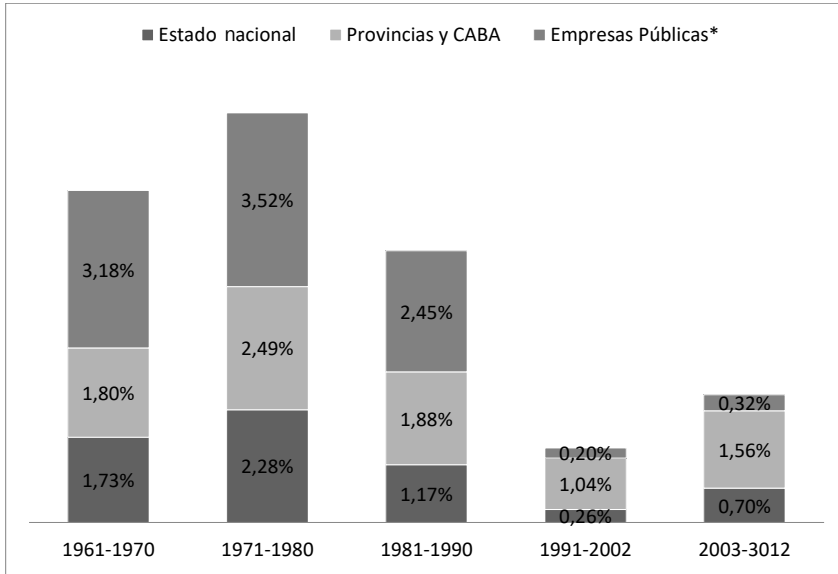


Gráfico 14. Inversión real directa del SPANF, 1961-2012 (en % promedio del PBI).

* En la consideración de la IRD de las empresas públicas solo se tuvieron en cuenta a las empresas nacionales. A su vez, se incluye en la misma a la inversión realizada por parte de los Fondos Fiduciarios y Otros Entes públicos, los que comienzan a discriminarse en la cuenta AIF desde 2001 en adelante.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ONP.

Este punto de partida general fue demostrativo, en gran parte, de las limitaciones en los alcances de la intervención fiscal desde el plano de la estructura productiva, en el período bajo estudio. Sobre ese marco general, un primer aspecto a destacar es la inversión real directa del Estado nacional. Durante el período 2003-2012, se duplicó respecto a la década anterior, al pasar del 0,26 % del PBI en 1991-2002, al 0,70 %. Mientras que en los noventa la inversión pública provincial fue la más representativa en términos comparados, hacia comienzos de 2003 y, fundamentalmente, a partir del año 2009, la inversión pública nacional incrementó mayormente su participación, reduciendo diferencias. No obstante, y al igual que la dinámica general, representó la mitad de los promedios obtenidos con anterioridad a los noventa.

En segundo lugar, durante el último decenio analizado la inversión real directa provincial mantuvo e incrementó su preponderancia —al pasar del 1,04 % (en 1991-2002) al 1,56 % del producto (en 2003-2012)—, aunque, como se verá en la cuarta sección de este capítulo, fue procíclica a las transferencias de capital del Estado nacional. Este carácter procíclico de la inver-

sión se reforzó, particularmente, en aquellas provincias con menor recaudación de recursos propios.

En tercer lugar, un aspecto característico —de central relevancia— fue el terreno perdido y no recuperado de la empresa pública, luego de las reformas neoliberales. Así se pudo observar que mientras en la década de los setenta la inversión real directa de las empresas públicas alcanzaba el 3,52 % del PBI —superando a las realizadas por el Estado nacional y provincial—, esta inversión no fue preponderante durante la etapa neodesarrollista —0,32 % del PBI—. El escaso financiamiento vía gasto público a la inversión a través de empresas estatales repercutió directamente en las deficiencias para ampliar la capacidad productiva en infraestructura económica.

Un aspecto de suma significación para visualizar esta deficiencia es constituido por los recursos energéticos, como electricidad y gas, sobre los que el Estado detenta un monopolio natural (Castro *et al.*, 2015). A pesar de la concreción de algunos proyectos específicos relevantes como el Plan Federal de Transporte Eléctrico, el reinicio de las obras en la central Atucha II, la finalización de la represa hidroeléctrica de Yacretá, y la reestatización de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la inversión pública fue insuficiente para reemplazar el deterioro de la infraestructura existente y ampliar el stock (Castro *et al.*, 2015).

Esta falta de inversión se acompañó con un sistema de subsidios económicos a través del cual se mantuvieron congelados los precios de los servicios públicos, para evitar la generación de pérdidas en las empresas proveedoras luego del gran incremento de costos a partir de la devaluación de 2002, y del sostenimiento de un tipo de cambio alto en los años siguientes⁷ (Lombardi *et al.*, 2014). En razón de que permitían mantener tarifas bajas con un tipo de cambio elevado, los subsidios —en particular, del Estado nacional— se fueron convirtiendo en una herramienta fundamental dentro de la política económica, alcanzando cerca del 5 % del PBI para el año 2014.

Esta cuestión explicó el preponderante aumento del gasto público —nacional y subnacional— en transferencias corrientes, como se hizo referencia en

7. «La Ley de Emergencia Económica N° 25.561, sancionada el 6 de enero de 2002 dispuso pesificar las tarifas de los servicios públicos de gas y electricidad de su valor original en pesos convertibles a dólares estadounidenses a pesos a un tipo de cambio de \$ 1 por cada dólar; se revocaron todas las disposiciones relativas a ajustes de precio y los mecanismos de indexación previstos en los contratos vigentes. Al mismo tiempo la norma facultó al Poder Ejecutivo a realizar, en un plazo razonable, una renegociación de los contratos de las empresas de servicios públicos y de las tarifas correspondientes a tales servicios» (Instituto Argentino de Energía (IAE) «General Mosconi» y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, 2015:6).

la primera sección de este capítulo.⁸ La mayor parte de estas erogaciones fueron representadas por las transferencias corrientes al sector privado —fundamentalmente, desde 2007 en adelante—, consideradas como subsidios por las normas internacionales vigentes provenientes de las Estadísticas Fiscales del FMI (FMI, 2012). Como se observó en el gráfico 15, estas transferencias corrientes al sector privado se incrementaron en un 4 % del PBI, durante los años 2003 y 2015.

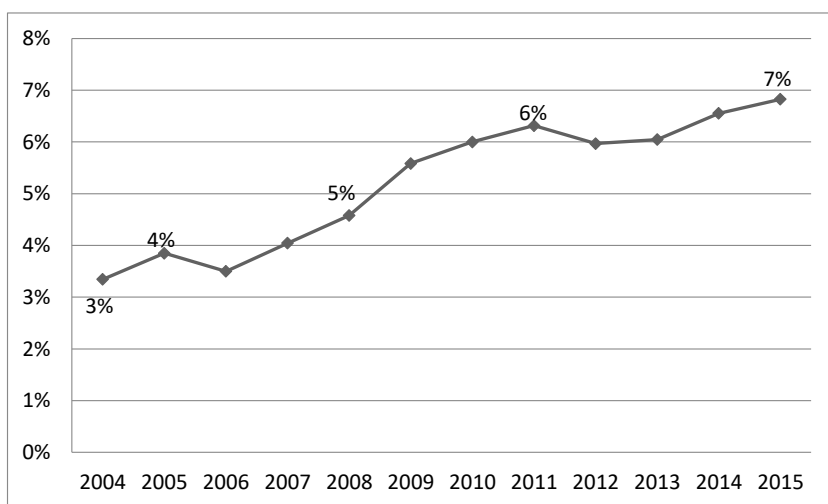


Gráfico 15. Transferencias corrientes del SPANF al sector privado (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de la ONP.

Ahora bien, respecto a la composición de estas transferencias corrientes al sector privado, la mayor cuantía fue realizada por el Estado nacional. Las transferencias del Estado nacional, como se mencionó, apuntaron a subsidios económicos.⁹ Entre ellos, contaron con una participación preponderante los subsidios destinados a los sectores energéticos y del transporte, como puede apreciarse en el gráfico 16. Allí pudo verse, no solo que los mencionados subsidios alcanzaron cerca del 5 % del producto para el año 2014, sino que el 3,5 % y el 1 % son representados por los mencionados sectores (energía y transporte). La significancia alcanzada por estos subsidios nacionales es notable, dado que solo el 2 % restante del producto es representado por las provincias para el año 2014 y, en general, para todo el período 2006–2015.

8. Ver gráfico 5. En el mismo, se consideran las transferencias corrientes totales (al sector privado, público y externo).

9. Para un tratamiento detenido sobre el tema, ver Castro et al. (2015); Lombardi et al. (2014); IAE «General Mosconi» y ASAP (2015); IARAF (2015).

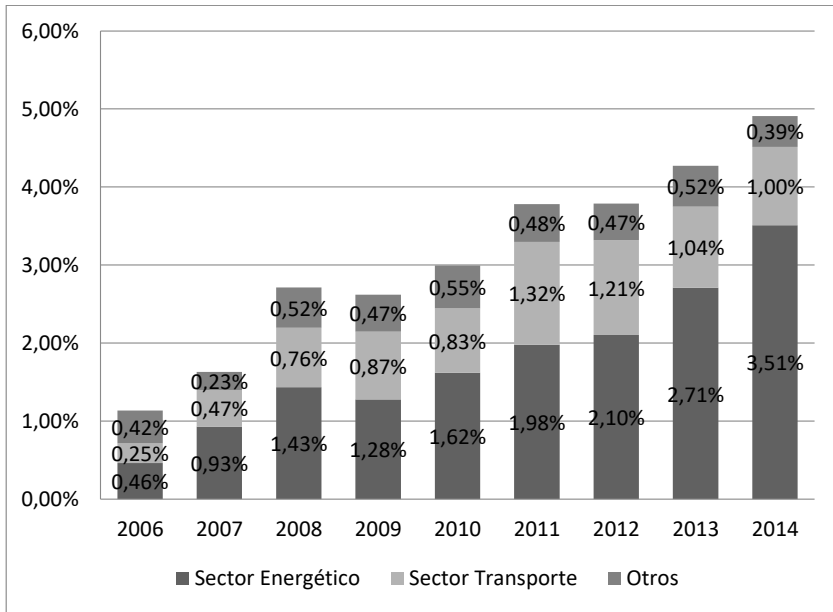


Gráfico 16. Evolución de los subsidios económicos nacionales (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de IARAF y ASAP.

Cuando estas cuestiones se analizan desde la clasificación del gasto público consolidado por finalidad y función, el creciente aumento de las transferencias corrientes —impulsadas fundamentalmente por los subsidios económicos nacionales—, se tradujeron en un aumento del gasto en la finalidad «servicios económicos», en detrimento de las demás finalidades. Esto es visible cuando se compara la distribución porcentual del gasto público entre los años 2004 y 2015 —donde la mencionada función servicios económicos pasa del 9 al 14 % del gasto total (ver gráfico 17).

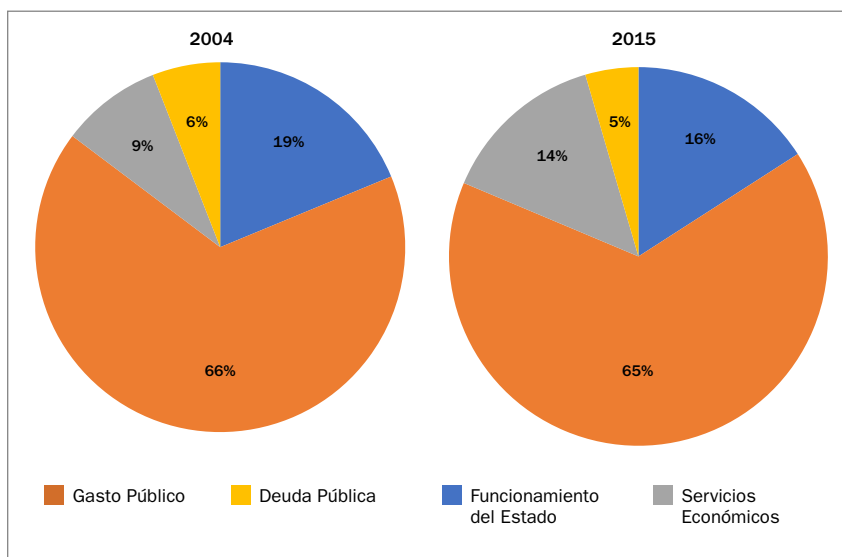


Gráfico 17. Distribución % del gasto público consolidado,* por finalidades (años 2004 y 2015).

* Se incluye el gasto público de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Este incremento porcentual, en detrimento de las demás finalidades de gasto —gasto social, funcionamiento del Estado y servicios de la deuda pública—, estuvo directamente vinculado al aumento en la participación del gasto a las funciones de «energía y combustible» y «transporte», dentro de la finalidad servicios económicos (gráfico 18).

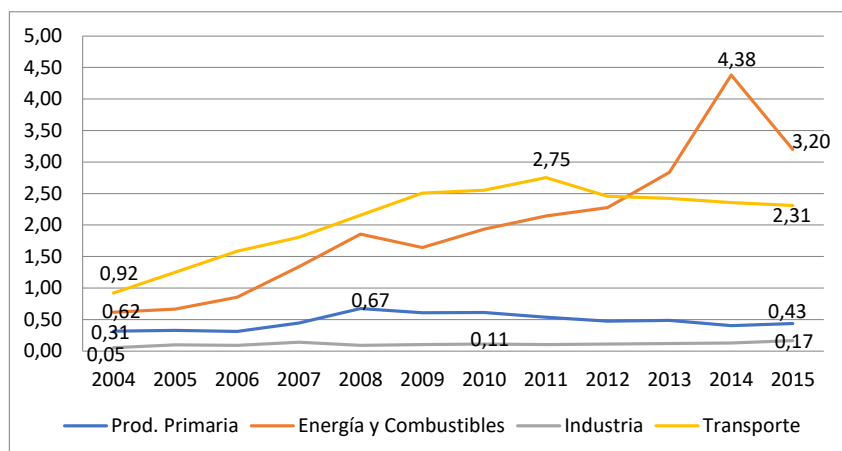


Gráfico 18. Gasto público consolidado por funciones, en la finalidad servicios económicos (en % del PBI).

* Se incluye el gasto público de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del MHFP.

Ahora bien, el aumento en estas funciones no significó una mejora en la oferta de los servicios —ya sea diversificando la producción energética, o bien, ampliando las redes de transporte—, sino que constituyó un paliativo para mantener el costo tarifario. Prueba de ello, fue el importante incremento de las importaciones energéticas en detrimento de las exportaciones, durante el período. Esto es particularmente visible en el balance energético nacional desde principios de 2011, donde las primeras superaron a las segundas e incrementaron su diferencia en los años siguientes (ver tabla 1).

Tabla 1. Balance energético nacional (en miles de TEP)*.

	Importaciones	Exportaciones
2003	4153	27 576
2004	7237	24 534
2005	6843	21 971
2006	7058	19 239
2007	8533	13 975
2008	8105	12 144
2009	8429	13 057
2010	10 930	12 515
2011	15 563	10 265
2012	15 619	9920
2013	18 920	8228
2014	18 739	8262
2015	18 355	6477

* Tonelada equivalente de petróleo (es una unidad de energía).

Fuente de elaboración propia sobre la base de la ONP.

Sin negar el impacto distributivo de estos subsidios, estos no apuntaron a una mayor ampliación de la capacidad productiva. Por su parte, la inversión pública estuvo dirigida a resolver cuellos de botella y problemáticas puntuales, en vez de estar guiada por una estrategia de largo plazo (Castro *et al.*, 2015).

A su vez, y como se desprende del gráfico 18, el gasto en general tuvo una escasa incidencia en la función industrial, donde se contemplan las cantidades de financiamiento destinadas a programas cuyos objetivos son la regulación, control y fomento de la actividad industrial realizada por el sector privado, como también, la realización de tareas industriales por el sector público, incluidas aquellas que gestionan y administran subsidios diversos a empresas del sector. Sin dejar de reconocer los leves aumentos de gasto hacia la función industria en porcentajes del PBI desde el año 2010, los mismos apenas alcanzaron el 0,17 % del producto para el año 2015 (ver gráfico 18).

Además, el gasto destinado a la producción primaria, luego de haber alcanzado el 0,67 % del producto para el año 2008, se desaceleró en los años siguientes. Estas últimas dos funciones —industria y producción primaria—, de central relevancia para fortalecer capacidades productivo-industriales, no fueron prioritarias de acuerdo con la distribución del gasto sobre las funciones comprendidas en la finalidad servicios económicos.

Por otra parte, en lo que refiere específicamente a infraestructura económica, la inversión argentina fue una de las más bajas entre los países de la región. Luego del exponencial auge del gasto en capital durante el período 2003–2007, esta performance se redujo notablemente durante el período 2008–2015 respecto de los países vecinos, como se observó en los casos de Bolivia y Paraguay (gráfico 19). A su vez, los países que tienen niveles similares de inversión pública a la Argentina —como Brasil y Chile—, contaron con el mayor promedio de inversión privada entre este grupo de países.

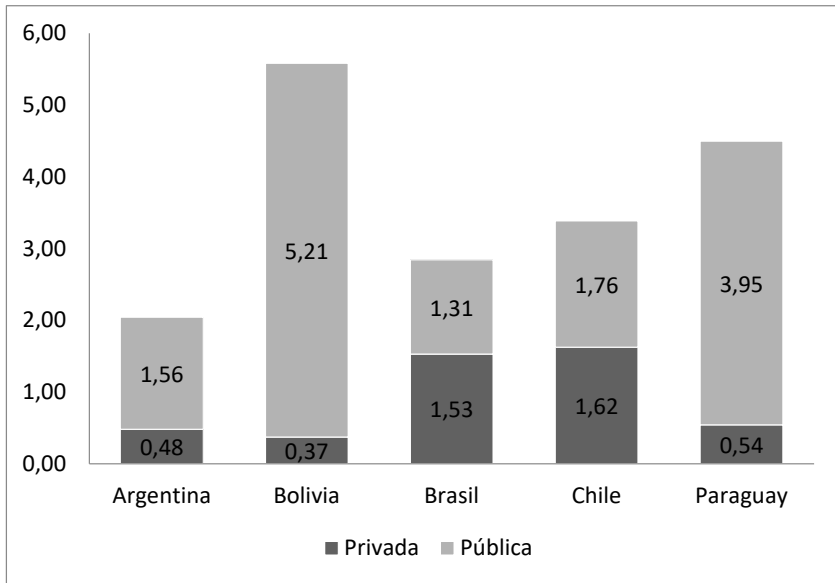


Gráfico 19. Inversión en infraestructura económica, promedio del período 2008–2015 (en % del PBI).

* Se toma la inversión realizada por el Estado nacional e incluye las transferencias nacionales realizadas para financiar la inversión subnacional. Se excluyen las inversiones realizadas por las provincias y municipios con recursos propios.

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de INFRALATAM – CEPAL.

Sin dudas, un replanteo crítico a esta cuestión debe ser atendido. La fuerte incidencia de los subsidios económicos por sobre la inversión real directa se trasladó a importantes problemas macroeconómicos que atender, no obstante, sus impactos redistributivos. La desproporción entre ambos fue muy marcada y es uno —entre otros— de los aspectos centrales que indican la limitación de los alcances en la reacción neodesarrollista para fortalecer capacidades productivo–industriales. En este sentido, mientras las transferencias corrientes al sector privado (subsidios económicos) crecieron desde inicios de 2004 en adelante, pasando del 3 % del producto al 7 % en 2015, la inversión real directa se estancó desde 2008 en adelante en niveles cercanos al 3 %, luego del incremento que había tenido durante el período 2003–2007 (gráfico 20).

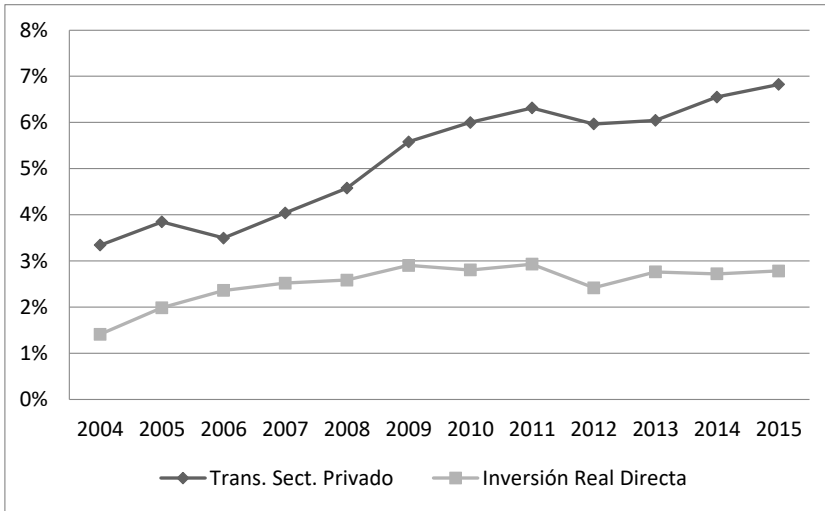


Gráfico 20. Transferencias corrientes al sector privado y la inversión real directa del SPANF (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de la ONP.

Con esta base de datos expuesta se cierra el abordaje pertinente a la intervención fiscal del Estado desde el plano de la estructura productiva. A los fines de complementar este análisis, el trabajo se adentra en el tercer tipo de intervención fiscal planteada, que se relacionó con la orientación del comportamiento de la inversión.

La intervención fiscal y su incidencia para orientar la inversión

Como se ha hecho referencia, frente a un exponencial crecimiento económico —como el observado durante el período 2003–2007—, es necesaria la transformación de la estructura productiva sobre una base industrial para dar sostenibilidad al mismo. Los límites a esta sostenibilidad en países periféricos como Argentina se plantean con la restricción externa, producto de un fuerte incremento de importaciones que no se acompaña con un nivel similar de exportaciones. Por lo tanto, una de las alternativas para evitar esa problemática consiste en sustituir de importaciones. La inversión pública es clave para cumplir ese objetivo, como se analizó en el apartado anterior. Claramente, sus niveles moderados marcaron limitaciones para la reacción *neodesarrollista*.

Ahora bien, otros aspectos de la intervención fiscal son centrales para atenuar problemas de restricción externa en un contexto internacional con gran movilidad de capitales a nivel global. Estos aspectos inciden tanto en la sustitución de importaciones como, específicamente, en la promoción de las exportaciones al orientar la inversión en determinados sectores estratégicos.

Esta orientación puede darse, por un lado, en la promoción económica de sectores exportadores estratégicos para su inserción internacional. Por otro lado, para promover esas inversiones en regiones particulares en donde se quiera promover su desarrollo relativo, ya sea por razones estratégicas de soberanía territorial, como también, para equiparar a estas con las más favorecidas, a través del fortalecimiento de sus capacidades productivo-industriales.

Ambos aspectos demandan una intervención estatal que fortalezca instituciones ministeriales claves en sus estructuras burocráticas. Como se destacó en alusión a los países del este de Asia en referencia a una abundante literatura (Kolhi, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade, 1999; Amsden, 1989; Chibber, 2003; Johnson, 1982; Fernández y García Puente, 2013—, la planificación impulsada por determinados ministerios nodales a nivel nacional fue condición necesaria para estimular la innovación de las empresas nacionales, y orientar la inversión de las mismas a través de distintos incentivos —fiscales, aduaneros, financieros, etc.—, para que se posicionen en mercados internacionales. Las instituciones ministeriales nodales se vincularon directamente a la promoción de políticas productivas e industriales.

En este sentido, se pretendió abordar determinados aspectos que, desde la política fiscal, brindaron respuestas parciales sobre esta cuestión. Estos aspectos se relacionan:

- por una parte, con la incidencia de los gastos tributarios (incentivos fiscales). En este caso, solo se tomaron las estimaciones realizadas al Estado nacional, y se prestó especial atención a los principales sectores y actividades beneficiadas.

- por otra parte, se consideró el nivel de financiamiento —a través de gasto público— destinado a ministerios claves del Estado nacional, directamente ligados a la producción agropecuaria, industrial, y de ciencia y tecnología. Esto se observó en comparación interministerial, como también, en proporción al total de gasto público ministerial.

Para comenzar con el análisis sobre los gastos tributarios, el trabajo tiene en cuenta la totalidad de estas subvenciones afectadas a diversas actividades y regímenes de promoción económica. La consideración se estableció en tres momentos de la última década y media (años 2004, 2010 y 2015), de gran significancia por las modificaciones que se fueron produciendo en los mismos. En función de estas modificaciones, se plantearon cuestiones críticas vinculadas a su incidencia para sustituir importaciones, o bien, para orientar una industrialización hacia las exportaciones; como también, para promover un fortalecimiento de capacidades productivas en las regiones más desfavorecidas.

Un primer aspecto que se desprendió del análisis fue la creciente participación que se ha destinado a la promoción económica de Tierra del Fuego. Los orígenes de esta promoción se encuentran en la ley 19640 del año 1972, la cual estableció un régimen fiscal y aduanero especial para lo que actualmente constituye la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta ley tenía como propósitos centrales el alcance de diversos objetivos económicos, relacionados con la promoción de la actividad productiva del territorio, reducir las desigualdades geográficas existentes, incrementar la población, entre otros; y también, objetivos de carácter geopolítico, que se vinculaban a eventuales conflictos limítrofes con Chile (Schorr y Procelli, 2014).

Este esquema promocional se ha ido alterando desde su implementación, sin embargo, la tendencia se mantiene. Estos incentivos giran en torno a la liberación de aranceles al comercio exterior y la eximición del pago de tributos nacionales (fundamentalmente, por su importancia, el impuesto al valor agregado —IVA— y el impuesto a las ganancias). Estas liberaciones arancelarias y eximiciones fiscales han tenido una relevancia histórica en términos presupuestarios —por los recursos tributarios que el Estado deja de percibir como consecuencia de ellas—, la que se incrementó notablemente desde el año 2004 en adelante.

Como puede observarse en el gráfico 21, el régimen de promoción económica destinado a la Provincia de Tierra del Fuego alcanzó más del 70 % del gasto tributario total para el año 2015. Su evolución ha sido notable, destacándose que para el año 2004 solo alcanzaba el 38 % del total. Esta evolución en relación con la proporción del gasto total, duplica —al menos— el porcentaje destinado a los demás sectores, los que tienen una participación marginal que va disminuyendo en el tiempo. En función de esta relevancia económica, y antes de pasar al análisis de las demás actividades beneficiadas por los gastos tributarios, es pertinente hacer algunas observaciones sobre el régimen fueguino.

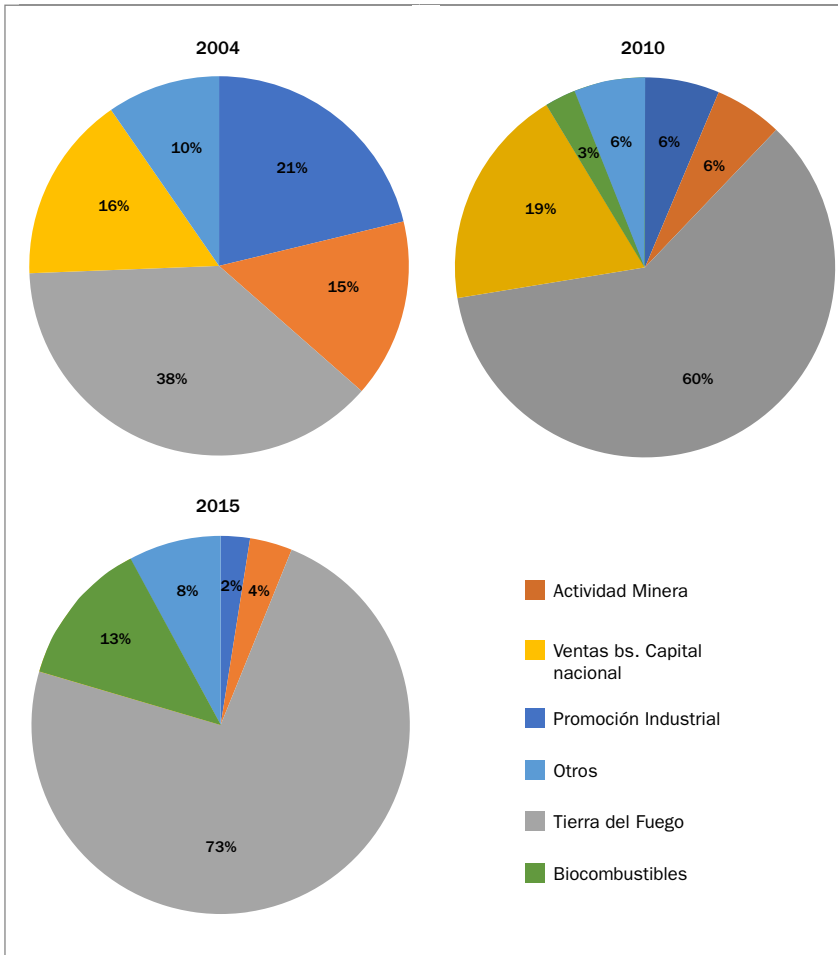


Gráfico 21. Gastos tributarios—años 2004, 2010 y 2015 (en % del gasto tributario total).

* Corresponde a los gastos tributarios totales originados en regímenes de promoción económica (además de la promoción económica en Tierra del Fuego por Ley N° 19640 y normas complementarias, incluye: promoción industrial y no industrial, promoción de la actividad minera, de las pequeñas y medianas empresas, del fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, de fomento de la educación técnica, de inversiones para bosques cultivados, de la industria del software, de apoyo al empresariado joven, de obras de infraestructura crítica y de la producción y el uso sustentable de biocombustibles).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Estas observaciones se relacionaron con el perfil productivo que se despliega en la provincia, como consecuencia de la mencionada promoción. En relación con este perfil, y de acuerdo con lo planteado por Schorr y Porcelli (2014), no obstante su impacto en la creación de puestos de trabajo y el despliegue de diversos efectos multiplicadores, que se asocian al desarrollo de nuevos rubros de actividad (comercial, logística, inmobiliaria, de reparación y mantenimiento, etc.), su preponderante vinculación al segmento de la electrónica del consumo¹⁰ conlleva serias consecuencias sobre tres aspectos claves:

i. El primero de ellos se asocia al elevado coeficiente de importaciones en las funciones de producción de las firmas, como resultado —principalmente— de un set de incentivos que eximen el pago de aranceles para la importación de materias primas y maquinarias. Es decir, a las firmas les conviene importar la mayor parte de los insumos y equipos que utilizan para la elaboración de sus productos debido al menor precio relativo de los mismos, que obtienen por el régimen promocional.

ii. En relación con el primer aspecto, la fuerte dependencia tecnológica asociada a la gran cantidad de importaciones, tiene su correlato en desarrollos tecnológicos locales escasos, los que se focalizan mayormente en el diagrama de los flujos de producción y los lay out de fábrica, antes que en el diseño de productos (Schorr y Porcelli, 2014). Esta cuestión caracteriza a la estructura productivo-industrial fueguina con perfil «ensamblador» de bienes que provienen del exterior, lo que genera como consecuencia lógica una escasa integración de los procesos industriales con el resto del espacio nacional (Castells *et al.*, 2014).

iii. A su vez, este perfil «ensamblador» de la estructura productivo-industrial orienta su fabricación preponderantemente al mercado interno, y no a las exportaciones. Ello se desprende, básicamente, por el efecto que el régimen promocional tiene sobre la liberación del pago del IVA, como un impuesto que solo grava las ventas realizadas a nivel doméstico (Schorr y Porcelli, 2014).

Por lo tanto, estos tres aspectos contribuyen no solo a un importante esfuerzo fiscal para el Estado —en función de los tributos que deja de percibir— sino también a uno de los problemas medulares que este trabajo consi-

10. Más precisamente, este segmento está integrado por: «las firmas del subrégimen industrial que fabrican o, más ajustadamente, que ensamblan bienes electrónicos de consumo y productos afines (teléfonos celulares, computadoras portátiles —notebooks, netbooks y tablets—, cámaras fotográficas digitales y de video, monitores, GPS, DVD, módems 4G, televisores, decodificadores, sintonizadores, equipos de aire acondicionado, diversos electrodomésticos, sistemas de climatización automotriz, cajas de dirección, etc.)» (Schorr y Porcelli, 2014:3).

dera para avanzar en la transformación de la estructura productiva y ampliar capacidades industriales regionales, que se relaciona con el desbalance comercial externo (González Passetti, 2014).

En función de estas problemáticas se han dado fuertes discusiones en los últimos años acerca de la conveniencia de continuar con el régimen promocional, o bien, abandonarlo.

En contraste a la mayor participación en el gasto tributario total que tuvo la promoción económica de Tierra del Fuego, el resto de los principales regímenes beneficiados para el año 2004 mantuvieron un bajo nivel de participación, y tuvieron una tendencia decreciente. En particular, el régimen de promoción industrial —creado sobre la base de los decretos Nros. 2054/1992, 804/1996, 1553/1998 y 2334/2000—; los reintegros a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional —creado por el decreto N° 379/2001—; y la promoción de la actividad minera —a través de la ley 24196/1996.

En primer lugar, es llamativa la reducción en la participación del régimen de promoción industrial. Este régimen, que consiste en la subvención de impuestos internos a las actividades industriales que se radiquen en el territorio nacional, pasó del 21 % del gasto tributario total en 2004 a solo el 6 % en 2010 y el 2 % en 2015 (ver gráfico 21).

Por su parte, es interesante lo ocurrido con los reintegros aplicados sobre la venta de bienes de capital de fabricación nacional, sus partes y accesorios. Esta promoción es aplicable, como así lo establece el mencionado decreto N° 379/2001, a los establecimientos industriales radicados en el territorio nacional, con el objetivo de lograr una mayor competitividad de la industria local para que pueda participar en condiciones equitativas en la provisión de tales bienes, promoviendo así su fabricación nacional.

Este reintegro, que cuenta con una relevancia fundamental para promover procesos de industrialización de bienes de capital —sea para sustituir importaciones, o bien, para orientar nuevas exportaciones—, ha mantenido su participación sobre el gasto tributario total, pasando del 16 % para el año 2004 al 19 % para 2010. Sin embargo, luego de este año, y hasta el 2015 perdería completamente su participación. Eso se reflejó también al analizar la evolución de los gastos tributarios en términos del producto (gráfico 22).

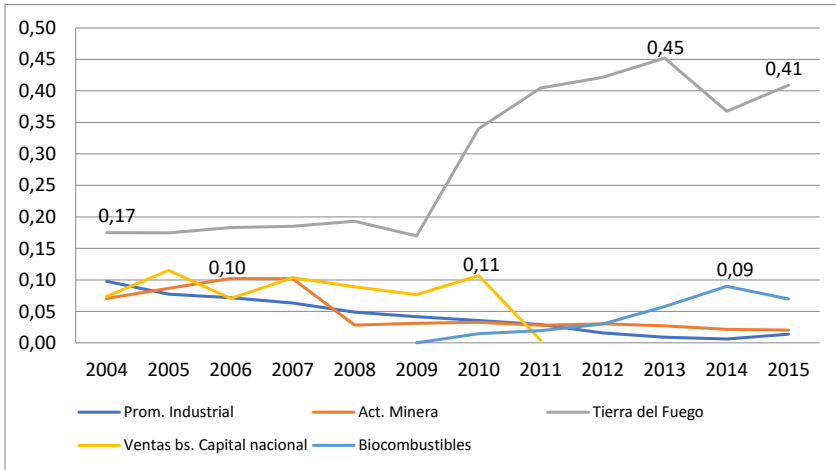


Gráfico 22. Gastos tributarios (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Una de las razones centrales que podrían explicar esta significativa pérdida en su participación luego de 2010, es la importante crisis en la balanza comercial que se manifestó en nuestro país con gran fuerza hacia fines de 2011.¹¹ Similar destino tuvo la promoción económica a las inversiones en la actividad minera. Esta promoción representaba el 0,10 % del PBI para 2006 y 2007, pero a partir de la crisis de 2008 descenderá al 0,03 % y no podrá recuperar sus niveles iniciales en los años próximos.

La nota distintiva fue marcada por la promoción al régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles, en función de las leyes 26093/2006 y 26334/2008. Este régimen comenzó a tener una participación tardía en el período considerado por las estimaciones de gasto tributario, pero relevante —alcanzando el 0,09 % del producto para 2014—. Ello se condijo con la ubicación de Argentina como uno de los principales exportadores de biocombustibles a nivel mundial.¹²

Sin dudas, la promoción de este sector contribuye tanto a la diversificación de la matriz energética, sustituyendo importaciones, a crear nuevas posibilidades de empleo —principalmente en zonas extrapampeanas—, y mejorar el balance de divisas.¹³

11. Trataremos esta cuestión en la última sección de este capítulo.

12. Para un mayor detalle sobre la producción de biocombustibles en la Argentina, ver Di Paola (2013).

13. Para un análisis sobre la situación actual y perspectivas sobre los biocombustibles en la Argentina, ver Molina (2016).

A los fines de cerrar el tratamiento de los gastos tributarios, se concluye que los mismos tuvieron una participación importante en la intervención fiscal del Estado durante el período 2004-2015, representando en promedio el 0,50 % del producto. Sin embargo, la mayor parte de ellos se destinó a promover el régimen fueguino, cuyo perfil productivo-industrial de carácter «ensamblador» y destinado al mercado interno, tuvo alcances limitados para promover un proceso sustitutivo de importaciones con integración productiva hacia el resto del país; o bien, a orientar una mayor cantidad exportaciones (Schorr y Porcelli, 2014).

En este marco general, los demás regímenes que tuvieron una participación relevante sobre el gasto tributario total y en términos del PBI, y que contribuyen directamente a un proceso sustitutivo o de mayor generación de exportaciones —como por ejemplo el régimen de promoción industrial y los reintegros a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional—, fueron perdiendo su importancia en el tiempo, en particular desde 2011. La excepción estuvo dada por el régimen a la producción y uso sustentable de los biocombustibles, teniendo una participación tardía en el gasto tributario total y en el PBI —que comienza recién hacia mediados de 2009—, pero de suma relevancia en los años siguientes.

Nivel de financiamiento de las instituciones ministeriales

En complemento a los gastos tributarios, y para cerrar el análisis con respecto a la intervención fiscal del Estado en su incidencia para orientar la inversión, se considera el nivel de financiamiento —a través de gasto público— destinado a los diferentes ministerios de la administración pública nacional.

Lógicamente, un análisis de este tipo demanda la atención de una plétora de aspectos que trascienden un simple análisis cuantitativo. Este trabajo no pretende desconocer esta cuestión. No obstante, fue pertinente una indagación preliminar acerca de cuáles fueron los ministerios que han contado con mayor disponibilidad de recursos, como aspecto indicativo de las prioridades políticas del Estado. Para ello, se tomó la clasificación del «gasto por composición institucional y finalidades», sobre la base de datos de la Cuenta Nacional de Inversión.¹⁴

Un primer paso de este análisis se hizo comparando las etapas 1990-2001 y 2002-2012,¹⁵ a los efectos de identificar las diferencias y cambios en la partici-

14. <http://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

15. El recorte temporal en 2001 se debe al proceso de reestructuración ministerial que tuvo lugar luego de la crisis de ese año.

pación del gasto de las instituciones ministeriales. A su vez, se prestó particular atención en la participación obtenida por las instituciones ministeriales directamente ligadas al fortalecimiento productivo-industrial. Sobre la base de esta comparación, y por sus características específicas, se tuvieron en cuenta aspectos puntuales relacionados al último período de la reacción neodesarrollista (2011-2015).

Con estas aclaraciones previas, se procede al análisis empírico del período 1991-2001. Un primer aspecto que se presenta de gran interés fue que solo el entonces denominado «Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos» y el «Servicio de la Deuda Pública» representaron más de la 50 % del gasto ministerial total (gráfico 23).

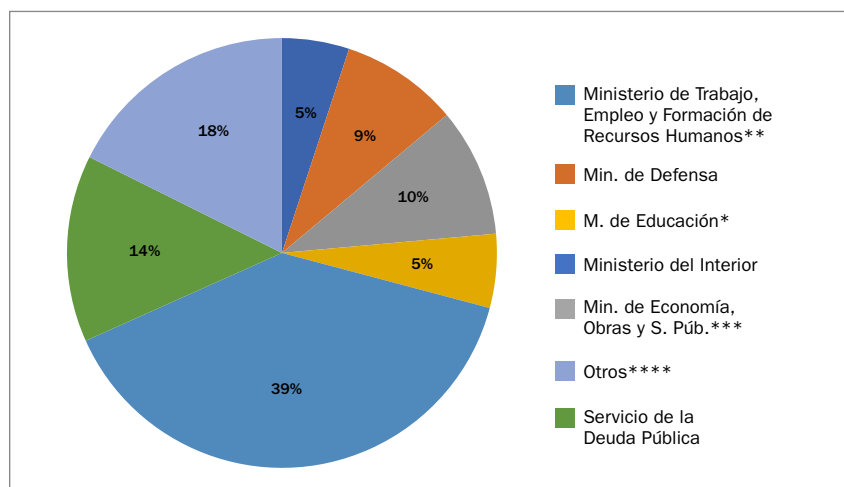


Gráfico 23. Gasto público nacional por institución, promedio 1993-2001 (en % del gasto institucional total).

* Hasta el año 2000, la Secretaría de Cultura fue parte del Ministerio de Educación, por lo tanto, se consideran esos gastos en el total de este Ministerio.

** Hasta el año 2000, se denominó Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

*** En el año 2000 se crea el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, que anteriormente se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. A los fines de homogeneizar, se computan los gastos de ambos ministerios dentro del segundo.

**** En «otros» se consideran todos los demás ministerios de la administración pública nacional que, pese a sus reestructuraciones, no alcanzaron una participación mayor al cinco por ciento de la composición total del gasto institucional, en el promedio 1991-2001. Entre ellos se encuentran, el Poder Legislativo nacional (1 %), el Poder Judicial de la Nación (1,37 %), el Ministerio Público (se crea en 1996, y alcanza el 0,29 %), Presidencia de la Nación (4,04 %), Jefatura de Gabinete de Ministros (se crea en 1995 y alcanza el 0,13 %), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (0,70 %), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Derechos Humanos se agrega en el año 2000. En conjunto representaron el 0,60 %), el Ministerio de Salud —hasta el año 2000, también era de «Acción Social»— (3,66 %), el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente —desde el año 2000— (2,59 %), y las Obligaciones del Tesoro (8,09 %).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la Cuenta de Inversión Nacional.

Esto se explica en un contexto donde se acentuaron las reformas neoliberales, precisamente a mediados de la década de los noventa, generando una gran exclusión social y desigualdad socioeconómica. En consecuencia, uno de los paliativos inmediatos fue la implementación de diversos planes sociales¹⁶ que se nucleaban mayormente en el Ministerio de Trabajo.¹⁷

Por su parte, la ubicación de los Servicios de la Deuda Pública en el segundo lugar, respondió al excesivo endeudamiento externo que se dio, fundamentalmente, para sostener el plan de convertibilidad a un tipo de cambio fijo que tenía como objetivo mantener la paridad peso-dólar, y la apertura económica que conllevó al aumento de la cantidad de importaciones durante el período, como aspecto que deterioró notablemente la balanza comercial (Damill, 2000; Damill *et al.*, 2003).¹⁸ A ello se sumó la suba de la tasa de interés internacional desde el año 1994, que provocó una fuerte salida de divisas como consecuencia del efecto tequila (Fiorito, 2015).

Respecto al resto de los ministerios, solo se tuvo en cuenta aquellos que contaron con una participación promedio mayor al 5 %. Entre ellos, se destacaron el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (10 %), el Ministerio de Defensa (9 %), el Ministerio del Interior y de Educación (que alcanzaron el 5 %). Esta participación, en el marco de un contexto de ajuste estructural que respaldaba la idea de una reforma del Estado con tendencia a la reducción de sus instituciones burocráticas, fue claramente menor. Esto no solo se reflejó en importantes ministerios como Salud y Educación, sino también, en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos que, hasta el año 2000, también comprendía bajo su órbita a Infraestructura y Vivienda. Los bajísimos niveles de inversión pública durante toda la década de los noventa, reflejaron la participación menor de este último ministerio (10 %) en la composición institucional del gasto público total.

16. Para un análisis sobre las políticas y gastos sociales desplegados durante la década de los 90s, ver Lo Vuolo y Barbeito (1998), Lo Vuolo *et al.* (1999), Repetto (2000), Soto y Bonaparte (1999).

17. Al respecto, Acuña, Kessler y Repetto sostienen que: «Deben señalarse aquí algunos comentarios puntuales: a) es notorio el crecimiento del gasto en manos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, asociado a la expansión de los programas transitorios para enfrentar los altos índices de desempleo en la segunda mitad de los noventa (manejando en 1997 más de 1100 millones de pesos); b) la Secretaría de Desarrollo Social ha administrado, entre 1996 y 1999, partidas de dinero para programas focalizados en todo el territorio argentino en un rango que se extiende entre los 300 y 400 millones de pesos, porque aun cuando los rubros de Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda) y Pensiones No Contributivas que representaron en conjunto aproximadamente 1500 millones anuales se ubicaban en el presupuesto de dicha Secretaría, en la práctica ésta no tenía disponibilidad de esos recursos» (2002:13).

18. Para un abordaje más detenido sobre la crisis de la deuda externa durante la década de los 90s en Argentina, ver Kulfas (2001), Kulfas y Schorr (2003), Vitelli (2001).

Ahora bien, con posterioridad a la crisis tuvo lugar un importante proceso de reestructuración ministerial. Ello respondió no solo a los profundos conflictos políticos y socioeconómicos, sino también, al avance de una nueva concepción acerca del rol del Estado. En este proceso se pudieron visualizar importantes modificaciones, como también —y pese a esas modificaciones—, continuidades.

Respecto a las modificaciones, se apreció una importante reducción del gasto destinado a los servicios de la deuda, en contrapartida de su mayor destino a los distintos ministerios (gráfico 24).

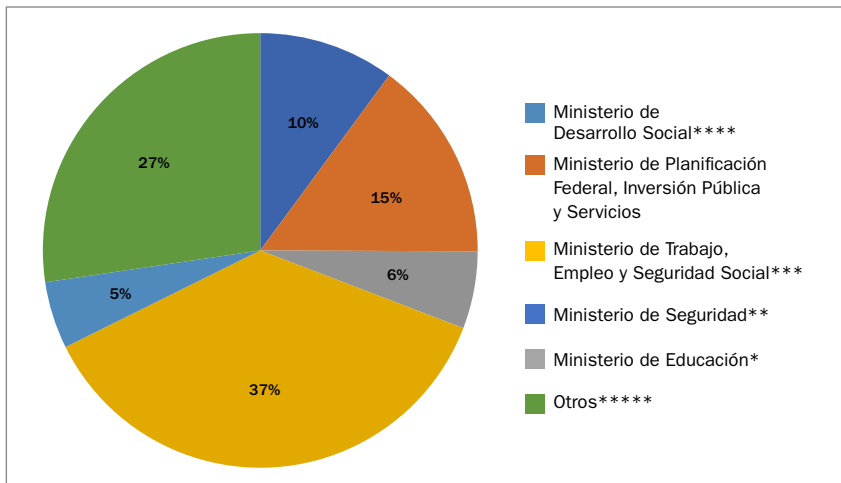


Gráfico 24. Gasto público nacional por institución, promedio 2002–2012 (en % del gasto institucional total).

* En los años 2006 y 2007 se incluyó a Ciencia y Tecnología dentro del Ministerio de Educación.

** Se crea en el año 2011, antes estaba bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

*** Hasta el año 2005, fue el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos

**** Durante los años 2002 y 2003, también se comprendió a Medio Ambiente.

***** En «otros» se consideran todos los demás ministerios y organismos de la administración pública nacional que, pese a sus reestructuraciones, no alcanzaron una participación mayor al 5 % del gasto institucional total, en el promedio 2002–2012. Entre ellos se encuentran, el Poder Legislativo nacional (0,63 %), el Poder Judicial de la Nación (1,11 %), el Ministerio Público (0,30 %), Presidencia de la Nación (0,65 %), Jefatura de Gabinete de Ministros (0,60 %), Ministerio del Interior y Transporte —Transporte se suma a este ministerio en 2011 (1,73 %)—, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (0,65 %), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2,39 %), Ministerio de Defensa (4,56 %), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (1,03 %), Ministerio de Industria —se crea en 2010, y el primer año lo integra con Turismo— (0,45 %), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca —se crea en 2010— (2,54 %), Ministerio de Turismo —se crea en 2011— (0,42 %), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (1,08 %), Ministerio de Salud (2,02 %), Servicios de la Deuda Pública (9,66 %), y las Obligaciones del Tesoro (8,67 %).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la Cuenta de Inversión Nacional.

Con relación a estos ministerios, fue relevante el aumento del gasto destinado al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que representó el 15 % del gasto total. Como se mencionó, Infraestructura y Vivienda se encontraba dentro del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos durante la década de los noventa, desagregándose en el año 2000. Durante el año 2000 y 2001, apenas participó en el 3 % del promedio del gasto ministerial. El crecimiento de la participación de este Ministerio, que desde 2003 recibirá el nombre de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se condijo con el aumento de la IRD (inversión pública) durante el período 2003–2012 respecto de la etapa 1990–2002. Sin embargo, y como también se destacó, esta inversión pública se desaceleró desde 2009 en adelante.

También ganan una interesante participación el ministerio de desarrollo social (5 %), y el Ministerio de Seguridad, presentando este último un porcentaje promedio del gasto ministerial similar al que tuvo el Ministerio de Defensa durante los noventa (en alrededor del 10 %).

Respecto a las continuidades, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social siguió siendo el que mayor participación tuvo sobre la composición del gasto institucional. Esto se reforzó con el gasto recibido por el Ministerio de Desarrollo Social, donde en conjunto alcanzan el 42 % del total. Ahora bien, pese a la continuidad de esta composición respecto a la década de los noventa, las razones son disímiles. Mientras en la etapa neoliberal, el móvil principal de este gasto consistió en planes que se dirigían a mitigar los abruptos niveles de pobreza y desigualdad socioeconómica (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Repetto, 2000), durante el período que se inició en 2003, este gasto se orientó a estimular el crecimiento económico con mayor inclusión social (Amico, 2013a). Esto también se condice con las variaciones de los principales componentes del gasto público, fundamentalmente en remuneraciones y prestaciones a la seguridad social, observadas en la segunda sección de este capítulo.¹⁹

Por su parte, el Ministerio de Educación mantuvo su participación en niveles similares, con un leve incremento respecto al que obtuvo en el promedio 1991–2001.

Ahora bien, en esta observación comparativa respecto a la composición institucional del gasto público, un aspecto que cobró particular relevancia a los fines de este trabajo, es lo ocurrido en relación con los ministerios con incidencia directa sobre el fortalecimiento de capacidades productivo-industriales, es decir, aquellos que tienen como función la elaboración y planificación de políticas productivas e industriales. Esta relevancia, de acuerdo con lo aludido con anterioridad, se reforzó en el contexto de emergencia de la reac-

19 Ver gráficos 1 y 3.

ción *neodesarrollista*, que proclamaba un nuevo rol al Estado para promover el desarrollo económico.

Sin embargo, al menos de lo que se deduce en este análisis cuantitativo, la participación relativa del gasto destinado hacia estos ministerios fue reducida. La nota de color estuvo dada por lo ocurrido con el Ministerio de Economía y Producción (hasta el año 2008), y la progresiva desagregación que este ha tenido a partir del año 2009 en adelante. A partir de este año, y precisamente desde 2011, se desagregaron el Ministerio de Industria, el Ministerio de Agricultura, ganadería y Pesca, el Ministerio de Turismo,²⁰ y el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva.²¹ Todos estos ministerios cuentan con funciones medulares para la elaboración de políticas que inciden directamente en la estructura productiva —con relación a los distintos sectores de actividad (industrial, agropecuario, tecnológico, y turístico).

Lo cierto es que la creación de todos estos ministerios, que implicó una jerarquización de los mismos —debido a que antes funcionaban como Secretarías dentro del Ministerio de Economía—, no se tradujo en mayores partidas de gasto, como elemento que podría indicar una mayor capacidad de financiamiento de los mismos y, por lo tanto, una apuesta prioritaria sobre ellos. Por el contrario, han mantenido una participación en el gasto con niveles muy bajos, e incluso, esta participación sobre el gasto total fue disminuyendo en el tiempo.

20 Estos tres ministerios (Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Turismo) se encontraban dentro del Ministerio de la Producción en 2009. Por su parte, «Producción» se integró con el Ministerio de Economía hasta el año 2008.

21 Durante 2006 y 2007, Ciencia y Tecnología estuvo dentro del Ministerio de Educación.

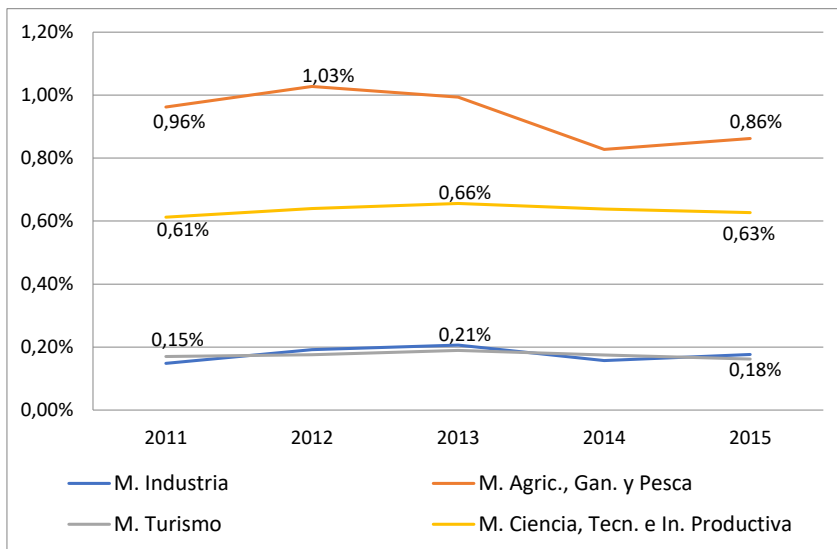


Gráfico 25. Gasto público nacional por institución, durante el período 2011-2015 (en % del gasto institucional total).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la Cuenta de Inversión Nacional.

De lo que puede apreciarse en el gráfico 25, todos estos ministerios han tenido una leve mejoría durante los años 2012 y 2013, tendiendo a la baja durante los años 2014 y 2015. A su vez, si se los considera a todos ellos agrupadamente, la participación total de los mismos no alcanza el 2 % de la composición del gasto institucional. Este análisis debería complementarse con estudios cualitativos que indaguen, por ejemplo, qué programas o políticas se han impulsado, cómo se llevó adelante la división ministerial, cómo era la coordinación existente entre ellos. Todos estos elementos, abonarían con más exactitud a las respuestas sobre si estos ministerios han tenido un rol prioritario para impulsar transformaciones productivas estructurales. Sin embargo, los escasos niveles de gasto destinados a cada uno de ellos, aunque parcial, fue un interesante indicador de la falta de prioridades.

Lo cierto es que, como consecuencia de la intervención fiscal del Estado, tanto desde el plano de la estructura productiva, como en su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión, los resultados mostraron ciertas limitaciones durante el período 2003–2015 para dar sostenibilidad al fuerte crecimiento económico alcanzado durante el primer período. Esta cuestión, abre paso a la última sección de este capítulo.

Los límites de la restricción externa

Con esta sección final del capítulo segundo se pretende hacer un cierre conclusivo al mismo. El impulso de políticas fiscales expansivas con notables efectos positivos sobre el crecimiento, contrastó con una limitada intervención fiscal desde el plano estructural que contribuyera a la sostenibilidad de ese proceso. Las primeras señales se plantearon desde finales del año 2010 y principios de 2011 con un creciente desequilibrio comercial que conllevó a problemas de restricción externa.

Esta condición estructural —de presencia histórica en nuestro país— se agravó con las reformas arancelarias de la convertibilidad, como consecuencia de la vigencia de las políticas neoliberales acentuadas a inicios de 1990 (Amico, 2013). Hasta ese año, la inversión en equipo durable —es decir, en maquinarias y equipos asociados directamente al proceso productivo y al equipo de transporte, almacenaje, comunicaciones e informático auxiliar a este (con una incidencia directa en la ampliación de la capacidad)— estaba muy correlacionada con la producción nacional de bienes de inversión e insumos (ver gráfico 26). Cuando la economía crecía impulsada por el consumo, las exportaciones o el gasto público, ese crecimiento estimulaba la inversión en equipo de producción, que en buena medida era producido internamente.

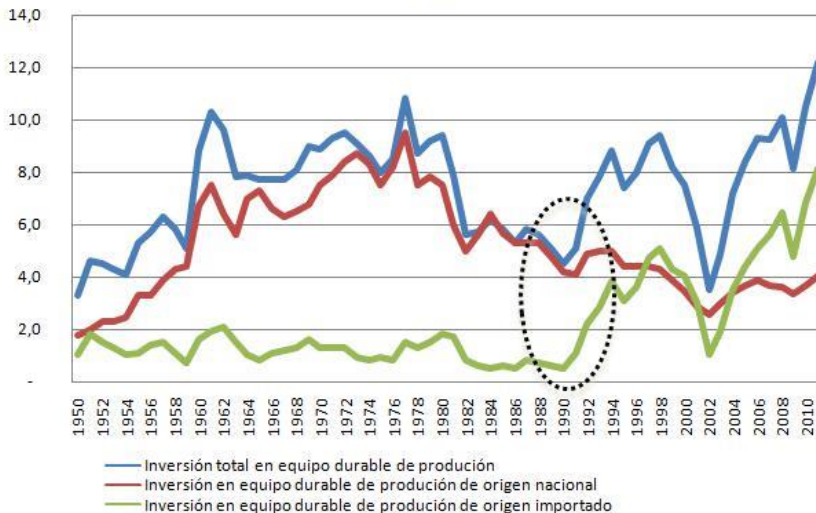


Gráfico 26. Inversión en equipo durable nacional e importada, 1950–2011 (en % del PIB).

Fuente: Amico (2013) basado en Coremberg et al. (2006) y Mecon

Como puede apreciarse, la provisión de este tipo de bienes de equipo era satisfactoriamente por producción de origen nacional durante el período sustitutivo de importaciones. Pero desde 1990, tras la abrupta apertura arancelaria, la inversión pasa a correlacionarse mucho más fuertemente con la demanda de bienes de inversión y piezas de capital importados, y cualquier alza de la inversión se traduce desde allí en una aceleración de las importaciones (Amico, 2013b; Fiorito, 2015). En consecuencia, cuando esta aceleración de importaciones producto de un fuerte crecimiento no se acompaña por un mismo ritmo de exportaciones, se agudiza el desequilibrio comercial y el déficit externo para cubrirlo.

Este desequilibrio macroeconómico, agravado con las reformas neoliberales, volvió a tener lugar durante la reacción neodesarrollista. Prueba de ello es que, ya hacia fines de 2004 el coeficiente de inversión de equipo durable de origen importado comienza a superar a los de origen nacional. La situación se mantuvo durante los años siguientes, con una leve baja en 2008 producto de la crisis, y se agudizó fuertemente en 2011 (gráfico 26).

En complemento, otro aspecto que contribuyó al desequilibrio del sector comercial externo fue el creciente aumento de las importaciones de combustibles, en detrimento de sus exportaciones (ver gráfico 27). Como se señaló, los subsidios económicos destinados en su mayor parte al sector energético no contribuyeron a ampliar su oferta y capacidad productiva, y una consecuencia directa de ello fue el desbalance energético.²²

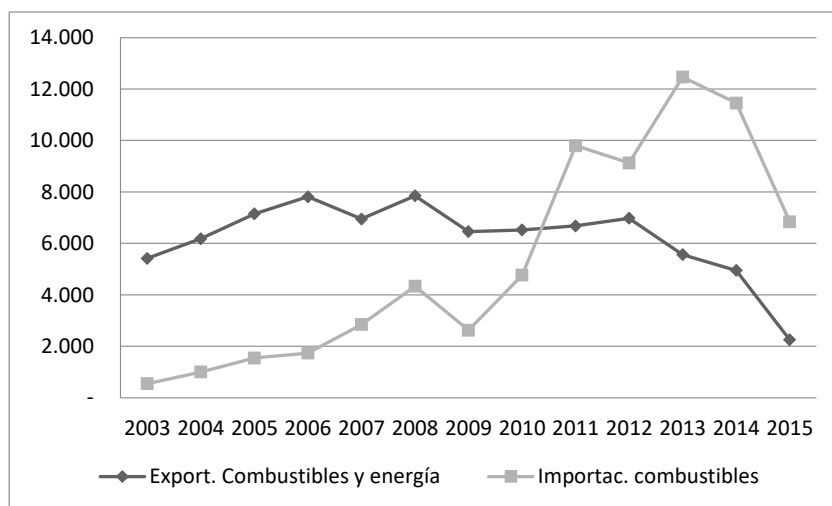


Gráfico 27. Exportaciones e importaciones de combustibles (en millones de dólares).

Fuente de elaboración propia sobre la base de INDEC

²² Ver tabla 1, sobre el balance energético nacional de las importaciones y exportaciones.

A su vez, otro factor que contribuyó a acelerar el desequilibrio comercial fue la desaceleración general de las exportaciones durante ese año, cuestión que disminuyó más aún el margen de la restricción externa (Amico, 2013b). La profundización de este desequilibrio comercial debido a las ingentes importaciones y a la reducción de las exportaciones se tradujo en un resultado negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos y en una creciente pérdida de reservas en divisas extranjeras a partir de 2011 en adelante (ver gráfico 28). Asimismo, comenzó a incrementarse la cuenta de capital y financiera desde 2013 en adelante.

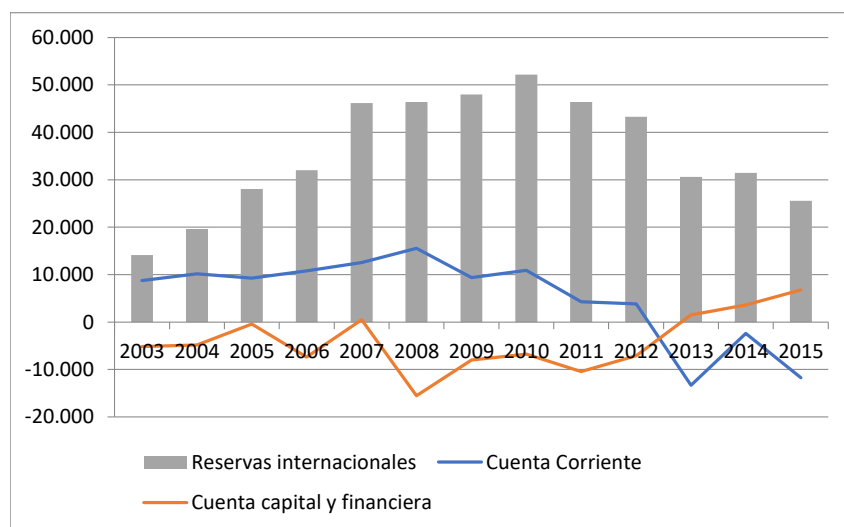


Gráfico 28. Resultado de los principales componentes de la balanza de pagos. Argentina, 2003–2015 (en millones de dólares).

Elaboración propia en base a datos de INDEC y Banco Central de la República Argentina.

Por su parte, la reducción de las exportaciones incidió directamente en la recaudación fiscal. Ello fue así, debido a la relevancia que tuvieron los derechos de exportación durante la primera década de 2000. Al reducirse las exportaciones, las retenciones tuvieron un importante retroceso a partir de esos años. Como refleja el gráfico 29, el repunte que alcanzaron en términos de variación nominal durante el año 2014 estuvo directamente relacionado con la devaluación del tipo de cambio, pero no con un incremento de la cantidad real de exportaciones.

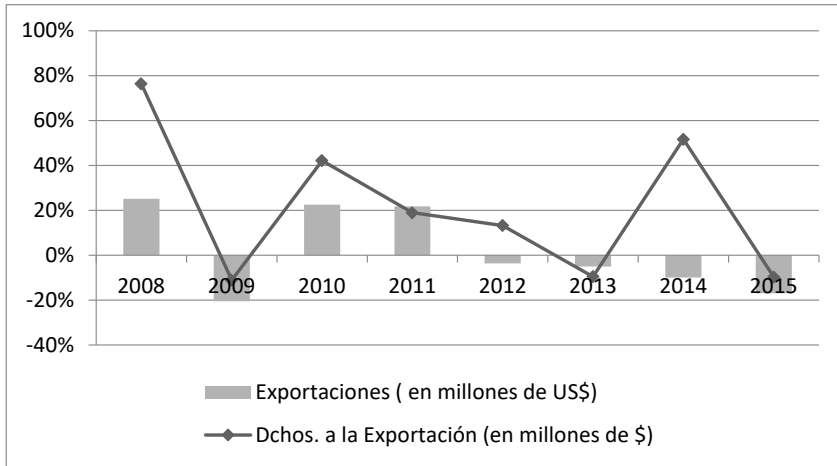


Gráfico 29. Exportaciones y derechos de exportación (variación % nominal anual).
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Esto también se manifestó con el análisis sobre la recaudación de los derechos de exportación en término del producto (gráfico 30).

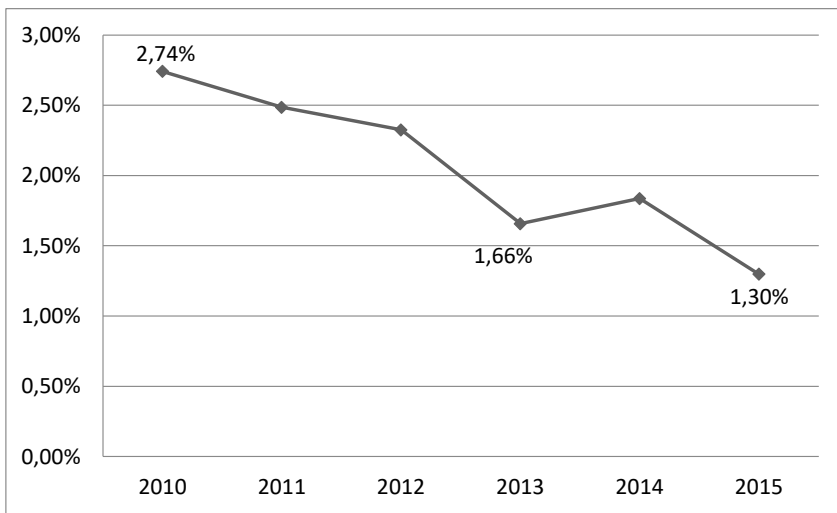


Gráfico 30. Derechos a la exportación (en % del PBI).
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del MHFP.

Una consecuencia directa de esta reducción recaudatoria de los derechos de exportación fue el déficit presupuestario que comenzó a tener lugar desde 2011

en adelante, luego de un amplio período de superávit entre los años 2002 y 2010 (ver gráfico 31).

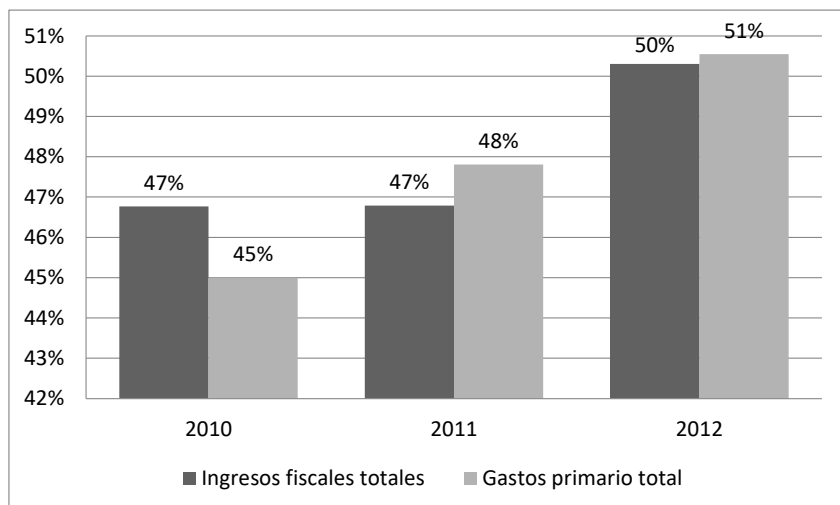


Gráfico 31. Ingresos fiscales y gasto primario del SPANF (en % del PBI).

Elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Frente al déficit, el gobierno nacional llevó adelante una reducción del gasto público durante 2012 bajo lo que denominó con el rótulo de «sintonía fina» (Amico, 2013b). Así, se dio una paulatina reducción de los subsidios al sector privado, junto con la desaceleración de otros gastos,²³ con el objetivo de recuperar el equilibrio fiscal²⁴. Sin embargo, esta cuestión agravó la desaceleración económica que ya había comenzado desde finales de 2010. La conjunción de todos estos elementos, a nivel externo —desequilibrio comercial y pérdida de reservas internacionales—²⁵ e interno —reducción del gasto público— marcaron una desaceleración del producto bruto interno en esos años (ver gráfico 32).

23 La reducción del gasto en 2012 pudo verse cuando se analizó la variación nominal de los principales componentes del gasto público en la segunda sección de este capítulo (gráficos 1, 3, 4 y 5).

24 En complemento, también esta modificación de la política económica se acompañó de «aumentos graduales en los servicios públicos, límites sugeridos a los aumentos salariales, restricciones a las importaciones y la puesta en práctica de un amplio control de cambios» (Amico, 2013b:57).

25 Debe reconocerse como otro aspecto explicativo de la pérdida de reservas internacionales a la significativa fuga de divisas que tuvo lugar desde la implementación de los controles sobre el tipo de cambio, que tuvieron lugar desde 2010. Para un mayor tratamiento sobre esta cuestión, ver: (Amico, 2013b).

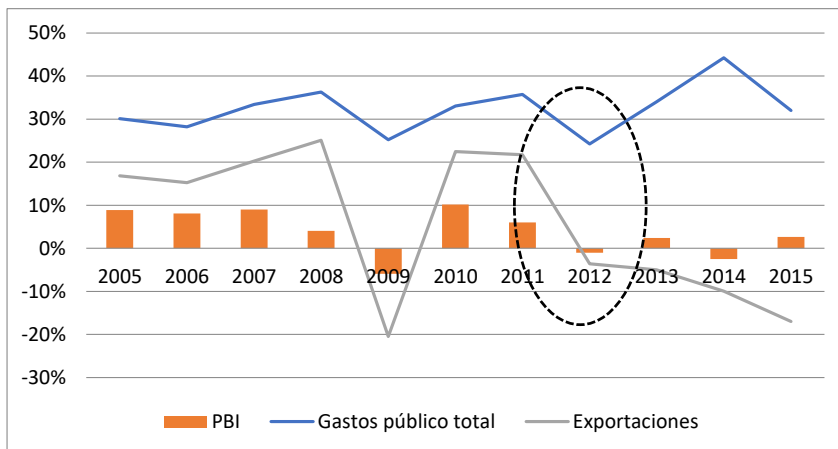


Gráfico 32. Gasto público*, PBI** y exportaciones*** (variación % interanual).

* Gasto público total del sector público argentino no financiero (se excluyen los municipios).

** Producto bruto interno a precios corrientes, base 2004.

*** Exportaciones en millones de dólares.

Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y la ONP.

Con posterioridad al año 2012 el gasto público volvió a incrementarse y repercutió directamente en el crecimiento del producto, lo que muestra su incidencia directa en el estímulo de la demanda efectiva y sus componentes, fundamentalmente el consumo. Este crecimiento se debió exclusivamente al aumento en el nivel de gasto, dado que las exportaciones siguieron teniendo una variación negativa hasta el año 2015. Sin embargo, la agudización de la restricción externa y la progresiva pérdida de divisas marcaron un límite a la política fiscal expansiva.

Esta limitación, que se planteó a nivel macro hacia finales de 2011, tendrá su repercusión directa en el plano regional. Como se viene haciendo referencia a lo largo de este trabajo, la cualificación industrial de la estructura productiva es condición necesaria para dar sostenibilidad al crecimiento económico a largo plazo, y avanzar así en una alteración de las desigualdades productivas regionales. Por lo tanto, el impedimento para llevar adelante esta transformación repercute directamente a nivel regional, y en la ampliación de sus capacidades productivas.

En el caso argentino, como se verá con más detenimiento en el último capítulo de este libro, la repercusión fue significativa cuando se analizaron los ingresos y gastos públicos de las provincias en general y, particularmente, cuando se consideró a la inversión pública como elemento dinamizador de las capacidades productivas. En este análisis, se pudo visualizar una fuerte dependencia de la inversión provincial respecto de las transferencias de capital nacionales.

Los débiles niveles de inversión pública que caracterizaron al período 2003–2015, fueron acompañados por las provincias bajo una dinámica procíclica de su inversión pública respecto a la nacional. Esto se reflejó al observar la inversión real directa provincial y las transferencias de capital por parte del Estado nacional. Estas transferencias tuvieron una incidencia significativa en los años 2009 y 2010,²⁶ en respuesta a la retracción económica de 2008 como consecuencia de la crisis internacional. Puede observarse en el gráfico 33 una dinámica expansiva de la inversión real directa provincial hasta el año 2007 en paralelo con el incremento de las transferencias de capital.

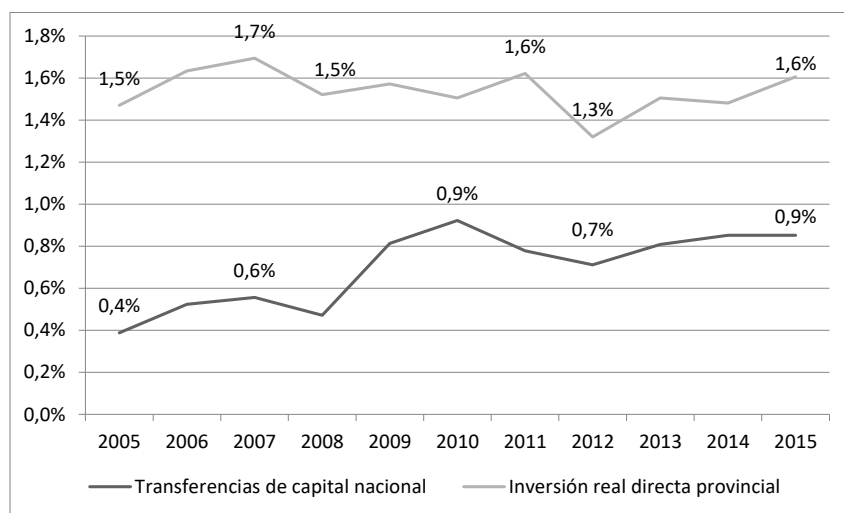


Gráfico 33. Inversión real directa provincial y transferencias de capital nacional (en % del PBI).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la DNCFP.

Luego, un retroceso hasta 2009, donde se vuelven a incrementar las transferencias de capital nacionales con su consiguiente impacto en la inversión real provincial. Sin embargo, hacia comienzos de 2011 —y en coincidencia con la retracción macroeconómica general observado— tanto las transferencias nacionales como la inversión provincial vuelven a disminuir, estabilizándose desde 2011 en adelante, con un leve repunte hacia 2015.

Estos resultados serán cruciales para comprender la dinámica regional de las capacidades productivas durante el período. En el capítulo siguiente se abordará con más profundidad la participación de las provincias en la intervención fiscal del Estado, a los fines de encontrar respuestas al segundo de interrogante de este libro.

26. Como se verá en el tercer capítulo, ello se debió a la implementación del Fondo Federal Solidario en el año 2009.

Capítulo 3

Abordaje regional de la intervención fiscal

Este capítulo tercero completa el análisis de la intervención fiscal del Estado durante la reacción neodesarrollista, en sus alcances para fortalecer capacidades productivas regionales y alterar o revertir sus desigualdades. Esta cuestión, que pudo apreciarse —parcialmente— en el capítulo anterior en una dinámica más general, es profundizada en este capítulo bajo un abordaje regional que intenta dar respuestas a otro de los interrogantes centrales que guió este trabajo vinculado a ¿cuál fue la participación de las provincias en la intervención fiscal?

Para llevar adelante este análisis, el capítulo se divide en dos secciones. En la primera sección, se realiza un análisis de tipo cualitativo en relación con las principales características del sistema coparticipable que rige la organización fiscal de ingresos y gastos a nivel nacional y provincial. Se tiene en cuenta su evolución histórica prestando especial atención a los criterios de reparto establecidos en las sucesivas reformas normativas implementadas durante la década de los noventa, sus consecuencias, y las principales modificaciones o continuidades durante el período 2003–2015.

La segunda sección avanza con un abordaje cuantitativo que se centra primordialmente en la indagación del gasto provincial destinado a inversión real directa, por regiones. A estos fines, se estudia la incidencia de las transferencias del Estado nacional en los ingresos provinciales y, asimismo, de la distribución de esas transferencias —particularmente, las de capital— sobre los territorios provinciales, agrupados por regiones. En complemento, se evalúa la distribución de la inversión pública nacional sobre las regiones.

Sobre la base de ese cruce de datos, el capítulo cierra con unas conclusiones respecto a la incidencia de esas transferencias y gastos en el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales. A su vez, se consideran indicadores para determinar si se dio un proceso de alteración o reversión de las desigualdades.

El régimen de coparticipación federal y sus históricos problemas

La coordinación fiscal es un aspecto clave que se presenta en todos aquellos países que donde los diferentes niveles de gobierno tengan la competencia tanto para asignar funciones o responsabilidades de gasto como para asignar fuentes

tributarias. La asignación de funciones o responsabilidades de gasto apunta a evitar los problemas relacionados a qué nivel de gobierno debe hacerse cargo de determinados gastos, asumiendo la responsabilidad sobre los mismos; mientras que, la asignación de fuentes atiende al problema vinculado a qué nivel de gobierno administra, legisla y utiliza determinadas fuentes tributarias.

La determinación de estos dos temas fundamentales de las relaciones fiscales intergubernamentales depende de una multiplicidad de aspectos. Sin dudas, los factores institucionales, la historia, el nivel de desarrollo de un país y sus características específicas son condicionantes para encontrar posibles soluciones (Jarach, 1996). A su vez, estas soluciones pueden variar a lo largo del tiempo, en función de las diversas coyunturas económicas y políticas. Lo cierto es que, sin negar la complejidad que presenta la resolución de estos problemas, es necesario encontrar respuestas a los mismos.

La República Argentina ha adoptado el régimen de coparticipación federal, desde el año 1935, cuando la parálisis del comercio exterior redujo drásticamente los ingresos fiscales aduaneros y generó la necesidad de replantear el financiamiento del gobierno nacional (Cao, 2008). Es por ello que, la consideración de los criterios de reparto adoptados en las diversas normas jurídicas como en los mandatos constitucionales, cobra una especial relevancia de análisis. Este régimen coparticipable se estructuró sobre la base jurídica de la ley convenio, fórmula creada por la ley 12139, que requirió la adhesión de las provincias a la norma nacional, a través del dictado de leyes respectivas sancionadas por las Legislaturas provinciales (Spisso, 2007).

En función de este mecanismo, las provincias adquieren, por un lado, el derecho de participar en la distribución de los tributos nacionales; por otro lado, asumen, por sí y por las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones, la obligación de no sancionar impuestos locales análogos a los coparticipados —salvo las excepciones expresas que la ley de coparticipación reconoce— (Spisso, 2007). Este convenio materializado en el régimen coparticipable plantea discusiones y conflictos en lo referente a los tributos que integrarán la masa coparticipable;¹ la distribución primaria —respecto a los porcentajes

1. Respecto a la integración de la masa coparticipable, «Si bien los primeros sistemas de coparticipación referían a impuestos específicos (alcoholes, azúcar), con el correr del tiempo todos los impuestos que cobra la nación (IVA, ganancias, al cheque, internos, etc.) fueron haciéndose coparticipados, con excepción de: a) Los impuestos relacionados con el sector externo (por ejemplo, las retenciones a las exportaciones); b) Los que se encuentren previstos en otros regímenes (por ejemplo, la tasa estadística que se asigna al INTA); c) Los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados (por ejemplo, el impuesto a los automóviles gasoleros, que se asigna al sistema previsional)» (Cao, 2008:4).

que le corresponden a Nación y a las provincias—, como también, en relación con la distribución secundaria —entre las provincias— (Porto, 1999).

En complemento a estas cuestiones es medular indagar sobre las responsabilidades de gastos asignadas a cada nivel competencial. Más aún cuando el objetivo perseguido es fortalecer capacidades productivas regionales con una integración nacional.

Las reformas durante los noventa

Escapa a los fines de este trabajo hacer un análisis detenido sobre las distintas fases históricas que atravesó el régimen coparticipable argentino, desde sus inicios en la década del treinta. Una extensa literatura ha desarrollado la temática, y es por ello que se remite a su lectura para un mejor abordaje.² El propósito que persigue este apartado consiste en identificar las principales reformas del mencionado régimen sobre finales de la década de los ochenta y durante la década de los noventa, y cuáles fueron los cambios que tomaron lugar desde 2003 en adelante.

Dichas reformas fueron sumamente relevantes debido a que ratificaron el cambio de las características principales que el régimen coparticipable tenía hacia finales de la década de los setenta, en cuanto al manejo de los recursos y gastos fiscales a nivel nacional y provincial.

Hasta finales de los setenta, con la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones, el Estado nacional era el que centralizaba mayormente las fuentes de recaudación tributaria (80 %), y contribuía con la mayor parte de las funciones de gasto (70 %) (Fernández, 1999; Cetrángolo y Gatto, 2002; Cao, 2008). Si bien las provincias y municipios tenían una escasa participación sobre la recaudación de las fuentes tributarias totales, contaban con menor asignación de funciones de gasto a su cargo.

Por su parte, hacia inicios de la década de los setenta se sancionó la ley convenio 20221/1973 que perfeccionó el régimen de coparticipación vigente desde 1935, al unificar las diversas leyes coparticipables existentes. Asimismo, estableció un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipados y, como aspecto de fundamental importancia, definió criterios de reparto³ de

2. Para un desarrollo sobre las diversas fases históricas del régimen de coparticipación argentino ver Porto (2003), Porto y Sanguinetti (1993), Fernández (1999).

3. Siguiendo a Porto, los criterios estipulados para la distribución se centraron en i) la población; ii) las brechas de desarrollo, y iii) por dispersión de población. En relación con estos tres criterios, el autor señala que: «La distribución por población se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de ha-

la masa coparticipable, tanto para la distribución primaria como secundaria (Porto, 2003).

Sin embargo, las características en la organización de los ingresos y gastos tendrán modificaciones significativas hacia fines de la referida década de los setenta, con el avance de las reformas neoliberales. En ese contexto, tuvo lugar una progresiva delegación de funciones de gasto —que se encontraban bajo la órbita del Estado nacional— hacia las provincias.

La delegación se dio, particularmente, en los servicios de educación,⁴ salud (Cetrángolo y Gatto, 2002),⁵ y a través de la provincialización de empresas nacionales —como el agua potable⁶ y la electricidad—⁷ (Azpiazu *et al.*, 2008). Esta delegación tuvo como aspectos centrales la actuación de los gobiernos provinciales como meros delegados del Poder Ejecutivo Nacional —durante un período de Gobiernos «de facto»— y, bajo ese contexto, la ausencia de fuentes de financiamiento que cubrieran las erogaciones provenientes de las funciones transferidas (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Ello se reflejó en diversas reformas del Estado nacional que fueron detrayendo mayores recursos tributarios de la masa coparticipable e imponiendo restricciones al poder de imposición de las provincias (Porto, 2003; Fernán-

bitantes. La distribución por brecha de desarrollo (que mide la diferencia de riqueza de cada provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de Baja Densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos» (2003:32).

4. «Las leyes 21809 y 21810 [del año 1978], le concedieron al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de transferir a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación (...) Tres años después, este primer proceso fue completado con la transferencia de los establecimientos de adultos» (Cetrángolo y Gatto, 2002:7).
5. En el marco de una declinación de la participación pública en el área de salud, la segunda mitad de los años setenta marcó una tendencia a la descentralización fiscal de varios de los hospitales que aún dependían de la Nación, mediante la Ley 21883 del año 1978 (Cetrángolo y Gatto, 2002).
6. Bajo la Ley N° 18586 que, si bien se sancionó en el año 1970, su impacto real se hizo sentir casi una década después, a partir de la Resolución Conjunta de los Ministerios del Interior y Economía de la Nación de fecha 3 de diciembre de 1979 (ME N°1332/79 y MI N°9/79), cuando se norma la transferencia a las distintas provincias (Azpiazu *et al.*, 2008).
7. «Al igual que en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento, y en virtud de las facultades que la Ley N° 18586 había concedido al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en 1970, es recién durante la última dictadura militar, más precisamente desde 1980, cuando comienza a efectivizarse la transferencia [de la electricidad proveída a través de la empresa Agua y Energía Eléctrica SE] a las provincias de organismos nacionales en jurisdicción provincial» (Azpiazu *et al.*, 2008).

dez, 1999). Como consecuencia de estas reformas, el régimen de coparticipación federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes:

Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la nación hacia las provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN), de asignación discrecional por el Gobierno Nacional (...). Por otro lado, llevó a las partes (nación-provincias y provincias entre sí) a posiciones irreconciliables que hicieron que el régimen caducara el 31-12-1984, al cumplir medio siglo de existencia. (Porto, 2003:41)

Luego de cuatro años sin régimen de coparticipación vigente, con un vacío normativo para regular la masa coparticipable y la ausencia de criterios de reparto, surgió la ley 23548 —del año 1988— que constituía una esperanza de retorno a la normalidad. Sin embargo, el régimen de esta ley tenía un carácter transitorio y, pese a contemplar en el artículo 15 su prórroga automática ante la ausencia de un nuevo régimen, nació con una vigencia de solo dos años. En razón de esta misma transitoriedad del régimen, su aprobación se hizo sin debate en la Cámara de Diputados, lo que muestra claramente la ausencia de criterios de reparto que se respalden en una política fiscal a largo plazo (Porto, 2003).

Bajo este breve panorama expuesto, las reformas legales y constitucionales impulsadas durante la década de los noventa, agudizaron los conflictos en la organización fiscal federal, tanto a nivel de los gastos como de los recursos tributarios. Así, desde los gastos públicos:

- A fines del año 1991, «se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secundarios) y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) a los Gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires» (Cetrángolo y Gatto, 2002:7).
- En el año 1992, el artículo 25 de la ley de Presupuesto de la Administración Nacional estableció la transferencia para las provincias de los hospitales e institutos que dependían en ese entonces de la Nación y estuviesen a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social. Como culminación de este proceso, en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 1997 se incorporó la transferencia del Hospital Nacional Posadas, la Colonia Montes de Oca y el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (Cetrángolo y Gatto, 2002).
- En el año 1989, bajo la sanción de ley de Emergencia Administrativa Nro. 23696 (denominada como de «Reforma del Estado»), se dio sustento legal al vasto y acelerado programa de privatizaciones de la mayoría de las empresas

productoras de bienes o servicios de propiedad estatal. Al mismo tiempo, dicha ley en su artículo 68 invitaba a las provincias a adherirse al régimen instaurado (Azpiazu *et al.*, 2008). Bajo este esquema, fue en el año 1992 cuando terminó de completarse la descentralización de los servicios de electricidad y agua potable.⁸

Por su parte, desde los ingresos fiscales, al carácter transitorio del régimen coparticipable sentado en el año 1988 —con ausencia de criterios—, se sumó la fuerte crisis hiperinflacionaria con expansión de la deuda externa y previsional en los años siguientes, como aspectos que no permitieron una discusión parlamentaria o extraparlamentaria del problema (Porto, 2003). Por lo tanto, con el establecimiento del plan de convertibilidad en 1991, se dio continuidad del esquema básico estipulado por la ley 23548 junto a una cantidad de leyes y decretos nacionales que lo modificaron directa o indirectamente (Porto, 2003).

A su vez, todas estas modificaciones contribuyeron al sostenimiento de dos aspectos centrales que tuvieron origen a principios de la década de los ochenta: a) las «pre-coparticipaciones», y b) la limitación del poder tributario a las provincias.

- En relación con el primer aspecto, en el año 1992 tuvo lugar el denominado «Pacto Fiscal I», por el acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En este pacto se estableció que el gobierno nacional quedaba autorizado a retener un 15 %, con más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable de la ley 23548, con destino a: i) el 15 % para financiar el Sistema Nacional de Previsión «y otros gastos operativos»; ii) la suma fija para distribuir entre provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo acuerdo. Es decir, mediante ese acuerdo se autorizaron detracciones sobre la masa coparticipable afectando la distribución primaria entre nación y provincias, con destino al financiamiento de un sector determinado —el sistema nacional previsional.
- En relación con el segundo aspecto, en el año 1993 se firmó el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, denominado como «Pacto Fiscal II» que, además de prorrogar el primer pacto hasta el año 1995, dispuso una severa restricción a la utilización del potencial tributario de las provincias. Esta restricción se llevó adelante a través de la derogación de impuestos relevantes, la modificación de otros, y la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas (Porto, 2003; Berteau, 2010). El ya débil sistema tributario provincial se vio adicionalmente limitado, por ejemplo, con la derogación del impuesto a los Sellos; a los Débitos Bancarios; y a tra-

8. En abril de 1992, con el Decreto N° 696/92, al transferirse —finalmente— el servicio a las provincias de Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán (Azpiazu *et al.*, 2008).

vés de la fijación de importantes límites al impuesto sobre los Ingresos Brutos, que es el más significativo en la recaudación provincial (Berteau, 2010; Porto, 2003).

- Con la reforma del año 1994, se le da jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos, y se reestablecen las competencias recaudatorias entre nación y provincias. Así, el inciso 2º del art. 75, en su primera parte, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias, define la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos y reserva la potestad tributaria sobre los impuestos directos para las provincias, aunque faculta a la nación a utilizar estos últimos —durante un plazo determinado— siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general lo exijan.

A su vez, hace particular referencia a los principios generales de la distribución de la masa coparticipable, en específica referencia a los criterios de reparto cuando dice:

La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. (Constitución Nacional de Argentina, tercer párrafo del inciso 2, art. 75)

Este apartado, como sostienen Dalla Vía y Garat, debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en los incisos 12, 13 y 18, del art. 75, cuando refieren a la llamada «cláusula del progreso», merced a la cual ha podido el Congreso Federal establecer exenciones de tributos locales a determinadas actividades con propósito de interés nacional (Dalla Vía y Garat, 2008; Rezzoagli, 2011). También, y principalmente, con el inciso 19, al incorporar un nuevo mandato que antes se encontraba implícito en el texto constitucional. Se dice allí que corresponde al Congreso:

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. (Constitución Nacional de Argentina, segundo párrafo del inciso 19, art. 75)

En función de estos principios, en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional se fijó la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación antes del 31/12/1996. Para su aprobación se exigía una mayoría espe-

cial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y se requería la aprobación por las provincias. A su vez, creó un Organismo Fiscal Federal encargado de la ejecución y control de lo dispuesto.

Sin embargo, y pese a la riqueza de los principios generales que en materia del régimen coparticipable se dieron a través de la reforma constitucional, la disposición transitoria sexta no se cumplió y se siguieron agregando pactos y acuerdos para remendar los desarreglos fiscales que se iban sumando. También, se agregaron nuevas leyes que aprovecharon la puerta abierta dejada por el inciso 3 del artículo 75, el que facultaba al Estado nacional a «establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado» (Constitución Nacional de Argentina, inciso 3, art. 75). Es decir, a crear normas que detraigan recursos de la masa coparticipable y asignarlos a gastos específicos, incumpliendo la exigencia del «tiempo determinado» por las sucesivas prórrogas de estas leyes.

Esta situación perduró hasta el final de la década, con la prórroga sucesiva de los diversos pactos y leyes, que cuentan con distintos criterios de reparto. A los fines de dar cierta estabilidad al caos normativo, la ley 25570, estableció que la distribución de recursos, a partir del 01/03/2002, se hace de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) Por la ley 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de 42,34 % al Tesoro Nacional, 56,66 % a las provincias y 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias - ATN).
- b) No obstante, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por leyes 24130 y 26078 (Pactos Fiscales I y II), el 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos, y la suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las provincias.
- c) Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos, como por ejemplo las leyes 20628 y 20078 sobre Impuesto a las Ganancias; Impuesto al Valor Agregado - ley 23966 y ley 26078; Impuestos Internos - ley 24674; excepto Seguros; Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - ley 23905, Título VII; Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - ley 20630 y sus modificaciones; y muchas otras más que, al tener asignaciones específicas (art. 75, inc. 3 C.N.), no ingresan en la masa coparticipable primaria del art. 3 de la ley 23548.

Lo cierto es que estas prórrogas sucesivas —y superposiciones normativas— dieron lugar a lo que diversos autores denominan como el «laberinto de la coparticipación» (Berthea, 2010). La figura 10 refleja a continuación, la distribución de cada uno de los regímenes con vigencia para el año 2002.

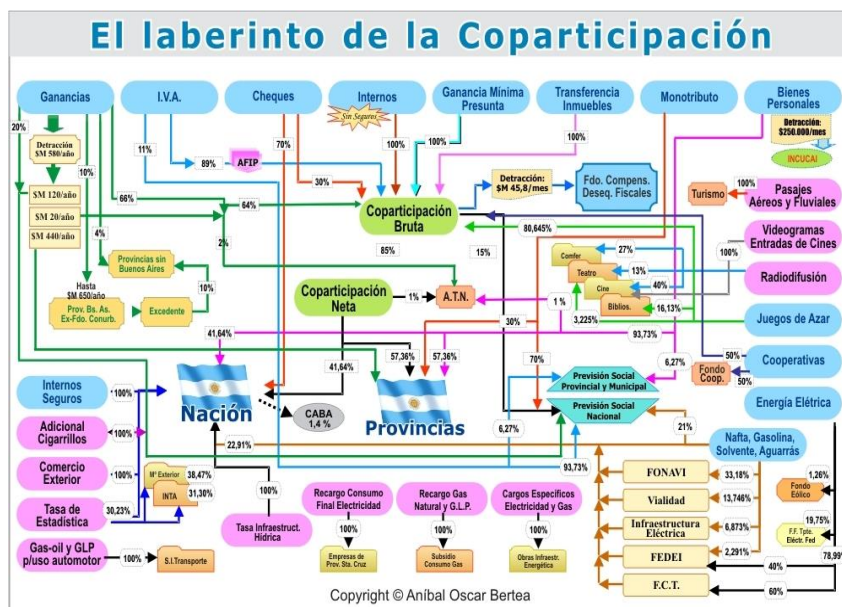


Figura 10. El laberinto de la coparticipación fiscal en Argentina.

Fuente: Berthea (2010).

Mediante este sistema, hacia fines de la década de los noventa y principios del nuevo milenio, el Estado nacional «obtiene más del 80 % de la recaudación tributaria, mientras que los gastos que afronta representan algo más del 50 % del total» (Rubinzal, 2010; Cetrángolo y Gatto, 2002; Cao, 2008). Esto no solo muestra el claro proceso de centralización de los recursos en nación y la delegación del gasto a nivel subnacional, sino la ausencia absoluta de criterios que regulen la distribución primaria y secundaria de recursos. Ahora bien, con el arribo de la reacción neodesarrollista, ¿cuáles fueron los avances obtenidos frente a la imperiosa necesidad de solucionar esta problemática?

Continuidades y diferencias desde 2003

Con el giro político de 2003, la revisión del régimen coparticipable en común acuerdo con las provincias para crear una nueva ley-convenio no solo se desprendía de las incumplidas exigencias constitucionales, sino del particular rol adquirido por el Estado en su intervención directa hacia el desarrollo económico y productivo regional.

Sin embargo, repitiendo la misma lógica de la década anterior —con una sucesiva cantidad de leyes y decretos—, se continuó con la prórroga de la ley 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos y de los respectivos Pactos Fiscales. En relación con estos últimos, su vigencia encontró fuertes cuestionamientos desde el año 2006 en adelante, debido a que fueron prorrogados de forma unilateral por el Estado nacional, a través de la ley 26078 de Presupuesto de la Administración Nacional (Bertea, 2010). Esta ley dispuso en su artículo 76 lo siguiente:

Prorrogase durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero, la distribución del producido de los tributos prevista en las leyes nos. 24977, 25067 y sus modificatorias, ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24130, 23966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24464 —artículo 5°—, 24699 y modificatorias, 25226 y modificatorias y 25239 —artículo 11—, modificatoria de la ley 24625, y prorrogase por cinco años los plazos establecidos en el artículo 17 de la ley 25239.

Esta última disposición citada en el artículo (ley 25239) es la que se refiere a la prórroga del Pacto Fiscal II. El problema de esta ley del año 2006 es que no fue ratificada por la totalidad de las jurisdicciones,⁹ provocando lo que Daniel Bertea denominó como un «mapa asimétrico» en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Bertea, 2010). Este cumplimiento asimétrico se tradujo en que muchas provincias que no aceptaron la prórroga del pacto, volvieron a gravar aquellas actividades o materias que habían declarado exentas durante la década de los noventa.

Esta cuestión, que ya comenzó a tener lugar desde el año 2002 con la salida del régimen de la convertibilidad (Bertea, 2010), dio lugar a reclamos de los contribuyentes en sedes administrativa y judicial, agravando aún más la falta

9. Solo fue aprobada por siete provincias (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Misiones).

de claridad en los criterios del régimen coparticipable. Así, hubo provincias que seguían otorgando exenciones impositivas en función del Pacto Fiscal II, mientras que otras dejaron de hacerlo o modificaron las alícuotas por las que regía la exención.

Toda esta situación de incertidumbre se extendió hasta finales del año 2015, cuando luego de la presentación de diversas causas judiciales por Santa Fe, San Luis y Córdoba, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los Pactos. Días después a este fallo, el poder ejecutivo nacional sancionó el Decreto 2635/2015 con el que extendió a todas las provincias la suspensión del 15 % que aportaban de la coparticipación federal para ANSES.¹⁰ Será recién con el Consenso Fiscal del año 2017 que se derogan definitivamente los pactos fiscales.

Otro aspecto que complejizó más la distribución primaria de los recursos, particularmente en favor del Estado nacional, fue la creación de impuestos entre 2001 y 2003 que no se coparticiparon en su totalidad, como fue el caso de los Débitos y Créditos Bancarios; y los Derechos de Exportación, cuya participación en el total de los tributos recaudados se incrementó notablemente durante esos años.¹¹ Los Débitos y Créditos Bancarios eran recaudados por las provincias antes del Pacto Fiscal II. A través de este pacto fueron derogados, en el año 1993. Sin embargo, reaparecen en el año 2001, bajo la competencia recaudatoria del Estado nacional, y con un régimen que los coparticipa parcialmente —solo en un 30 % del total—, dado que existe una asignación específica —del 70 % para el Estado nacional— (CIFRA, 2010; Capello *et al.*, 2016).

Respecto a los Derechos de Exportación, en el año 2009 se creó el Fondo Federal Solidario a través del Decreto 206/2009.¹² Si bien el mismo contempla un mecanismo de redistribución de recursos hacia las provincias —en un 30 % del total de fondos recaudados— con destino condicionado al financiamiento de obras de infraestructura, el cuestionamiento consiste en el carácter parcial de su coparticipación. A su vez, como establecen autores como José Nun, en vez de gravar a los productores que obtuvieron rentabilidades extraordinarias —por la suba en el precio internacional de los commodities— a través del Impuesto a las Ganancias (el cual es coparticipable en su totalidad), se lo contempló como un Derecho de Exportación, sobre el cual la Nación tiene el derecho exclusivo y permanente sobre su recaudación (Nun, 2011a).

Todas estas cuestiones contribuyeron no solo a profundizar el «labyrintho» del régimen coparticipable, sino a afectar la distribución primaria de la masa

10. Dado su enorme impacto fiscal, este decreto fue derogado por el nuevo gobierno el 11/01/15, a través del Decreto N° 73/2016.

11. Ver gráficos 8 y 9 de esta tesis, páginas 125 y 126.

12. Comprende los Derechos sobre las Exportaciones de soja y sus derivados.

coparticipable en favor del Estado nacional. Si bien este compensó a las provincias con mayores transferencias corrientes y de capital —que se hicieron por fuera de la coparticipación—, no avanzó en reformas que brinden criterios claros de distribución.

Esto, lógicamente, se reflejó en la distribución secundaria —entre los niveles subnacionales—. Ya el reparto previsto en la ley 23548 tenía problemas en su origen, por cuanto contenía índices para cada provincia que no surgían de indicadores objetivos, y que evidenciaban diferencias difíciles de explicar ante la ausencia de criterios. Otro problema que se agrava con el paso del tiempo es la rigidez de los coeficientes fijos de reparto, que se han mantenido por más de veinte años, sin posibilidades de adaptación a las necesidades reales de las diferentes jurisdicciones (Capello *et al.*, 2016; CIFRA, 2010).

Como se verá con detenimiento en el análisis cuantitativo de la próxima sección, el resultado esperado de esta continuidad en la ausencia de criterios es que las transferencias nacionales, pese a ser significativas en el financiamiento del gasto provincial, posean poca capacidad niveladora entre provincias.

Sumado a todas estas cuestiones, la fuerte descentralización del gasto público llevada adelante en las décadas anteriores, especialmente en salud, educación y los servicios de agua y electricidad, tampoco tuvo alteraciones significativas desde 2003. Ello contribuyó también a explicar por qué en el contexto de reactivación económica de principios de siglo, las provincias incrementaron su dependencia fiscal a las transferencias nacionales y, por lo tanto, cualquier aumento o disminución del gasto nacional en inversión pública repercute procíclicamente. Esto se observó durante la crisis de 2008, como también, en la desaceleración económica de 2011.¹³

Como se mencionó, es cierto que las provincias no solo dependen de los recursos coparticipados. No obstante, dada la significancia que tiene este régimen, las limitaciones observadas durante el período 2003–2015 para revertir sus históricos problemas, es un aspecto medular para explicar su participación en la intervención fiscal del Estado argentino durante el mencionado período. La participación provincial, al menos desde este análisis cualitativo, no ha tenido mejoras sustanciales ya que la coordinación entre niveles competenciales no avanzó en establecer criterios objetivos y subjetivos para asignar los gastos y la recaudación de ingresos tributarios.

13 Ver gráfico 33.

La participación provincial en la intervención fiscal

En esta sección se introduce, en primer lugar, el análisis de los ingresos fiscales con la intención de dar más precisión a los alcances de la participación provincial en la intervención fiscal del Estado. A continuación, el segundo apartado se enfoca, por un lado, en el estudio del gasto provincial y sus fuentes de financiamiento, en especial referencia a las transferencias nacionales. Por otro lado, en la inversión pública del Estado nacional sobre las regiones.

Los ingresos fiscales de las provincias

Las dificultades en avanzar sobre la búsqueda de criterios claros respecto a la distribución primaria de recursos entre nación y provincias tuvieron su manifestación cuando se analizó el total de ingresos de las últimas de manera comparativa entre los períodos 1991–2002 y 2003–2013. En esta comparación se incluyeron los ingresos fiscales provinciales corrientes y de capital de origen propio, como también los ingresos corrientes y de capital de origen nacional.

Los ingresos fiscales provinciales de origen propio se componen de los ingresos fiscales corrientes (i. tributarios, ii. no tributarios,¹⁴ iii. venta de bienes y servicios de la administración pública, y iv. rentas de la propiedad), y los ingresos fiscales de capital (recursos de capital de origen propio —se excluye la disminución de inversión financiera—).

Por su parte, los ingresos fiscales provinciales de origen nacional, se componen por los ingresos tributarios (distribución secundaria del régimen coparticipable y demás leyes especiales);¹⁵ por las transferencias corrientes no automáticas, y por las transferencias de capital.

El análisis permite observar un incremento de los ingresos fiscales provinciales de origen nacional durante el último período (ver gráfico 34). La participación de los ingresos fiscales provinciales de origen propio tuvo una reducción del 3 % respecto a los ingresos de origen nacional.

14 Son los ingresos fiscales provenientes de regalías, multas, derechos de habilitación, entre otros.

15. Cabe aclarar que también se contemplan dentro de este concepto aquellos recursos tributarios de origen nacional cuya normativa asigna al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a la Coparticipación Vial, a Obras de Infraestructura y del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).

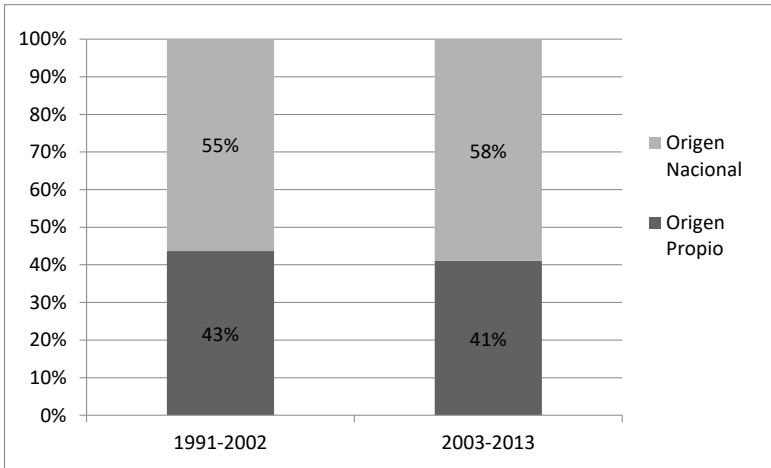


Gráfico 34. Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional (porcentajes promedios, 1913-2002 y 2003-2013).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP.

A su vez, este incremento en la participación de los ingresos fiscales provinciales de origen nacional ha tenido un carácter más pronunciado sobre aquellas regiones con menor recaudación en recursos propios. Esto se reflejó durante el último período (2003-2012), particularmente en la región NEA y NOA, donde los ingresos de origen nacional superan el 70 % del total de sus recursos (ver gráfico 35). En un porcentaje similar, sigue la región de Cuyo, mientras que la región Centro y Patagonia se ubican en niveles similares, en torno al 50 % entre ingresos fiscales de origen propio, y de origen nacional.

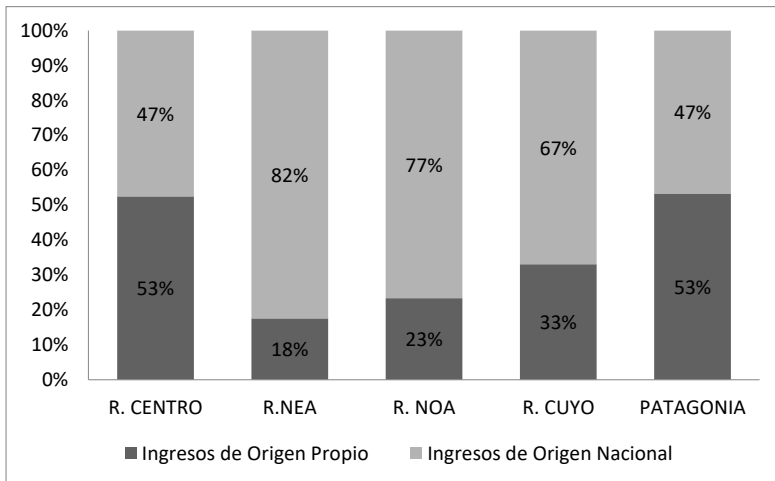


Gráfico 35. Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional, por región (en promedios porcentuales, 2003-2012).

Fuente de elaboración propia en base a datos de la DNCFP.

Ahora bien, en relación con la importante incidencia de los ingresos fiscales de origen nacional, fue destacable —cuando se analizaron sus distintas fuentes— la reducción de aquellos provenientes del régimen de coparticipación. Esta reducción de las transferencias coparticipables —en un 8 % (ver gráfico 36)— respecto a la década de los noventa, contrastó, particularmente, con el aumento de las transferencias de capital. La importancia de remarcar esto radica en que mientras las transferencias coparticipables se hacen automáticamente conforme a los porcentajes establecidos en el régimen de la ley 23548/88, las demás transferencias —corrientes y de capital— tienen un mayor grado de discrecionalidad.

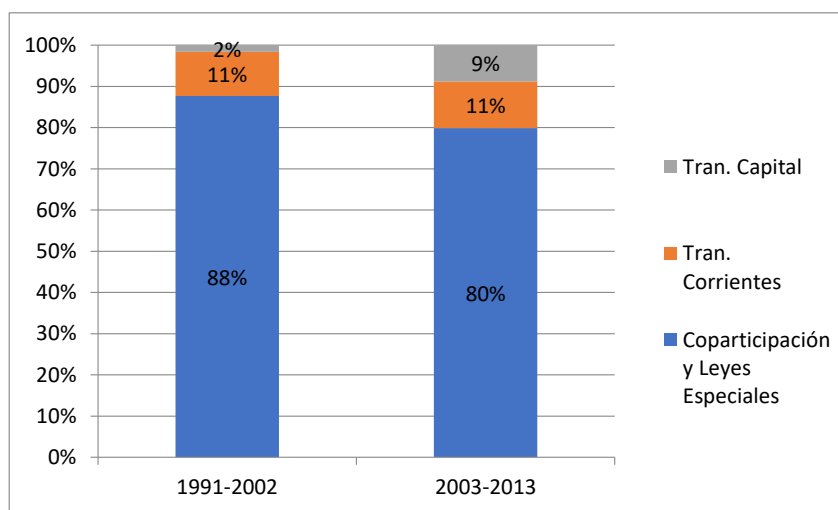


Gráfico 36. Total de ingresos provinciales de origen nacional (en promedios porcentuales, 1991-2002 y 2003-2012).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP.

La mayor parte de los ingresos por transferencias (corrientes y de capital) que perciben las provincias están compuestos por remesas que son contempladas en el presupuesto del Gobierno nacional y son transferidas por los distintos ministerios y áreas del ejecutivo central (DNCFP, 2015).¹⁶ Estas transferencias presupuestarias del Estado nacional son financiadas con recursos propios del tesoro nacional, no tienen carácter automático y, en general, el uso de las mis-

16. «No suscriben dentro este grupo de transferencias aquellas que el gobierno nacional destina a las provincias vía Fondo Especial del Tabaco, Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y Programa Federal de la Salud (PROFESA), ya que las mismas no son contempladas dentro del presupuesto nacional» (DNCFP, 2015:6).

mas se encuentra condicionado a determinados destinos que son considerados como prioritarios por Nación (DNCFP, 2015).

Estos aspectos de las transferencias pueden favorecer un manejo arbitrario de las mismas, provocando que su reparto se realice bajo criterios eminentemente políticos (Capello *et al.*, 2016). La mayor flexibilidad en la utilización de estas transferencias hace que —generalmente— sean más sensibles a cambios de política, vaivenes de las finanzas del Estado nacional y a la presión que puedan ejercer algunos Gobiernos provinciales, especialmente teniendo en cuenta cuestiones de afinidad política o representatividad en el parlamento (Capello *et al.*, 2016).

No obstante, atendiendo a que este tipo de transferencias resultan una herramienta clave para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales y, por lo tanto, para alterar o revertir desigualdades, veremos a continuación su incidencia sobre la inversión pública provincial.

La inversión pública de las provincias

En el marco general de la débil inversión pública que se analizó en el segundo capítulo de este libro, el gasto provincial destinado a inversión real directa tuvo importantes diferencias cuando se lo comparó por regiones. En principio, se destacó que estas diferencias han tenido un carácter redistributivo debido a que las regiones que generan menor producto bruto geográfico fueron las que han ejecutado mayor porcentaje de inversión real directa. No obstante, en el análisis comparativo se puede ver la existencia de disparidades entre ellas, que denotan ciertos problemas en los criterios utilizados.

Así se observó que la región Centro solo invirtió la mitad del producto bruto que genera, mientras que las regiones con menor generación de producto bruto (NEA y NOA) son las que detentaron el mayor porcentaje de inversión real directa —19 %— (gráfico 37). A su vez, las regiones Patagonia y Cuyo ocuparon el segundo y tercer lugar en la generación del producto bruto geográfico —la primera contó con el 9 % del total, mientras que la segunda con el 7 %—, y, sin embargo, tuvieron los niveles de inversión real directa más bajos en relación con las demás regiones.

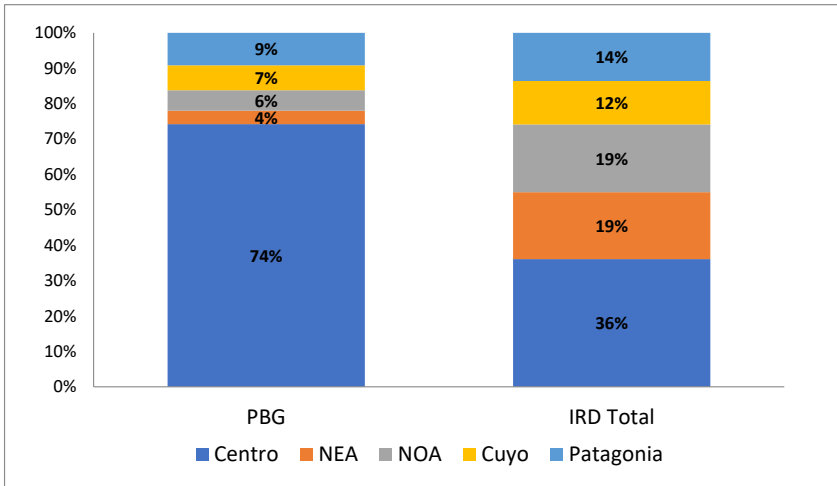


Gráfico 37. Producto bruto geográfico y la inversión real directa (en promedio 2003–2014), por regiones.

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

Las diferencias se evidenciaron con más detalle al analizar las fuentes de financiamiento de la inversión real directa de estas regiones, en razón de la participación significativa del Estado nacional sobre sus diferentes fuentes de ingreso. En este sentido, la mayor parte de la inversión real directa de las provincias fue financiada con recursos provenientes de nación durante el período 2003–2014.

Dentro de los recursos nacionales destinados a la inversión provincial cobraron una relevancia central —como se observó—, por un lado, las transferencias de capital, fundamentalmente a partir de la creación del Fondo Federal Solidario, en el año 2009. Por otro lado, los recursos tributarios de origen nacional afectados a la obra pública, que tuvieron su origen en los impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural, y los impuestos a la energía eléctrica (DNCFP, 2015b). Estos impuestos tienen asignación específica a obras de infraestructura (ley 23966), al Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI), a la coparticipación vial (ley 23966), y al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior —FEDEI— (ley 24065).

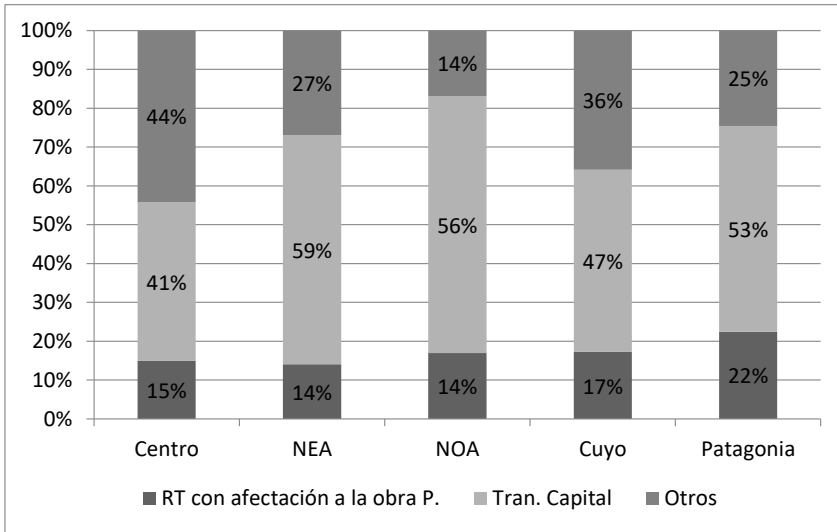


Gráfico 38. Fuentes de financiamiento de la IRD, por regiones. Promedio 2003–2014 (en % del gasto en IRD total).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

Estas dos fuentes de recursos provenientes del Estado nacional tuvieron la mayor participación en el financiamiento de la inversión real directa promedio 2003–2014, en todas las regiones. Al menos un 40 % de la inversión total fue financiada por las transferencias de capital, presentando el porcentaje más bajo la región Centro (gráfico 38). Sin embargo, la distribución de estas transferencias de capital, como también, de los recursos tributarios nacionales con afectación a la obra pública, presentaron diferencias entre regiones que verificaron importantes disparidades en los criterios de distribución secundaria.

Respecto a los recursos tributarios nacionales con afectación a la obra pública, en su gran parte siguen los criterios establecidos por el régimen de coparticipación en la ley 23548. Como se mencionó, los mismos tienen una afectación exclusiva a la obra pública, sea en viviendas, obras de infraestructura eléctrica, o bien, relacionadas al transporte vial. Si bien los porcentajes de distribución secundaria que estipula la ley de coparticipación deben ser actualizados —dado el origen de la norma (en el año 1988, de forma provisoria, por solo dos años) y sus prórrogas sucesivas—, aquí se evidenció cierto criterio redistributivo en la participación de estos recursos por regiones.

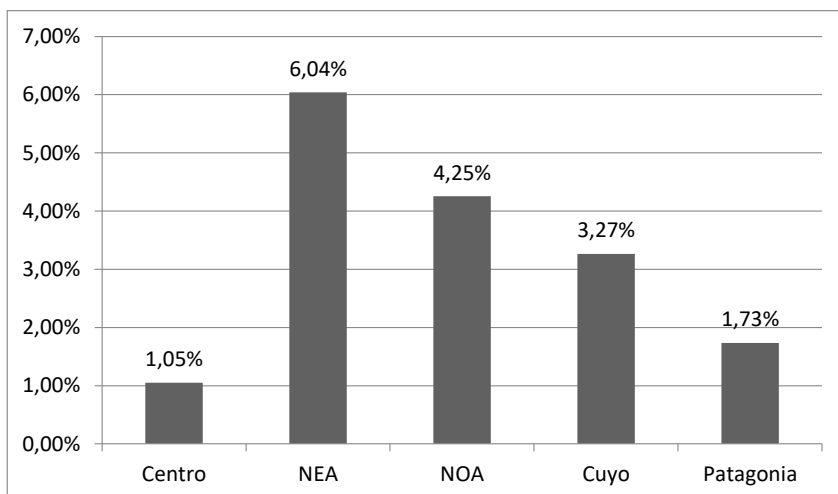


Gráfico 39. RTN con afectación a la obra pública, por regiones. Promedio 2003-2014 (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

Como puede verse en el gráfico 39, considerando estos recursos tributarios nacionales en porcentajes del producto bruto geográfico, los recursos recibidos por las regiones tienen una correlación directa con su participación en el producto bruto geográfico. Es decir, las regiones NEA, NOA y Cuyo que tienen la participación más baja en el PBG (ver gráfico 37), son las que más recursos asignados tienen, respetando ese orden. Por su parte, la Patagonia es la que continúa en el orden, y la región Centro ocupa el último lugar.

Ahora bien, los criterios han sido menos evidentes cuando se analizaron las transferencias de capital. Estas transferencias contaron con alto grado de discrecionalidad desde el año 2003 hasta el año 2008, y crecieron significativamente. En el año 2009, adquirieron mayor auge con la creación del Fondo Federal Solidario, donde se resolvió coparticipar en un 30 % del total de recursos recaudados sobre los derechos de exportación a la soja y sus derivados, bajo los mismos porcentajes que estipula la ley 23548. A su vez, se estableció la obligación a las provincias para coparticipar un 30 % de lo recibido a su Municipios.

Cuando se observó el nivel de las transferencias de capital —promedio durante el período 2003-2014—, pese a su carácter redistributivo hacia las regiones con menor participación en el producto bruto geográfico, se manifestaron importantes desproporciones. En función del gráfico 40, nuevamente las regiones NOA y NEA son las más beneficiadas, aunque las diferencias entre ellas son notables. A su vez, las distancias también se observaron entre la región

NOA y Cuyo, siendo que tienen similar participación en el PBG. Por último, es muy reducida la participación de la región Centro, la que no llega a recibir el 1 % de estas transferencias en relación con su producto bruto geográfico.

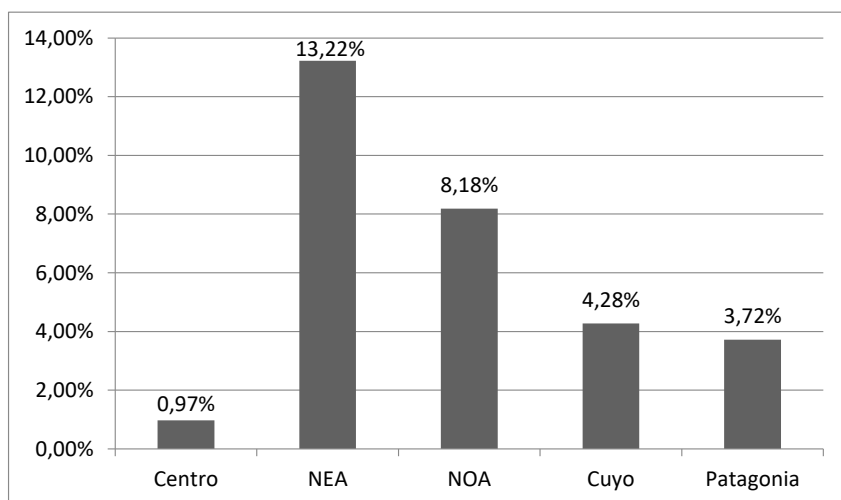


Gráfico 40. Transferencia de capital nacional, por regiones. Promedio 2003–2014 (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

Estas diferencias se reflejaron con más evidencia cuando se analizó las transferencias que recibió cada provincia, de acuerdo con su agrupación regional. En este sentido, dentro de la región NEA —que tuvo la mayor participación en las transferencias de capital— fueron notables las diferencias de la provincia de Formosa (32,02 %) respecto a las demás, donde prácticamente duplicó lo recibido por Chaco (18,20 %). Como muestra el gráfico 41, estas disparidades son más contundentes en relación con Misiones (9,22 %) y Corrientes (4,15 %).

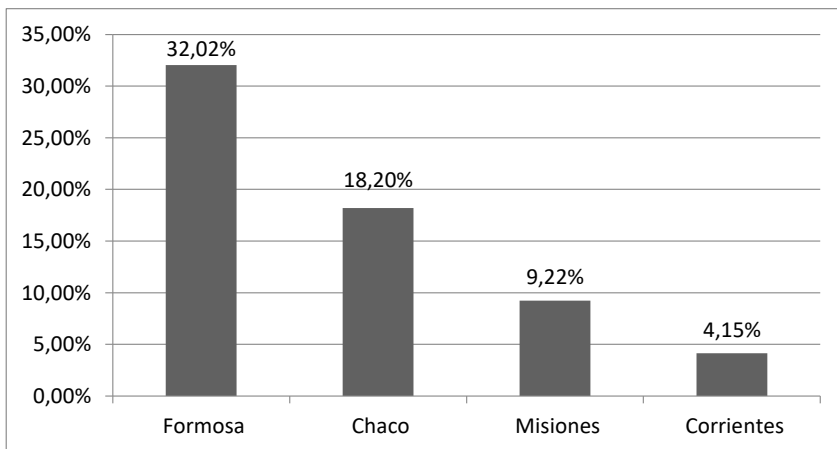


Gráfico 41. Transferencias de capital nacional a la región NEA (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

La disparidad también se observó sobre la región NOA, como la segunda región que recibió más transferencias nacionales de capital. En este caso, las provincias más favorecidas fueron Santiago del Estero (16,82 %) y Jujuy (11,66 %), las que duplicaron —al menos— la participación recibida por Salta (4,66 %) y Catamarca (3,63 %) —gráfico 42.

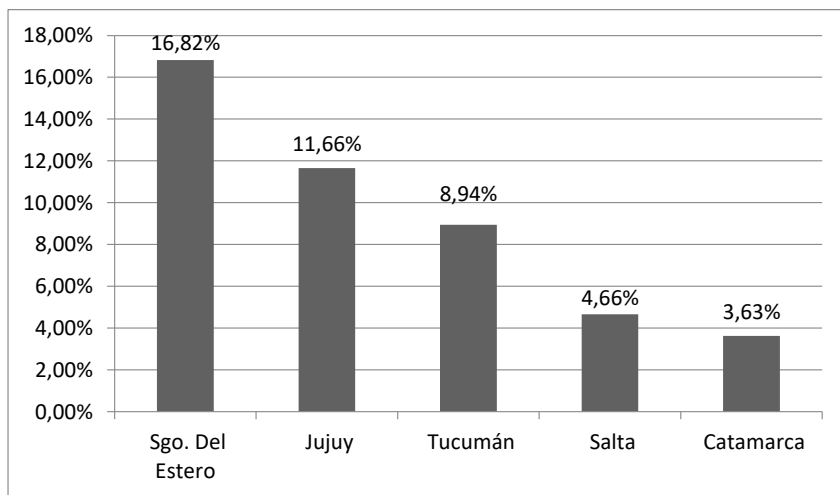


Gráfico 42. Transferencias de capital nacional a la región NOA (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

A su vez, y pese a tener un porcentaje de participación similar en las transferencias de capital nacional, las disparidades se observaron tanto en la región Cuyo como en la región Patagonia. Por un lado, fue llamativa la diferencia que la provincia de La Rioja (21,78 %) tuvo no solo respecto a las demás provincias de la región Cuyo, sino también respecto a las provincias de la región Patagonia (gráfico 43). La Rioja fue la segunda provincia que más transferencias de capital —en porcentajes del PBG— recibió luego de Formosa.

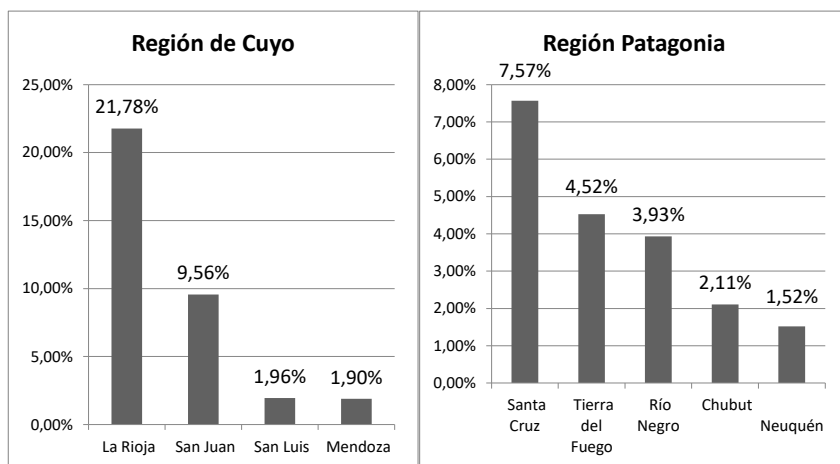


Gráfico 43. Transferencias de capital nacional a las regiones de Cuyo y Patagonia (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

Por otro lado, respecto a la región Patagonia, fueron importantes las diferencias que la provincia de Santa Cruz ha tenido sobre las demás. En particular, la disparidad es llamativa respecto a Río Negro y Chubut, debido a que estas dos provincias tienen mayor densidad poblacional,¹⁷ y a su vez, cuentan con superficies territoriales similares.¹⁸

17. De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Relaciones con las provincias, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, la densidad poblacional de Río Negro es de 3,49 habitantes por kilómetro cuadrado (ocupando el lugar 21 en la comparación interprovincial); la de Chubut es de 2,57 habitantes por kilómetro cuadrado (ocupando el lugar 22), mientras que en Santa Cruz es de 1,35 (ocupando el lugar 24).

18. De acuerdo con datos del INDEC, la superficie territorial de Chubut es de 224 686 kilómetros cuadrados, la de Río Negro 203.013, y la de Santa Cruz 243 943, respectivamente.

Mismas diferencias se plantearon respecto a la región Centro, como la menos favorecida en la recepción de transferencias (gráfico 44). En este caso, las mínimas participaciones recibidas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (0,15 %), la provincia de Buenos Aires (1,06 %), Santa Fe (1,18 %) y Córdoba (1,31 %) contrastaron con los porcentajes de Entre Ríos (6,05 %) y La Pampa (6,04 %).

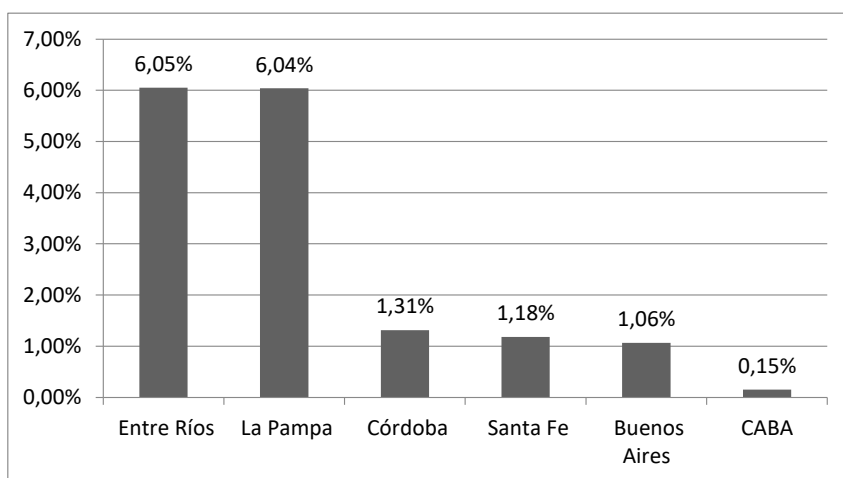


Gráfico 44. Transferencias de capital nacional a la región Centro (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

La incidencia de las transferencias nacionales fue de suma relevancia para la inversión provincial, y de ello se observaron dos cuestiones fundamentales. Por un lado, la importante dependencia de las provincias respecto a las transferencias nacionales para llevar adelante la inversión pública. Por otro lado, el incremento de las transferencias nacionales con fuerte discrecionalidad, no solo a nivel interregional sino —fundamentalmente— a nivel intrarregional. Esta discrecionalidad constituyó una de las limitaciones durante el período 2003–2015 para otorgar una activa participación provincial en la intervención fiscal.

A esta limitación se agregó el hecho de que el gasto en inversión pública del Estado nacional —con ejecución directa sobre las provincias— no compensó la disparidad de criterios que presentaron las transferencias de capital. Por el contrario, en algunos casos tendió a reforzarla. De acuerdo con el gráfico 45, se pudo observar que nuevamente la región NEA es la que recibe mayor cantidad de inversiones del Estado nacional —en aproximadamente un 12 % de su PBG—. Por su parte, la región Cuyo (6 %) y más aún la región Centro (0,45 %) son las que menor inversión recibieron.

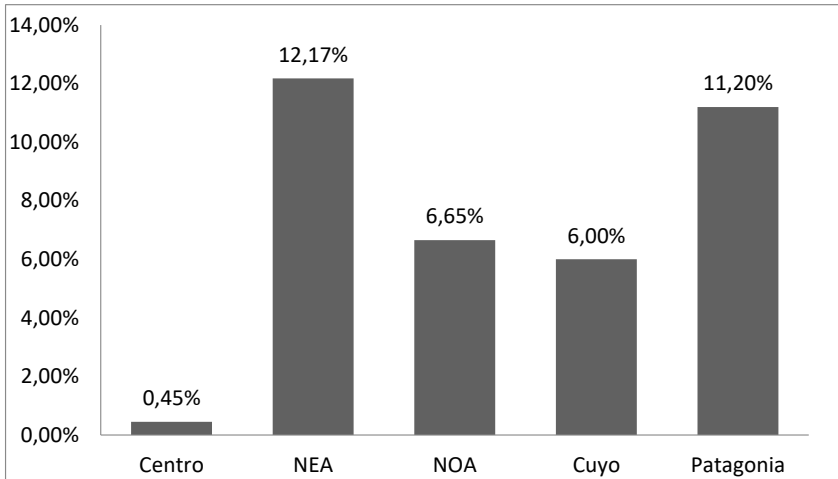


Gráfico 45. Inversión pública nacional en las regiones, promedio 2003–2012 (en % del PBG).

Fuente de elaboración propia sobre la base de datos del M. del Interior, Obra Pública y Vivienda de la Nación.

La distinción se presentó respecto a la Patagonia, que fue la segunda región beneficiada en términos del producto. Sin embargo, esta región junto a la región NEA duplica al resto en cuanto a la recepción de inversiones directas del Estado nacional. Estas diferencias son mayores respecto a la región Centro, quien fue nuevamente la más perjudicada. Este aspecto da lugar a situaciones de escasa y/o inadecuada infraestructura económica y social dado que no solo participa con el mayor porcentaje de PBG, sino que es la región más poblada.

Pese a estas dificultades planteadas, que vislumbraron limitaciones en la participación provincial sobre la intervención fiscal, a continuación, se indagan los alcances para ampliar las capacidades productivas regionales. Asimismo, se hace especial referencia al impacto para de estas cuestiones sobre las desigualdades productivas en las regiones.

La dinámica productiva regional

Lo analizado anteriormente, trajo como consecuencia que la inversión pública provincial sea considerada como una variable residual, sujeta a los vaivenes y cambios de lo que ocurra con el nivel de gasto nacional. Por lo tanto, el acaecimiento de la crisis en el año 2011 —dado el agravamiento de la restricción externa—, restringió el espacio fiscal del Estado nacional, cuestión que repercutió, entre otras, en la dinámica productiva regional.

Para analizar la evolución de las capacidades de producción se tomaron los indicadores elaborados por la Subsecretaría de Coordinación Provincial, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. Sobre la base de estos indicadores —especificados en el primer capítulo de este libro—, se establecieron las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se destaca que todas las regiones han ampliado su capacidad productiva durante el período 2004–2015. Inclusive, como muestra la tabla 2, las regiones con menor participación en el producto bruto geográfico —NOA, Cuyo y NEA— han crecido más del promedio nacional, y han alcanzado niveles superiores o similares respecto a las regiones que cuentan con mayor participación en el producto bruto geográfico —Centro y Patagonia—. Esto puede vincularse, entre otras cosas, al fuerte impacto de la inversión real directa en las regiones NEA y NOA, fundamentalmente, a través de las transferencias de capital nacional que ambas recibieron (ver gráfico 40), como también, a la inversión pública que el Estado nacional ejecutó preponderantemente en la región NEA (ver gráfico 45).

Tabla 2. IDERP-Económico.

IDERP-Económico			
Regiones	2014	2015	Crecimiento % anual 2004-2015
Patagonia	40,8	47,2	1,3
Centro	35	42,9	1,9
Total País	29,1	34,5	1,6
Cuyo	27,7	34,4	2
NOA	16,6	23,3	3,1
NEA	13,6	16,8	1,9

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016).

De acuerdo con los datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, «se registraron importantes aumentos en los valores normalizados del Consumo de cemento (8,3 %), de los Préstamos bancarios (4,9 %) y del Empleo privado formal (3,7 %)» (2016:II).

Sin desconocer la relevancia de estos avances, sus alcances fueron limitados debido a que, cuando se analiza el porcentaje de variación anual del IDERP Económico, se observó que los mayores porcentajes obtenidos durante el período 2004-2010 comenzaron a tener una reducción notable desde el año 2011 en adelante (ver gráfico 46). Esta reducción afectó a todas las regiones, y coincidió con las limitaciones macroeconómicas originadas por problemas de restricción externa. Esta restricción, como se sostuvo a lo largo de este trabajo, operó como un límite para dar continuidad a la ampliación de la capacidad productivas regionales.

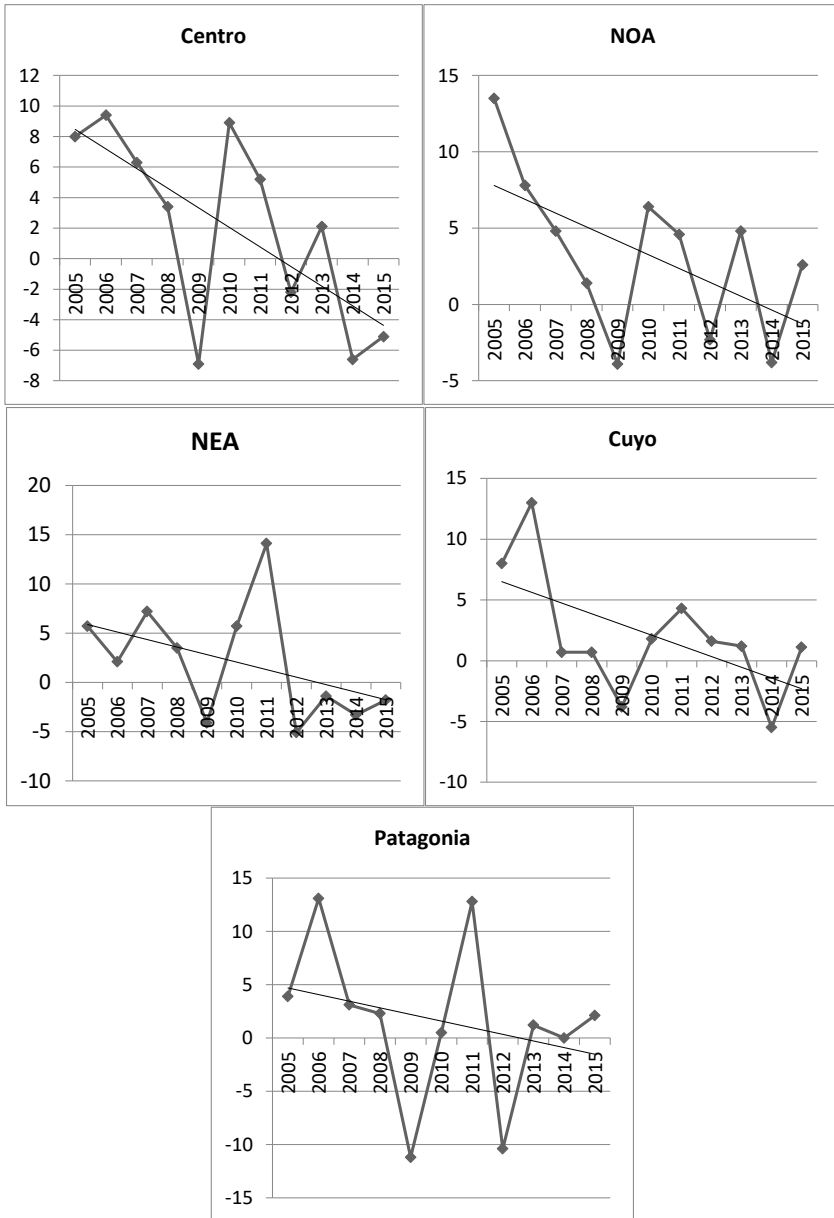


Gráfico 46. IDERP-Económico por región, 2004-2015 (variación % anual).

Fuente de elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial.

En gran parte, esto explica por qué los avances en el crecimiento de los indicadores productivo-económicos regionales, fundamentalmente de aquellas regiones con menor participación en el producto bruto geográfico, se vieron limitados en la segunda parte del período 2004-2015.

A su vez, el crecimiento alcanzado por las regiones más rezagadas tuvo un impacto limitado para revertir o alterar desigualdades interregionales. Esto se desprende del estudio sobre las brechas de desarrollo¹⁹ existentes entre la región más desarrollada y la menos desarrollada, en términos del IDERP-Económico. Estas brechas se redujeron en apenas un 6,3 % entre 2004 y 2015, al pasar de 3 a 2,81 (ver tabla 3).

Tabla 3. IDERP-Económico, brecha de desarrollo.

	IDERP-Económico por región	
	2014	2015
Centro	35	42,9
NOA	16,6	23,3
NEA	13,6	16,8
Cuyo	27,7	34,4
Patagonia	40,8	47,2
Brecha de desarrollo	3	2,81

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016).

19. La brecha se calcula, en cada uno de los años, como cociente entre el valor más alto y el valor más bajo del IDERP-Económico.

Los avances obtenidos en esta reducción de brechas, no obstante su importancia, no fueron suficientes para modificar las posiciones relativas de las regiones según el indicador sintético considerado.²⁰ Así, las regiones Centro y Patagonia mantuvieron las mejores performances —disputándose el lugar en algunos años—, mientras que las regiones Cuyo, NOA y NEA conservaron los últimos lugares, sin variaciones durante el período analizado (ver tabla 4).

Tabla 4. IDERP-Económico por región. Posiciones en el ranking por año. Años 2004–2015.

	Centro	NOA	NEA	Cuyo	Patagonia
2004	2	4	5	3	1
2005	2	4	5	3	1
2006	2	4	5	3	1
2007	2	4	5	3	1
2008	2	4	5	3	1
2009	2	4	5	3	1
2010	1	4	5	3	2
2011	2	4	5	3	1
2012	1	4	5	3	2
2013	1	4	5	3	2
2014	2	4	5	3	1
2015	2	4	5	3	1

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016).

20. Corresponde agregar la siguiente aclaración: «el IDERP permite observar si una región está más o menos desarrollada que otra en función de los indicadores con que se mide; sin embargo, no es posible cuantificar la magnitud de las diferencias en el desarrollo. Esto significa que, si el valor del IDERP de una región es el doble de otra, no necesariamente ello implica que la primera tenga un nivel de desarrollo que duplica al de la segunda» (Subsecretaría de Coordinación Provincial, 2016:8).

Conclusiones finales

En este libro se analizó la intervención fiscal del Estado argentino, con particular referencia al rol de la inversión pública, en su incidencia para fortalecer las capacidades productivas regionales y habilitar un proceso que altere o revierta sus desigualdades, durante el período 2003–2015. Adicionalmente, se procuró identificar similitudes y diferencias con el período 1990–2002.

A esos fines, en el primer capítulo se enmarcó teóricamente el trabajo. En primer lugar, se retomaron las teorías keynesianas y estructuralistas para considerar a la problemática de las desigualdades regionales y la intervención estatal en ese proceso. La relevancia de retomar estos enfoques consistió, por un lado, en destacar que estas desigualdades son consecuencia de una lógica de causación circular acumulativa. En otros términos, esta lógica provoca que la acumulación de capital se concentre en aquellas regiones mejor dotadas de recursos primarios e industriales y, en contraposición, a la pobreza de las regiones más desfavorecidas.

Por otro lado, en reconocer los particulares problemas que se relacionan con la inserción internacional de los países a la economía mundial. Diversos autores que representaron el pensamiento estructuralista Cepalino, inspirados por la perspectiva centro–periferia, identificaron que los frutos del progreso técnico no tienden a repartirse parejamente entre toda la colectividad de países. Por el contrario, las ventajas de la especialización son absorbidas mayormente por los países industrializados. En consecuencia, analizando los países latinoamericanos, plantearon a la industrialización como «el único medio para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevar el nivel de vida de las masas» (Prebisch, 1986:479).

A los fines de revertir o alterar la lógica circular de la acumulación y alcanzar la industrialización, particularmente en países con estructuras productivas primarizadas —y de inserción periférica a la división internacional del trabajo—, se señaló la relevancia de la intervención del Estado nacional. Así se destacó que esta relevancia es histórica, en razón de su poder territorial centralizado.

Pese a las modificaciones en las formas de producción que tuvieron lugar desde los setenta, la importancia de la intervención estatal nacional para el desarrollo económico fue clave, aun con el auge de la globalización. Así lo señaló una interesante literatura en relación con las experiencias del Este de Asia (Kohli, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade, 1999, Amsden, 1989, Chibber, 2002 y 2003, Johnson, 1982).

Con esta revalorización de los Estados nacionales no se pretendió soslayar la relevancia de los niveles subnacionales. Por el contrario, se remarcó su rol

preponderante para intervenir en el fortalecimiento de capacidades productivas regionales debido a la proximidad y mejor conocimiento de las necesidades e intereses de las actividades productivas regionales (Fernández, 2010). No obstante, se señaló la importancia de repensar formas de coordinación entre los niveles estatales que, por una parte, eviten una centralidad top-down del Estado nacional que desconozca los intereses subnacionales; y, por otra parte, eviten una consideración de los niveles subnacionales que se desarticule del Estado nacional.

Sin desconocer las diversas funciones del Estado que influyen en las formas de coordinación nacional y subnacional, y que, a su vez, tienen una injerencia directa en el fortalecimiento de las capacidades de producción regional, este libro se centró en la política fiscal. La fiscalidad, como uno de los elementos históricos del Estado, es clave para estimular la demanda efectiva y promover el crecimiento económico. También, para financiar procesos de industrialización que promuevan cambios estructurales.

La intervención fiscal —sea con inversión pública o subsidios económicos—, amplía la infraestructura económica y social, favorece la industrialización —para sustituir importaciones u orientar más exportaciones—, y contribuye a fortalecer las capacidades productivas de las regiones más desfavorecidas. Asimismo, tiene un rol preponderante para orientar el comportamiento de la inversión, a través de gastos tributarios (incentivos fiscales) o financiando ministerios del Estado ligados directamente a la elaboración y planificación de políticas industriales (Fernández y García Puente, 2013).

De igual modo, se destacó su relevancia para la coordinación nacional y subnacional. En este sentido, no se redujo el análisis de la política fiscal intergubernamental a garantizar la correspondencia fiscal, como proponen los enfoques ortodoxos de la hacienda pública (Elección Pública y Escuela Normativa Tradicional). Por el contrario, se la consideró clave para promover el desarrollo regional, particularmente de las regiones subnacionales más desfavorecidas, aun cuando esto implique desequilibrios fiscales. Con este objetivo, se señaló la necesidad de establecer criterios de coordinación tanto para la asignación de funciones de gasto público como de fuentes tributarias.

Por último, el primer capítulo cerró con el reconocimiento de las restricciones que operan sobre la fiscalidad en los países con estructuras productivas periféricas. En especial, y como identificaron los autores estructuralistas, se hizo referencia a la restricción externa que se presenta en estos países cuando las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer la demanda creciente de importaciones —que es estimulada, entre otras cosas, por una política fiscal expansiva—. Por lo tanto, esta es una problemática fundamental a considerar para los países latinoamericanos en general, en tanto el nivel de actividad y las

tasas de crecimiento económico se han visto restringidas por la disponibilidad de divisas, y ello afectó tanto la dinámica productiva nacional como regional.

En función de este marco teórico, el trabajo abordó el estudio del caso argentino. Como una de las economías más representativas de Latinoamérica, y en razón de sus manifiestas desigualdades productivas regionales, el capítulo segundo comenzó con una indagación sobre el estado de la cuestión de esta problemática histórica en Argentina, y las formas en que el Estado intervino para alterarlas. Especial atención se dio a las últimas décadas de este proceso, cuando se acentuaron reformas de apertura económica durante los noventa, para identificar las distintas reacciones políticas que surgieron frente a las dramáticas consecuencias socioeconómicas de la crisis de 2001.

En primer lugar, el trabajo se adentró en el análisis de la intervención fiscal desde el plano macroeconómico, con el propósito de identificar las principales diferencias desde el arribo de la reacción neodesarrollista en 2003, respecto de la etapa neoliberal durante la década de los noventa. Desde un análisis que consideró las variaciones nominales anuales en los componentes básicos del gasto público y los respectivos ingresos fiscales del sector público argentino no financiero, se observaron importantes diferencias entre ambos períodos considerados.

Estas diferencias se centraron específicamente en una dinámica expansiva de los gastos en consumo y operación del Estado (remuneraciones; y bienes y servicios), las prestaciones a la seguridad social, el gasto en capital y las transferencias corrientes, desde 2003. A su vez, en un contexto marcado por una coyuntura internacional favorable, esta variación del gasto fue acompañada con un aumento creciente de los ingresos fiscales, explicados en su mayor parte por la recaudación tributaria nacional —derechos a las exportaciones, impuestos a los débitos y créditos, y demás impuestos internos (principalmente IVA, ganancias y seguridad social).

La política fiscal expansiva contribuyó al estímulo de la demanda efectiva y, por lo tanto, a un fuerte aumento del consumo y la inversión (Amico, 2013a y 2013b). Ello se manifestó en un elevado crecimiento económico durante el período 2003–2008, que abrió la posibilidad de iniciar una transformación de la estructura productiva sobre una base industrial, a través del fortalecimiento de las capacidades productivo–industriales.

Sin embargo, de lo observado en la tercera sección del capítulo segundo, los alcances de esa transformación estructural de base industrial fueron limitados. Estos límites se plantearon, al menos, cuando se analizó la intervención fiscal tanto desde el plano de la estructura productiva, como en su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión.

Con relación al primer aspecto, uno de los límites consistió en la débil inversión pública del Estado nacional, provincial y de la empresa pública. Esto se observó en términos históricos donde — pese a tener niveles superiores a la década de los noventa— la inversión real directa distó demasiado de los promedios existentes en las décadas donde tuvo vigencia el modelo sustitutivo de importaciones (décadas de los sesenta, setenta y ochenta). A su vez, ello fue visible cuando se consideró a la inversión pública en infraestructura económica ejecutada por Argentina durante el período 2008–2015, siendo una de las más bajas en comparación con los países de la región.

Por otro lado, la escasa inversión pública se acompañó con el considerable aumento de las transferencias corrientes al sector privado (subsidios económicos), representadas en su mayor parte por los subsidios del Estado nacional al sector energético y del transporte. Estos subsidios económicos no se dirigieron a mejorar la oferta y capacidad productiva, sino que tuvieron como finalidad mantener congelados los precios de los servicios públicos. Ello apuntó a evitar la generación de pérdidas en las empresas proveedoras luego del gran incremento de costos a partir de la devaluación de 2002.

Sin desconocer la relevancia de determinados proyectos impulsados como el Plan Federal de Transporte Eléctrico, el reinicio de las obras en la central Atucha II, la finalización de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, y la re-estativización de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la inversión pública fue insuficiente para reemplazar el deterioro de la infraestructura existente. Prueba de ello fue el importante incremento de las importaciones energéticas en el balance energético nacional en detrimento de las exportaciones, que marcó un creciente desequilibrio a partir de 2011 en adelante.

A su vez, se vio que la relevancia de los subsidios económicos se tradujo en un aumento del gasto público consolidado en la finalidad «Servicios económicos», entre 2004 y 2015. Este incremento porcentual, en detrimento de las demás finalidades de gasto, estuvo directamente vinculado al aumento en la participación de las funciones de «energía y combustible» y «transporte». Por su parte, se remarcó que el gasto tuvo una escasa incidencia en la función industrial —donde se financian programas que fomentan la actividad industrial del sector privado y público—, que constituye una función clave para fortalecer capacidades productivo-industriales.

En relación con la intervención fiscal para orientar el comportamiento de la inversión, las dificultades se plantearon con la observación de los gastos tributarios (incentivos fiscales). Si bien tuvieron una participación importante durante el período 2004–2015, representando en promedio el 0,50 % del producto, la mayor parte de ellos se destinó a promover al régimen fueguino, cuyo perfil de carácter «ensamblador» y destinado al mercado-interno

tuvo alcances limitados para promover un proceso sustitutivo de importaciones con integración productiva hacia el resto del país; o bien, a orientar una mayor cantidad exportaciones.

En este marco general, los demás regímenes que tuvieron una participación relevante sobre el gasto tributario total y en términos del PBI —como por ejemplo el régimen de promoción industrial y los reintegros a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional—, fueron perdiendo su importancia en el tiempo, en particular desde 2011. La excepción estuvo dada por el régimen a la producción y uso sustentable de los biocombustibles, teniendo una participación tardía en el gasto tributario total y en el PBI —que comenzó incipientemente hacia mediados de 2009.

En complemento se puntualizó que con la re-estructuración ministerial del Estado nacional, con posterioridad a 2001, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios adquirió mayor relevancia, debido a que recibió mayor nivel de financiamiento —a través del gasto público— con respecto a la década de los noventa. A su vez, que se crearon nuevos ministerios con incidencia directa en la elaboración y planificación de políticas que se orienten al fortalecimiento de capacidades productivo-industriales. La nota de color estuvo dada por lo ocurrido con el «Ministerio de Economía y Producción», y la progresiva desagregación que este ha tenido a partir del año 2009 en adelante. A partir de este año, y precisamente desde 2011, se desagregaron el «Ministerio de Industria», el «Ministerio de Agricultura, ganadería y Pesca», el «Ministerio de Turismo», y a ello se sumó el «Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva».

Sin embargo, la creación de estos ministerios, que implicó una jerarquización de los mismos —debido a que antes funcionaban como Secretarías dentro del Ministerio de Economía—, no se tradujo en mayores partidas de gasto, como elemento que podría indicar una mayor capacidad de financiamiento de los mismos y, por lo tanto, una apuesta prioritaria sobre ellos. Por el contrario, han mantenido una participación en el gasto con niveles muy bajos, e incluso, esta participación sobre el gasto total fue disminuyendo en el tiempo, como se observó para el período 2011-2015.

Un análisis de la intervención del Estado para orientar el comportamiento de la inversión debería complementarse con estudios cualitativos que indaguen, entre otras cosas, qué programas o políticas se han impulsado, cómo se llevó adelante la división ministerial, cómo era la coordinación existente entre ellos. Todos estos elementos, abonarían con más exactitud a las respuestas sobre si estos ministerios han tenido un rol prioritario para impulsar transformaciones productivas estructurales. Este trabajo no pretendió desconocer esa limitación. Sin embargo, los escasos niveles de gasto destinados a cada uno

de ellos, aunque parcial, fue un interesante indicador para hacer consideraciones acerca de su prioridad como ministerios estratégicos.

Como consecuencia de estos aspectos considerados los resultados mostraron ciertas limitaciones en la intervención fiscal durante el período 2003–2015, para dar sostenibilidad al fuerte crecimiento económico alcanzado durante la primera parte (2003–2010). Una manifestación directa de ello, fue el creciente desequilibrio comercial que conllevó a problemas de restricción externa desde 2011 en adelante. Como se observó en la sección final del capítulo segundo, esto se tradujo en un resultado negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos y en una creciente pérdida de reservas en divisas extranjeras.

Esta limitación tuvo su repercusión directa en el plano regional. Los débiles niveles de inversión pública que caracterizaron al período 2003–2015 fueron acompañados a nivel provincial, bajo una dinámica pro-cíclica de su inversión pública respecto a la nacional. Esto se reflejó al observar la disminución de la inversión real directa provincial frente a la reducción de las transferencias de capital nacional, en un marco de «sintonía fina» impulsado por el Estado nacional en esos años (2011 y 2012).

La dinámica procíclica de la inversión fue acompañada de limitaciones en la coordinación fiscal nacional y provincial que provocaron, por un lado, una profundización de la participación dependiente de las provincias en la intervención fiscal —respecto al período 1990–2002—; por otro lado, manifiestas disparidades en la inversión pública por regiones y sus fuentes de financiamiento. Adicionalmente, se observó que, pese al fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales en la etapa inicial (2003–2010), la crisis de 2011 marcó un obstáculo en todas las regiones para continuar con ese avance, y limitó los alcances para alterar desigualdades productivas.

Con relación al primer aspecto, las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y provincial se observaron en la asignación de funciones de gasto y fuentes tributarias —particularmente sobre el régimen coparticipable, que establece la distribución primaria y secundaria de estas últimas—. Luego de exponer un breve recorrido histórico del caso argentino sobre estas cuestiones, se destacó la progresiva delegación de gastos del Estado nacional hacia las provincias desde finales de la década de los setenta, sin la contrapartida de recursos para financiarlos.

Este proceso, se agudizó hacia fines de los ochenta y principios de los noventa debido a la creación de diversas normas —ley 23548, pactos fiscales, leyes nacionales con asignaciones específicas— que regulaban el régimen de manera simultánea y con diferentes criterios de distribución. A su vez, estas normas surgieron con carácter provisorio ante la necesidad de resolver emergencias del momento —lo que impidió un debate parlamentario de fondo

sobre los criterios de reparto—, y se prorrogaron sucesivamente. Ello incumplió los mandatos constitucionales establecidos en con la reforma del año 1994 y dio lugar a lo que se conoce como el «laberinto» de la coparticipación.

Durante el período 2003–2015 no se observaron modificaciones sustantivas a ese esquema normativo. Por el contrario, se repitió la misma mecánica de las décadas anteriores a través de las prórrogas sucesivas del régimen coparticipable (sancionado en el año 1988) y de los respectivos Pactos Fiscales. Con relación a estos últimos, su vigencia encontró fuertes cuestionamientos desde el año 2006 en adelante, debido a que fueron prorrogados de forma unilateral por el Estado nacional, a través de la ley 26078 de Presupuesto de la Administración Nacional. Solo fue ratificada por siete jurisdicciones, provocando lo que Daniel Bertea denominó como un «mapa asimétrico» en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²¹

Otro aspecto que complejizó más la distribución primaria de los recursos, particularmente en favor del Estado nacional, fue la creación de impuestos entre 2001 y 2003 que no se coparticiparon en su totalidad, como fue el caso de los Débitos y Créditos Bancarios; y los Derechos de Exportación, cuya participación en el total de los tributos recaudados se incrementó notablemente. Todas estas cuestiones contribuyeron a profundizar el «laberinto» del régimen coparticipable, cuestión que se agrava con el paso del tiempo debido a la rigidez de los coeficientes fijos de reparto. Estos se han mantenido por más de veinte años, sin posibilidades de adaptación a las necesidades reales de las diferentes jurisdicciones.

Sumado a todas estas cuestiones, la fuerte descentralización del gasto público llevada adelante en las décadas anteriores, especialmente en salud, educación y los servicios de agua y electricidad, tampoco tuvo alteraciones significativas desde 2003. Ello contribuyó también a explicar por qué en el contexto de reactivación económica de principios de siglo, las provincias incrementaron su dependencia fiscal a las transferencias nacionales.

El Estado nacional compensó a las provincias con mayores transferencias corrientes y, particularmente, de capital. Estas transferencias tuvieron un carácter redistributivo, debido a que fueron mayormente beneficiadas las regiones con menor participación en el producto bruto geográfico. Sin embargo, la distribución secundaria de estas transferencias de capital tuvo importantes disparidades entre regiones y provincias. Estas disparidades en las transferen-

21. Como se observó, toda esta situación de incertidumbre se extendió hasta finales del año 2015, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los Pactos.

cias se manifestaron en los criterios de distribución utilizados, los que tuvieron difícil justificación.

Estas cuestiones se evidenciaron cuando se analizó, por un lado, la distribución de las transferencias nacionales de capital, por región y por provincias dentro de cada región; y, por otro lado, respecto a la inversión pública del Estado nacional sobre las regiones. Así se observó, por ejemplo, que las regiones más favorecidas con las transferencias de capital fueron las que recibieron también mayor inversión pública del Estado nacional, como el caso de la región NEA y NOA. Por su parte, las regiones Centro y Cuyo fueron las que menor participación tuvieron tanto en transferencias como en inversión pública del Estado nacional. La excepción fue la región Patagonia, aunque cuando se indagó por la distribución de las transferencias de capital por cada provincia que agrupa esta región, las diferencias fueron notables entre ellas.

El trabajo no avanzó en proponer cuáles deberían ser los criterios de coordinación fiscal, y ello es otra limitación de este libro. El análisis sobre estos criterios amerita una exhaustiva indagación en una futura agenda de investigación.

Para finalizar, y como segunda cuestión de fundamental relevancia en este capítulo tercero, se destacó que todas las regiones han ampliado su capacidad productivo-industrial durante el período 2004-2015. Inclusive, tomando los datos del IDERP económico regional, las regiones con menor participación en el producto bruto geográfico —NOA, Cuyo y NEA— han crecido más del promedio nacional. No obstante, se observó una desaceleración notable desde el año 2011 en adelante, que afectó a todas las regiones.

Esta cuestión coincidió con las limitaciones macroeconómicas originadas por problemas de restricción externa durante ese año. La desaceleración económica del país durante ese período operó como un límite para dar continuidad al fortalecimiento de la capacidad productivo-industrial regional, como también, para avanzar en el proceso de alteración de desigualdades productivas interregionales. Esto se desprende del estudio sobre las brechas de desarrollo existentes entre la región más desarrollada y la menos desarrollada, en términos del IDERP-Económico. Estas brechas se redujeron en apenas un 6,3 % entre 2004 y 2015.

Estas fueron las principales conclusiones y aportes del trabajo. Sin dudas, como se remarcó en la introducción, el abordaje de la intervención del Estado en la problemática de las desigualdades productivas regionales demanda la consideración de múltiples aspectos. Las políticas monetarias, aduaneras, cambiarias, como también, el abordaje de las estructuras burocráticas del Estado y sus capacidades para elaborar y planificar políticas —entre otras—, son de fundamental importancia para lograr conclusiones más acabadas sobre este estudio. Todas estas cuestiones se presentan como desafíos importantes para considerar en la agenda de investigación.

Referencias bibliográficas

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos y Panigo, Demian (2010).** *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- Amico, Fabián (2013a).** *La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF-AR).
- Amico, Fabián (2013b).** Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus*, 5, 31–80.
- Amin, Ash (2000).** Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *Cuadernos IPPUR*, 14(2), 47–68.
- Amsdem, Alice (1989).** *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Azpiazu, Daniel (1999).** La problemática (des)regulatoria en el «shock» neoliberal de los años noventa. En Azpiazu, Daniel; Gutman, Graciela y Vispo, Adolfo (Comps.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Norma.
- Azpiazu, Daniel; Bonofiglio, Nicolás y Nahón, Carolina (2008).** *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010).** *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976–2007*. Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo M. (2006).** *Estudios de historia económica argentina*. Siglo XXI.
- Bertea, Oscar (2010).** Cumplimiento Asimétrico del Pacto Fiscal. Artículo presentado en las *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba*.
- Boisier, Sergio, Cepeda, F. (...) y Uribe-Echevarría, Francisco (1981).** *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. ILPES/SIAP
- Boudéville, Jacques R. (1965).** *Los Espacios Económicos*. EUDEBA
- Brandão, Carlos (2007).** *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Editora da Unicamp.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard (1981).** Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo económico*, 585–604.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James (1980).** *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2007).** Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, 110–125.
- Brewer, John (1990).** *The sinews of power: War, money, and the English state, 1688–1783*. Harvard University Press.
- Brusco, Sebastiano (1982).** The Emilian model: Productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6(2), 167–184.
- Brusco, Sebastiano (1986).** Small firms and industrial districts: the experience of Italy. En Keeble, David and Wever, Egbert (Eds.), *New Firms and Regional Development in Europe* (pp. 184–202). Croom Helm.
- Buchanan, James (2005).** Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, 33, 203–221.

- Canitrot, Adolfo (1975).** La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo económico*, 331–351.
- Canitrot, Adolfo (1983).** El salario real y la restricción externa de la economía. *Desarrollo económico*, 423–427.
- Cao, Horacio (2001a).** El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias. Artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina, Buenos Aires, Argentina, 5–9 de noviembre.
- Cao, Horacio (2001b).** El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. Un análisis basado en el caso argentino. *Territorios Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, (6).
- Cao, Horacio (2008).** Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 14(26), 121–145.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996).** *La cuestión regional y la conformación del Estado-Nación en la Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1997).** *El sistema clientelar tradicional y las administraciones públicas provinciales*. Universidad Nacional de Luján.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1999).** Características de la Reforma del Estado en el nivel subnacional de la República Argentina. *Convergencia*, 6(19).
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006).** Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, XXXII(95), 95–111.
- Capello, Marcelo y Diarte, Gustavo (2013).** *La inversión pública en las Provincias Argentinas*. Monitor Fiscal, Fundación Mediterránea. Año 8, Edición nro. 22.
- Capello, Marcelo; Grión, Néstor y Toselli, Vanessa (2016).** *Diez puntos claves para la discusión fiscal entre Nación y Provincias*. Monitor Fiscal, Fundación Mediterránea. Año 2011, Edición nro. 27.
- Castellani, Ana (2002).** Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. En Schorr, Martín (Comp.), *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas de América Latina*. CLACSO–Unesco.
- Castells, Manuel (1989).** Nuevas tecnologías y desarrollo regional. *Economía y sociedad: revista de estudios regionales de la Comunidad de Madrid*, (2), 11–22.
- Castells, Manuel (2004).** *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 3. Siglo XXI.
- Castells, María J.; Ferreira, Esteban; (...) y Schorr, Martín (2014).** La industria de bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente, *Realidad Económica*, (283).
- Castro, Lucio; Szenkman, Paula y Lotitto, Estefanía (2015).** *¿Cómo puede cerrar el próximo gobierno la brecha de infraestructura?* Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Cesaratto, Sergio; Serrano, Franklin y Stirati, Antonella (2003).** Technical change, effective demand and employment. *Review of Political Economy*, XV(1), 33–52.
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002).** Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. *Congreso de Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*, Quito, Ecuador.

- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004).** *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina.* CEPAL.
- Chibber, Vivek (2002).** Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107(4), 951–989.
- Chibber, Vivek (2003).** *Locked in Place. State – Building and Late Industrialization in India.* Princeton University Press.
- Chudnovsky, Daniel; López, Andrés y Porta, Fernando (1995).** Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina. *Desarrollo Económico*, (137), 35–62.
- Coraggio, José Luis (1981).** Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina. *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, (153–155).
- Crespo, Eduardo y Muñiz, Marcelo (2017).** Una aproximación a las condiciones globales del Desarrollo Económico. *Estado y Políticas Públicas*, 21–39.
- Dalla Via, Alberto y Garat, Pablo (1998).** *La situación de las provincias, Descentralización fiscal y Coparticipación Federal.* Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Damill, Mario (2000).** *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad.* Boletín Informativo Techint.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto, y Juvenal, Luciana (2003).** Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina. *Desarrollo económico*, (170), 203–230.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2009).** Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. *Cedes*, 65.
- De Mattos, Carlos Antonio (1984).** *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional.* ILPES–CEPAL.
- Diamand, Marcelo (1973).** *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia.* Paidós.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1985).** Los primeros años de la década de 1980 en Latinoamérica: ¿otra vez los años treinta? *Revista de Historia Económica–Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 3(2), 205–217.
- Di Paola, María Marta (2013).** *La producción de biocombustibles en Argentina.* Informe Ambiental Anual de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, (13), 185–205.
- Esteso, Roberto L. (1988).** *La reforma del estado en Argentina: La descentralización en el contexto de la democratización y la crisis.* Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina. Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Bogotá, 19.
- Evans, Peter (1995).** *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton University Press.
- Evans, Peter (2007).** El eclipse del Estado Nación. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 97–129). Colección En Clave de Sur. Edición ILSA.
- Fernández, Víctor Ramiro (1999).** *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960–1990.* UNL Ediciones.
- Fernández, Víctor Ramiro; Tealdo, Julio Claudio y Villalba, Marta (2005).** *Industria, estado y territorio en la Argentina de los '90: evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo.* UNL Ediciones.
- Fernández, Víctor Ramiro (2007).** Explorando las limitaciones del Nuevo Regionalismo en las políticas de la Unión Europea: una perspectiva latinoamericana. *EURE*, 33(98), 97–118.
- Fernández, Víctor Ramiro; Amin, Ash y Vigil, José Ignacio (2008).** *Repensando el desarrollo regional.* Miño y Dávila.

- Fernández, Víctor Ramiro; Alfaro, Belén y Davies, Carina (2009).** Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. *Economía, Sociedad y Territorio*, 31, 629–680.
- Fernández, Víctor Ramiro (2010).** Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?, en: Fernández, Víctor Ramiro y Brandao, Carlos (Eds.), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- Fernández, Víctor Ramiro y Vigil, José Ignacio (2010).** El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano: un estudio de las capacidades estatales al nivel meso–regional en la Argentina. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (15), 43–90.
- Fernández, Víctor Ramiro y Brandao, Carlos (2010).** *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- Fernández, Víctor Ramiro y García Puente, María Jimena (2013).** *Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana*. Revista Estado y Políticas Públicas, (1), 19–46.
- Fernández, Víctor Ramiro (2017).** *La trilogía del erizo zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos/UNL Ediciones.
- Ferrer, Aldo (1963).** Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2(4), 5–18.
- Ferrer, Aldo (2007).** Desarrollo e Integración: Desafíos y Oportunidades del MERCOSUR. Parte I y II. *Revista Vértice. Caracas*, (2), 7–9.
- Filadoro, Ariel (2010).** Reflexiones sobre política económica regional. En Kulfas, Matías (Ed.), *Postales de la Argentina Productiva*. Buenos Aires: Editorial Libros del Zorzal.
- Fiorito, Alejandro (2015).** *Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en la Argentina*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIFAR).
- Fukuyama, Francis (1989).** The end of history? *The national interest*, (16), 3–18.
- Furtado, Celso (1985).** *La nueva dependencia: deuda externa y monetarismo*. Centro Editor de América Latina.
- Gaggero, Jorge (2008).** *La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF–AR).
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005).** *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF–AR).
- Gaggero, Jorge; Kupelian, Romina y Zelada, María (2010).** *La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002–2009)*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF–AR).
- Gatto, Francisco (2007).** Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. En Kosacoff, Bernardo (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007*. CEPAL.
- Gervasoni, Carlos (2011).** Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 579–610.
- Giraldo, César Giraldo (1996).** La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. *Cuadernos de economía*, 15(25), 85–112.

- Gómez Sabaíni, Juan Carlos; Harriague, Marcela y Rossignolo, Darío (2013).** La situación fiscal en Argentina y sus efectos sobre la distribución del ingreso. Una estimación para el año 2008. *Revista Desarrollo Económico*, (52), 207–208.
- González Passetti, Aldana C. (2014).** Tierra del Fuego. La industria electrónica en la pos-convertibilidad. *Realidad económica*, 284.
- Gorenstein, Silvia (Org.) (2012).** *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Miño y Dávila.
- Gorenstein, Silvia (2015).** Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano. *Revista Eure*, 41(122), 5–26.
- Gough, Ian (1975).** State expenditure in advanced capitalism. *New Left Review*, (92), 53–92.
- Grugel, Jean y Riggírozzi, Pía (2012).** Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*.
- Guillén Romo, Héctor (2008).** Francois Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo. *Mundo siglo XXI*, (11), 11–22.
- Hayek, Friedrich A. (1978).** *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich A. (1988).** *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*. Centro de Estudios Públicos.
- Hirschman, Albert O. (1961).** *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Horsman, Mathew y Marshall, Andrew (1994).** *After the nation–state: citizens, tribalism and the new world disorder*. HarperCollins.
- Isard, Walter (1956).** *Location and space economy: A general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade and urban structure*. Chapman & Hall.
- Jarach, Dino (1996).** *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Abeledo-Perrot.
- Jessop, Bob (2006).** ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional: puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (7), 7–44.
- Johnson, Chalmers (1982).** *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Kaldor, Nicholas (1970).** *The case for regional policies*. *Scottish journal of political economy*, 17(3), 337–348.
- Kalecki, Michal (2002).** Political Aspects of Full Employment. En Robinson, Joan (Ed.), *Critical Assessments of Leading Economists*. Routledge.
- Kohli, Atul (2007).** *State-directed development. Political Power and Industrializations in the Global Periphery*. Cambridge University Press.
- Krugman, Paul R. (1992).** *Geografía y comercio*. Antoni Bosch Editor.
- Lavarello, Pablo José y Sarabia, Marianela (2015).** *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL.
- Lombardi, Manuel; Mongan, Juan Carlos (...) y Salim, León (2014).** *Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina*. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998).** *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto (...) y Rodríguez, Corina (1999).** *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila/CIEPP.
- Lucas, Robert E. (1998).** On the mechanics of economic development. *Econometric Society Monographs*, 29, 61–70.

- Madoery, Oscar (2008).** *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Serie Desarrollo y Territorio. UNSAMedita.
- Madoery, Oscar (2011).** Política y territorio en Argentina. *Desenvolvimento Regional em debate*, (1).
- Maier, Charles S. (1981).** The two postwar eras and the conditions for stability in twentieth-century Western Europe. *The American Historical Review*, 86(2), 327–352.
- Mann, Michael (1993).** *The Sources of Social Power* (Vol. 2). Cambridge University.
- Mann, Michael (2006).** El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5).
- Mann, Michael (2013).** *The sources of social power: Globalisations*. Vol. 4. Cambridge University Press.
- Manzanal, Mabel (1995).** Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica*, (134), 67–82.
- Manzanal, Mabel (1999).** La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Realidad Económica*, (166), 70–99.
- Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro (1989).** *Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*. Centro Editor de América Latina/Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires.
- Mendizábal, Nuria (2011).** El sistema previsional argentino y su reestatización. Apuntes para el cambio. *Revista digital de Economía Política*, 1, 39–71.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2002).** *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. ILPES–CEPAL
- Musgrave, Richard Abel y Musgrave, Peggy B. (1973).** *Public finance in theory and practice*. McGraw–Hill Book Company, Inc.
- Myrdal, Gunnar (1957).** *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth.
- Nun, José (2011a).** La desigualdad y los impuestos (I): Introducción para no especialistas. Capital Intelectual.
- Nun, José (2011b).** *La desigualdad y los impuestos (II): Materiales para la discusión*. Capital Intelectual.
- Núñez Miñana, Horacio (1972).** *Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: resultados preliminares*. Universidad Nacional de La Plata.
- Oates, Wallace E. (1999).** An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120–1149.
- Ohmae, Kenichi (1990).** The borderless world. *McKinsey Quarterly*, (3), 3–19.
- Ohmae, Kenichi (1995).** *The end of the Nation–State: the rise of regional economies*. Simon and Schuster.
- Olivera, Julio H.G. (1962).** Equilibrio monetario y ajuste internacional. *Desarrollo Económico*, 45–60.
- Ozslak, Oscar (1989).** El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos. *Administración Pública y Sociedad*, (3).
- Ozslak, Oscar (2007).** Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico–metodológicos para su estudio. En Acuña, Carlos, H. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Paelinck, Jean (1966).** La teoría del desarrollo regional polarizado. *Revista de Economía Latinoamericana*, (330).

- Peck, Jamie y Tickell, Adam (1994).** Jungle law breaks out: neoliberalism and global–local disorder. *Area*, 317–326.
- Perroux, Francois (1967).** *Economía do Século XX*. Herder.
- Pietrobelli, Carlo y Rabelotti, Roberta (2005).** *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina: El papel de las políticas*. Inter–American Development Bank.
- Piffano, Horacio L.P.; Sanguinetti, Juan y Zentner, Alejandro (1998).** *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Piffano, Horacio L.P. (2004).** Notas sobre federalismo fiscal. *Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Pinto, Aníbal (1972).** Notas sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencias. *El trimestre económico*, 39(154), 243–264.
- Piore, Michael y Sabel, Charles (1984).** *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Basic Books.
- Porter, Michael E. (1990).** The competitive advantage of nations. *Harvard business review*, 68(2), 73–93.
- Porto, Alberto (1999).** *Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, Alberto (2003).** Etapas de la coparticipación federal de impuestos. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, Alberto y Núñez Miñana, Horacio (1982).** Coparticipación Federal de Impuestos: Distribución Primaria. 1935–1981. *Anales JFP–UNC*, 5.
- Prebisch, Raúl (1986).** El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo económico*, 479–502.
- Repetto, Fabián (2000).** Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90. *Desarrollo Económico*, 39(156).
- Rezzoagli, Luciano (2011).** Asimetrías regionales y federalismo fiscal. Un enfoque jurídico–financiero institucional del caso argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, 11(17), 90–120.
- Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto (1997).** *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu.
- Rofman, Alejandro (1982).** Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina. *Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales*, (7).
- Rofman, Alejandro (1997).** Economías Regionales Extrapampeanas y Exclusión Social en el marco del Ajuste. *Revista Eure*, 19–37.
- Romer, Paul M. (1986).** Increasing returns and long–run growth. *Journal of political economy*, 94(5), 1002–1037.
- Romero, María del Huerto y Madoery, Oscar (1997).** Ciudades y Regiones frente a las transformaciones globales. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (10).
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio (1996).** La Cuestión Regional y la Conformación del Estado Nación en Argentina. *Instituto Nacional de la Administración Pública. Cuaderno CEPAS*, (2).
- Sader, Emir (2008).** *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sader, Emir (2009).** Postneoliberalism in Latin America. *Development Dialogue*, 51, 170–179.
- Sassen, Saskia (2005).** The global city: Introducing a concept. *The brown journal of world affairs*, 11(2), 27–43.

- Schorr, Martín y Porcelli, Lucas (2014).** *La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad.* Documentos de Investigación Social de la Universidad Nacional de San Martín.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014).** *Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad.* Programa de «Desigualdad y Democracia». Fundación Heinrich Böll.
- Schvarzer, Jorge (2000).** *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina.* Planeta.
- Scott, Allen y Storper, Michael (2003).** Regions, globalization, development. *Regional Studies*, 37(6/7), 579–593.
- Skocpol, Theda (1979).** *States and Social Revolutions. A comparative analysis of France, Russia and China.* Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1995).** El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona abierta*, (50), 1–42.
- Solow, Robert M. (1956).** A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65–94.
- Solow, Robert M. (1957).** Technical change and the aggregate production function. *The review of Economics and Statistics*, 312–320.
- Spisso, Rodolfo (2007).** *Derecho Constitucional Tributario.* Lexis Nexis.
- Stohr, Walter (1972).** *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas.* SIAP
- Storper, Michael (1995).** The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. *European urban and regional studies*, 2(3), 191–221.
- Sunkel, Osvaldo (1971).** Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *Investigación Económica*, 31(121), 23–77.
- Swan, Trevor W. (1956).** Economic growth and capital accumulation. *Economic record*, 32(2), 334–361.
- Swyngedouw, Erik (2004).** Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, 17(1), 25–48.
- Tiebout, Charles M. (1956).** A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416–424.
- Tilly, Charles (1990).** *Coercion, Capital and European States, AD 990–1990.* Basil Blackwell.
- Tilly, Charles (2006).** Guerra y construcción del estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (5), 1–26.
- Veltz, Pierre (1996).** *Mundialización, ciudades y territorios: La economía del archipiélago.* Ariel.
- Wade, Robert (1999).** *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia.* Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, Linda (2003).** *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in.* Cambridge University Press.
- Wicksell, Knut (1958).** A new principle of just taxation. En Musgrave, Richard A. y Peacock, Alan T. (Eds.), *Classics in the theory of public finance.* Springer, 72–118.
- Williamson, John (2009).** A short history of the Washington Consensus. *Law & Bus. Rev. Am.*, 15(7).

Otras fuentes

- 1816–2016. Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial (2008).** República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- CENDA (2010).** *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002–2010.* Cara o Ceca.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2010).** El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad. *Documento de trabajo*, (5).
- CEPAL (2016a).** *América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* Columna de opinión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Winnie Byanyima, Directora Ejecutiva de Oxfam Internacional, publicada en el marco de la reunión anual del Foro Económico Mundial.
- CEPAL (2016b).** Estudio económico de América Latina y el Caribe. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos para el financiamiento del desarrollo. Santiago de Chile.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2015a).** El impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en las provincias argentinas. *IV Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. CEPAL – Universidad de Chile – Urban Public Economics Review – BID (Banco Interamericano de Desarrollo)*, 1 y 2 de septiembre.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2015b).** Inversión Real Directa en las Provincias y CABA. *Documento de trabajo*.
- Fondo Monetario Internacional (2012).** *Manual de estadísticas de finanzas públicas.* Washington, D.C.
- Instituto Argentino de Energía «General Mosconi» (IAE) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) – (2015).** Los subsidios energéticos en Argentina.
- Molina, Claudio (2016).** Los biocombustibles en Argentina. Situación actual y perspectivas. *Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, nro. 1781, 2–6. [http://www.bcr.com.ar/Publicaciones/Informativo %20semanal/bcr2016_10_21.pdf](http://www.bcr.com.ar/Publicaciones/Informativo%20semanal/bcr2016_10_21.pdf)
- Oficina Nacional de Presupuesto (2005).** Ejecución del Sector Público Argentino. Cuenta Ahorro–Inversión–Financiamiento (1961–2004).
- Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016).** Indicador de desarrollo relativo provincial (IDERP). *Resultados regionales. Evolución en el período 2004–2015.* Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.
- UNIDO (2004).** *Inserting local industries into global value chains and global production networks: opportunities and challenges for upgrading.* Vienna. <https://goo.gl/FbR8rZ>

Normativas

- Ley 25561.** Emergencia pública y reforma del régimen cambiario.
- Ley 19640.** Promoción al territorio nacional de Tierra del Fuego.
- Decretos 2054, 804, 1553 y 2334.** Regímenes de Promoción Industrial.
- Decreto 379.** Bienes de capital, informática y telecomunicaciones.
- Ley 24196.** Actividad Minera.
- Ley 26093.** Biocombustibles.
- Ley 26334.** Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol.
- Ley 23548.** Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.
- Pacto Fiscal I.** Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.
- Pacto Fiscal II.** Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.
- Constitución Nacional de la República Argentina.**
- Ley 25570.** Acuerdo Nación–Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Ley 26078.** Presupuesto General de la Administración Nacional.
- Decreto 2635.** Impuestos Coparticipables. Cese.
- Decreto 73.** Decreto 2635/2015. Derogación.
- Decreto 206.** Fondo Federal Solidario.
- Ley 23966.** Afectación del IVA. Impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural coparticipación vial.
- Ley 24464.** Sistema Federal de la Vivienda.
- Ley 24065.** Régimen de la energía eléctrica.

Índice de figuras, gráficos y tablas

Figuras

- Figura 1.** Interrogantes centrales
- Figura 2.** Teorías keynesianas y estructuralistas
- Figura 3.** Omisiones compartidas de los enfoques del desarrollo regional local
- Figura 4.** Relevancia del Estado nacional en el actual contexto global
- Figura 5.** Coordinación nacional y subnacional
- Figura 6.** Intervención Estatal desde la política fiscal
- Figura 7.** Operacionalización de las principales variables conceptuales
- Figura 8.** Intervención del Estado durante la etapa de posguerra
- Figura 9.** Intervención del Estado durante la etapa neoliberal
- Figura 10.** El laberinto de la coparticipación fiscal en Argentina

Gráficos

- Gráfico 1.** Gasto del SPANF en remuneraciones y bienes
- Gráfico 2.** Empleo del sector público nacional y provincial
- Gráfico 3.** Prestaciones a la seguridad social del SPANF
- Gráfico 4.** Gasto en capital del SPANF
- Gráfico 5.** Transferencias corrientes del SPANF
- Gráfico 6.** Total de recursos tributarios nacionales
- Gráfico 7.** Ingresos y gastos públicos del SPANF
- Gráfico 8.** Derechos a las exportaciones y débitos y créditos
- Gráfico 9.** Participación de impuestos, 2002–2004
- Gráfico 10.** Impuesto a las ganancias, IVA y seguridad social
- Gráfico 11.** Inversión en equipo durable de producción
- Gráfico 12.** Masa salarial y consumo privado, 2001–2012
- Gráfico 13.** Argentina: crecimiento del PIB
- Gráfico 14.** Inversión real directa del SPANF, 1961–2012
- Gráfico 15.** Transferencias corrientes del SPANF al sector privado
- Gráfico 16.** Evolución de los subsidios económicos nacionales
- Gráfico 17.** Distribución % del gasto público consolidado, por finalidades (años 2004 y 2015)
- Gráfico 18.** Gasto público consolidado por funciones, en la finalidad servicios económicos
- Gráfico 19.** Inversión en infraestructura económica, promedio del período 2008–2015
- Gráfico 20.** Transferencias corrientes al sector privado y la inversión real directa del SPANF
- Gráfico 21.** Gastos tributarios – años 2004, 2010 y 2015
- Gráfico 22.** Gastos tributarios
- Gráfico 23.** Gasto público nacional por institución, promedio 1993–2001
- Gráfico 24.** Gasto público nacional por institución, promedio 2002–2012
- Gráfico 25.** Gasto público nacional por institución, durante el período 2011–2015

- Gráfico 26.** Inversión en equipo durable nacional e importada
- Gráfico 27.** Exportaciones e importaciones de combustibles
- Gráfico 28.** Resultado de los principales componentes de la balanza de pagos.
Argentina, 2003–2015
- Gráfico 29.** Exportaciones y derechos de exportación
- Gráfico 30.** Derechos a la exportación
- Gráfico 31.** Ingresos fiscales y gasto primario del SPANF
- Gráfico 32.** Gasto público, PBI y exportaciones
- Gráfico 33.** Inversión real directa provincial y transferencias de capital nacional
- Gráfico 34.** Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional
(porcentajes promedios, 1991–2002 y 2003–2013)
- Gráfico 35.** Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional,
por región (en promedios porcentuales, 2003–2012)
- Gráfico 36.** Total de ingresos provinciales de origen nacional (en promedios porcentuales,
1991–2002 y 2003–2012)
- Gráfico 37.** Producto bruto geográfico y la inversión real directa (en promedio 2003–2014),
por regiones
- Gráfico 38.** Fuentes de financiamiento de la IRD, por regiones. Promedio 2003–2014
- Gráfico 39.** RTN con afectación a la obra pública, por regiones. Promedio 2003–2014
- Gráfico 40.** Transferencia de capital nacional, por regiones. Promedio 2003–2014
- Gráfico 41.** Transferencias de capital nacional a la región NEA
- Gráfico 42.** Transferencias de capital nacional a la región NOA
- Gráfico 43.** Transferencias de capital nacional a las regiones de Cuyo y Patagonia
- Gráfico 44.** Transferencias de capital nacional a la región Centro
- Gráfico 45.** Inversión pública nacional en las regiones, promedio 2003–2012
- Gráfico 46.** IDERP–Económico por región, 2004–2015

Tablas

- Tabla 1.** Balance energético nacional
- Tabla 2.** IDERP–Económico
- Tabla 3.** IDERP–Económico, brecha de desarrollo
- Tabla 4.** IDERP–Económico por región. Posiciones en el ranking por año. Años 2004–2015

Sobre el autor

Alcides Bazza . Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de finanzas públicas y derecho tributario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Investigador asistente del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral.

La presente edición se propone aportar insumos a la discusión sobre la intervención estatal en una problemática histórica del caso argentino, que se vincula con las desigualdades productivas regionales. Tal intervención se indaga desde la política fiscal. El abordaje considera el período 1990–2015, y centra su análisis específicamente en el impacto de la política fiscal sobre las economías regionales.

La obra se dirige a especialistas en la temática de las finanzas públicas y el desarrollo regional, con perfil académico y/o de gestión pública. También, a estudiantes de grado y posgrado. En particular, el libro complementa la bibliografía de la cátedra en finanzas públicas y derecho tributario que el autor integra como docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.