



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TITULO DE LA TESIS:

LAS DESIGUALDADES PRODUCTIVO-INDUSTRIALES REGIONALES Y
LA IMPLICACIÓN FISCAL DEL ESTADO (NACIONAL Y
SUBNACIONAL). EL CASO ARGENTINO DURANTE EL PERÍODO 1990-
2015.

AUTOR:

Alcides Bazza

DIRECTOR:

Dr. Víctor Ramiro Fernández

CO-DIRECTOR:

Dr. Luciano Rezzoagli

FECHA:

Noviembre de 2017

RESUMEN

Las desigualdades productivas regionales, como problemática histórica del caso argentino, han sido profundamente agravadas con el avance de las reformas neoliberales, acentuadas en los noventa. Estas reformas, que tuvieron como eje central la promoción de la apertura económica y la desimplicación del Estado en el desarrollo económico, llevaron a la profunda crisis del año 2001. Con un carácter reactivo, comenzó a pregonarse un retorno del Estado para impulsar políticas inclusivas a nivel socioeconómico y regional. Esta reacción se consolidó políticamente a partir del año 2003, con su arribo al poder estatal. Sin embargo, habiendo transcurrido una década y media, esta tesis se propuso indagar sobre los alcances de la implicación estatal durante el período (2003-2015), con especial atención comparativa a la década anterior (1990-2002).

Sin desconocer las distintas funciones del Estado que podrían considerarse para abordar una investigación de este tipo, el trabajo se centró en el análisis fiscal (nacional y subnacional). Así se propuso analizar la incidencia de la implicación fiscal, con particular referencia a la inversión pública, para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales y habilitar un proceso que altere o revierta sus desigualdades. Para ello, se desplegó una estrategia metodológica que, bajo un enfoque estructural, combinó análisis cuantitativos y cualitativos tendientes a identificar la influencia directa que las dinámicas macroeconómicas — relacionadas con el tipo de inserción nacional en la economía mundial— tienen sobre la implicación estatal, y cómo ello condiciona el desenvolvimiento regional-subnacional.

Esta consideración arrojó como principales resultados ciertas limitaciones en la implicación fiscal, durante el período considerado, para avanzar en políticas estructurales que otorguen sostenibilidad al exponencial crecimiento económico alcanzado durante 2003-2010 y, en relación con ello, a procesos que alteren las mencionadas desigualdades productivas regionales.

SUMMARY

Regional productive inequalities, as a historical problem in the Argentine case, have been profoundly aggravated by the advance of neoliberal reforms, accentuated in the nineties. These reforms, which had as their central axis the promotion of economic openness and the dis-implication of the State in economic development, led to the profound crisis of 2001. With a reactive character, a return of the State to promote inclusive policies at a socioeconomic and regional level began to be proclaimed. This reaction was politically consolidated from the year 2003, with its arrival to the State power. However, having passed a decade and a half, this thesis was proposed to investigate the scope of State implication during the period (2003-2015), with special attention to the previous decade (1990-2002).

Without ignoring the different functions of the State that could be considered to address such research, the work focused on fiscal analysis (national and subnational). Thus, it was proposed to analyze the incidence of fiscal implication, with particular reference to public investment, to strengthen regional productive-industrial capacities and to enable a process that alters or reverses their inequalities. For this, a methodological strategy was deployed that, under a structural approach, combined quantitative and qualitative analysis aimed at identifying the direct influence that macroeconomic dynamics —related to the type of national insertion in the world economy— have on State implication, and how this conditions regional-subnational development.

This consideration gave as main results certain limitations in the fiscal implication, during the period considered, to advance in structural policies that grant sustainability to the exponential economic growth achieved during 2003-2010 and, in relation to this, to processes that alter the mentioned regional productive inequalities.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación de Tesis fue desarrollada a partir de la obtención de una Beca Doctoral de la Universidad Nacional del Litoral (UNL); va entonces mi agradecimiento a esta institución que ha permitido la dedicación a este trabajo durante estos años.

A mi director, Ramiro Fernández, por las conversaciones, visiones compartidas y sugerencias que han sido 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 dado 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 (GIDEPP)”, por compartir sus opiniones y sugerencias. En especial, a Cristhian Seiler y Gabriel Brondino, por largas horas de discusión y conversación. También, a Martín Carné, Caro Lauxmann, Jime García Puente, Emilia Ormaechea, Analía Fogel, Martín Seval, Esteban Kaipi, Daniel Comba, Lucas Cardozo y Manuel Trevignani.

A mi co-director, Luciano Rezzoagli, por su colaboración y compromiso.

A profesores y colegas que dieron su aporte y colaboraron con este trabajo: María Elena Nogueira, Osvaldo Iazzetta, Alicia Lissidini, Alicia Palermo, Ariel Filadoro y Andrés Cammisi.

A mis compañeras de doctorado, Juli Mascheroni, Lu Ginga, Juli Carpinetti y Marce San Miguel, por los momentos compartidos en estos años.

A mi familia, mamá, papá y Giuli, por su apoyo permanente e incondicional.

A Flor, por acompañarme en este camino.

INDICE

Resumen	2
Summary	3
Agradecimientos	4
Indice	5
Indice de figuras, Gráficos y tablas	8
Siglas y Abreviaturas utilizadas	11
Introducción	12
CAPÍTULO I: El marco de análisis: Las desigualdades productivo-industriales regionales y la implicación del Estado, desde su fiscalidad (nacional y sub-nacional)	29
I.1- La propensión hacia las desigualdades productivo-industriales regionales. Particular referencia al caso latinoamericano	29
I.1.1- Las desigualdades productivo-industriales regionales, y los nuevos enfoques teóricos a partir de la globalización	44
I.1.1.a- Los modelos de crecimiento endógeno (MCE)	45
I.1.1.b- El enfoque de la Nueva Geografía Económica (NGE)	47
I.1.1.c- Los enfoques del Nuevo Regionalismo (NR)	48
I.1.2- Análisis crítico de los enfoques regionalistas del desarrollo local	50

I.2- La implicación del estado en el nuevo contexto global. Una recuperación nacional con participación subnacional	55
I.2.1- La fiscalidad (nacional y subnacional) en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales	64
I.2.1.1- La Escuela de la Elección Pública (Public Choice)	66
I.2.1.2- La Escuela Normativa Tradicional	69
I.2.1.3- Críticas al enfoque neoclásico de la Public Choice y de la Escuela Normativa Tradicional	71
I.2.2- La fiscalidad nacional y subnacional del Estado en la periferia latinoamericana. La Restricción externa y sus problemáticas	74
I.3- Líneas conceptuales y metodológicas para el análisis del caso argentino	77
I.3.1- Las estructuras productivo-industriales regionales	78
I.3.2- La implicación del Estado, desde su fiscalidad nacional y subnacional	79
I.3.2.1- La implicación fiscal nacional y subnacional-provincial	81
I.3.2.2- Tipo de implicación fiscal	85
I.3.2.3- Formas de coordinación de la implicación fiscal	92
I.3.2.4- Las capacidades productivo-industriales regionales	99

CAPÍTULO II: El período neoliberal y la irrupción de la reacción neodesarrollista, en la experiencia argentina reciente 103

II.1- Estado de la cuestión en el caso argentino	105
II.2- La reacción neodesarrollista y la implicación fiscal (nacional y subnacional) desde el plano macroeconómico. Diferencias con la etapa neoliberal	117
II.2.1. Principales componentes del gasto público	118
II.2.2. Ingresos fiscales	123
II.3- La implicación fiscal y sus limitaciones en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales	131
II.3.1. La implicación fiscal desde el plano de la estructura productiva	132
II.3.2. La implicación fiscal y su incidencia para orientar la inversión	142
II.3.2.1- La incidencia de los Gastos Tributarios	144
II.3.2.2- Nivel de financiamiento de las instituciones ministeriales	152
II.4- Restricción externa, insostenibilidad del crecimiento y límites para avanzar en el fortalecimiento productivo-industrial regional	159

CAPÍTULO III: Abordaje regional de la implicación fiscal del Estado, durante la reacción neodesarrollista _____ 170

II.1- El régimen de coparticipación federal y sus históricos problemas.

En busca de criterios de reparto _____ 172

II.1.1- Principales características del régimen de coparticipación argentino, con particular referencia a las reformas de la década de los noventa _____ 176

II.1.2- El régimen coparticipable durante la reacción neodesarrollista. Prórrogas normativas y ausencia de criterios _____ 184

II.2- La implicación fiscal (nacional y subnacional) en la estructura productiva-industrial regional _____ 189

II.2.1- La participación subnacional-provincial desde un análisis sobre el total de sus ingresos fiscales. _____ 189

II.2.2- La implicación fiscal del Estado a través del gasto (subnacional-provincial y nacional) en la inversión pública. _____ 194

II.2.3- Las capacidades productivo-industriales regionales ¿hacia una alteración de las desigualdades? _____ 203

Conclusiones finales _____ 208

Referencias Bibliográficas _____ 222

Anexo estadístico

INDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Figuras:

Figura 1: Interrogantes centrales.	17
Figura 2: Teorías keynesianas y estructuralistas	43
Figura 3: Omisiones compartidas de los enfoques del desarrollo regional local.....	53
Figura 4: Relevancia del Estado Nacional en el actual contexto global ..	60
Figura 5: Coordinación nacional y subnacional.....	64
Figura 6: Implicación Estatal desde su fiscalidad nacional y subnacional	81
Figura 7: Operacionalización de las principales variables conceptuales.	97
Figura 8: Implicación del Estado durante la etapa de posguerra	110
Figura 9: Implicación del Estado durante la etapa neoliberal.....	114
Figura 10: El laberinto de la coparticipación fiscal en Argentina	184

Gráficos:

Gráfico 1: Gasto del SPANF en remuneraciones y bienes	119
Gráfico 2: Empleo del sector público nacional y provincial	120
Gráfico 3: Prestaciones a la seguridad social del SPANF	121
Gráfico 4: Gasto en capital del SPANF	122
Gráfico 5: Transferencias corrientes del SPANF	123
Gráfico 6: Total de recursos tributarios nacionales.....	124
Gráfico 7: Ingresos y gastos públicos del SPANF.....	124
Gráfico 8: Derechos a las exportaciones y débitos y créditos.....	125
Gráfico 9: Participación de impuestos, 2002-2004.....	126
Gráfico 10: Impuesto a las ganancias, IVA y seguridad social.....	127
Gráfico 11: Inversión en equipo durable de producción.....	128
Gráfico 12: Masa salarial y consumo privado, 2001-2012	129
Gráfico 13: Argentina: crecimiento del PIB	130
Gráfico 14: Inversión real directa del SPANF, 1961-2012	133
Gráfico 15: Transferencias corrientes del SPANF al sector privado	136
Gráfico 16: Evolución de los subsidios económicos nacionales	137

Gráfico 17: Distribución % del gasto público consolidado, por finalidades (años 2004 y 2015)	138
Gráfico 18: Gasto público consolidado por funciones, en la finalidad servicios económicos	138
Gráfico 19: Inversión en infraestructura económica, promedio del período 2008-2015	141
Gráfico 20: Transferencias corrientes al sector privado y la inversión real directa del SPANF	142
Gráfico 21: Gastos tributarios - años 2004, 2010 y 2015	146
Gráfico 22: Gastos tributarios	150
Gráfico 23: Gasto público nacional por institución, prom. 1993-2001 ...	153
Gráfico 24: Gasto público nacional por institución, prom. 2002-2012 ...	155
Gráfico 25: Gasto público nacional por institución, durante el período 2011-2015	158
Gráfico 26: Inversión en equipo durable nacional e importada	162
Gráfico 27: Exportaciones e importaciones de combustibles	163
Gráfico 28: Resultado de los principales componentes de la balanza de pagos. Argentina, 2003-2015	164
Gráfico 29: Exportaciones y derechos de exportación	165
Gráfico 30: Derechos a la exportación	165
Gráfico 31: Ingresos fiscales y gasto primario del SPANF	166
Gráfico 32: Gasto público, PBI y exportaciones	167
Gráfico 33: Inversión real directa provincial y transferencias de capital nacional	169
Gráfico 34: Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional (porcentajes promedios, 1991-2002 y 2003-2013)	191
Gráfico 35: Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional, por región (en promedios porcentuales, 2003-2012)	192
Gráfico 36: Total de ingresos provinciales de origen nacional (en promedios porcentuales, 1991-2002 y 2003-2012)	193
Gráfico 37: Producto bruto geográfico y la inversión real directa (en promedio 2003-2014), por regiones	195
Gráfico 38: Fuentes de financiamiento de la IRD, por regiones. Promedio 2003-2014	196

Gráfico 39: RTN con afectación a la obra pública, por regiones. Promedio 2003-2014.....	197
Gráfico 40: Transferencia de capital nacional, por regiones. Promedio 2003-2014.....	198
Gráfico 41: Transferencias de capital nacional a la región NEA	199
Gráfico 42: Transferencias de capital nacional a la región NOA.....	199
Gráfico 43: Transferencias de capital nacional a las regiones de Cuyo y Patagonia.....	200
Gráfico 44: Transferencias de capital nacional a la región Centro.....	201
Gráfico 45: Inversión pública nacional en las regiones, promedio 2003-2012	202
Gráfico 46: IDERP-Económico por región, 2004-2015	205

Tablas

Tabla 1: Balance energético nacional.....	139
Tabla 2: IDERP-Económico.....	204
Tabla 3: IDERP-Económico, brecha de desarrollo	206
Tabla 4: IDERP-Económico por región. Posiciones en el ranking por año. Años 2004-2015.....	207

Siglas y Abreviaturas utilizadas

AIF: Ahorro-Inversión-Financiamiento

ASAP: Asociación Argentina de Presupuesto

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 productivo-industriales regionales se han presentado como 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, y como se propuso indagar esta tesis, la problemática se reconoció específicamente en el caso argentino, manifestándose ya desde los momentos previos a su organización jurídico-institucional (Cao y Rubins, 1996).

Frente a ella, las formas de implicación 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 esta tesis 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; De Mattos, 1984).

Pese a sus limitaciones, la implicación 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

¹ En el presente trabajo la denominación Estado subnacional aludió a las Provincias, y se utilizaron indistintamente, con la misma significación. Como se verá en el primer capítulo de esta tesis, referente a su marco teórico, 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 al 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 la consideración empírica de las distintas variables que tomó este trabajo.

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.

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 implicación estatal se modificó significativamente. Se impulsaron reformas orientadas a la apertura económica, considerada como aspecto estratégico para garantizar la competitividad interregional (Rofman, 1997; Manzanal, 1999). En consonancia, tuvo lugar una desimplicación selectiva del Estado con respecto al fortalecimiento productivo-industrial (Fernández, et. al. 2005; Cao, 2001a; Oszlak, 2007).

Estas reformas políticas y económicas apuntaron a desimplicar al Estado de la promoción del desarrollo productivo 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 y la reducción del gasto público; 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 subnacional-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 (Amico,

² El término “neoliberal” es referido a la manera de Draibe (1994) en 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).

2013a; 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 trasnacionales 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 nacional bajo lógicas clientelares (Cao y Rubins, 1997; Cao, 2001b; Gervasoni, 2011). 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 subnacionales 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, y ello reforzó la práctica clientelar (Cao, 2001b).

Todo ello impactó drásticamente en el deterioro de la industria nacional hacia mediados de la década de los noventa, e incidió directamente en la profundización de las desigualdades productivas regionales. 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

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).

medio para lograr una mayor “estabilidad” (Amico, 2013a), detonaron en 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 Riggirozzi, 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, tras una década y media de este proceso, la presente investigación se propuso indagar ciertos aspectos vinculados con los alcances de la aludida reacción. ¿En qué medida la implicación del Estado fortaleció las capacidades productivo-industriales regionales? ¿Cuál fue la participación de los Estados subnacionales-provinciales, en esa implicación estatal? ¿Cuáles fueron los alcances de esta implicación para habilitar procesos de inclusión equitativa de las regiones más desfavorecidas, y reducir o alterar sus desigualdades? Tales interrogantes cobran mayor relevancia en el actual contexto argentino, cuando se

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.

vislumbra un retorno a las medidas neoliberales y conservadoras, luego del cambio político de finales de 2015.

El análisis de la implicación estatal desde la fiscalidad.

Sin desconocer las distintas funciones de la implicación estatal —nacional y subnacional— que inciden directamente en el fortalecimiento de la capacidad productivo-industrial regional, esta tesis se centró, no obstante, 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 Estado (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 (Gough, 1975; Kalecki, 2002; 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.

Figura 1: Interrogantes centrales.

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

Fuente de elaboración propia.

Objetivo general y objetivos específicos

En relación con el planteamiento del tema y las preguntas formuladas, el objetivo general de esta tesis consistió en analizar la implicación fiscal del Estado⁵ argentino —en los niveles nacional y subnacional—, con particular referencia al rol de la inversión pública, en su incidencia para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales y habilitar un proceso de inclusión equitativa entre ellas, durante el período 2003-2015. Adicionalmente, se procuró identificar similitudes y diferencias con el período 1990-2002.

Se propusieron, asimismo, objetivos específicos que se detallan a continuación.

⁵ El concepto de implicación fiscal del Estado —y su operacionalización empírica— serán desarrollados en el primer capítulo teórico de esta tesis.

- A. Evaluar las similitudes y diferencias en la implicación fiscal nacional y subnacional-provincial del Estado, entre los períodos 1990-2002 y 2003-2015.
- B. Analizar la relevancia de la inversión real directa del sector público argentino según la participación del Estado nacional y de los Estados subnacionales. Compararla en términos históricos en el ámbito nacional y, en lo que respecta al período 2008-2015, con otros países de América Latina. En complemento, analizar la relevancia del gasto tributario, los subsidios económicos y el gasto por ministerios del Estado nacional.
- C. Detallar las principales fuentes de financiamiento de la inversión real directa de los Estados subnacionales, e identificar la incidencia redistributiva de las transferencias fiscales nacionales y sus respectivos criterios de reparto por regiones.
- D. Estudiar la distribución de la inversión pública del Estado nacional según las regiones. En relación con los demás objetivos, analizar su incidencia en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

Considerando estos objetivos, se han sostenido las hipótesis siguientes:

- Luego de la crisis de 2001, acompañado por una coyuntura internacional favorable —producto del incremental aumento en el precio de los *commodities*—, el Estado —nacional y subnacional— inició, desde 2003, una implicación fiscal expansiva. Esta implicación fiscal expansiva constituyó un elemento central para estimular el crecimiento económico, y se diferenció de aquella impulsada durante la década de los noventa bajo las reformas neoliberales.
- No obstante los favorables efectos de la implicación fiscal en el plano macroeconómico, que se manifestó con el fuerte crecimiento

económico del período 2003-2010, esta tuvo limitaciones para estimular políticas estructurales que den sostenibilidad a ese crecimiento.

Los limitados alcances de las políticas estructurales, acotadas en este trabajo al análisis de la implicación fiscal, se manifestaron en un desequilibrio en la balanza comercial marcado por un elevado nivel de importaciones que no fue acompañado por igual ritmo de exportaciones. 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 implicación fiscal subnacional del Estado; y limitó, asimismo, el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

- Por su parte, las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y subnacional-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.
- Por último, al igual que las transferencias, la inversión pública nacional sobre las regiones tuvo marcadas diferencias entre ellas. Pese a su mayor relevancia respecto a la década de los noventa, la implicación fiscal del Estado —nacional y subnacional— tuvo limitaciones, durante el período 2003-2015, en su incidencia para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales y, en consecuencia, para habilitar un proceso que altere o revierta sus desigualdades.

Estado de la cuestión

Las desigualdades productivas regionales durante la década de los noventa en el caso argentino han tenido un extenso tratamiento

académico. Diversos análisis teóricos apuntaron a develar sus principales causas en contextos periféricos (Fernández, et. al. 2008; Gorenstein, 2012), mientras que otros realizaron interesantes abordajes empíricos centrados en las distintas economías regionales del país (Rofman, 1997; Manzanal, 1999; Gago, 1995). A su vez, una extensa literatura trató la problemática de las desigualdades productivas regionales durante el primer decenio de los dos mil, y aludió a las heterogeneidades estructurales presentes en la matriz productiva regional (Rofman, 2012; Gatto, 2007; Gorestein, 2012; Filadoro, 2010).

Estos análisis fueron complementados con abordajes sobre cómo se implicó el Estado en esta problemática. Así, autores como Fernández, et. al. (2005); Cao y Rubins (1997); Cao (2001); Frías (1993), 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); como a problemáticas derivadas de este sistema coparticipable, en relación con el rentismo subnacional (Gervasoni, 2011; Cao, 2008) y las dificultades de coordinación institucional entre las diferentes competencias del Estado 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; Berteza, 2010; Capello, et. al. 2016).

Sin embargo, se observó cierta vacancia en trabajos que consideren las desigualdades productivas regionales, a partir de una implicación del Estado nacional y subnacional, que contemple la incidencia de la fiscalidad —y particularmente, de la inversión pública— en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales, y las restricciones macroeconómicas de esta implicación en el particular contexto periférico del caso argentino. El abordaje parcial de estos trabajos se observó, por ejemplo, en el tratamiento de la política fiscal del Estado y su impacto macroeconómico, que desde la economía política

hacen autores como Fabián Amico (2013a y 2013b) y Alejandro Fiorito (2015).

Por su parte, trabajos como el de Castro, et. al. (2015) hicieron referencia a la escasa relevancia de la inversión pública nacional del Estado argentino en el decenio 2003-2013 y las problemáticas que ello planteó en el plano macroeconómico, pero sin un abordaje subnacional y regional. Mientras que otros trabajos como los de Capello y Diarte (2013) focalizaron su estudio en los niveles de inversión pública a nivel nacional y subnacional, pero sin la consideración de los problemas macroeconómicos que afectaron a esa inversión.

Por lo tanto, considerando lo anterior, no hay estudios que trabajen específicamente sobre esta relación y por esto mismo se constituye como un espacio de vacancia para el área temática seleccionada. Una mayor indagación de antecedentes específicos sobre las cuestiones aquí brevemente aludidas se llevó adelante en los capítulos I y II, referentes al marco teórico de la tesis y la ubicación de la problemática en el caso argentino respectivamente.

Justificación

Esta investigación se justifica por la capacidad explicativa que supone la percepción de políticas estatales para resolver problemáticas económicas y sociales. Ello conlleva una relevancia teórica como socioeconómica. En este sentido, y considerando las desigualdades productivas regionales, una dimensión política central de implicación del Estado, entre muchas otras, es la fiscal. Los ingresos fiscales constituyen uno de los principales medios de financiamiento estatal,⁶ a nivel nacional como subnacional, y es por ello que, el estudio sobre cómo se manejan estos recursos y hacia dónde se orientan⁷ es central a los fines de ver si se fortalece la

⁶ A su vez, para el caso argentino, los recursos tributarios representan el 90% del total de sus ingresos fiscales.

⁷ “Una buena y vieja regla del análisis organizacional anglosajón puede expresarse así: si usted quiere saber cuáles son las prioridades de un gobierno mire primero y ante todo la ejecución presupuestaria (el gasto)” (Nochteff, 2002:559).

capacidad productiva en cada región, habilitando procesos que alteren sus desigualdades.

Esta cuestión, cobra especial relevancia en contextos con estructuras productivas periféricas, es decir, con fuerte primarización y concentración regional de los recursos, y gran dependencia tecnológico-financiera para acceder a bienes de capital que amplíen la capacidad productiva. En función de esta especificidad, la consideración de lo regional desde una mirada que contemple la inserción internacional de los Estado nacionales en la economía mundial, es de suma pertinencia. El trabajo indagó sobre esas relaciones, tomando como referencia empírica al caso argentino.

Como una de las economías más representativas de Latinoamérica — siendo la que mayor porcentaje de producto bruto tiene, luego de Brasil y México (CEPAL, 2016) —, y por sus manifiestas desigualdades productivas regionales, Argentina se presenta como un interesante ejemplo de análisis. Así, la indagación sobre cómo se implicó el Estado desde su fiscalidad, a nivel nacional y subnacional, para estimular el crecimiento económico, como así también, para fortalecer la capacidad productivo-industrial constituye un aspecto significativo para alterar o revertir tales desigualdades.

Los análisis sobre estas cuestiones en la experiencia Argentina reciente, aún son muy incipientes. Es por ello, que el propósito de esta tesis consistió en profundizar estos aspectos, a los fines de brindar un aporte preciso que vislumbre potencialidades y limitaciones en la mencionada implicación del Estado, y provea insumos para un replanteo crítico-constructivo.

Metodología.⁸

La metodología de esta investigación se abordó desde una perspectiva preponderantemente cuantitativa, dado que su objeto de estudio —la

⁸ Un desarrollo más detenido de las cuestiones metodológicas se realizó en el primer capítulo de esta tesis, luego de exponer el marco teórico (ver páginas 77 a 102). En esta introducción, solo se pretendió colocar los elementos empíricos centrales que se tomarán por cada uno de los objetivos específicos, y sus respectivas hipótesis.

implicación fiscal del Estado (nacional y subnacional) en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales— es posible de considerar a partir de técnicas de información estadística. No obstante, el trabajo se complementó desde una perspectiva cualitativa a través del análisis de distintos documentos e informes oficiales elaborados por el Estado nacional y provinciales, bibliografía especializada sobre la temática, como así también, de la legislación normativa vigente y su evolución histórica.

Por su parte, el espacio temporal de esta tesis se centró en el período **2003-2015** (con referencia a la reacción neodesarrollista), con particular atención a la etapa (neoliberal) **1990-2002**. A su vez, y solo en aquéllos casos que fueron pertinentes para el mejor abordaje de los objetivos, se aludió a décadas anteriores a los años noventa. La elección de esta periodización se relacionó con los contextos estructurales de creación de políticas macroeconómicas, y tuvo como punto de bisagra a la crisis político-económica de finales del año 2001 con sus devastadoras consecuencias para el año 2002. Bajo este marco temporal, se plantearon los distintos objetivos específicos de esta tesis, y sus respectivas hipótesis, los que fueron analizados de la siguiente manera:

I- En relación al primer objetivo específico —y su hipótesis—, se consideró la implicación fiscal del Estado, tomando los principales componentes del gasto del sector público argentino no financiero —que incluyen “consumo y operación” (remuneraciones y bienes); las prestaciones de la seguridad social; las transferencias corrientes; y el gasto en capital— y las variaciones en sus cantidades anuales (durante el período 1993-2015). Por su parte, en igual período temporal, se indagó la evolución del total de ingresos fiscales, con particular referencia a los recursos tributarios nacionales.

No se pretendió realizar un análisis estilizado sobre el impacto macroeconómico de la política fiscal en el crecimiento económico.⁹ El

⁹ Para un detenido análisis sobre el impacto de la política fiscal en el crecimiento económico durante la experiencia argentina reciente ver: (Amico, 2013a y 2013b; Fiorito, 2015).

propósito de tomar estos indicadores consistió en determinar las continuidades y/o diferencias en la implicación fiscal del Estado, comparando la etapa neoliberal y la etapa neodesarrollista. A su vez, para señalar la incidencia de esta implicación fiscal en el crecimiento económico, se complementó la información estadística con bibliografía específica sobre la temática, documentos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). También, con documentos de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP).

II- Para el segundo objetivo específico y su respectiva hipótesis, en primer lugar, se analizó el gasto en capital. Este gasto puede ser clasificado en tres grandes componentes: i) inversión real directa, que incluye nuevas obras de infraestructura y la compra de bienes de capital destinado a aumentar o reponer el patrimonio de bienes de capital del estado; ii) Transferencias de Capital, dirigidas a unidades de gobierno inferior o a privados para que lleven a cabo erogaciones de capital; y iii) Inversiones Financieras que realiza el Estado en cualquiera de sus tres niveles.

En este objetivo se trató exclusivamente la inversión real directa, la que es propiamente considerada inversión pública en las cuentas nacionales, integrando la inversión total del país. Esta inversión es central para el mejoramiento de infraestructuras económicas y sociales, como aspectos que fortalecen directamente las capacidades productivo-industriales. Así, el análisis tomó en cuenta la inversión real directa del Estado nacional, de los Estado provinciales, y también, de aquella realizada por la empresa pública.

Para llevar adelante el tratamiento sobre la relevancia del gasto en capital consolidado según la participación del Estado nacional y Estados subnacionales-provinciales, comparado en términos históricos, se consideró la serie que va desde el año 1961 al 2012, sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto. Respecto a la comparación con otros países de América Latina, se estudió la inversión pública en

infraestructura económica desde el período 2008 al 2015, sobre la base de datos disponibles en INFRALATAM de la CEPAL.¹⁰

En segundo lugar, la relevancia de la inversión real directa del sector público argentino, se complementó:

- a- Por un lado, con los datos sobre el Gasto Público Consolidado¹¹ (GPNC) por finalidad y función (período 2004-2015), sobre la base del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. El interés de esta clasificación por finalidad y función, se centró en el destino del gasto particularmente en la finalidad servicios económicos, con especial atención a la función industria;
- b- Por otro lado, se analizó la incidencia de las transferencias corrientes del Estado nacional y subnacional al sector privado, con especial referencia a los subsidios económicos nacionales en energía y transporte. También, se consideró a los gastos tributarios (incentivos fiscales) nacionales. Estos datos durante los años 2004-2015;
- c- La composición del gasto público nacional por institución y finalidad, de la Cuenta de Inversión Nacional, con especial referencia al destinado a ministerios claves del Estado nacional, directamente ligados a la producción agropecuaria, industrial y de ciencia y tecnología aplicada a la innovación productiva. Esto se observó, en primer lugar, en comparación interministerial —durante los períodos 1993-2001 y 2002-2012—. En segundo lugar, se particularizó la atención en el 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 institucional. Estos datos desde los años 2011 al 2015.

¹⁰ Ver: <http://infralatam.info/>

¹¹ El gasto público consolidado comprende los gastos realizados por el Estado nacional, provincial y municipal.

A los fines de determinar desequilibrio en la balanza comercial y los problemas de restricción externa, se tomó el resultado de los principales componentes de la balanza de pagos Argentina, durante el período 2003-2015. Por su parte, para observar la evolución del crecimiento económico se consideró la variación interanual del producto bruto interno desde 2005 hasta 2015. En relación a la repercusión que ello tuvo en la implicación fiscal subnacional del Estado, primeramente se indagó la evolución de los ingresos y gastos fiscales totales del sector público argentino no financiero, con especial atención a la recaudación proveniente de los derechos de exportación, desde 2010 en adelante.

Para cerrar el análisis, se tomó la evolución de la inversión real directa subnacional-provincial y su relación con las transferencias de capital nacional. La indagación sobre la incidencia de la implicación fiscal —y la participación provincial en esa implicación— sobre las capacidades productivo-industriales regionales se completó con los próximos dos objetivos.

III- El tercer objetivo específico y su hipótesis, se abordaron, desde una perspectiva cualitativa, con el estudio de la evolución normativa del régimen coparticipable en la Argentina —y los criterios de reparto establecidos para la distribución primaria (entre Nación y Provincias) y secundaria (entre Provincias) —; y la asignación de funciones de gasto entre Nación y Provincias. A su vez, el estudio observó en qué medida las mencionadas normativas se sujetan a las pautas establecidas por la Constitución Nacional luego de la reforma del año 1994. Se prestó particular atención a las diferencias y continuidades entre los períodos 1990-2002 y 2003-2015.

En complemento, se llevó adelante un análisis cuantitativo que indagó sobre la composición de los ingresos totales subnacionales-provinciales de origen propio y de origen nacional, y su comparación promedio entre los períodos 1991-2002 y 2003-2013. Sobre esa base, se avanzó con el análisis por cada región durante ese último período (2003-2012). Para la conformación de las regiones, se tomaron las agrupaciones provinciales

en base a los criterios y categorías de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, dependiente de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.¹²

A continuación, se tomaron los ingresos fiscales subnacionales-provinciales de origen nacional, también en comparación promedio de los períodos 1991-2002 y 2003-2013. Por último, se analizó el gasto subnacional por regiones en inversión real directa por regiones, en relación con su participación en el producto bruto geográfico nacional. Asimismo, se indagó sobre la composición del financiamiento de la mencionada inversión. En este caso, el estudio se centró particularmente en las transferencias de capital nacional, aunque también se abordó la incidencia de los recursos tributarios nacionales con afectación específica a la obra pública. Ambos se tomaron en promedios porcentuales del producto bruto geográfico por región, para el período 2003-2014.

IV- Para el cuarto y último objetivo -con su respectiva hipótesis-, se observó la inversión pública que realizó directamente el Estado nacional en las regiones, tomando el promedio de los años 2003-2012. Sobre la consideración de los datos mencionados en los objetivos e hipótesis respectiva, se establecieron conclusiones respecto a la incidencia de esas transferencias y gastos sobre el fortalecimiento de sus capacidades productivo-industriales regionales, y sus alcances para alterar o revertir desigualdades. Para ponderar las capacidades productivo-industriales regionales, se tomó en consideración el indicador del desarrollo relativo regional (IDERP) económico.¹³ Este indicador es elaborado por la Subsecretaría de Coordinación Provincial.

La tesis se organizó en tres capítulos y unas conclusiones finales. *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 implicación del Estado a nivel nacional y subnacional, como así también, un particular

¹² <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>

¹³ Para una explicación detallada sobre este indicador, ver última sección del capítulo I, página 99.

tratamiento de su dimensión fiscal. *El segundo capítulo* se adentró en el análisis de los primeros dos objetivos específicos de esta tesis, comenzando con tratamiento empírico del caso argentino. Así se tomó la implicación fiscal nacional y subnacional-provincial Estado, y las problemáticas estructurales que se presentaron sobre la misma. *El tercer y último capítulo*, se centró en un análisis regionalizado de la implicación fiscal del Estado, desarrollando el tercer y cuarto objetivo específico de esta tesis. Sobre los resultados obtenidos, se hicieron unas conclusiones finales.

CAPÍTULO I: El marco de análisis: Las desigualdades productivo-industriales regionales y la implicación del Estado, desde su fiscalidad (nacional y sub-nacional).

En este capítulo se presentó el marco teórico de la tesis, organizándose en tres secciones. *La primera sección* comenzó con una consideración de las problemáticas de las desigualdades productivo-industriales regionales.

Sobre la base de esa problematización, *la segunda sección* planteó la relevancia de la implicación del Estado (nacional y subnacional) como actor central para fortalecer capacidades productivo-industriales, a través de múltiples funciones, y revertir o alterar desigualdades regionales. A continuación, se hizo un particular tratamiento sobre la fiscalidad. Así, se plantearon las principales discusiones teóricas y elementos que fundamentan su necesaria consideración, como así también, la importancia de la coordinación fiscal entre los niveles nacionales y subnacionales del Estado. Esta sección cerró señalando las limitaciones/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* estableció líneas conceptuales y metodológicas para el tratamiento del estudio de caso respectivo.

I.1- La propensión hacia las desigualdades productivo-industriales regionales. Particular referencia al caso 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 -en el comienzo de la etapa de posguerra-. 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). Así, el punto de partida era considerar que estos espacios regionales subnacionales, concebidos metodológicamente como “recortes oportunos”,¹⁴ estaban dotados de diferentes recursos y factores productivos, representando esto distintas consecuencias.

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, dado que parten de uno de sus principios básicos relacionado a la sustitución factorial (Garegnani, 1977). Este principio implica que los factores de capital y trabajo son sustituibles de acuerdo a sus precios respectivos. Por lo tanto, en aquellas regiones desfavorecidas en recursos, donde es mayor la 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.

¹⁴ “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).

En función de esta sustitución factorial, que opera a través de los mecanismos de la oferta y la demanda, se generan las condiciones para fomentar la inversión de los capitalistas en las regiones más desfavorecidas en recursos. De esta manera, estas regiones tenderían a converger en el crecimiento económico con aquéllas que tienen mejores ventajas comparativas. Así, 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 denominada como “ortodoxa” o “principal” —*mainstream*—, 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 (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 acumulación 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 a 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 a los demás espacios regionales desfavorecidos en recursos. Hay una especie de "efectos de oleaje (*backwash effects*)" en 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 envuelve hacia arriba en las regiones afortunadas y hacia abajo en las desafortunadas. Por lo tanto, “si tienen resultados positivos para los 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: la perfección de los mercados nacionales, como acabo de mencionar, tiende a frustrar principios de diversificación industrial en las regiones agrícolas [...] En estas regiones también, no sólo la industria manufacturera y otras actividades no agrícolas, sino la propia agricultura muestran 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 tiene sus manifestaciones directas en factores exógenos al circuito estrictamente económico-productivo, pero que lo retroalimentan directamente. Así por ejemplo, son estas 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 así también, con aspectos no económicos, se correlacionan directamente al mencionado principio de la causación circular acumulativa.

Así, desde el plano productivo, la tecnificación y la industrialización de determinadas regiones acrecienta la acumulación de capital en éstas 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 mercadeo), 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. El mecanismo bajo el cual esto se produce, es el siguiente:

“Esto será así si se asumen dos regiones, inicialmente aisladas unas de otras, 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 tendrán tendencia a ser eliminados, 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 —fundamentalmente— 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 de especialización en las actividades humanas, en esas regiones respectivas con dotaciones favorables en recursos.

En este sentido, la intensificación del comercio resultante de mejoras tecnológicas en el transporte, 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 resultante 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, esto conlleva a un aumento de la ventaja competitiva de las primeras a expensas de las últimas (Kaldor, 1970).

Sobre esta dinámica de funcionamiento estrictamente económico 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 crecimiento de la población (principalmente como resultado de la inmigración), y la asociación de ello con una mayor provisión de vivienda, servicios públicos, etc. Una contrapartida a esto son las economías externas en las regiones de crecimiento lento o en declive —en términos de desempleo de mano de obra, o una infraestructura social infrautilizada—. 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.¹⁵ Esta influencia se manifestó académicamente a través de diversos autores que representaron el pensamiento estructuralista Cepalino, inspirados por la perspectiva centro-periferia. Así, 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).

Así, el punto de partida para estos autores es 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

¹⁵ Como así también, aquéllos 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, Anibal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta (Mocayo Jiménez, 2002).

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 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 que surge el progreso técnico 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 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). Estas estrategias de planificación apuntaron, entre otras cosas, a la creación de “polos de crecimiento”, siendo directamente influenciados por los aportes de Fracois, como así también de autores como Jean Paelink y Jacques Boudeville (Perroux, 1967; Paelink, 1963; Boudeville, 1965).

Así, 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 acumulación, crecimiento, distribución y consumo; como así 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 a través de 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 éstas. 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 impulso la planificación de la época, como los planes llevados adelante representaron notables avances en las mejoras sobre la disminución de las desigualdades regionales, como así también, respecto a la integración económico-regional subnacional a las estrategias de desarrollo nacional. No obstante, estos planes tuvieron sus limitaciones y problemáticas. Estas limitaciones y problemáticas 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 los fuerzas sociales operando en los procesos de transformación de la estructura productiva (Gorenstein, 2015; De Mattos, 1984; Fernández, 2017).

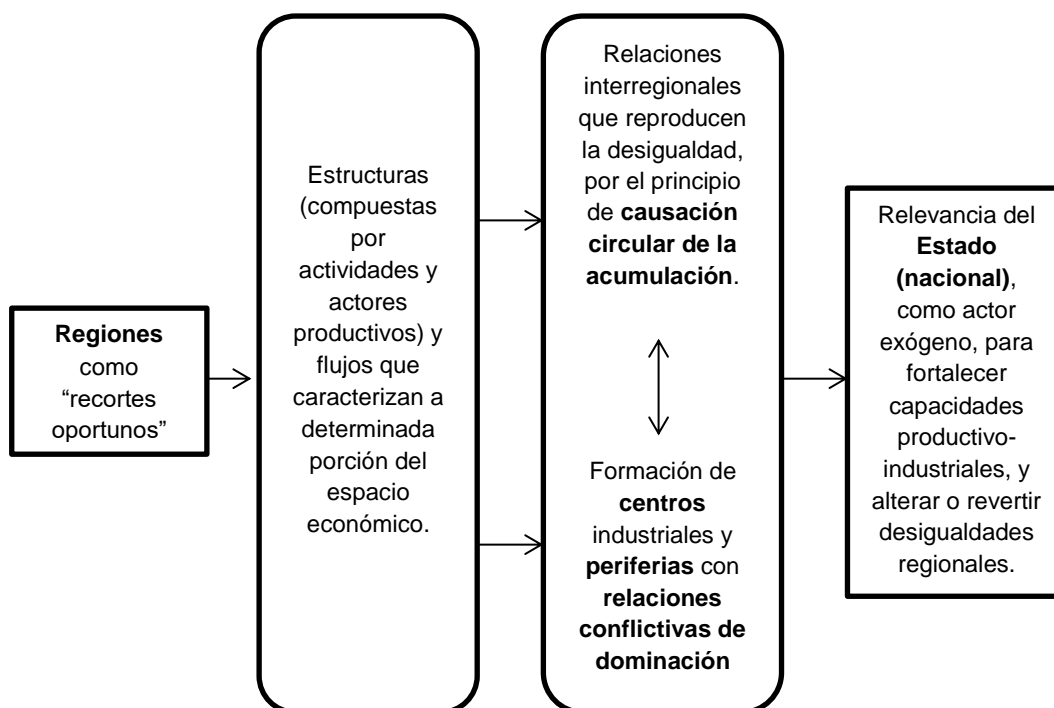
Es decir, la discusión no solamente se limitó a los problemas técnicos de los planes impulsados, los cuales estaban relacionados a la insuficiencia de información y datos empíricos para implementar determinadas políticas. O bien, a impulsar proyectos implementados en otros países

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).¹⁶

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

¹⁶ Para un mejor entendimiento sobre los conflictos que se discutían, se entiende pertinente mencionar una extensa enumeración de ellos, realizada por José Luis Coraggio: “Por lo pronto, partiendo del núcleo teórico conformado por una teoría de la reproducción del capital social -entendiendo como capital no una cosa sino una relación social y, por tanto, entendiendo por reproducción no solamente la de las condiciones materiales de la producción capitalista en el sentido usual, sino también la de las relaciones sociales capitalistas-, se nos organiza un marco teórico-metodológico en el interior del cual nuevas cuestiones se incorporan como “temas pertinentes” y no son ya vistos como “cuestiones políticas ajenas al trabajo científico”. Entre otras: [...] las contradicciones de intereses entre fracciones de las clases dominantes con base regional; las contradicciones entre oligarquías regionales y el desarrollo-integración del mercado y del sistema político nacional promovido por el gran capital; las contradicciones y formas de articulación entre las comunidades de producción campesina y la producción capitalista; los procesos de mercantilización del campesinado y de su incorporación al mercado de trabajo asalariado; las formas de intervención del Estado para asegurar las condiciones de la producción capitalista que el mismo capital no puede resolver, tanto en lo que a medios de producción y circulación material se refiere, como en lo atinente a la reproducción de la fuerza de trabajo urbana y rural; la cuestión de las alianzas de clases alrededor de reivindicaciones de consumo colectivo; la cuestión del regionalismo como ideología para el consenso; la relación entre las formas que adoptan las luchas sociales y las tendencias de localización del capital fijo; el papel de la represión como “factor de localización”; la cuestión misma de por qué en determinadas coyunturas el Estado nacional asigna al problema regional un lugar prioritario; la percepción de que la cuestión regional no es meramente reducible a los términos de la configuración territorial de la producción, la circulación y el consumo, sino que incluye la cuestión de la apropiación del territorio como condición no reproducible de la producción y a la generación de la renta como categoría (fundamental en algunos países) para comprender la evolución del proceso capitalista de acumulación nacional; las tendencias reales de localización del aparato productivo de las empresas mundiales orientadas por las necesidades de una lucha oligopólica en el seno de una crisis generalizada, y otras muchas” (1981:169).

Figura 2: Teorías keynesianas y estructuralistas



Fuente de 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.

I.1.1- Las desigualdades productivo-industriales regionales, y los nuevos enfoques teóricos a partir de la globalización.

Con la crisis desatada a comienzos de la década de los años 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; Castells y Andrade, 2010). 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 comparativas 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 de los Estados nacionales —y las actividades productivas estaban radicadas dentro de las fronteras nacionales (tanto la producción, distribución, como comercialización de los bienes y servicios) — dado que su demanda se encontraba, principalmente, dentro de los mismos (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 Swyngedouw denominó como la nueva estrategia política de la “glocalización” (Swyngedouw, 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 (Fernández, et. al. 2008).

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 y no de otros. 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—. ¹⁷ 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.

1.1.1.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

¹⁷ 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).

Paul Romer y Robert Lucas, consisten construir modelos en los que la tecnología sea endógena (Romer, 1986; Lucas, 1988).¹⁸ 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 y en los que entren a jugar como determinantes del crecimiento no sólo 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 limitaron el rol de los Estados nacionales a impulsar políticas macroeconómicas de equilibrio fiscal y estabilización.

Así, 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.¹⁹

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

¹⁸ Esto se contrapone a los tradicionales análisis neoclásicos que sostenían a la tecnología como un factor exógeno.

¹⁹ Como así lo sostenían los análisis de Robert Solow (1956 y 1957) y Trevor Swan (1956).

I.1.1.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 auto-refuerza 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.

1.1.1.c- Los enfoques del Nuevo Regionalismo (NR).

Este enfoque teórico, con gran auge en la década de los 90s, 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 —dotados de variable especificidad— 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 Rabelloti, 2005). Esta cooperación era sobre la base de un activismo asociativo de las pequeñas empresas y la acción expansiva de las empresas transnacionales (ET) (UNIDO²⁰, 2004).

Este conjunto de conceptos, materializados en políticas concretas, tuvo una importante difusión a nivel mundial. Esta 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

²⁰ Siglas en inglés de “United Nations, Industrial Development organization”. Ver: <http://www.unido.org/>

ochenta, se plasmaron a partir de los postulados del Consenso de Washington (Peck y Tickell, 1994) —. Así, esta articulación cooperativa público-privada propuesta tenía una lógica de abajo-arriba (*“bottom up”*).

Por otro lado, estas propuestas y conceptos teóricos 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.

I.1.2- 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 de tesis, 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 implicación 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, esta mayor autonomía subnacional contribuyó a un ajuste estructural macroeconómico, con las reformas de reducción del gasto público y equilibrio fiscal, privatizaciones y “achicamiento” de institucional del Estado nacional. A su vez, provocó una profunda

fragmentación subnacional, debido a que, bajo una “ley de la selva (Peck y Tickell, 1994), competían por atraer inversiones.

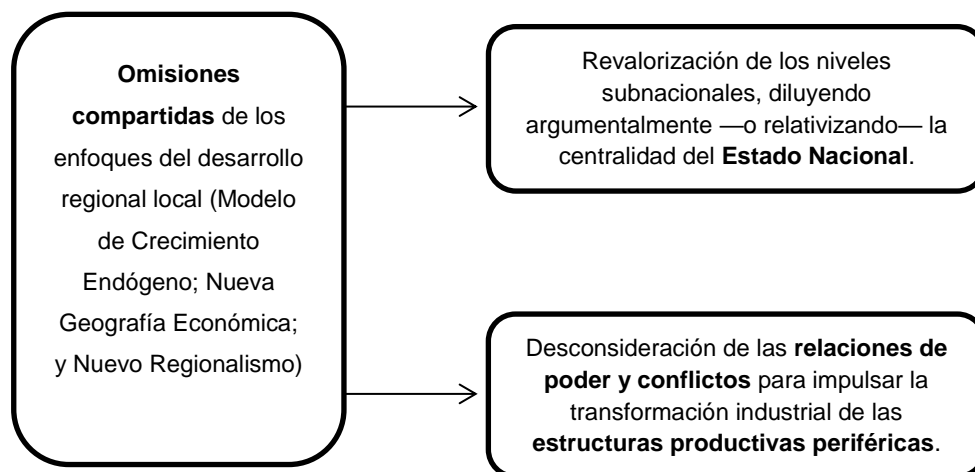
En segundo lugar, y en relación con lo anterior, los mencionados enfoques localistas sostienen como estrategia la generación o recreación, por parte de las regiones, de ventajas competitivas dinámicas para insertarse a los mercados globalizados sin considerar las restricciones del comercio internacional, 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 aquéllas actividades relacionadas al aprovechamiento de recursos primarios, o bien, aquéllas 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 al tradicional esquema de la división internacional del trabajo. Para ello, los Estados nacionales deben limitarse a establecer la estabilidad macroeconómica.

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 de elaboración propia.

Por lo tanto, en función de estos dos importantes aspectos críticos, este trabajo replanteó la consideración de las desigualdades productivo-industriales regionales. Así, retomó los postulados keynesianos y estructuralistas, para considerar a lo regional como “recortes oportunos” donde interactúan estructuras productivo-industriales —con diversos actores y actividades económicas— que tienen una interdependencia recíproca. Esta interdependencia no solo se reconoció 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 pretendió 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 reforzó al considerar 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 colocación 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 tuvo 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*), con desconocimiento de los actores sociales y políticos locales-regionales, y los conflictos de poder que eso planteaba.²¹

No obstante, es pertinente un análisis que retome la causación circular acumulativa desde una perspectiva estructural centro-periferia y recupere los avances alcanzados durante la etapa de posguerra, superando sus limitaciones. En este sentido, un importante desafío para las ciencias políticas en el actual contexto global del capitalismo, es repensar una activa participación de los Estados subnacionales en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales, pero a partir de una dirección estatal nacional que establezca una estrategia de industrialización con equitativa inclusión regional. Se desarrolló con más

²¹ Una extensa consideración de este tipo de conflictos puede observarse en la nota al pie nro. 16, página 42, en alusión a una cita de José Luis Coraggio.

detenimiento la implicación del Estado en el actual contexto global, a continuación.

I.2- La implicación del estado en el nuevo contexto global. Una recuperación nacional con participación subnacional.

En el mencionado proceso de modificación de las formas de producción, donde el capital trasnacional 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).

Esta 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 para ello 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 (Williamson, 2009)—, 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 y a las ciencias políticas —como Michael Mann, Theda Skocpol y Charles

Tilly—, fusionaron los más ricos elementos de Weber²² y Polanyi^{23, 24} 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 (Weiss, 2003), 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.

En relación a estos elementos históricamente constitutivos, Michael Mann estableció que el capitalismo realmente surgió dentro y entre los territorios de los Estados (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 sólo 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

²² Ver (Weber, 1968)

²³ Ver (Polanyi, 1989)

²⁴ Como así también, tuvieron una influencia importante los trabajos de autores como Hintze, Rüstow y Oppenheimer (Hintze, 1975; Rüstow, 1982 y Oppenheimer, 1975), como puede observarse en Mann (Mann, 2006).

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. Esta relación es interdependiente y dialéctica debido a que, 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).

Así, 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 fiscalidad²⁵, es decir, de la dirección del gasto y la recaudación de los ingresos fiscales.

²⁵ Para profundizar en el tratamiento de los Estados fiscales-militares, ver: (Tilly y Ardant, 1975; Schumpeter, 2012; Elias, 1987; Brewer, 1990); Para los Estados Latinoamericanos, ver: (Centeno, 2009; Garavaglia, 2016; Oszlak, 1979; 1982 y 2007; Mann, 2004).

El reconocimiento de estas características no implica desconocer la lucha de clases que se condensa a su interior, condicionando directamente la autonomía estatal²⁶. Lo que se pretende destacar es la relevancia del Estado nacional y de sus elementos constitutivos como aspectos centrales del desarrollo capitalista. Sin dudas, el Estado es un espacio disputado por los actores que representan a las distintas clases sociales y, por lo tanto, los resultados de estas disputas son condicionantes para su orientación o funcionamiento. Sin embargo, al entrelazarse dialécticamente con esta lucha de clases sociales y con el modo de producción, los Estados capitalistas cuentan con especificidades que no están “determinadas en última instancia”.²⁷

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, etc.—, ha contribuido al desarrollo de “poderes infraestructurales” —como un poder político, diferente al poder

²⁶ 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).

²⁷ En este sentido, Eduardo Crespo y Marcelo Muñoz, al referirse al análisis sobre las fuentes del poder social que plantea Michael Mann, sostienen que: “Este análisis no presupone jerarquías a priori ni determinaciones en “última instancia” entre las distintas fuentes del poder social. El marxismo, por ejemplo, suele asumir una jerarquía preestablecida, ya que parte de las relaciones económicas para luego explicar el resto como ‘superestructura’. Las jerarquías varían de tradición en tradición. Algunos enfoques liberales también asumen la primacía de la ‘esfera’ económica. Seymour Lipset (1987), Walt Rostow (1960) y las distintas teorías de la modernización que dominaron la reflexión teórica de la posguerra, también argumentaban que el desarrollo económico era la condición previa al desarrollo político. Otras tradiciones invierten las relaciones de causalidad. Los enfoques neo-institucionalistas contemporáneos, por ejemplo, los trabajos de Acemoglu y Robinson (2005) y Douglas North (1990), argumentan que las instituciones políticas preceden y son causas últimas del desarrollo económico. Igualmente, otras tradiciones colocan a la cultura (o ideología) como el determinante en última instancia del desarrollo económico y político. Es el caso de Weber (2003), Landes (1999) y Mokyr (1990). En otras palabras, las distintas redes de poder social se relacionarían de un modo irremediablemente necesario y escalonado. En el enfoque ofrecido por Mann, en cambio, las distintas redes no se relacionan de modos necesariamente regulares. Los entrecruzamientos pueden variar, aunque no de manera aleatoria. En distintos momentos históricos, algunas redes cobran mayor importancia frente a las demás” (2017:24 y 25).

despótico²⁸— (Mann, 1990; 2006), que lo hacen un actor clave a considerar, independientemente del contexto histórico que se analice.

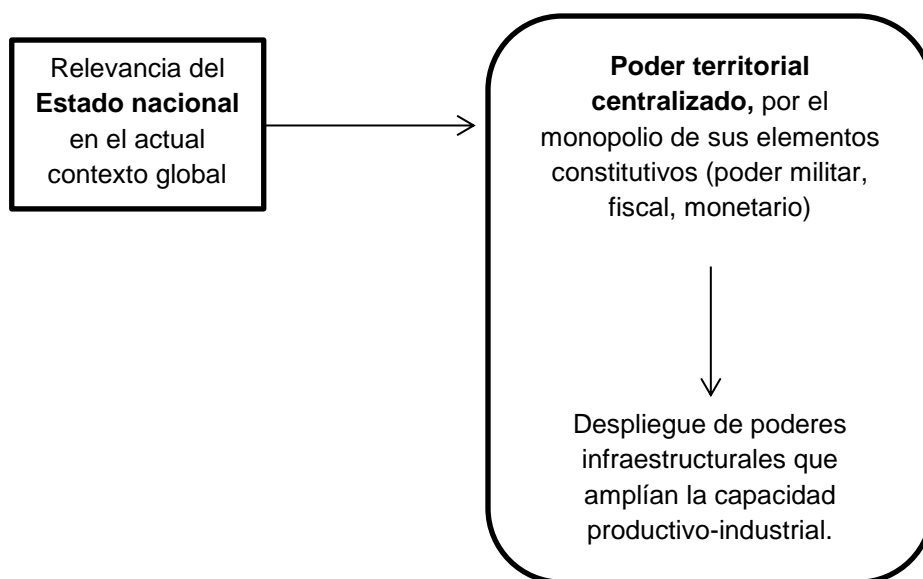
Estos poderes infraestructurales, como capacidad institucional estatal para penetrar un territorio e implementar sus decisiones incidiendo directamente en los demás actores sociales (Mann, 2006; Crespo y Muñiz, 2017) —como por ejemplo, a través del manejo de estadísticas y recolección de información;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

Por lo tanto, pese a su movilidad y operatoria transnacional, y su mayor capacidad para operar en red y flujos en diversos Estados simultáneamente, los capitalistas —y las empresas transnacionales— 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).

²⁸ 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 de elaboración propia.

Estos aspectos propios de los Estados nacionales le otorgan una relevancia central 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 postguerra, 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).

Estos elementos caracterizaron a los Estados de bienestar, no solo en los países centrales europeos, y bajo el liderazgo de Estados Unidos, sino también a nivel internacional, con particulares efectos sobre América Latina. Los avances en el crecimiento económico y la distribución del ingreso fueron notables en los países centrales —aun luego de las devastadoras consecuencias de la guerra (Crespo y Muñiz, 2017) —, como así también en contextos periféricos como el latinoamericano,

producto de una estrategia centrada en un desarrollo “hacia adentro” con progresiva industrialización con sustitución de importaciones (Crespo y Muñiz, 2017).

Con la crisis de mediados de la década de los setenta, y el avance de la globalización junto a los postulados neoliberales del Consenso de Washington, la implicación 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 Asiático (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.

Sobre la base de estas experiencias, autores como Atul Kohli, Peter Evans, Robert Wade, Alice Amsden, Vivek Chibber, Chalmers Johnson, remarcaron cómo las calidades de implicación estratégica de los Estados y sus estructuras burocráticas —históricamente construidas— constituyeron un elemento clave para orientar los procesos de industrialización en esos países (Kohli, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade, 1999, Amsden, 1989, Chibber, 2002 y 2003, Johnson, 1982). 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 (Fernández y Brandao, 2010).

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. —²⁹, y posicionarlas en los mercados internacionales (Fernandez y Garcia Puente, 2013; Lavarello y Sarabia, 2015). La orientación en el comportamiento de la inversión fue posible, entre otras cosas, gracias a una implicación estatal que fortaleció instituciones ministeriales nodales (Chibber, 2002; Fernández y García Puente, 2013), como aspecto estratégico para elaborar una planificación de políticas estructurales conducentes a una inserción de sus empresas públicas y del capital privado nacional en los segmentos más dinámicos de la economía internacional (Fernández y Vigil, 2010).

Esta combinación de políticas consistentes en, por un lado, una elevada inversión pública en infraestructuras y obra pública, a través de gasto directo en bienes de capital y subsidios para mejorar las capacidades productivo-industriales —con progresiva sustitución de importaciones—; 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 estos países del Este de Asia. Así, el fortalecimiento productivo-industrial:

“[...] tuvo como complemento natural la progresiva inserción [internacional] tanto en el campo manufacturero (y el alejamiento de la enfermedad holandesa asociada al dominio de los recursos naturales) así como en los segmentos dinámicos del mercado mundial —vinculados a la tecnología de punta—“(Fernández, 2010:327).

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

²⁹ Esto fue particularmente visible en el caso coreano (Lavarello y Sarabia, 2015).

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.

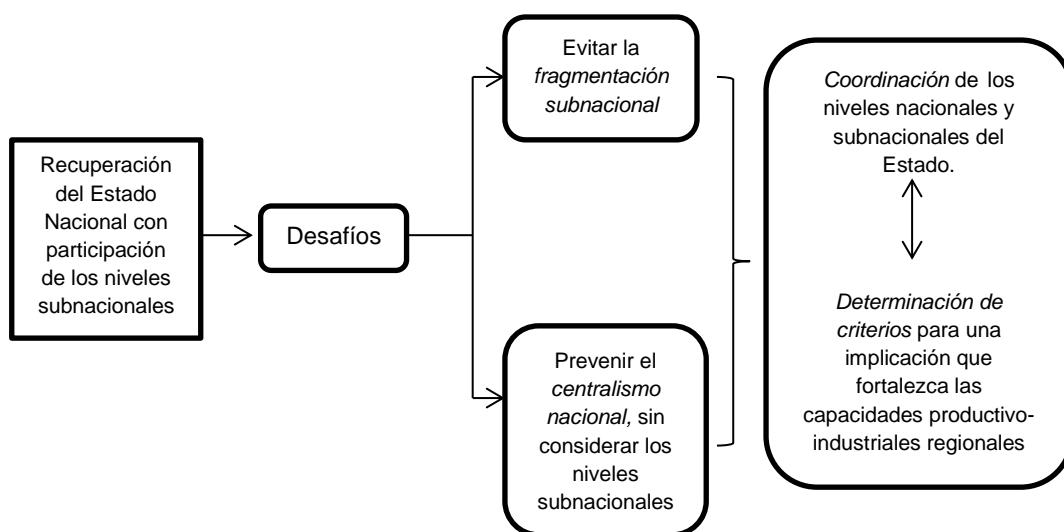
Esta recuperación no soslaya la relevancia de los Estados subnacionales sino que, por el contrario, pretende repensar su implicación. El replanteo de la implicación subnacional responde a dos cuestiones centrales:

a- Por un lado, evitar su consideración aislada y obstaculizadora de los estados nacionales (Fernández, 2017), que pregona un contacto directo a nivel global —como sostienen los enfoques del desarrollo regional local (MCE, NGE y NR), antes observados—. Las posibilidades emergentes desde la re-jerarquización de los espacios regionales como sitios desde donde pensar la generación de estímulos a las redes de cooperación de los actores productivos (Fernández y Vigil, 2010), no puede desconocer la relevancia del Estado nacional en esa implicación. Más aun, las estrategias de descentralización estatal promovidas en América latina en la última década y media (Finot, 2003; Montecinos, 2005), 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 implicación 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, Carlos De Mattos. El espacialismo de la planificación sin la consideración de los intereses propios de los actores locales, y los conflictos de poder, conllevó —pese a sus notables aportes— a una especie de “colonialismo interno”, donde las regiones favorecidas actuaron en una lógica de “enclave”, al servicio de las regiones con mayores recursos (Pinto, 1970).

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

Figura 5: Coordinación nacional y subnacional.



Fuente de 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 productivo-industriales regionales, 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 fiscalidad.

1.2.1- La fiscalidad (nacional y subnacional) en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

Luego de haber identificado las principales causas —y discusiones— en torno a las desigualdades productivas regionales, y de señalar la

relevancia de la implicación del Estado en la reversión de las mismas — tanto en su nivel nacional como subnacional—, en este apartado se analizó la relevancia de la fiscalidad, como uno de sus elementos históricamente constitutivos (Tilly, 1990; 2006; Mann, 1993), para fortalecer capacidades productivo-industriales. Ello se refleja en que:

i- Por un lado, los gastos públicos —y la consiguiente recaudación de 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 (Garegnani, 1977; 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 plazo³⁰ (Gough, 1975; Kalecki, 2002). 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) —.

II- 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 preponderantemente

³⁰ “Lerner (1941,1943) hablaba de la política fiscal como un volante para dirigir la economía” (Fiorito, 2013:57).

primarizadas, que presentan fuerte dependencia a las importaciones de bienes de capital (Prebisch, 1986; Pinto, 1972; Hirschman, 1961). Por lo tanto, promover la inversión en esos bienes, ya sea a través del gastos público estatal o de empresas públicas, es de suma importancia. También, los incentivos fiscales (gastos tributarios) juegan un rol destacado para orientar el comportamiento de la inversión a ese tipo de bienes.

Ahora bien, el particular enfoque que se pretende dar a la fiscalidad 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, aquéllos que dieron sustento a la escuela de la Elección Pública (*Public Choice*) y, por otro lado, a la Escuela Normativa Tradicional. Ambos cuerpos teóricos encontraron a la hacienda pública, como un elemento central en sus análisis para garantizar —y no obstaculizar— el equilibrio del mercado.

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 esta tesis.

1.2.1.1- La Escuela de la Elección Pública (Public Choice).

Partiendo desde presupuestos neoclásicos,³¹ principalmente de que las economías se encuentran en el pleno empleo de sus recursos (Fiorito, 2013), este enfoque se estructuró alrededor de la noción de equilibrio, 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 de los sujetos. En tales modelos, los Estados asumen un papel subsidiario, y por lo tanto, deben omitir toda intervención político-arbitraria 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 excesiva expansión del Estado, tanto por el

³¹ Uno de los referentes que influyó directamente a estos enfoques fue Knut Wicksell. También se destacan, entre otros, los aportes de León Walras, Vilfredo Pareto y John Stuart Mill.

constante aumento de sus gastos y su creciente endeudamiento, como así 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. De esta manera, un excesivo gasto del Estado produce un efecto de desplazamiento de recursos (*crowding out effect*) desde el sector privado hacia el sector público. Según esta concepción, 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.

Estas medidas pueden consistir en un aumento impositivo, lo que afecta directamente la rentabilidad de los agentes, reduciendo su capacidad de ahorro (Amico, 2013a). 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 (Fiorito, 2013). O bien, acudir a la emisión monetaria, con sus consecuentes efectos inflacionarios (Amico, 2013a; Fiorito, 2013).

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 sostienen que este sistema es mejor que el de las mayorías, porque en este último la decisión de las mayorías (que pueden aliarse corporativamente)

puede perjudicar a las minorías (Brenann y Buchanan, 1980). Por lo tanto, para evitar ello 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 decisión colectiva. Esto respondía a una problemática que también planteaba Friedrich Kayek, 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 (Kayek, 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, Brenann y Buchanan y Oates 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 (Tiebout, 1956; Brenann y Buchanan, 1980; y Oates, 1999). De esta manera, bregaron por la creciente delegación nacional de las decisiones de gasto y de recaudación de ingresos públicos hacia los gobiernos subnacionales/locales. Esto favorece 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 lo 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”, el que se da —siguiendo con los aportes del autor— 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. Así, las ventajas desprendidas de la descentralización en la provisión de bienes públicos —sostenida por la escuela de la Elección Pública— serán en gran parte cuestionadas por parte del Enfoque Normativo Tradicional.

1.2.1.2- La Escuela Normativa Tradicional.

Esta escuela tuvo como principales exponentes a Richard Musgrave y Peggy Brewer Musgrave (Musgrave y Musgrave, 1973). Influenciados por

los aportes de Keynes, consideraron esencial mantener en el gobierno central (nacional) las funciones de estabilización y redistribución, y los aspectos fiscales directamente relacionados a ellas. Es decir, no rechazaron la descentralización en la asignación de recursos hacia los gobiernos sub-nacionales, pero sí reservan 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 anti-cíclica.³²

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. Así por ejemplo, de acuerdo a 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

³² Para un desarrollo detenido sobre este tema, ver: (Piffano, et. al, 1998; Piffano, 2004).

compensadoras a través del gobierno nacional resultan necesarias a los fines de evitar migraciones no deseadas entre Estados subnacionales.³³

1.2.1.3- Críticas al enfoque neoclásico de la Public Choice 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. Esta intensificación es parte de un proceso conflictivo donde existen centros que concentran la producción de capital y periferias desfavorecidas, con endeble grado de industrialización y fuerte dependencia a sus recursos primarios (Perroux, 1967). Esta causación circular reproduce desigualdades productivas regionales al interior de los países, y a nivel internacional, como bien identificó el pensamiento estructuralista latinoamericano (Prebisch, 1986; Hirschman, 1970; Pinto, 1970).

En este proceso conflictual, es relevante la implicación del Estado para revertir esta tendencia. Como se vio, la construcción histórica del poder político-militar extendido territorialmente en los Estados nacionales, y del poder económico de las relaciones de producción capitalistas, emergieron de manera entrelazada (Mann, 1993 y 2006; Tilly, 1990 y 2006). La necesaria ampliación territorial de los mercados para fomentar la acumulación fue posible gracias a la diplomacia agresiva o la guerra, y el control territorial ejercido autoritariamente por los Estados (Tilly, 2006). Estos aspectos fueron claves para extender la acumulación capitalista a escala mundial como para incrementar la estructura burocrático-militar del Estado y su fiscalidad (Mann, 1993; Tilly, 2006).

Los Estados nacionales son claves para estimular el crecimiento y desarrollo productivo-industrial. Esta relevancia se observa, a diferencia de lo establecido por los enfoques del desarrollo regional local —MCE,

³³ Ver: (Piffano, et. al, 1998; Piffano, 2004).

NGE y NR—, aun con el auge de la globalización desde la década del setenta y su acentuación en las siguientes. Una experiencia concreta de ello, es la identificada por un interesante cuerpo teórico que abordó las experiencias exitosas del Este Asiático (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 constituyó un elemento central para estimular la demanda efectiva, y orientar los procesos de transformación industrial. Ello se reflejó en una mayor asistencia social en servicios de salud, educación, y una sofisticada planificación física, tanto en el uso de la tierra y de las grandes áreas urbanas —por ejemplo, a través de programas regionales— (Gough, 1975). Estas funciones adquiridas por el Estado han requerido significativas inversiones de infraestructura en vivienda, carreteras, transporte, recursos energéticos, y hacen que el gasto estatal para financiarlas ocupe un cada vez más preponderante.

Por lo tanto, la expansión fiscal no es causa de desequilibrios macroeconómicos que atentan el crecimiento a largo plazo debido a un desplazamiento ineficiente de 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, incrementa la participación del Estado en la economía y fortalece la posición de los trabajadores para exigir mejores condiciones salariales y laborales (Amico, 2013a).

“Por tanto, eso llevaría a en 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 análisis de los Estados subnacionales. No como un mecanismo para fomentar la competencia interestatal, desactivando la expansión del “Leviatán” (Tiebout, 1956, Brennan y Buchanan, 1980), sino como actores claves que deben ser integrados a un desarrollo nacional con inclusión regional. La promoción de una competitividad subnacional opera como una fragmentación política de las decisiones fiscales a nivel nacional. 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 competencial, en su orientación al fortalecimiento de capacidades productivo-industrial.

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 socio-económico y regional.

Ahora bien, este reconocimiento teórico de la fiscalidad nacional y subnacional como un elemento central de los Estados para implicarse en el crecimiento y 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 los acontecimientos en otras partes; y, por otro lado, que la consideración teórica de la fiscalidad estatal, a nivel nacional y subnacional, en los procesos de desarrollo debe reconocer la posición que ocupa cada país en esa división internacional. En razón de ello, veremos con detenimiento este análisis en la sección final de este primer capítulo, centrándonos en las características que presentan los Estados de la periferia capitalista, prestando particular atención a los países latinoamericanos.

I.2.2- La fiscalidad nacional y subnacional del Estado en la periferia latinoamericana. La Restricción externa y sus problemáticas.

Para cerrar este capítulo teórico, y luego de haber hecho un reconocimiento de los principales elementos de análisis de esta tesis, una problemática central a considerar cuando se analiza la implicación fiscal del Estado en estructuras productivas con fuerte dependencia a las importaciones, es la restricción externa. Particularmente, se tomará esta problemática en específica referencia al caso de los países latinoamericanos, donde se la ha identificado como uno de cuello de botella histórico, a partir del inicio del modelo sustitutivo de importaciones.

Al decir de Prebisch, la necesidad de una importación considerable de bienes de capital para llevar adelante la industrialización sustitutiva, fue una de las restricciones estructurales para estos países (Prebisch, 1986).

El problema se planteó cuando las exportaciones resultaron insuficientes para satisfacer la demanda creciente de importaciones. Por lo tanto, la restricción externa ha sido una limitación histórica 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 (Schorr y Wainer, 2014).

Los problemas de restricción externa han tenido un extenso tratamiento en América Latina por las corrientes estructuralistas y dependentistas hacia mediados del siglo pasado y, particularmente, durante las décadas del sesenta y setenta (Schorr y Mainer, 2014). Entre los primeros estudios que relacionaron esta problemática, particularmente, con la economía argentina se encuentran los trabajos fundacionales de (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1973). Otros autores que, desde distintos enfoques académicos, indagaron acerca de la problemática fueron (Furtado, 1985; Olivera, 1962; Ferrer; 1963; Diaz Alejandro, 1985; Canitrot, 1975 y 1983, entre otros).

Aquí se encuentra uno de los factores principales del problema. Para poder superar esta restricción externa, los países periféricos se vieron forzados a adquirir las divisas internacionales que les permitan hacer frente a los crecientes déficits externos. Por lo tanto, la irresolución de esta cuestión plantea serias restricciones al Estado, particularmente cuando se analiza su expansión fiscal. A diferencia de las economías con gran desarrollo industrial, la expansión fiscal del Estado en la periferia genera un determinado arreglo distributivo que conlleva desequilibrios comerciales externos.

Para evitar estos desequilibrios se requiere un alto nivel de exportación de productos primarios, y simultáneamente, una progresiva sustitución de importaciones que relaje la restricción externa. Cuanto más activo sea el comercio exterior en los países de la periferia, mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo. Por lo tanto, como sostenía Prebisch, la solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez

más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico (Prebisch, 1986). Es decir, el mayor crecimiento y desarrollo económico para estos países exige de elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo como de materias primas y, fundamentalmente, bienes de capital para avanzar en una etapa más compleja de industrialización.

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. Por las razones expuestas, la expansión fiscal en estos países tiene restricciones. Estas restricciones están asociadas a que cuando se aumenta el nivel de ingresos mediante mecanismos fiscales distributivos, este mayor nivel de ingresos puede canalizarse en una mayor importación de bienes.

Esta problemática que, como se mencionó, tuvo sus primeras manifestaciones con el comienzo del período sustitutivo —precisamente, en la década del treinta con la caída del modelo agroexportador—, y continuó durante la etapa de posguerra debido al crecimiento extensivo e intensivo de la industria —lo que requirió de una gran cantidad de importaciones de bienes de capital e intermedios—, se agravó fuertemente desde comienzos de la década de los setenta, bajo el predominio de la valorización financiera (Schorr y Wainer, 2014), y su desregulación (Grondona, 2014).³⁴ Esto provocó un agravamiento de la restricción externa, ya que permitió la salida de divisas bajo maniobras

³⁴ Si bien escapa al objeto de este trabajo, es pertinente dar cuenta de que con el comienzo de la globalización se agudizó el proceso de liberalización financiera en la mayoría de los países de América Latina, a través de reformas político-económicas que apuntaron a desregular el control sobre los flujos financieros. Esta desregulación financiera facilitó una mayor fuga de capitales —y divisas extranjeras—, particularmente de empresas transnacionales, con capacidad de operatoria en diversos países, y consistió en remisión de utilidades y dividendos, pago de intereses, y diferentes mecanismos de manipulación de precios de transferencia (Grondona, 2014). Esta cuestión, fue clave para incidir, por ejemplo, en los problemas de restricción externa en el caso argentino desde 2011 en adelante. En razón de ello, un conjunto de autores han vuelto a tratar esta problemática, con trabajos que recuperaron y adaptaron los estudios realizados por los “clásicos” autores estructuralistas, prestando particular atención al desempeño del sector externo en las últimas décadas del siglo XX, y siguientes del siglo XXI (Schorr y Mainer, 2014; Abeles, Lavarello y Montagu, 2013; Amico, 2013b; Amico, Fiorito y Zelada, 2012; Bianco, Porta y Vismara, 2007; Gerchunoff, 2006; Katz y Bernat, 2013; López y Sevilla, 2010; Panigo, Kiper y Garriz, 2012). Así, dan cuenta de algunas semejanzas pero también de diferencias significativas vis-à-vis la etapa sustitutiva y el período de valorización financiera.

elusivas de fuga de capitales (Gaggero, et. al. 2010; Grondona, 2014), afectando las reservas de esta moneda por parte de los Estados.

El particular reconocimiento de esta problemática en el trabajo no es una cuestión menor, sino que constituye un punto condicionante de la implicación fiscal (nacional y subnacional), para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales, y así, revertir o alterar desigualdades productivas regionales. El carácter histórico y estructural de la restricción externa plantea límites y desafíos para la implicación estatal, que impiden 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 a la tradicional división internacional del trabajo —como sostienen los enfoques del desarrollo regional local (MCE, NGE y NR) —. Por el contrario, el desafío continúa siendo, tal como proponían los autores del pensamiento estructuralista latinoamericano, la industrialización, como proceso conflictivo y de disputa entre los distintos intereses y acciones de clases, que conlleva una dinámica social y política detrás del fenómeno económico.

I.3- Líneas conceptuales y metodológicas para el análisis del caso argentino.

En base al desarrollo teórico expuesto, en esta sección final, se esbozaron las líneas conceptuales y metodológicas que guiaron el trabajo de tesis en los siguientes capítulos, en referencia al caso argentino. En este sentido, hizo referencia a las principales cuestiones teóricas que se aludieron en las secciones anteriores y, a su vez, se identificaron los elementos conceptuales centrales de esta tesis, con su respectiva operacionalización empírica.

I.3.1- Las estructuras productivo-industriales regionales.

Como se indicó en la primera sección, para considerar la problemática de las desigualdades productivo-industriales 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 en base a 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).

Por otro lado, reconocer una dotación desigual de recursos entre ellas que propende a agudizar sus desigualdades productivas, como consecuencia de lo que Myrdal y Kaldor denominaron como una causación circular acumulativa que favorece la industrialización en las regiones con mayores recursos (Myrdal, 1957; Kaldor, 1970). Producto del libre intercambio comercial interregional, esta desigualdad tiende a reforzar la pobreza de las regiones más desfavorecidas, contrariando las hipótesis neoclásicas de la convergencia (Solow, 1956 y 1957; Swan,

1956) respecto a las más industrializadas. La profundización de esta desigualdad conlleva a relaciones de dominación entre los centros industrializados y las periferias con dependencia a la producción primaria.

Estas relaciones de dominación se manifiestan tanto al interior de los países como a nivel internacional (Perroux, 1967), y constituyen un proceso conflictivo bajo el que se torna imperioso transformar industrialmente las estructuras productivas periféricas, para avanzar hacia el crecimiento y desarrollo económico de las mismas. Este punto de análisis es central para pensar el caso de los países latinoamericanos en general, como el argentino en particular, y para ello, los aportes del pensamiento estructuralista latinoamericano desplegados en la etapa de posguerra (Prebisch, 1986; Hirschman, 1961; Pinto, 1972), son de fundamental relevancia para analizar el actual contexto global.

Esta lógica conflictiva y disputada para llevar adelante esa transformación industrial —omitida por los enfoques del desarrollo regional local que surgieron entre las décadas de los 80s y 90s (MCE, NGE y NR) —, es retomada en este trabajo. Las regiones subnacionales están atravesados por dinámicas nacionales y globales que las redefinen permanentemente, y las condicionan en sus posibilidades (Fernández y Brandao, 2010). Con esta interpretación, 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 países 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 ameritan la consideración del Estado —y sus formas de implicación— como un interesante campo de reflexión para la ciencia política.

I.3.2- La implicación del Estado, desde su fiscalidad nacional y subnacional.

En el marco mencionado en el punto anterior, se entendió la relevancia de la implicación del Estado, como actor exógeno al circuito económico-

productivo, para fortalecer capacidades productivo-industriales. En función de su poder territorial centralizado y el monopolio de sus elementos constitutivos —poder militar, fiscal, monetario— (Mann, 1993; 2006; 2013; Tilly, 1990; 2006; Weiss, 2003), la implicación nacional de los Estados es clave para el despliegue de poderes infraestructurales que amplían la capacidad productivo-industrial.

Esta implicación, lejos de desaparecer (Ohmae, 1990 y 1995; Horsman y Marshall, 1994), cobró particular significancia desde la globalización — como observó un interesante grupo de autores al considerar el caso de distintos países del Este Asiático (Kolhi, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade, 1990; Amsden, 1989; Chibber, 2003; Johnson, 1982) —, tanto a través de sus instituciones ministeriales y burocráticas, como en su inversión a través de empresas públicas. También, para estimular y orientar la inversión e innovación tecnológica del capital privado, en sectores estratégicos de inserción internacional.

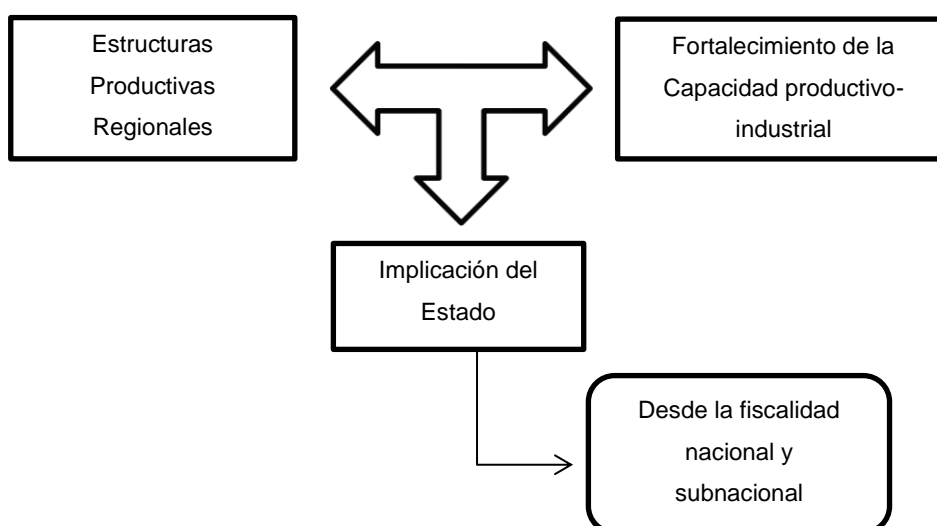
Ahora bien, como se mencionó, la relevancia de la implicación del Estado nacional debe acompañarse con una participación del nivel subnacional, debido a su contacto directo con los actores productivos regionales y al mejor conocimiento de sus necesidades e intereses. En este sentido, una cuestión medular para evitar problemas de fragmentación (Peck y Tickell, 1994; Fernández y Brandao, 2010); o bien, de una implicación vertical del Estado nacional que desatienda los intereses y necesidades subnacionales (Coraggio, 1981; De Mattos, 1984), es el establecimiento de criterios de coordinación de funciones y responsabilidades competenciales.

Repensar la participación subnacional del Estado bajo una integración nacional en la problemática de las desigualdades productivo-industriales regionales constituye un eje central de análisis para la ciencia política. Esto es así, no solo por los planteos teóricos realizados, sino también porque aún en el caso de las exitosas experiencias de desarrollo del Este Asiático, las mencionadas desigualdades regionales siguen siendo profundizadas en el contexto de un fuerte crecimiento económico (Jomo,

2006). Si bien estos países alcanzaron salir de su posición periférica a través de la transformación industrial de sus estructuras productivas, aun presentan importantes problemas de concentración regional de la producción (Jomo, 2006).

Es por ello que, bajo este marco de análisis teórico, y en razón de las problemáticas empíricas que se presentan en la actualidad sobre países que lograron superar la posición periférica, es de gran interés el tratamiento del Estado y sus formas implicación. En este sentido, 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 productivo-industriales regionales, el presente trabajo se adentrará en el análisis fiscal.

Figura 6: Implicación Estatal desde su fiscalidad nacional y subnacional



Fuente de elaboración propia.

1.3.2.1- La implicación fiscal nacional y subnacional-provincial

Para el tratamiento de este análisis fiscal y las consideraciones que se hicieron sobre el mismo —de acuerdo a los objetivos e hipótesis respectivas de esta tesis—, se siguió 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 implicación fiscal, se hizo 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).

La mencionada cuenta expone las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de transferencia, 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, etc.

Resulta importante destacar que la clasificación sigue los criterios internacionales, principalmente del Fondo Monetario Internacional, como así 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 Ahorro-Inversión-Financiamiento 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.

Este trabajo tomó la exclusiva consideración de la política fiscal, sin incluir su vinculación con lo monetario y financiero. En complemento de esta política fiscal, también se consideró a los gastos tributarios. De acuerdo a 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 estimaciones³⁵ que no son gastos presupuestarios propiamente dichos —los que se computan en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento—.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar

³⁵ Para observar con mayor detalle de qué organismos proviene la información para realizar la estimación, y la metodología utilizada para la identificación de los casos de Gasto Tributario, ver: https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2014-16.pdf

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 Ahorro-Inversión-Financiamiento en complemento con los mencionados Gastos Tributarios constituye lo que en esta tesis se entiende como *“implicación fiscal del Estado”*.

Respecto al Estado, como se aclaró en la introducción de este trabajo, principalmente se tomó —siguiendo a la Cuenta de Ahorro-Inversión Financiamiento (Oficina Nacional de Presupuesto, 2005) —:

- *Al 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 Previsionales³⁶, Comisión Nacional de Energía Atómica, etc.); y

- *Los Estados subnacionales-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.

³⁶ 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).

En los niveles subnacionales no se incluyó 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 —según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, aproximadamente el 87% de los recursos fiscales totales corresponden al 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, la no inclusión de los municipios permitió un mejor análisis agregado de las regiones subnacionales, consideradas por agrupaciones provinciales, de acuerdo a la consideración empírica de las distintas variables de estudio en este trabajo.

Adicionalmente, cuando ha sido pertinente a los objetivos de la tesis, se hizo referencia a la implicación fiscal del Estado a través de la *Empresa Pública y demás fondos fiduciarios*, como así también, a la totalidad *sector público argentino no financiero*³⁷.

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

1.3.2.2- Tipo de implicación fiscal.

Se identificó la relevancia de tres tipos de implicación fiscal:

a- Desde un plano macroeconómico, a diferencia de lo que plantean las escuelas neoclásicas de la hacienda pública (Public Choice y Escuela Normativa Tradicional), el gasto público como elemento autónomo de la demanda efectiva es central para determinar el ritmo de actividad económica y de las cantidades producidas en el corto y largo plazo (Kalecki, 2002; Gough, 1975; Amico, 2013a; Fiorito, 2015). La expansión del gasto modifica los niveles de ingresos y ajusta, de esta manera, las

³⁷ 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 así también, al Sistema de Seguridad Social. Para un mayor detalle, ver: (Oficina Nacional de Presupuesto, 2005).

decisiones de ahorro e inversión, induciendo así a mayores niveles de empleo, consumo, inversión privada y de importaciones (Amico, 2013b).

Es por ello que, a los fines de este trabajo, fue significativo observar 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” —al sector público, al sector privado, y al sector externo— y el “gasto en capital”, con la variaciones de sus cantidades anuales en los períodos temporales considerados (1993-2012).

Para el análisis de este tipo de gastos se tomó el año 1993 en adelante, 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 24.156 y los nuevos clasificadores presupuestarios y ordenamiento contable (ONP, 2005). Por su parte, se tomó 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.

Por su parte, la incidencia directa del gasto sobre el crecimiento de las cantidades producidas y el ritmo de actividad económica a partir de modificaciones en los ingresos, conlleva a un consiguiente aumento de la recaudación fiscal. A los fines de observar esta recaudación, se consideró la evolución de la recaudación de los recursos tributarios nacionales (durante el período 1997-2010³⁸), y su influencia en los ingresos fiscales totales³⁹ del sector público argentino no financiero. Sobre esta base, se tomó como referencia la evolución de los principales impuestos que participaron mayormente de la recaudación tributaria nacional total.

³⁸ El corte en el año 2010 se debió a que hasta ese año el presupuesto del sector público argentino mantuvo un superávit fiscal.

³⁹ Los ingresos fiscales totales comprenden los ingresos corrientes —tributarios y no tributarios—, y de capital.

Así, una fiscalidad expansiva desde los gastos públicos es condición necesaria para estimular el crecimiento económico.⁴⁰ 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 implicación fiscal:

b- Desde el plano de la estructura productiva, para contribuir al fortalecimiento de capacidades productivo-industriales, a los fines de industrializar para sustituir importaciones. La sustitución de importaciones a través de la transformación industrial de la estructura productiva da sostenibilidad al crecimiento económico debido a que permite ampliar los márgenes de la restricción externa, como problemática histórica del caso argentino (Schorr y Wainer, 2014; Amico, 2013b). Ampliar los márgenes de esta restricción es condicionante para avanzar en procesos de industrialización con inclusión regional. Es decir, fortalecer las capacidades productivo-industriales de las regiones (subnacionales) más desfavorecidas en dotación de recursos, y contrarrestar la lógica de causación circular acumulativa.

Por lo tanto, un primer elemento que se indagó fue la inversión pública del Estado (nacional y subnacional-provincial), como de la empresa pública. En este trabajo se abordó 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, en relación a:

⁴⁰ Como se aclaró en la introducción de este trabajo (ver el último párrafo de la página 23), no se presentó un análisis estilizado sobre el impacto de la política fiscal en el crecimiento económico. No obstante, se acompañaron datos respecto a los principales componentes de la demanda agregada (consumo e inversión), y de la evolución histórica del producto bruto interno argentino. A su vez, estos datos son acompañados de bibliografía que desarrolló exhaustivamente esta relación, a la que este trabajo remitió.

- infraestructura económica, vinculada a los gastos en bienes de capital en aquéllos sectores relacionados al transporte (terrestre, marítimo y aéreo) y su logística, a energía y combustibles, a la extensión de redes de agua potable y saneamiento, como así también, a los servicios de las telecomunicaciones; y,
- la 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 capital 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.⁴¹

Además de la mencionada inversión real directa, el análisis de la implicación 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—. ⁴² El interés de esta clasificación por finalidad y función, se centró en el destino del gasto particularmente en la finalidad servicios económicos, con especial atención a la función industria. En esta función, de acuerdo a la clasificación seguida por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 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 así también, para la

⁴¹ Ver: <http://infralatam.info/>

⁴² En este caso, el gasto público consolidado comprende los tres niveles: nacional, provincial y municipal.

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 a 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 aquéllas destinadas por la administración nacional a energía y transporte, durante el período 2006-2014.

Así, la observación de la implicación 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 productivo-industrial, y transformar la estructura productiva sobre una base industrial. A su vez, y para finalizar el análisis sobre los tipos de implicación fiscal, se aborda una tercera relacionada a:

c- La orientación del comportamiento de la inversión en, por un lado, sectores productivo-industriales exportadores estratégicos para su inserción internacional; por otro lado, para promover esas inversiones en regiones particulares, con menores capacidades productivas. Sobre este tercer tipo de implicación fiscal, otro elemento clave a considerar se relacionó con el fortalecimiento financiero de instituciones ministeriales claves del Estado para incidir en las políticas productivas e industriales. Por lo analizado anteriormente, en relación a la importancia de la implicación del Estado a partir de la globalización —y la alusión a las exitosas experiencias del Este Asiático—, se destacó cómo se combinó una estrategia de industrialización con sustitución de importaciones, que avanzó luego en una industrialización orientada a las exportaciones —aprovechando las nuevas formas de producción del capitalismo global

(Kolhi, 2007; Evans, 1995 y 2007, Wade, 1999, Amsden, 1989, Chibber, 2003, Johnson, 1982; Fernández y García Puente, 2013) —.

Así, se remarcó que los Estados nacionales tuvieron un rol central en estimular la innovación y los procesos de aprendizajes de las empresas nacionales, al condicionar y orientar el comportamiento de las mismas a través de distintos estímulos —fiscales, aduaneros, financieros, etc. —, para que se posicionen en mercados internacionales (Fernández y García Puente, 2013). Es decir, orientaron el comportamiento de esta inversión a través de una implicación estatal que fortaleció instituciones ministeriales nodales (Chibber, 2003; Fernández y García Puente, 2013), como aspecto estratégico para favorecer una inserción de sus empresas públicas y del capital privado nacional en los segmentos más dinámicos de la economía internacional (Fernández y Vigil, 2010).

En este sentido, el trabajo no desconoce la importante cantidad de políticas y funciones que demandarían un análisis exhaustivo sobre las formas de implicación del Estado en sus estructuras ministeriales, para orientar el comportamiento de la inversión. Un análisis de ese tipo, escapó al objeto de esta tesis. No obstante, se pretendió abordar determinados aspectos que, desde la implicación fiscal, brindan respuestas parciales sobre esta cuestión. Si bien estos aspectos deberán ser complementados con otros trabajos, justificaron la necesidad de observar esta tercera tipología.

Estos se relacionaron, por un lado, con la incidencia de los Gastos Tributarios (incentivos fiscales). En este caso, solo se tomaron las estimaciones realizadas al Estado nacional —excluyendo a las subnacionales— durante el período 2004-2015,⁴³ prestando especial atención a los principales sectores y actividades beneficiadas.

Por otro lado, se consideró el nivel de financiamiento —a través de gasto público por institución y finalidad, de la Cuenta de Inversión Nacional—

⁴³ Estas estimaciones son realizadas por la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, ver: <https://www.economia.gob.ar/sip/basehome/dir1.htm>

destinado a ministerios claves del Estado nacional, directamente ligados a la producción agropecuaria, industrial y de ciencia y tecnología aplicada a la innovación productiva. Esto se observó, en primer lugar, en comparación interministerial —durante los períodos 1993-2001 y 2002-2012—. En segundo lugar, se particularizó la atención en el 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 implicación fiscal proveyó de 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, habilitando un proceso de inclusión equitativa.

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 (nacional y subnacional), ya que mantener una fiscalidad expansiva desde el gasto público induce una mayor demanda de importaciones que agravan el problema de restricción externa. Por ende, la reducción del gasto público para evitar este problema desacelera el nivel de actividad económica en general, y ello repercute y condiciona lo regional.

Ahora bien, sobre ese análisis general de la dinámica macroeconómica y productiva el trabajo finalizó el tratamiento de la implicación fiscal del Estado y las capacidades productivo-industriales regionales, al indagar las formas de coordinación entre Nación y Provincias. Esta indagación fue central para responder a otro de los interrogantes claves de esta tesis relacionado a cuál fue la participación subnacional-provincial en la implicación fiscal. La relevancia de este análisis radica en el hecho de

que, paralelamente a superar los obstáculos macroeconómicos señalados para alterar o revertir desigualdades productivo-industriales regionales, el trabajo consideró significativo evitar una implicación nacional vertical que carezca de criterios conducentes a esos fines, o bien, desatienda los intereses subnacionales-provinciales.

1.3.2.3- Formas de coordinación de la implicación fiscal (nacional y subnacional).

Al considerar la organización federal del Estado argentino⁴⁴ —donde cada nivel nacional, provincial y municipal, tienen competencias propias 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 así también, 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 aspectos 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. 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 imperante encontrar respuestas a los mismos.

Un análisis sobre los criterios de coordinación es de suma relevancia para establecer las responsabilidades y funciones de cada nivel competencial, en función a fortalecer capacidades productivo-industriales regionales,

⁴⁴ Artículo 1º de la Constitución Nacional.

para habilitar un proceso de inclusión equitativa regional que altere o revierta desigualdades. En este sentido, el trabajo pretende apartarse de los enfoques de la hacienda pública neoclásica —*Public Choice* y Escuela Normativa Tradicional— que establecen los principios rectores de la correspondencia fiscal (Cao, 2008).

Es decir, el propósito de establecer estas responsabilidades no apunta a un análisis que tenga por objeto el equilibrio y disciplina fiscal nacional y subnacional, señalando la competencia de éstos últimos como un elemento favorable para desactivar el “Leviatán estatal” (Tiebout, 1956, Brennan y Buchanan, 1980). Tampoco para ver mecanismos técnicos que garanticen en el corto plazo las funciones estabilización de los ciclos macroeconómicos y la redistribución de recursos, evitando externalidades (Musgrave y Musgrave, 1973; Piffano, et. al. 1998; Piffano, 2004).

Por el contrario, el trabajo señala la importancia de esta coordinación para el fortalecimiento productivo-industrial regional como forma de evitar la causación circular acumulativa (Myrdal, 1957; Kaldor, 1970), y por lo tanto, la pobreza de las regiones más desfavorecidas. No obstante ello, y sin supeditarse a las exigencias del equilibrio fiscal y las externalidades de gasto o ingreso entre las distintas competencias del Estado, se considera relevante establecer claros parámetros sobre las funciones y responsabilidades a cargo de los distintos niveles, acordes a este objetivo general.

Estos criterios y parámetros son centrales para evitar dos problemáticas aludidas con anterioridad. Por un lado, evitar problemas relacionados a una fragmentación política subnacional de las decisiones fiscales, cuestión que dificulta todo intento de direccionar procesos de desarrollo con integración 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 competencial, en su orientación al fortalecimiento productivo-industrial. Por otro lado, para evitar una implicación vertical del Estado nacional que

desatienda los intereses y necesidades subnacionales (Coraggio, 1981 y De Mattos, 1984).

Por lo tanto, 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 socio-económico y regional.

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

a- El análisis cualitativo se centró en el estudio del régimen jurídico-normativo que regula los criterios de coordinación fiscal. De acuerdo a lo establecido por Dino Jarach, existen diversos sistemas que reconocen diferentes grados de participación a los niveles competenciales tanto en la asignación de funciones de gasto como de fuentes tributarias (Jarach, 1996). Cada uno de estos sistemas cuenta con ciertas ventajas y desventajas:

- *Sistema de la concurrencia de fuentes*, donde cada nivel en las distintas competencias puede crear libremente la fuente tributaria y asignar sus respectivos gastos. Este sistema permite un amplio grado de participación, dado que cada nivel de competencia puede tener acceso a las fuentes tributarias de mayor recaudación y tomar las decisiones de gasto que considere más pertinentes, teniendo responsabilidad absoluta sobre estas decisiones. Sin embargo, un sistema con estas características atenta contra la organización sistémica de la política fiscal, ya que contribuye a una multiplicación de administraciones fiscales y sujeta a los contribuyentes con repetidas fiscalizaciones. Esta cuestión crea, a su vez, diferencias regionales en la presión tributaria

contribuyendo a “guerras fiscales” subnacionales que destruyen la unidad del sistema tributario.

- *Sistema de la separación de fuentes*, donde a cada nivel de competencia se le asigna determinada función de gasto y fuente tributaria respectiva, de manera específica, sobre las que tienen competencia exclusiva y permanente. Si bien esto permite autonomía absoluta sobre esas asignaciones, la desventaja que plantea este sistema es su carácter rígido que no es capaz de adaptarse a las cambiantes necesidades económicas y políticas, dada la creciente complejidad en el manejo de los recursos del Estado. Esta cuestión, también imposibilita la adopción de una política fiscal integrada en todo el territorio.

- *El Sistema de la participación con sus variantes (cuotas y asignaciones)*, como intermedio a los anteriores. El mismo se caracteriza por no distribuir las fuentes tributarias —que se concentran en un solo nivel (por ejemplo, el Estado nacional) — sino el producto de su recaudación. Esto evita toda superposición de gravámenes, tanto verticales como horizontales; elimina la duplicación o multiplicación de administraciones y de fiscalización de contribuyentes; permite una política fiscal unitaria en sus múltiples aspectos; y otorga recursos propios a los Estados municipales y provinciales. Si bien éstos últimos pierden autonomía debido a que no pueden diseñar sus fuentes propias de recaudación, cuentan con transferencias que se realizan con criterios objetivos y subjetivos de reparto.

La República Argentina tomó el régimen 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 12.139, 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 así también, iii- en relación a la distribución secundaria, entre las provincias (Porto, 1999).

Por lo tanto, en función de la determinación de esta distribución primaria y secundaria, fue central en este trabajo indagar sobre los criterios de reparto vigentes. Para ello, primeramente, se hizo una breve evolución histórica sobre el régimen coparticipable en la Argentina, con particular referencia a estos criterios. A su vez, también se abordó la evolución respecto a las responsabilidades de gastos asignadas a cada nivel competencial. En segundo lugar, sobre la base de esa evolución, se prestó particular atención a los cambios normativos relacionados al régimen y sus criterios durante el período 1990-2002. El análisis cualitativo concluyó con la identificación de continuidades o cambios durante el período 2003-2015.

Sobre este análisis cualitativo inicial, el trabajo continuó 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 subnacional-provincial, y específicamente sobre cada región. Allí se prestó particular atención a las transferencias nacionales provenientes del régimen coparticipable y las transferencias no automáticas (corrientes y de capital). En relación a ello, se estableció una comparación de las mismas entre los períodos 1990-2002 y 2003-2013.

En segundo lugar, se analizó el gasto subnacional-provincial en inversión pública, por cada región. Sobre la base de ese gasto, se observó 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 analizó el gasto en inversión pública del Estado nacional sobre las regiones, durante el período 2003-2012.

La consideración general del análisis cualitativo y cuantitativo permitió establecer, por un lado, los alcances de la participación subnacional-provincial (por regiones) en la implicación fiscal del Estado.

Por otro lado, si existió una coordinación nacional y subnacional con criterios para fortalecer capacidades productivo-industriales regionales, que habilite procesos de alteración o reversión de desigualdades. Para ello, se indagó si las transferencias de capital que realizó el Estado nacional se dirigieron en mayor medida sobre los niveles subnacionales (agrupados por regiones), que recibieron menor gasto directo.

Figura 7: Operacionalización de las principales variables conceptuales.

TIPO DE IMPLICACIÓN FISCAL	Desde el plano macro-económico	<p>Principales componentes del gasto público consolidado (nacional y subnacional):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salarios/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 bienes de capital destinados a la inversión real directa, por parte del Estado (nacional y subnacional), 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 subnacional) 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 EN LA IMPLICACIÓN FISCAL (nacional y subnacional).	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)

Fuente de elaboración propia.

1.3.2.4- Las capacidades productivo-industriales regionales

Por último, el análisis empírico finalizó con una consideración de las capacidades productivo-industriales regionales, a los fines de cumplir con el objetivo general de esta tesis y sus hipótesis. Así, se observó 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 entre ellas.

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

Para la consideración de la mencionada capacidad productivo-industrial 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 en relación a la población total de cada jurisdicción. Esto fue elaborado por la Subsecretaría en base a datos proveniente 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 tomaron 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, en relación a la población total de cada jurisdicción. La elaboración se hizo 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 usó 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, en relación a la población total de cada jurisdicción. Elaborado en base a 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, en relación a la población total de cada jurisdicción. Se excluyeron las centrales térmicas y las estaciones de gas

natural comprimido (GNC), al no pertenecer al sector industrial. Elaborado en base a 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 a la población total de cada jurisdicción. Elaborado en base a datos de: **a)** 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, en relación a la población total de cada jurisdicción. Como deflactor se usó el Índice de Precios Implícitos del PBI, publicado por el INDEC. Elaborado en base a 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 en base a 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 2004-2015.⁴⁵ Estos datos fueron de fundamental importancia considerando que los datos más actualizados sobre el producto bruto geográfico nacional corresponden al año 2005.

⁴⁵ Para analizar en detalle la metodología de normalización y de construcción de los índices sintéticos ver (Subsecretaría de Coordinación Provincial, 2016).

El IDERP económico permitió 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 brindada permitió evaluar la evolución de los distintos aspectos del desarrollo en cada región y los alcances durante el período neodesarrollista para reducir o alterar las brechas productivo-industriales entre regiones.

CAPÍTULO II: El período neoliberal y la irrupción de la reacción neodesarrollista, en la experiencia argentina reciente.

Este capítulo tuvo como propósito general indagar sobre los primeros dos objetivos específicos de esta tesis, y sus respectivas hipótesis. Para ello, se estructuró en cuatro secciones. En la primera,⁴⁶ se llevó adelante una contextualización de la problemática de las desigualdades productivo-industriales regionales en el caso argentino, y su acentuación durante la década “neoliberal” de los noventa. En relación con ello, también se consideró el tratamiento dado a la implicación del Estado durante ese período y de sus principales reformas. Sobre esa base, la sección cerró con la identificación de las problemáticas socioeconómicas y políticas que se manifestaron hacia fines de la década, y detonaron en la crisis del año 2001, con la irrupción de la reacción neodesarrollista.

La segunda sección, comenzó con el análisis empírico de la implicación fiscal del Estado (nacional y subnacional-provincial) desde el plano macroeconómico, a partir del año 2003. Así se señalaron las principales diferencias y similitudes respecto de aquella impulsada durante la etapa neoliberal (1990-2002), en el marco de una nueva coyuntura internacional. Para ello, se indagaron 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.⁴⁷

Luego de reconocer los avances alcanzados durante el período inicial (2003-2010), que se manifestaron en un exponencial crecimiento económico motorizado —preponderantemente— por una implicación

⁴⁶ En esta primera sección se amplió el estado de la cuestión sobre los abordajes realizados en relación a la problemática de esta tesis, como se anticipó en la introducción (ver tercer párrafo de la página 21).

⁴⁷ Como se aclaró en la introducción, este trabajo no brinda un análisis estilizado sobre la incidencia o impacto de la política fiscal en el crecimiento. Para ello, se apoyó y remitió a bibliografía específica que abordó la temática (Amico, 2013a; Amico, 2013b; Fiorito, 2015).

fiscal expansiva del Estado, la tercera sección buscó responder sobre los alcances de esta implicación para fortalecer capacidades productivo-industriales. Ello fue relevante para observar los alcances de la reacción neodesarrollista en transformar la estructura productiva sobre una base industrial —que sustituya importaciones o se oriente a ampliar las exportaciones—, como condición necesaria para dar sostenibilidad al crecimiento alcanzado, y así, extender el entramado productivo sobre las regiones más desfavorecidas, como forma de alterar sus desigualdades.

Para observar ello se consideró la implicación fiscal desde el plano de la estructura productiva, en relación al nivel de gasto en capital destinado a inversión real directa, en comparación histórica (1961-2012); y la inversión en infraestructura económica, en comparación con otros países de América Latina (en el período 2008-2015). Por otro lado, el gasto público consolidado por finalidad y función, en particular referencia a la finalidad servicios económicos y a la función industria (período 2004-2015). Por último, las transferencias corrientes al sector privado, con particular referencia a aquéllas realizadas por el Estado nacional a energía y transporte.

En complemento a ello, el trabajo se adentró en el tercer tipo de implicación fiscal, que se relacionó con su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión. Es decir, su incidencia para orientarla en sectores productivo-industriales estratégicos que sustituyan importaciones; amplíen exportaciones; o bien, se radiquen en estructuras productivas regionales específicas —que se quieran promover económicamente—.

Esta indagación se realizó, en primer lugar, con el análisis de los gastos tributarios nacionales (incentivos fiscales). En segundo lugar, con el nivel de financiamiento —vía gasto público— otorgado a instituciones ministeriales del Estado nacional directamente vinculadas a la elaboración y promoción de políticas productivo-industriales.

Por último, en relación a las limitaciones visualizadas de esta implicación fiscal en sus alcances para fortalecer las capacidades productivo-

industriales, en la cuarta sección de este capítulo se señalaron los problemas que afectaron la sostenibilidad del crecimiento hacia mediados de 2011 —relacionados a la restricción externa—. A su vez, se indagó sobre cómo esta restricción afectó la implicación fiscal subnacional-provincial. En función de ello, se introdujeron ciertas limitaciones para avanzar el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales, que serán profundizadas en el capítulo final de esta tesis.

II.1- Estado de la cuestión en el caso argentino.

Diverso grupo de autores han abordado la problemática de las desigualdades productivas regionales y la implicación del Estado en el caso Argentino, partiendo de análisis históricos que marcaron fuertes tendencias visualizadas hasta nuestros días.⁴⁸ Estos análisis consideraron los períodos anteriores a la construcción del Estado, como así 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). Es por ello, que el proceso de reorganización nacional maduró y confluyó con procesos que

⁴⁸ 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). En relación a los conflictos regionales en esta construcción estatal, y los orígenes del federalismo argentino, ver (Gibson y Falletti, 2007).

ocurrían tanto a nivel interno como internacional. Este nuevo esquema agroexportador fue causa de fundamentales efectos para la organización económica de las estructuras productivas regionales, como para la respectiva implicación política del Estado.

En este sentido, desde el plano económico de las estructuras productivas, 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 “economías regionales” (Cao y Rubins, 1996; Rofman y Romero, 1997).

Desde la implicación 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 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 los demás niveles subnacionales-provinciales, 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 (Cao y Rubins, 1996; Rofman y Romero, 1997).

Las tareas se relacionaron con la adopción de políticas tendientes a integrar la estructura productiva nacional, al promover la producción de diferentes productos de exportación en muy diversas regiones, respetando la dinámica que marcaba el comercio internacional liderado por Inglaterra (Cao y Rubins, 1996; Rofman y Romero, 1997). 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.

Para ello, la implicación 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 a 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. En razón de ello, 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 aduaneros⁴⁹ (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 los niveles subnacionales-provinciales (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). Esta progresividad, como destacaron Jorge Gaggero y José Nun, se reflejó en las formas de recaudación fiscal, que gravaron principalmente a las rentas y al patrimonio (Gaggero, 2008; Nun, 2011a). Bajo el argumento de la redistribución social a través de una activa implicación estatal que

⁴⁹ Para observar un detenido análisis sobre la cuestión tributaria en términos históricos, y particularmente, en el mencionado período ver: (Gaggero y Grasso, 2005).

promovía el despliegue del modelo sustitutivo de importaciones “la presión tributaria alcanzó entonces niveles desconocidos en América Latina” (Gaggero, 2008:10). En este sentido, y más allá de los avances en varios países latinoamericanos, son destacables las reformas tributarias desplegadas en el caso argentino, donde:

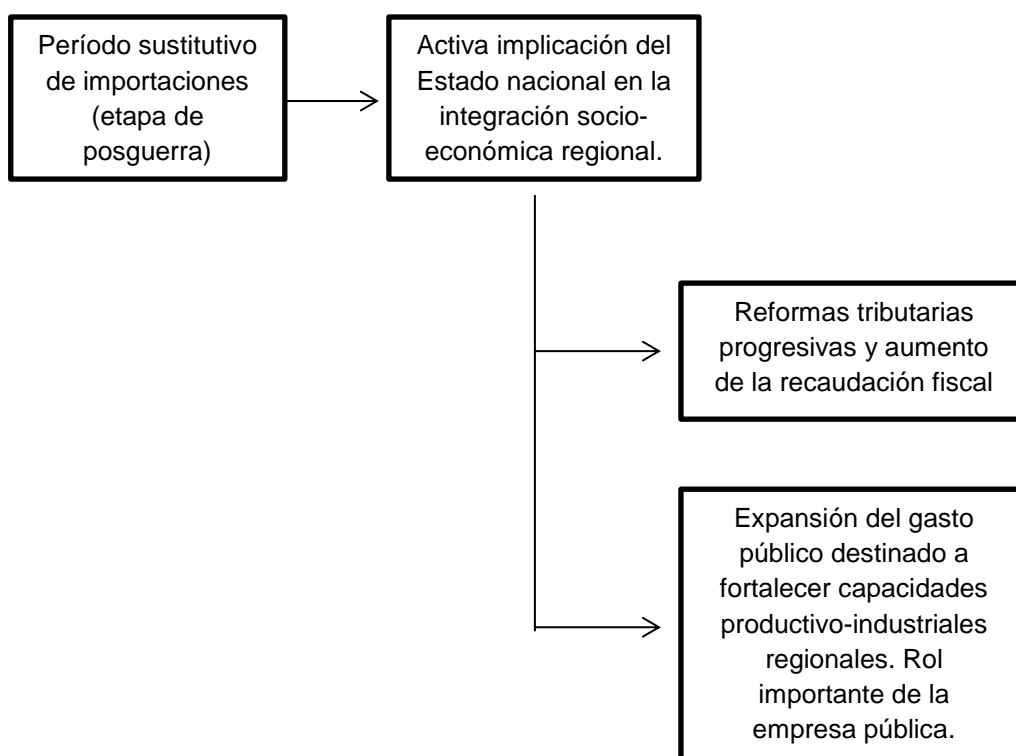
“[...] entre los años 40s y 60s la presión tributaria de la administración nacional fue del orden del 15% del PIB y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) oscilaba alrededor del 18% del PIB. En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del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

En este contexto caracterizado por una fuerte injerencia del Estado nacional en el desarrollo, se impulsó un importante aumento del gasto público para estimular políticas que propiciaban en el plano macroeconómico la expansión del mercado interno y el estímulo a una industrialización de la estructura productiva. Esta injerencia estatal se dio en diversos planos, que se vinculaban a la proliferación de importantes organismos de contralor y planeamiento, la creación y nacionalización de empresas públicas, como así 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 despobladas” —ligadas a la

Patagonia, y sobre las que se realizaron tareas preferenciales de ocupación que garantizaban la soberanía sobre las mismas—. 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 aquéllas más desfavorecidas con el modelo agroexportador.

Figura 8: Implicación del Estado durante la etapa de posguerra



Fuente de 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 limitaciones radicaron 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, la implicación del Estado nacional tuvo un giro radical en su política macroeconómica, con una incidencia directa en el deterioro de las estructuras productivas nacionales en general, y regionales en particular (Rofman, 1982; Manzanal, 1995; Cao y Rubins, 1996). 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 (Williamson, 2009), fue impulsado por una serie de reformas estatales direccionadas desde el Estado nacional que apuntaron a su desimplicación en el estímulo del mercado interno y la industrialización (Fernández, et. al. 2005; Oszlak, 2007a). En su lugar, comenzaron a implementarse políticas de desregulación; flexibilización laboral; desgravamiento impositivo⁵⁰ y ajuste fiscal, como medidas ortodoxas que tenían la premisa general de “estabilizar el equilibrio macroeconómico”, reducir el “costo argentino” (Bertea, 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

⁵⁰ 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)

acuerdo al grado de conformidad prestado por éstas (Cao y Rubins, 1996; Cao, 2001). Estos salvatajes, canalizados a través de transferencias fiscales nacionales, a la vez exigían “disciplina y responsabilidad fiscal” a los niveles subnacionales.

Todo este conjunto de reformas impulsadas, que plasmaron a la política económica neoliberal como “la única posible” (Calcagno y Calcagno, 1995), marcaron un notable retroceso respecto de los avances en el fortalecimiento productivo-industrial obtenido en las décadas anteriores. Por un lado, la falta de estímulo a la demanda efectiva y a la expansión del mercado interno provocaron una fuerte contracción al 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 (Manzanal, 1999; Cao, 2001).

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).

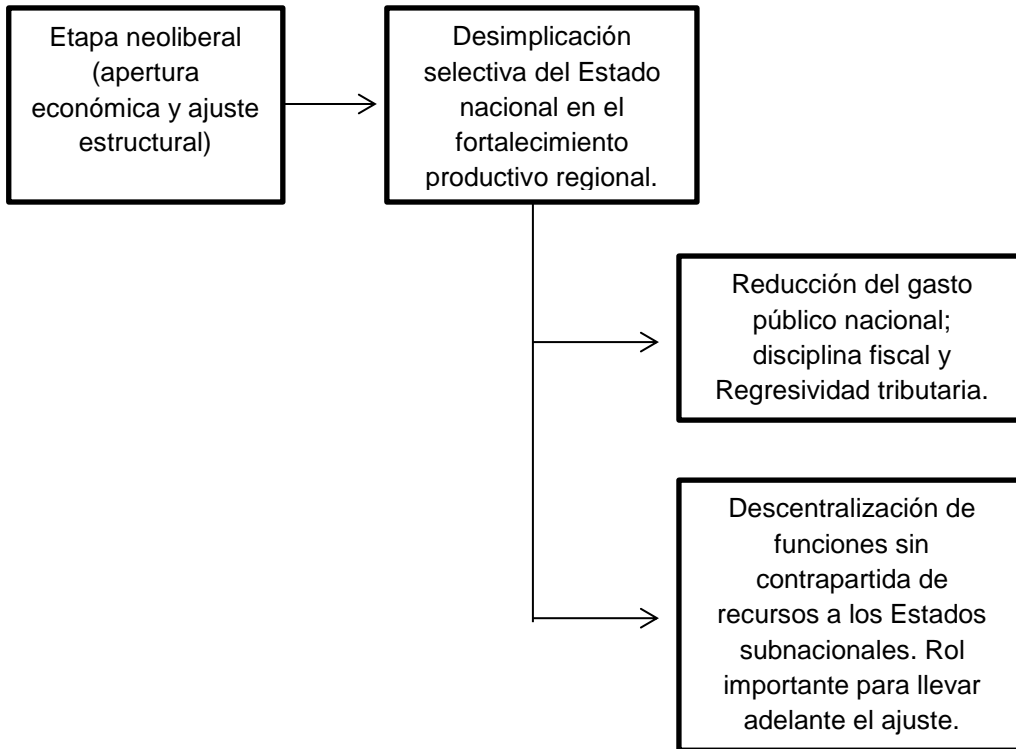
Estos aspectos reprimarizaron la estructura productiva de las regiones periféricas y despobladas —al profundizar su carácter esencialmente monoprodutivo y agroindustrial (Cao y Rubins, 1999; Rofman, 1997; Gaggio, 1995) —, y agravaron la concentración espacial del capital en favor aquéllos enclaves regionales que ofrecían mayores ventajas comparativas en recursos naturales (Rofman, 1997; Manzanal, 1999). Un alto porcentaje de las unidades productivas locales-regionales, casi todas ellas de matriz familiar, quedaron 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. Así, mientras el Estado nacional aseveró sus políticas de ajuste desde mediados de los años 90s hacia fines de esa década, paralelamente, las Provincias incrementaron su gasto para paliar el desempleo creciente, frente al mencionado deterioro de la estructura productiva (Oszlak, 1989 y 2007a). 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; Cao, 2001).

Estas prácticas tuvieron lugar en razón de que las Provincias debían acudir constantemente a los salvatajes financieros nacionales, vía transferencias no automáticas. Estas transferencias, que implicaban sumas presupuestarias menores para el Estado nacional, representaban una significativa ayuda económica para las Provincias, en particular para aquéllas con menores niveles de recaudación (Cao, 2001; 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 aseguraban su clientelismo y atendían las demandas urgentes de coyuntura (Gervasoni, 2011).

Figura 9: Implicación del Estado durante la etapa neoliberal



Fuente de elaboración propia.

Hacia finales de la década de los noventa todas estas problemáticas macroeconómicas —retracción del mercado interno y la consiguiente disminución del empleo, el consumo y la inversión privada— y el significativo deterioro de la estructura productiva nacional —desindustrialización y extranjerización— con acentuación de la concentración regional, detonaron en el colapso político-económico del año 2001. Los resultados fueron desastrosos en términos de desigualdades socio-económicas y regionales, particularmente, en aquéllas economías regionales más periféricas.

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 Riggirozzi, 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 en la implicación del Estado nacional. Estas diferencias se manifestaron en un retorno a las políticas de estímulo del mercado interno, y el impulso de un proceso de reindustrialización nacional con inclusión de las economías regionales.⁵¹

Sin embargo, y luego de haber transcurrido una década y media del arribo de esta reacción al poder estatal, el trabajo se preguntó ¿en qué medida la implicación del Estado fortaleció las capacidades productivo-industriales regionales, como aspecto central para atenuar sus históricas desigualdades? ¿Cuál fue la participación de los Estados subnacionales-provinciales? Y ¿Cuáles fueron los alcances de esta implicación para habilitar procesos de inclusión equitativa de las regiones más desfavorecidas, reduciendo/alterando sus desigualdades? Los mencionados interrogantes cobran mayor relevancia aún en el actual contexto argentino, donde se vislumbra un retorno a las medidas neoliberales y conservadoras, luego del cambio político de finales de 2015.

Como se adelantó en la introducción de esta tesis, los abordajes sobre cómo se implicó el Estado bajo las reformas neoliberales implementadas a nivel nacional y subnacional por el sector público, han sido extensos y desde diferentes aristas (Fernández, et. al. 2005; Cao y Rubins, 1997; Cao, 2001a y 2001b; Frías 1993; Madoery, 2011).

Estos análisis sobre el Estado y sus reformas durante la década de los noventa, también aludieron a las características preponderantes de la dimensión fiscal, ya sea en torno a los problemas de coparticipación federal (Fernández, 1999; Porto, 2003; Otero, et. al. 2004), y las

⁵¹ 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.

principales problemáticas derivadas de este sistema coparticipable, vinculadas a cuestiones que se relacionaron con el rentismo subnacional⁵² (Gervasoni, 2011) y los problemas de coordinación institucional entre las diferentes competencias del Estado (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Cetrángolo y Gatto, 2002).

Las investigaciones sobre problemáticas derivadas de la coparticipación federal y la coordinación institucional, continuaron desarrollándose para la primera década de los dos mil (Cao, 2008, Gaggero, 2008; Gervasoni, 2011; Bertea, 2010).

Sin embargo, se observó cierta vacancia en trabajos que consideren un abordaje de las desigualdades productivo-industriales regionales, a partir de una implicación del Estado nacional y subnacional, que contemple la incidencia de la fiscalidad —y particularmente, de la inversión pública— en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales. Ello, en relación a las restricciones macroeconómicas de esta implicación en el particular contexto periférico del caso argentino. El abordaje parcial de estos trabajos se pudo observar, por ejemplo, en el tratamiento de la política fiscal del Estado y su impacto macroeconómico, que desde la economía política hacen (Amico, 2013a y 2013b; Fiorito, 2015; Manzanelli y Basualdo, 2016).

Por su parte, otros trabajos abordaron sobre la escasa relevancia de la inversión pública nacional del Estado argentino en el decenio 2003-2013 y las problemáticas que ello planteó en el plano macroeconómico, por la deficiencia energética (Castro, et. al. 2015), pero sin un abordaje subnacional y regional. Mientras que, el estudio de los niveles de inversión pública a nivel nacional y subnacional, se encontró en trabajos como los de (Capello y Gustavo Diarte, 2013), pero sin la consideración de los problemas macroeconómicos que afectaron a esa inversión. O bien, trabajos que consideraron solo los niveles subnacionales, tomando los comportamientos fiscales de provincias puntuales de forma

⁵² En relación al déficit fiscal en las Provincias argentinas y los conflictos de inestabilidad política, ver: (Jones, et. al. 2000, Rumi, 2003; Saiegh y Tommasi, 1998; Sanguinetti y Tommasi, 1997; Juri, 1995).

comparada y sus niveles de convergencia en el crecimiento económico (Díaz-Bay, et. al. 2017).

Por lo tanto, considerando lo anterior, no hay estudios que trabajen específicamente sobre esta relación y por esto mismo se constituye como un espacio de vacancia para el área temática seleccionada. Es por ello, que atendiendo a estas cuestiones, el presente trabajo de tesis intenta dar un aporte sustancial respecto a la temática. Con estas consideraciones, a continuación se aborda empíricamente el caso argentino.

II.2- La reacción neodesarrollista y la implicación fiscal (nacional y subnacional) desde el plano macroeconómico. Diferencias con la etapa neoliberal.

Esta segunda sección comenzó con el análisis empírico de la implicación fiscal del Estado (nacional y subnacional) desde el plano macroeconómico. Así, se pretendió analizar el primer objetivo específico de esta tesis en relación a evaluar las principales diferencias y/o similitudes de la mencionada implicación fiscal durante el período 2003-2015, teniendo como base de comparación aquella impulsada durante la etapa neoliberal (1990-2002).

Con la evaluación de este objetivo la idea fue constatar la primera hipótesis de este trabajo. Esta hipótesis sostiene que, luego de la crisis y acompañado por una coyuntura internacional favorable —producto del incremental aumento en el precio de los commodities—, el Estado argentino (nacional y subnacional) inició desde 2003 una implicación fiscal expansiva. Esta implicación fiscal expansiva, que se mantuvo hasta finales de 2010, constituyó un elemento central para estimular el crecimiento económico, y se diferenció de aquella impulsada durante la década de los noventa, bajo las reformas neoliberales.

Para ello, se indagaron los principales componentes del gasto público, que incluye “consumo y operación” (remuneraciones y bienes), las

prestaciones de la seguridad social, las transferencias corrientes y el gasto en capital.⁵³ Sobre la base de estos componentes, se analizaron las variaciones porcentuales en sus cantidades nominales anuales (durante el período 1993-2012⁵⁴). Por su parte, y en igual período temporal, también se consideró la evolución de la recaudación de los recursos tributarios nacionales (durante el período 1997-2010)⁵⁵, y su influencia en los ingresos fiscales totales⁵⁶ del sector público argentino no financiero. Sobre esta base, se tomó como referencia la evolución de los principales impuestos que participaron mayormente de la recaudación tributaria nacional total.

No se pretendió realizar un análisis estilizado sobre el impacto macroeconómico de la política fiscal en el crecimiento económico.⁵⁷ El propósito de tomar estos indicadores consistió en determinar las diferencias y/o similitudes en la implicación fiscal del Estado, comparando la etapa neoliberal y la etapa neodesarrollista. A su vez, para señalar la incidencia de esta implicación fiscal en el crecimiento económico, se complementó la información estadística con bibliografía específica sobre la temática.

II.2.1. Principales componentes del gasto público.

Tras la etapa final de la convertibilidad con la crisis de 2001, caracterizada por un alto déficit fiscal y depresión productiva —con el gobierno intentando alcanzar el “déficit cero” a fuerza de ajustar el gasto sin conseguirlo—, la recuperación económica de 2003 coincidió con la existencia de un elevado superávit fiscal primario (Amico, 2013a). No

⁵³ Para el análisis de este tipo de gastos se toma el año 1993 en adelante. Ello es así, porque a partir de ese año se establecieron nuevos criterios en el procesamiento de información interna de la Oficina Nacional de Presupuesto, sobre la base de la Ley 24.156 y los nuevos clasificadores presupuestarios y ordenamiento contable (ONP, 2005).

⁵⁴ Se consideró hasta el año 2012, porque se tomaron los datos de la cuenta AIF con base en el PBI 2003.

⁵⁵ El corte en el año 2010 se debió a que hasta ese año el presupuesto del sector público argentino mantuvo un superávit fiscal.

⁵⁶ Los ingresos fiscales totales comprenden los ingresos corrientes —tributarios y no tributarios—, y de capital.

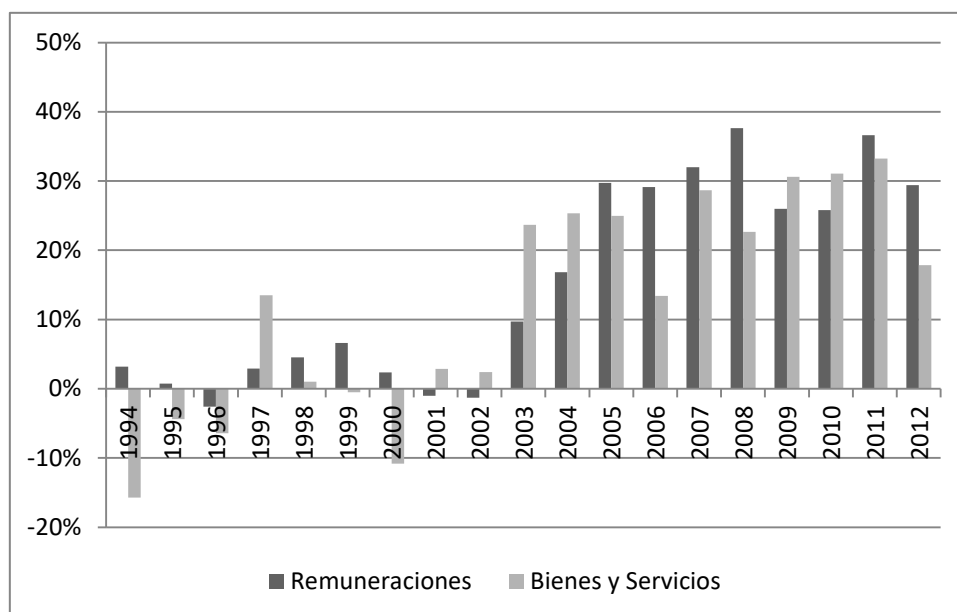
⁵⁷ Para un detenido análisis sobre el impacto de la política fiscal en el crecimiento económico durante la experiencia argentina reciente ver: (Amico, 2013a y 2013b; Fiorito, 2015).

obstante, la política fiscal se tornó crecientemente en aumento debido a la presencia simultánea de varios factores relacionados, por un lado, a los principales componentes gasto público y, por otro lado, al incremento de los niveles de recaudación de ingresos tributarios.

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.

Así, durante los últimos años de la década de los noventa, y principios de los dos mil, 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— teniendo una importante recuperación desde 2003 en adelante. Esta recuperación arrancó en el 24% para ese año y se incrementó en los años siguientes.

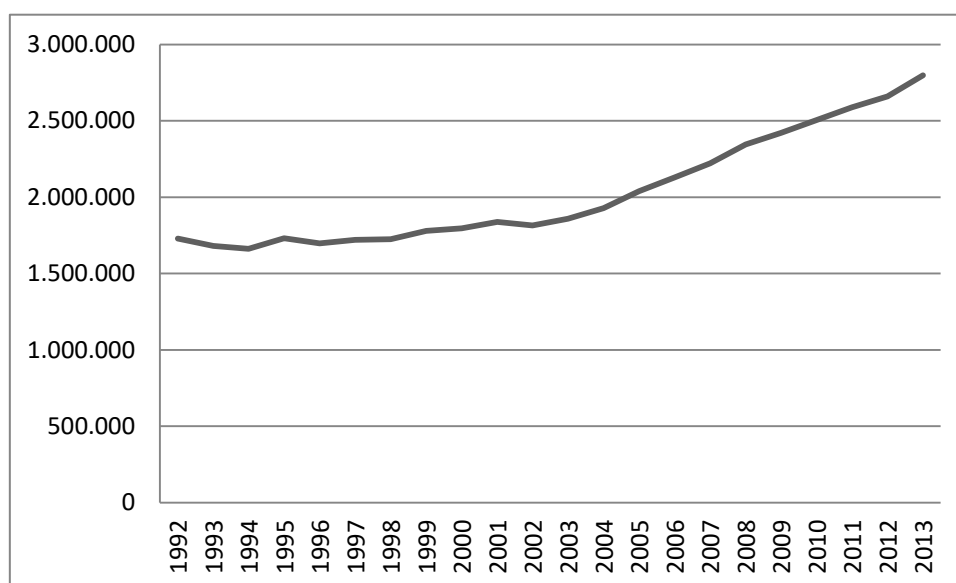
Gráfico 1: Gasto del SPANF en remuneraciones y bienes (variación % nominal anual)



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 —pasado de 1.729.939 empleados a 2.797.831, respectivamente—.

Gráfico 2: Empleo del sector público nacional y provincial



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

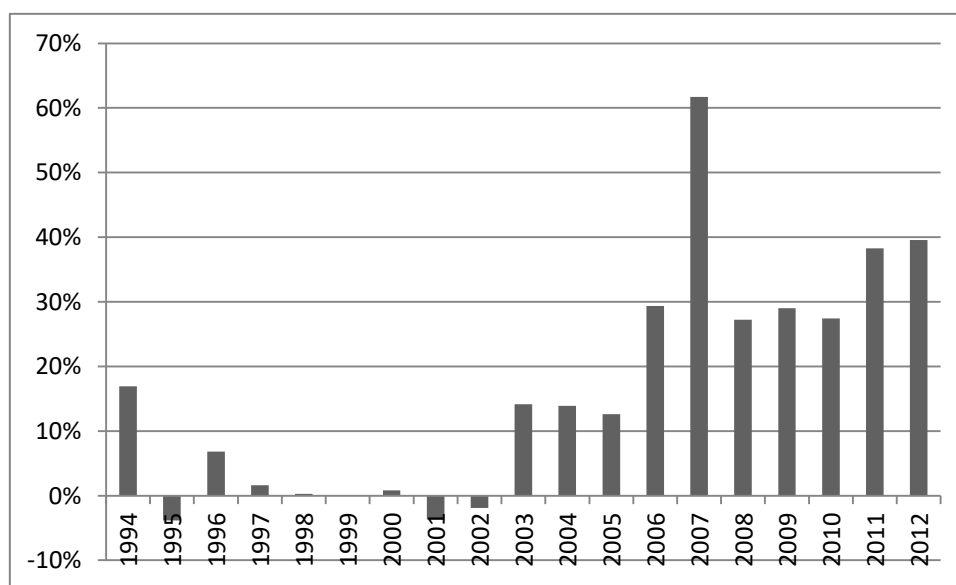
Lo cierto es que, en ambos tipos de gasto —remuneraciones; y bienes y servicios—, las variaciones anuales son sustanciales desde el cambio político del año 2003, a través de la llegada al poder del Estado de la reacción neodesarrollista representada por el gobierno de Néstor Kirchner, respecto de la 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 a cerca 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 implicó en su inicio un subsidio de 94 u\$s por familia, con 1.650.000 hogares beneficiarios y unos 1800 millones de u\$s de inversión total en su lanzamiento (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

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

Gráfico 3: Prestaciones a la seguridad social del SPANF (variación % nominal anual)



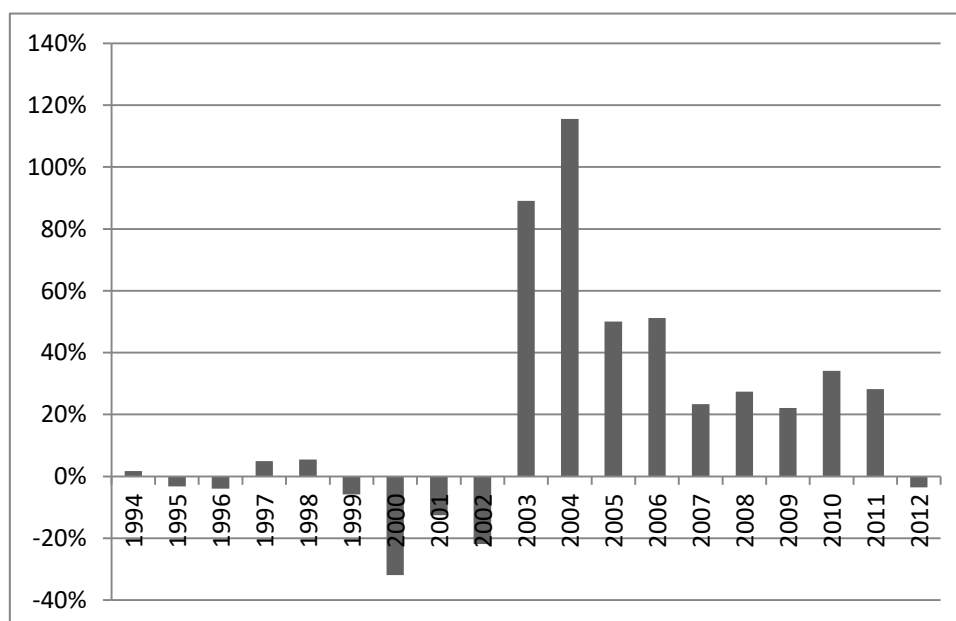
Elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

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, no obstante la relevancia que han tenido ambos tipos de gasto a inicios de 2003 —marcando un claro contraste con la década de los 90s—, mostraron variaciones diferentes.

Respecto a estas variaciones, 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.

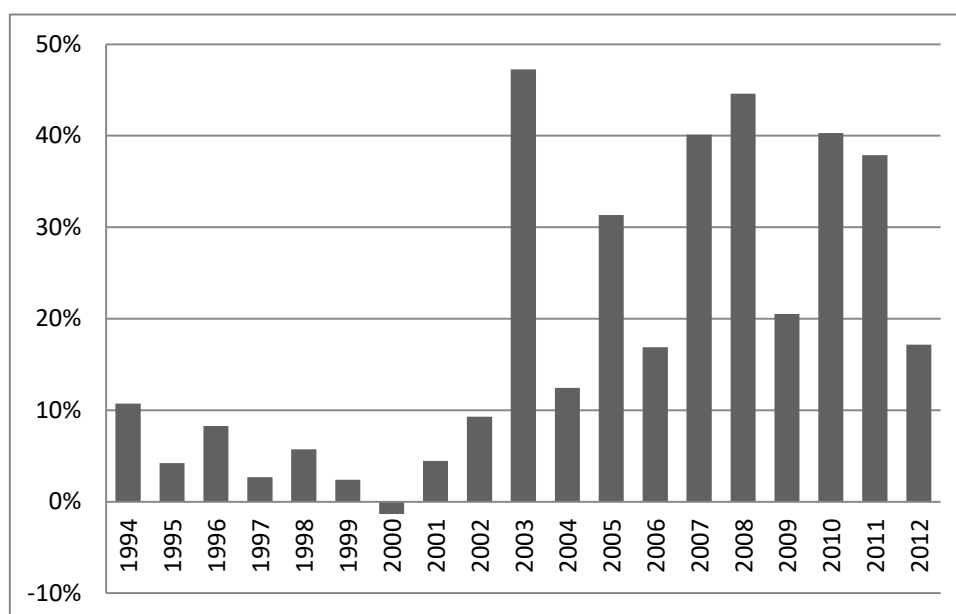
Gráfico 4: Gasto en capital del SPANF (variación % nominal anual)



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, mantuvieron una estabilización ascendente en los años sucesivos, decayendo solo en el período pos-crisis 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)



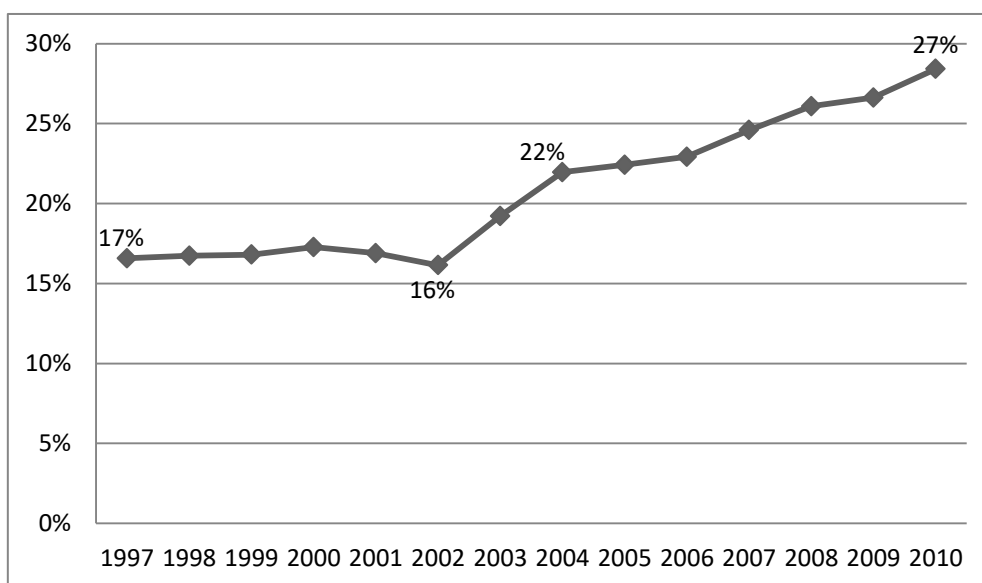
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

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.

II.2.2. Ingresos fiscales

Ahora bien, lo paradójico de estas variaciones exponenciales 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) —.

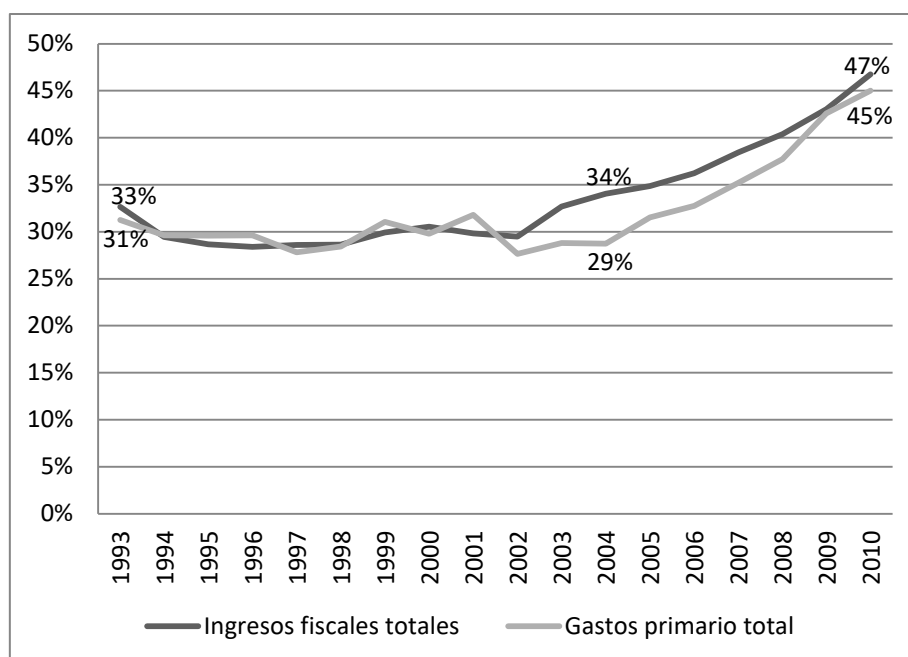
Gráfico 6: Total de recursos tributarios nacionales (en % del PBI)



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).

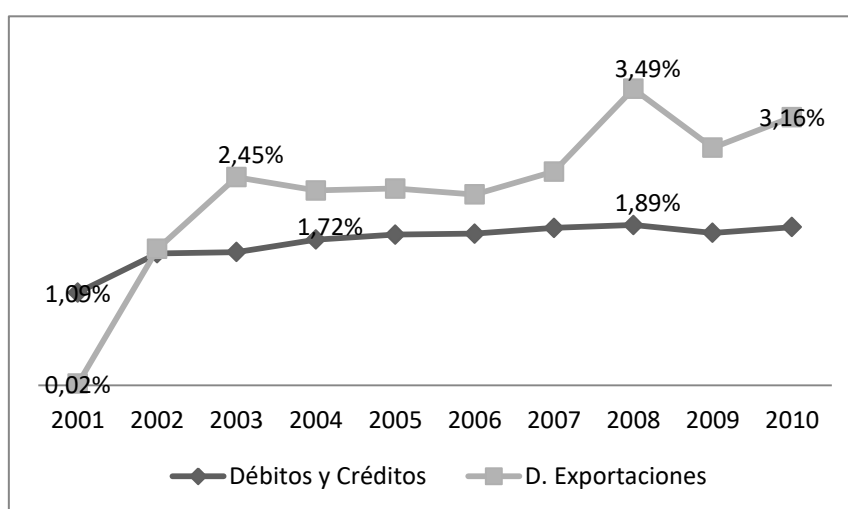
Gráfico 7: Ingresos y gastos públicos del SPANF (en % del PBI)



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 impuestos a las exportaciones (“retenciones”), como el factor principal que explica el resultado fiscal —de un déficit primario en 2001 a un fuerte superávit en 2002-2004—.⁵⁸ 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).

⁵⁸ “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)



Fuente de elaboración propia en base a datos del MHFP.

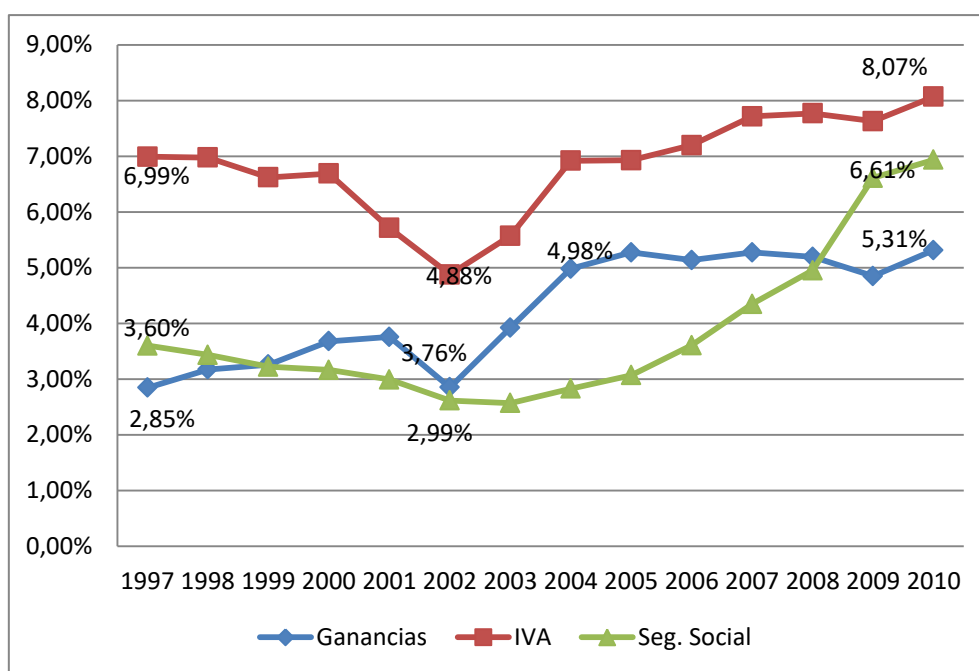
La relevancia de este tributo hay que entenderla en el marco de la coyuntura internacional favorable que se presentó para la mayoría de los países latinoamericanos, como consecuencia de la suba del precio de los commodities a nivel internacional. Además, este factor fue central para aliviar la restricción 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 (Amico, 2013b). 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 (gráficos 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)



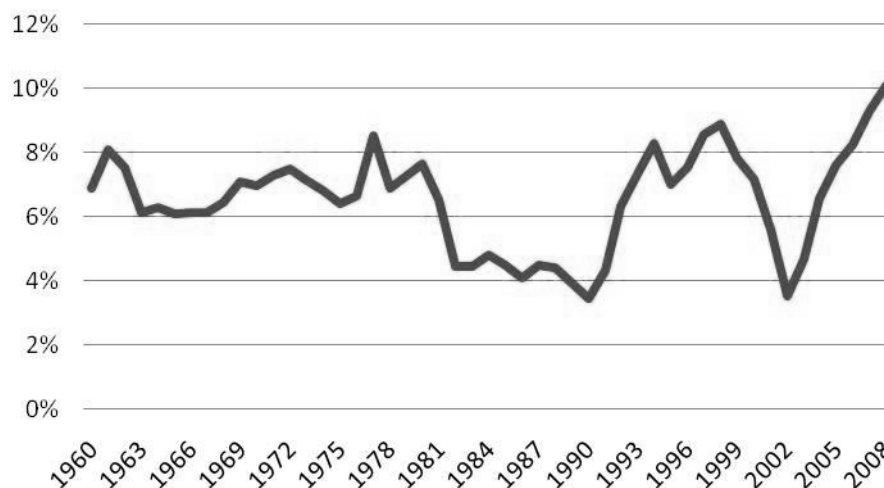
Fuente de elaboración propia en base a datos del MHFP.

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.

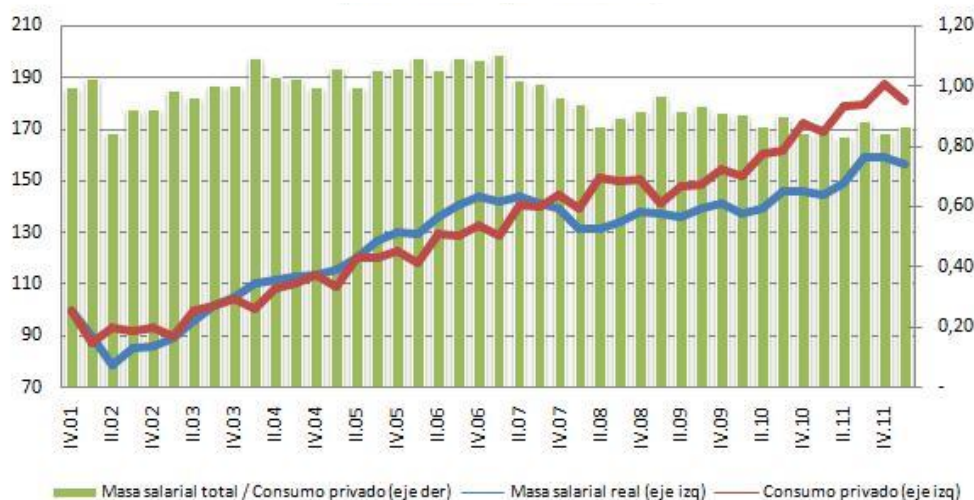
Gráfico 11: Inversión en equipo durable de producción (en % del PBI)



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 así 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 mediados-fines de 2011.

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

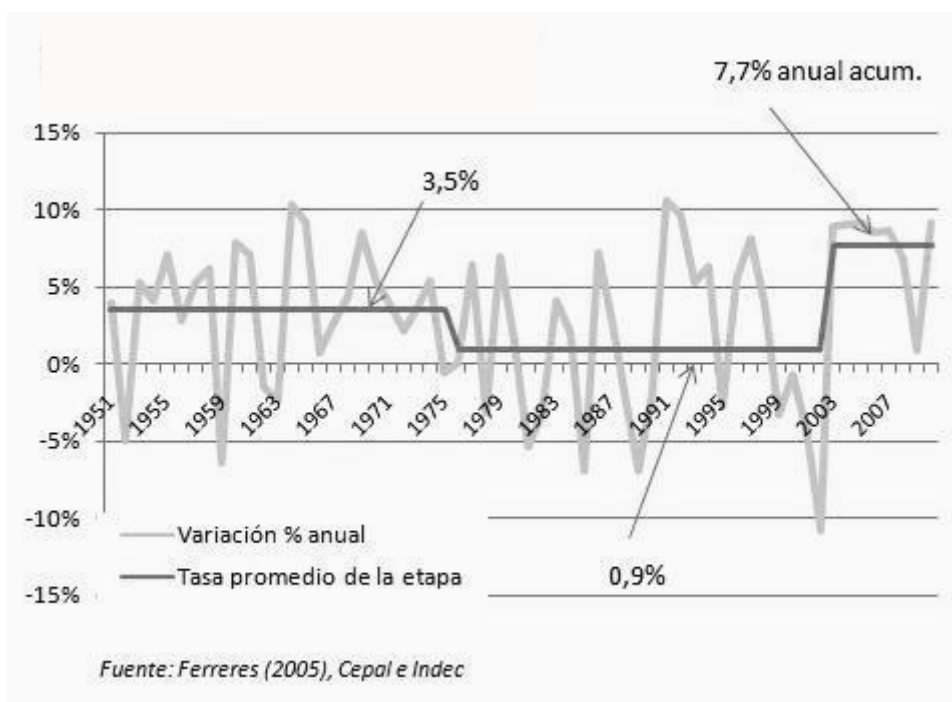


Fuente: Amico (2013) sobre la base de datos de Indec-Cenda.

El giro en la política macroeconómica marcada por la implicación 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 aquéllos 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 90s 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)



Ahora bien, 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 la importaciones— y con significativas desigualdades productivas regionales —profundamente agudizada por las reformas neoliberales de los noventa—, exigían repensar una estrategia en la implicación del Estado 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 implicación del Estado, desde su fiscalidad, se oriente a ese objetivo.

Por lo tanto, en las secciones siguientes se intentó dar respuesta a uno de los interrogantes centrales que guía este trabajo de tesis, en relación a ¿cuáles fueron los alcances de esta implicación fiscal a nivel nacional y subnacional-provincial 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 implicación fiscal, que desde el plano de la estructura productiva, tenga una particular orientación al fortalecimiento productivo-industrial nacional. Este aspecto es de suma relevancia para superar los históricos problemas de restricción externa que opera como cuello de botella para sostener elevados ritmos de crecimiento económico (Schorr y Wainer, 2014; Amico, 2013b), y poder así, avanzar en la alteración de las desigualdades productivas regionales.

II.3- La implicación fiscal y sus limitaciones en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales.

En esta tercera sección, se avanzó sobre el segundo objetivo específico de esta tesis, referente al análisis sobre la relevancia de la inversión real directa del sector público argentino según la participación del Estado nacional y de los Estados subnacionales. Compararla en términos históricos en el ámbito nacional y, en lo que respecta al período 2008-2015, con otros países de América Latina. En complemento, analizar la relevancia del gasto tributario, los subsidios económicos y el gasto por ministerios del Estado nacional.

La idea de desarrollar este objetivo consistió en buscar respuestas a la segunda hipótesis que estructura este trabajo, que se completará con la última y cuarta sección de este capítulo. Esta hipótesis establece que, no obstante los favorables efectos de la implicación fiscal en el plano macroeconómico, que se manifestó con el fuerte crecimiento económico

del período 2003-2010, esta tuvo limitaciones para estimular políticas estructurales que den sostenibilidad a ese crecimiento.

Los limitados alcances de las políticas estructurales, acotadas en este trabajo al análisis de la implicación fiscal, se manifestaron en un desequilibrio en la balanza comercial marcado por un elevado nivel de importaciones que no fue acompañado por igual ritmo de exportaciones. 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 implicación fiscal subnacional del Estado; y limitó, asimismo, el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

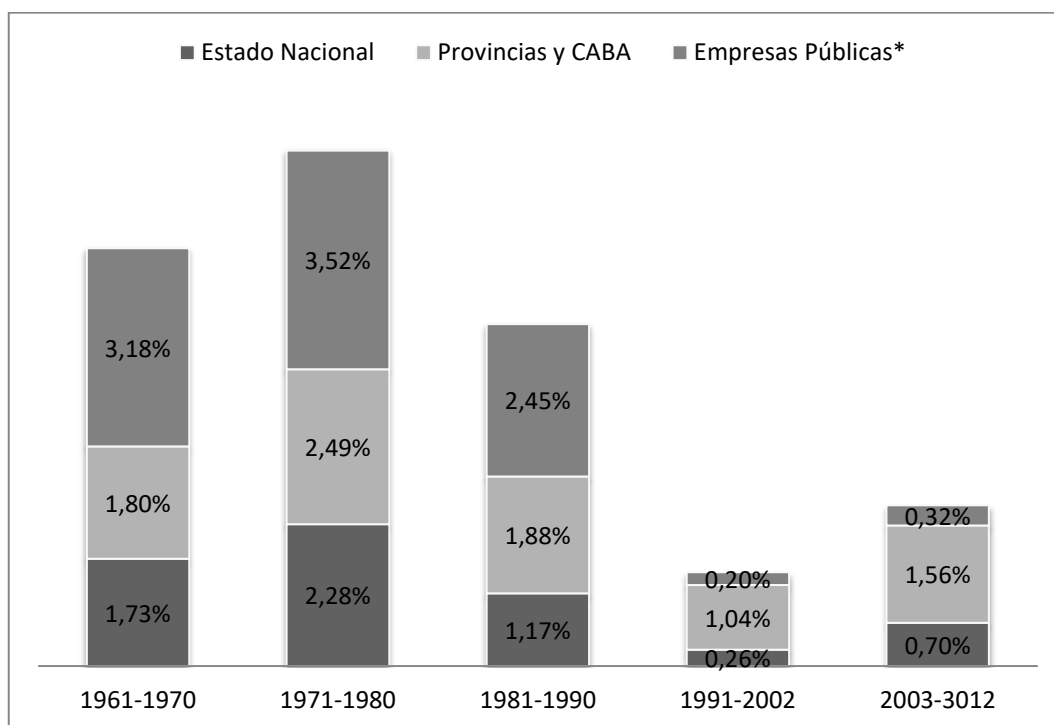
A los fines de desarrollar lo expuesto, esta sección se subdivide en dos apartados, que consideran la implicación fiscal desde el plano de la estructura productiva, y desde su orientación al comportamiento de la inversión. En función de su poder infraestructural (Mann, 1993 y 2004), que detenta en sus diferentes niveles competenciales, el Estado tiene un rol clave para implicarse en estos dos planos. Esta implicación es determinante en el contexto global, tanto para los Estados nacionales — como así lo demostró una interesante literatura académica observando las experiencias de los países del Este Asiático (Kolhi, 2007; Evans, 1995 y 2007; Wade, 1999; Amsden, 1989; Chibber, 2003; Johnson, 1982) —, como para los subnacionales. La consideración sobre estos últimos será profundizada en el capítulo III.

II.3.1. La implicación fiscal desde el plano de la estructura productiva.

Un primer elemento que justificó la débil implicación fiscal del Estado fue el gasto destinado a financiar la 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)⁵⁹ —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 (como se observó en el gráfico 14) —.

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



* En la consideración de la IRD en las empresas públicas, solo se consideró 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 implicación 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, la que se duplicó respecto a la década anterior —al pasar del 0,26% del PBI en 1991-2002, al

⁵⁹ 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.

0,70%—. Así, mientras 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.

A su vez, 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 2003-2015) —, aunque, como se verá en la cuarta sección de este capítulo, fue pro-cíclica a las transferencias de capital del Estado nacional. Este carácter pro-cíclico de la inversión se reforzó —particularmente— en aquéllas 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 y social en general.

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 Yacyretá, y la re-estatización 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).

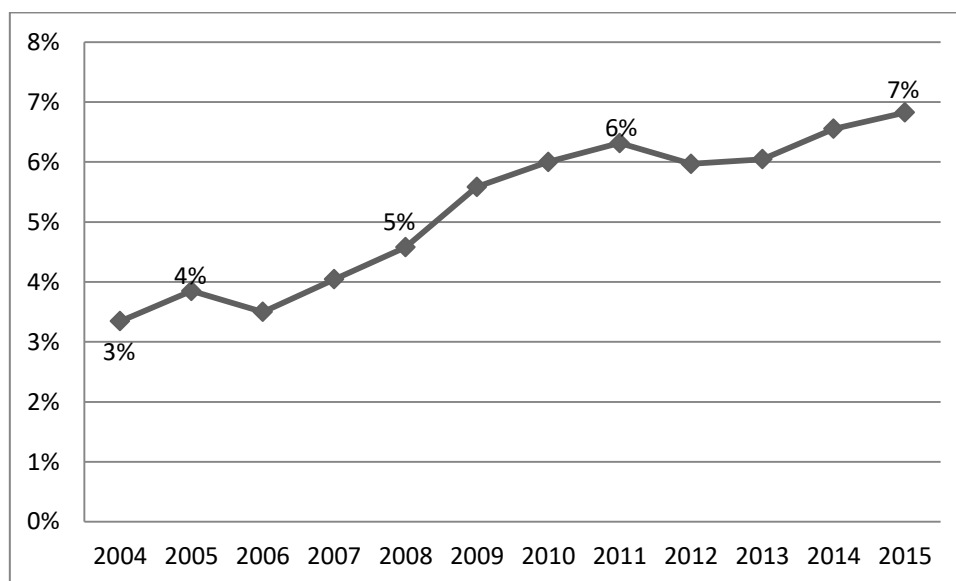
Esta falta de inversión se acompañó con un sistema de subsidios económicos a través del cual se mantuvieron congelados los precios de los servicios públicos, para evitar la generación de pérdidas en las empresas proveedoras luego del gran incremento de costos a partir de la devaluación de 2002, y del sostenimiento de un tipo de cambio alto en los años siguientes⁶⁰ (Lombardi, et. al. 2014). Así, 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 (Lombardi, et. al. 2014; Castro, et. al. 2015).

Esta cuestión explicó el preponderante aumento del gasto público —nacional y subnacional— en transferencias corrientes, como se hizo referencia en la primera sección de este capítulo⁶¹. 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.

⁶⁰ “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).

⁶¹ Ver gráfico 5. En el mismo, se consideran las transferencias corrientes totales (al sector privado, público y externo).

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

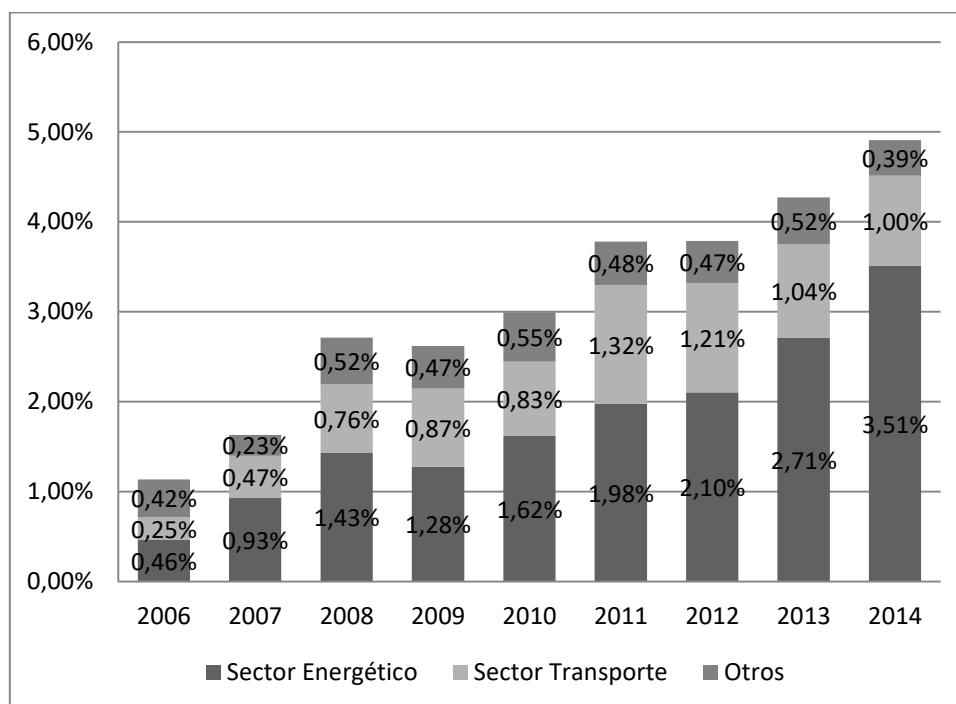


Fuente de elaboración propia sobre la base de la ONP.

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 económicos⁶². 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 y demás entes del sector público argentino para el año 2014, y en general, para todo el período 2006-2015.

⁶² Para un tratamiento detenido sobre el tema, ver: (Castro, et. al. 2015; Lombardi, et. al. 2014; IAE “General Mosconi” y ASAP, 2015; IARAF, 2015).

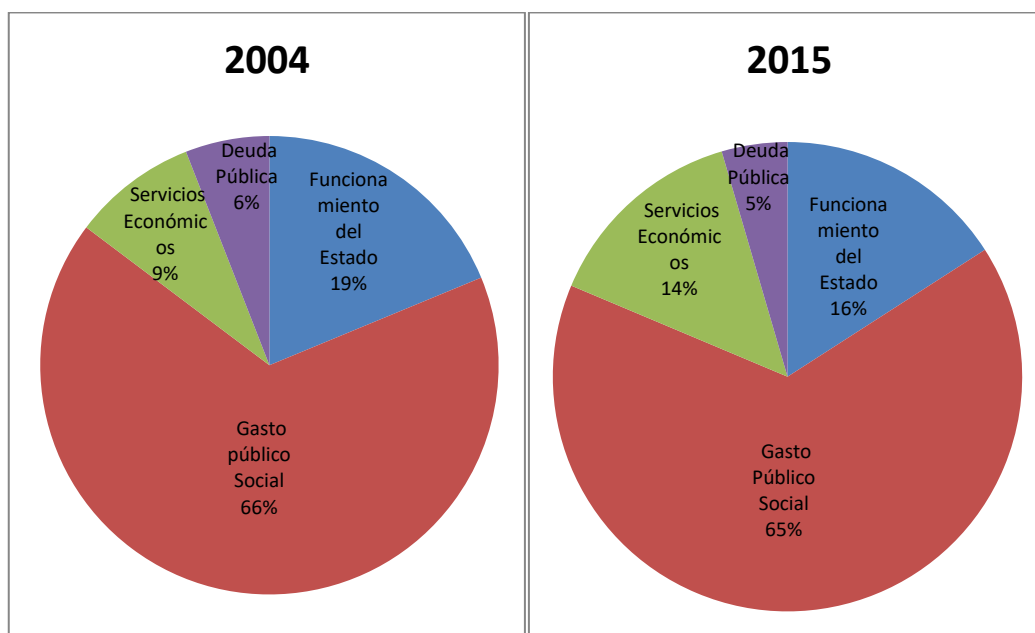
Gráfico 16: Evolución de los subsidios económicos nacionales (en % del PBI)



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

Por lo tanto, 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 gráficos 17) —.

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

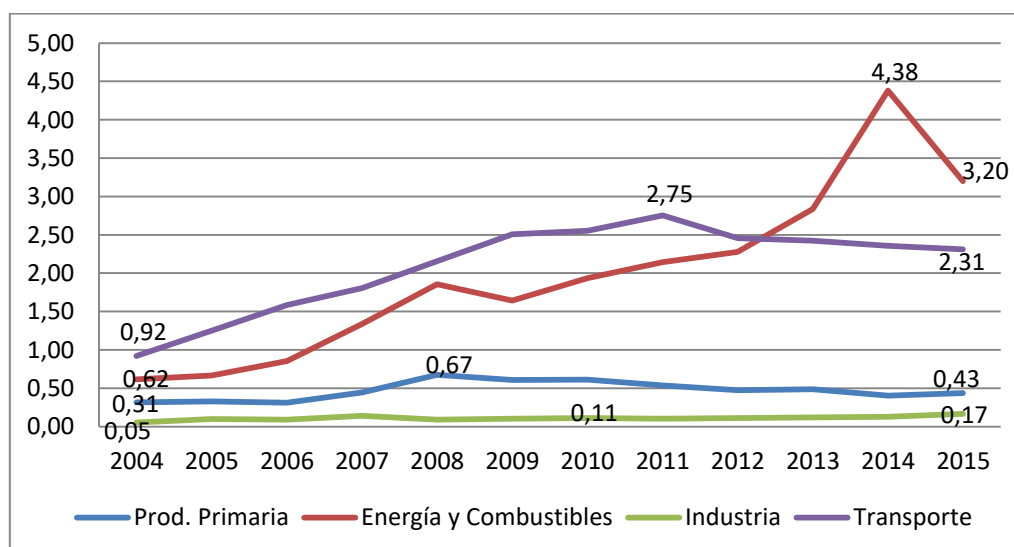


*Se incluye el gasto público de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

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 estos servicios —ya sea diversificando la producción energética, o bien, ampliando las redes de transporte—, sino que constituyó un paliativo para mantener el costo tarifario (Castro, et. al. 2015). 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	4.153	27.576
2004	7.237	24.534
2005	6.843	21.971
2006	7.058	19.239
2007	8.533	13.975
2008	8.105	12.144
2009	8.429	13.057
2010	10.930	12.515
2011	15.563	10.265
2012	15.619	9.920
2013	18.920	8.228
2014	18.739	8.262
2015	18.355	6.477

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

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Energía y Minería.

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).

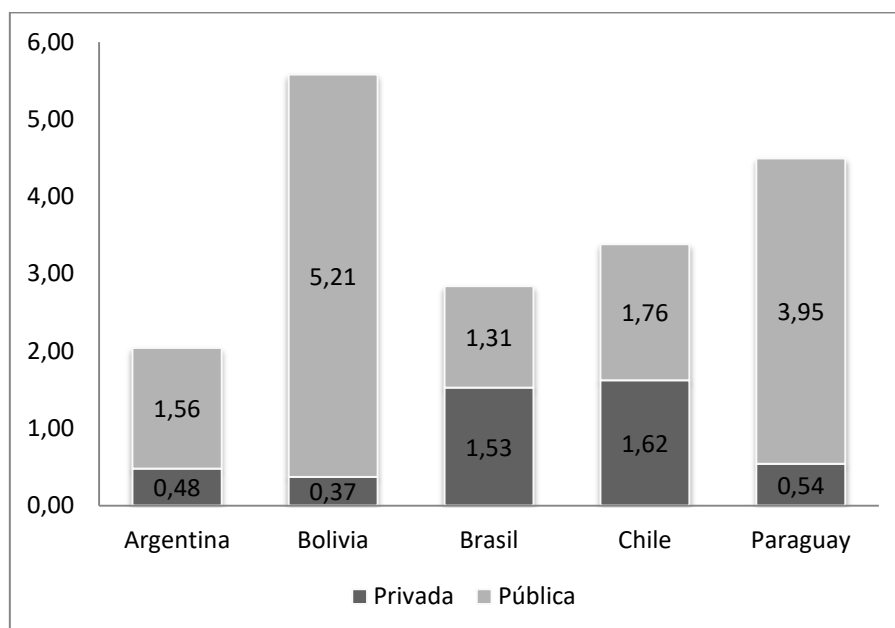
A su vez, y como se desprendió del gráfico 18, el gasto en general tuvo una escasa incidencia en la función industrial, donde se contemplan las cantidades de financiamiento destinadas a programas cuyos objetivos son la regulación, control y fomento de la actividad industrial realizada por el sector privado, como así también, la realización de tareas industriales por el sector público, incluidas aquéllas que gestionan y administran subsidios diversos a empresas del sector. En este sentido, se vio que no obstante 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 primara—, de central relevancia para fortalecer capacidades productivo-industriales, no fueron prioritarias de acuerdo a 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 2003-2007,⁶³ 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.

⁶³ Como se observó en la sección anterior de este capítulo, específicamente en el gráfico 4, página 122.

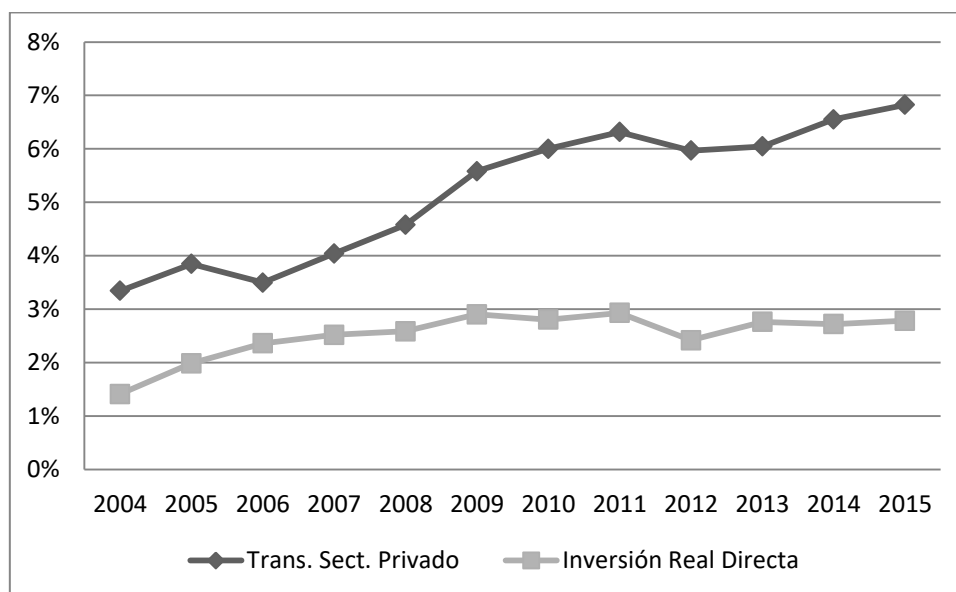
Gráfico 19: Inversión en infraestructura económica*, promedio del período 2008-2015 (en % del PBI)



* 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 del 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 cerró esta primera parte de la tercera sección, pertinente a la implicación fiscal del Estado desde el plano de la estructura productiva. A los fines de complementar este análisis, el trabajo se adentró en el tercer tipo de implicación fiscal planteada, que se relacionó con la orientación del comportamiento de la inversión. Se indagó a continuación.

II.3.2. La implicación 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 el caso argentino se plantean con la restricción externa, frente a un fuerte incremento de importaciones no se acompaña con un nivel similar de exportaciones. Por lo tanto, una de las alternativas para evitar ello es a través de la sustitución de importaciones, y en ese sentido, la inversión pública del Estado tiene un rol central, como se analizó en el apartado anterior. Claramente, sus

escasos niveles marcaron alcances limitados para la reacción neodesarrollista.

Ahora bien, para complementar este análisis —y como se mencionó en el primer capítulo teórico de esta tesis—, otros aspectos de la implicación 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 para sustituir importaciones como, específicamente, para promover una industrialización que se oriente a las exportaciones a través de orientar el comportamiento de la inversión.

Esta orientación puede darse, por un lado, en la promoción económica de sectores exportadores estratégicos para su inserción internacional — como aspecto clave para ampliar las cantidades exportables y obtener divisas extranjeras—. 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 y geopolítica, como así también, para equiparar a éstas con las más favorecidas, a través del fortalecimiento de sus capacidades productivo-industriales.

Ambos aspectos, demandan una implicación estatal que fortalezca a instituciones ministeriales claves en sus estructuras burocráticas. De acuerdo a lo analizado, se destacó que los Estados nacionales tuvieron un rol clave en las exitosas experiencias del Este Asiático para sacar a estos países de su posición periférica, mediante una estrategia político-económica que combinó una industrialización con sustitución de importaciones, y avanzó en una industrialización orientada a las exportaciones —al aprovechar las nuevas formas de producción del capitalismo global (Kolhi, 2007; Evans, 1995 y 2007, Wade, 1999, Amsden, 1989, Chibber, 2003, Johnson, 1982; Fernández y García Puente, 2013—.

Así, se remarcó que los Estados nacionales tuvieron un rol central en estimular la innovación y los procesos de aprendizajes de las empresas nacionales, condicionando y orientando el comportamiento de las mismas a través de distintos estímulos —fiscales, aduaneros, financieros, etc. —,

para que se posicionen en mercados internacionales (Fernandez y Garcia Puente, 2013). A su vez, orientaron el comportamiento de esta inversión a través de una implicación estatal que fortaleció instituciones ministeriales nodales (Chibber, 2002 y 2003; Fernández y García Puente, 2013), directamente vinculadas a la promoción de políticas productivas e industriales que planificaban una inserción de sus empresas públicas y del capital privado nacional en los segmentos más dinámicos de la economía internacional (Fernández y Vigil, 2010).

En este sentido, y sin desconocer la importante cantidad de políticas y funciones que demandarían un análisis exhaustivo sobre las formas de implicación del Estado en sus estructuras ministeriales para orientar el comportamiento de la inversión, se pretendió abordar determinados aspectos que, desde la implicación fiscal, brindaron respuestas parciales sobre esta cuestión. Estos aspectos se relacionaron:

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

ii- 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 así también, en proporción al total de gasto público ministerial.

II.3.2.1- La incidencia de los Gastos Tributarios

Para comenzar con el análisis sobre los Gastos Tributarios, el trabajo consideró la totalidad de estas subvenciones afectadas a diversas actividades y regímenes de promoción económica. Esta 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 así también, para promover un fortalecimiento de capacidades productivo-industriales en las regiones más desfavorecidas.

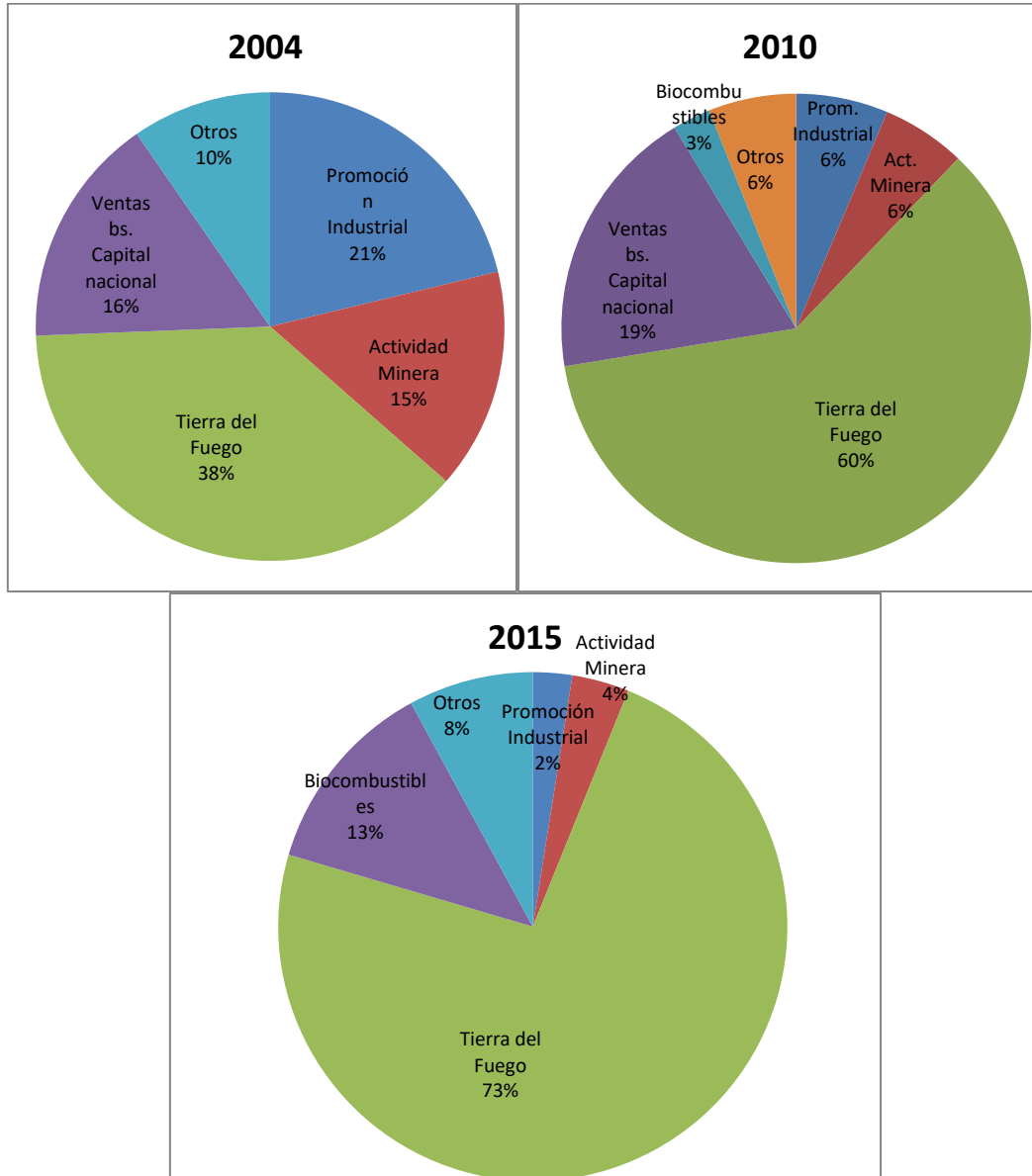
En este sentido, un primer aspecto que se desprendió del análisis, fue la creciente participación que se ha destinado a la promoción económica de Tierra del Fuego. Los orígenes de esta promoción se encuentran en la Ley N° 19.640 del año 1972, la cual estableció un régimen fiscal y aduanero especial para 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 económica y el desarrollo del territorio, reducir las desigualdades geográficas existentes, incrementar la población, entre otros; y también, objetivos de carácter geopolítico, que se vinculaban con eventuales conflictos limítrofes con Chile (Schorr y Procelli, 2014).

Este esquema promocional se ha ido alterando desde su implementación, sin embargo, el núcleo de los incentivos sigue siendo el mismo. 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 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 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, destacando que para el año 2004 solo alcanzaba el 38% del total. Esta evolución en relación a 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° 19.640 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-industrial que se despliega en la provincia, como consecuencia de la mencionada promoción. En relación a este perfil, y de acuerdo a 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 consumo⁶⁴ 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

⁶⁴ 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).

que el régimen promocional tiene sobre la liberación del pago del IVA, como un impuesto que sólo grava las ventas realizadas en el 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 considera para avanzar en la transformación de la estructura productiva y ampliar capacidades industriales regionales, que se relaciona con el desbalance comercial y su consecuente restricción externa (González Passetti, 2014). Esto se debe a que la gran cantidad de importaciones requeridas por el mencionado régimen con su perfil “ensamblador”, no se compensa con una progresiva sustitución de importaciones, o bien, con una mayor orientación de su producción a las exportaciones.

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. No fue la intención de este trabajo dar cuenta de estos debates con posturas “extremas” —entre quienes postulan su defensa y su rechazo—, o bien, aquéllas interesantes propuestas que indagaron alternativas sustitutivas en el marco de ese régimen, como forma de avanzar no solo en la reducción de importaciones sino también de acceder a una mayor integración industrial de la provincia fueguina con el resto del país (Schorr y Porcelli, 2014; Castells, et. al. 2014). Lo que si se pretendió en este trabajo es señalar las dificultades del mismo durante las últimas décadas, máxime cuando han tenido la participación más significativa del gasto tributario nacional, como forma de implicación fiscal del Estado en la orientación del comportamiento de la inversión.

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 no solo mantuvieron su bajo nivel de participación, sino que se fue reduciendo en el tiempo. En

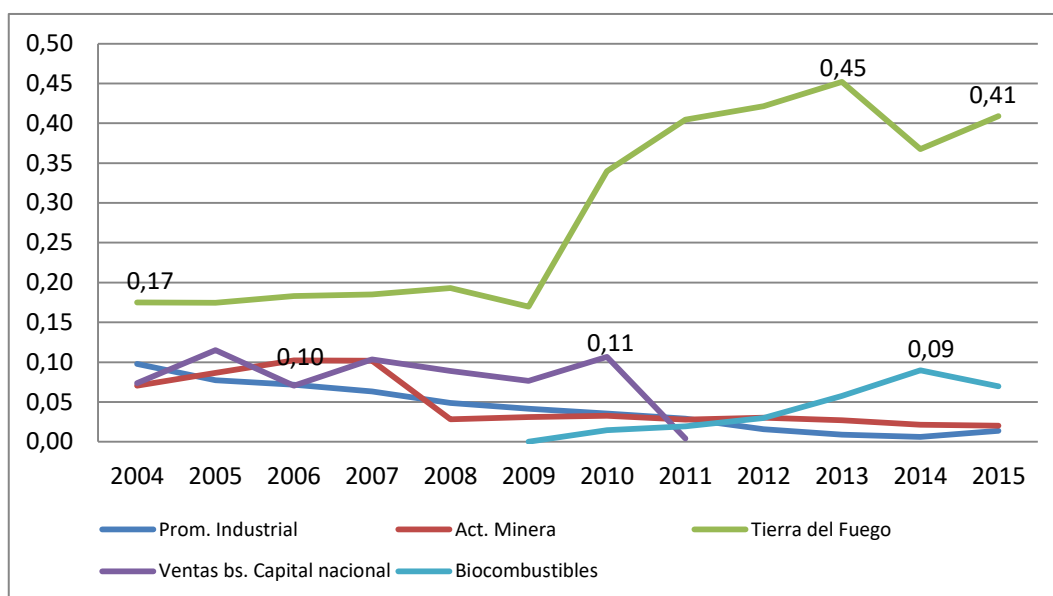
particular, se hizo referencia al régimen de promoción industrial —creado sobre la base de los Decretos N° 2054/1992, 804/1996, 1553/1998 y 2334/2000—, a los reintegros a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional —creado por el Decreto N° 379/2001—, y a la promoción de la actividad minera —a través de la Ley N° 24.196/1996—.

Respecto a estos regímenes, no se hizo un tratamiento detenido de cada uno, solo se consideró la reducción de su participación tanto en términos del gasto tributario total, como en relación al producto nacional. 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 (tributarios) a las actividades industriales que se radiquen en el territorio nacional, paso del 21% del gasto tributario total en 2004 a solo el 6% en 2010 y el 2% en 2015 (ver gráficos 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 (ver gráfico 21). Sin embargo, luego de este año, y hasta el 2015 perdería completamente su participación. Eso se reflejó también cuando se analizó 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 2011⁶⁵. 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 N° 26.093/2006 y 26.334/2008. Este régimen comenzó a tener una participación tardía en la década y media considerada 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, y está asociado a la potencialidad en sus ventajas comparativas⁶⁶.

⁶⁵ Trataremos esta cuestión en la última sección de este capítulo.

⁶⁶ Para un mayor detalle sobre la producción de biocombustibles en la Argentina, ver: (Di Paola, 2013).

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.⁶⁷ Sin embargo, aún sigue siendo escasa su participación relativa sobre del gasto tributario total, y su impacto fue muy reducido para contrarrestar los bajos niveles de inversión pública —particularmente, en los sectores energéticos— observados en el primer apartado de esta segunda sección, y el fuerte desbalance comercial que se acentuaría a fines de 2010. No obstante, se señala la relevancia de la promoción sobre los biocombustibles.

A los fines de cerrar el tratamiento de los gastos tributarios, se concluyó que los mismos tuvieron una participación importante en la implicación 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 al 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.

⁶⁷ Para un análisis sobre la situación actual y perspectivas sobre los biocombustibles en la Argentina, ver: (Molina, 2016)

II.3.2.2- Nivel de financiamiento de las instituciones ministeriales.

En complemento a los gastos tributarios, y para cerrar el análisis con respecto a la implicación 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. Como se planteó, la relevancia del Estado nacional como un actor clave para fortalecer capacidades productivas e impulsar una transformación industrial de la estructura económica, se manifiesta, entre otras cosas, a través de la incidencia que sus instituciones burocráticas tienen para impulsar determinadas políticas, en ministerios estratégicos (Kolhi, 2007; Chibber, 2000 y 2003; Johnson, 1982; Fernández y García Puente, 2013).

Lógicamente, un análisis de este tipo demanda la consideración 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 gastos, como aspecto indicativo de las prioridades de implicación política 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.⁶⁸

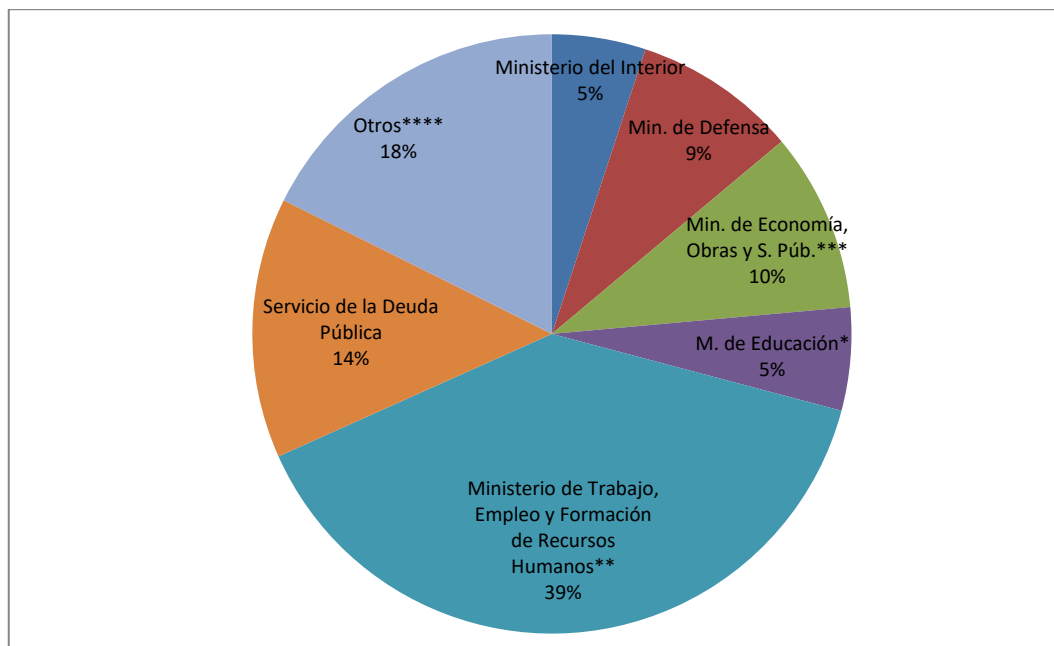
Así, un primer paso de este análisis se hizo comparando las etapas 1990-2001 y 2002-2012,⁶⁹ a los efectos de identificar las diferencias y cambios en la participación del gasto de las instituciones ministeriales. A su vez, se prestó particular atención en la participación obtenida por las instituciones ministeriales directamente ligadas al fortalecimiento productivo-industrial. Sobre la base de esta comparación, y por sus características específicas, se consideraron aspectos puntuales relacionados al último período de la reacción neodesarrollista (2011-2015).

⁶⁸ <http://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

⁶⁹ El recorte temporal en 2001 se debe al proceso de reestructuración ministerial que tuvo lugar luego de la crisis de ese año.

Con estas aclaraciones previas, se procedió al análisis empírico del período 1991-2001. Un primer aspecto que se presentó 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 socio-económica. En

consecuencia, uno de los paliativos inmediatos fue la implementación de diversos planes sociales⁷⁰ que se nucleaban mayormente en el Ministerio de Trabajo⁷¹.

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)⁷². A ello se sumó, la suba de la tasa de interés internacional desde el año 1994, como consecuencia del efecto tequila (Fiorito, 2015).

Respecto al resto de los ministerios, solo se consideró a aquéllos 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. Esta participación menor 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

⁷⁰ 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).

⁷¹ 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 1.100 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 aún cuando los rubros de Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda) y Pensiones No Contributivas que representaron en conjunto aproximadamente 1.500 millones anuales se ubicaban en el presupuesto de dicha Secretaría, en la práctica ésta no tenía disponibilidad de esos recursos” (2002:13).

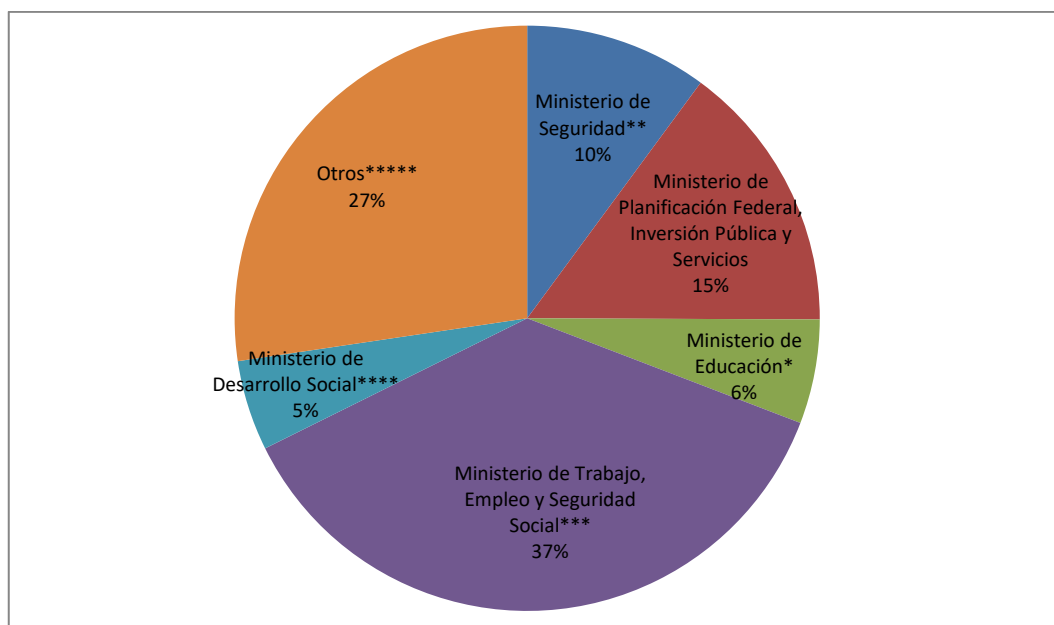
⁷² Para un abordaje más detenido sobre la crisis de la deuda externa durante la década de los 90s en Argentina, ver: Kulfas (2001), Kulfas y Schorr (2003), Vitelli (2001).

noventa, reflejaron la participación menor de este último ministerio (10%) en la composición institucional del gasto público total.

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 así 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 cinco por ciento 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.

En 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) analizada en la primera parte de esta tercera sección,⁷³ durante el período 2003-2012 respecto de la etapa 1990-2002. Sin embargo, y como también se destacó, esta inversión pública fue menor respecto a las décadas donde tuvo vigencia el modelo sustitutivo de importaciones, y tuvo un fuerte retroceso desde 2008 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

⁷³ Ver gráfico 14, página 133.

se dirigían a mitigar los abruptos niveles de pobreza y desigualdad socio-económica (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 la seguridad social, observadas en la segunda sección de este capítulo.⁷⁴

Por su parte, el Ministerio de Educación mantuvo su participación en niveles similares, con un leve incremento del 6% respecto al 5% 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 esta tesis, es lo ocurrido en relación a los ministerios con incidencia directa sobre el fortalecimiento de capacidades productivo-industriales, es decir, aquéllos que tienen como función la elaboración y planificación de políticas productivas e industriales. Esta relevancia, de acuerdo a lo aludido con anterioridad, se reforzó en el contexto de emergencia de la reacción neodesarrollista, que proclamaba un nuevo rol al Estado en su implicación para promover el desarrollo económico (Sader, 2008 y 2009; Grugel y Riggirozzi, 2012, Ferrer, 2007). Por lo tanto, mientras parece razonable la baja participación en el gasto ministerial total de estos ministerios durante los noventa, durante la vigencia de las reformas neoliberales, debería esperarse una discontinuidad en este sentido.

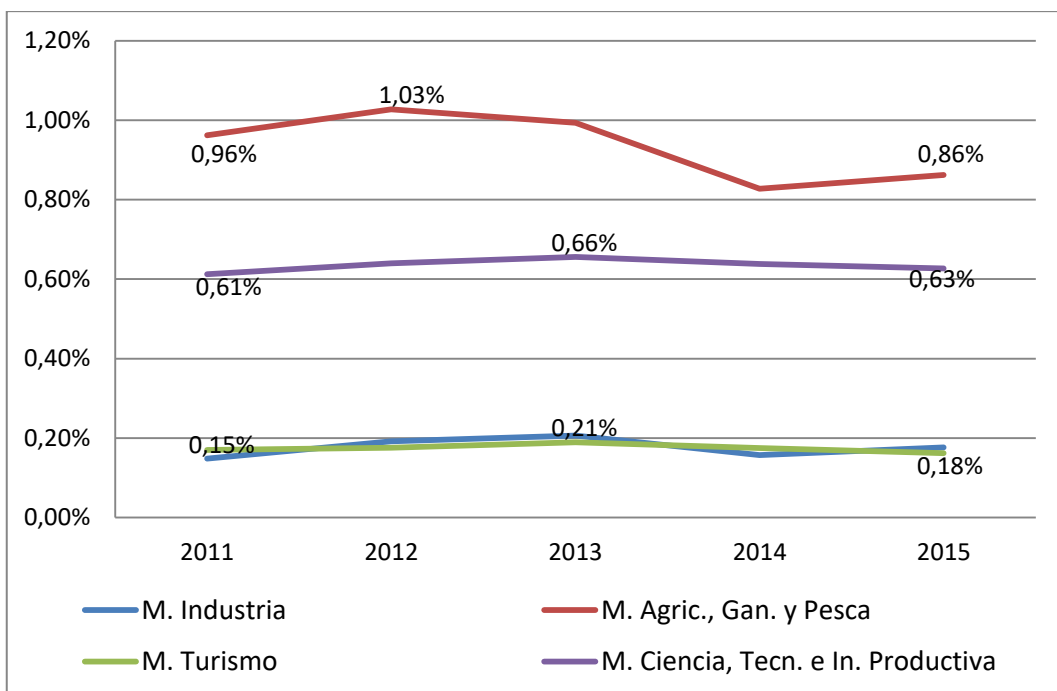
Sin embargo, al menos de lo que se deduce en este análisis cuantitativo, esta discontinuidad no parece ser tal. Así, la nota de color estuvo dada por lo ocurrido con el “Ministerio de Economía y Producción” (hasta el año 2008), y la progresiva desagregación que éste ha tenido a partir del año 2009 en adelante. A partir de este año, y precisamente desde 2011, se desagregaron el “Ministerio de Industria”, el “Ministerio de Agricultura,

⁷⁴ Ver gráficos 1 y 3.

ganadería y Pesca”, el “Ministerio de Turismo”,⁷⁵ y el “Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva”.⁷⁶ Todos estos ministerios cuentan con funciones medulares para la elaboración de políticas que inciden directamente en la estructura productiva —en 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.

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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Durante 2006 y 2007, Ciencia y Tecnología estuvo dentro del Ministerio de Educación.

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, se vuelve a reiterar, 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 implicación 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, brinda elementos para afirmar la segunda hipótesis de este trabajo y abre paso a la última sección de este capítulo.

II.4- Restricción externa, insostenibilidad del crecimiento y límites para avanzar en el fortalecimiento productivo-industrial regional.

Con esta sección final del capítulo segundo se pretende hacer un cierre conclusivo al mismo, dando respuestas sobre los primeros dos objetivos específicos de esta tesis y sus respectivas hipótesis. En este sentido, y luego de indagar sobre el estado de la cuestión respecto a las desigualdades productivas regionales y la implicación del Estado en la Argentina, la segunda sección se adentró en el análisis de la implicación 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 (nacional y subnacional-provincial), se confirmó la primera hipótesis de este trabajo que sostenía importantes diferencias entre ambos períodos considerados. Estas diferencias se centraron específicamente en:

- una variación 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.

- 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)—.

- Esta implicación fiscal expansiva desde los gastos públicos e ingresos fiscales contribuyó al estímulo de la demanda efectiva y, por lo tanto, a un fuerte aumento del consumo y la inversión. Ello se manifestó en un elevado crecimiento económico durante el período 2003-2008, que abría 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, y de lo observado en la tercera sección de este capítulo, los alcances de esa transformación estructural de base industrial fueron limitados. Estos límites se plantearon, al menos, cuando se analizó la implicación fiscal tanto desde el plano de la estructura productiva, como de su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión.

- En relación al primer aspecto, los elementos que avalaron esta hipótesis fueron, por un lado, la escasa IRD (inversión pública) del Estado nacional, subnacional-provincial y de la empresa pública. Esto se observó

tanto en términos históricos (ver gráfico 14), como en comparación con distintos países de la región (ver gráfico 19). Por otro lado, con el considerable aumento del gasto en transferencias corrientes al sector privado (subsidios), representadas en su mayor parte por los subsidios del Estado nacional al sector energético y del transporte, con el fin de mantener congelados los precios de las tarifas, pero sin ampliar la capacidad productiva y su oferta.

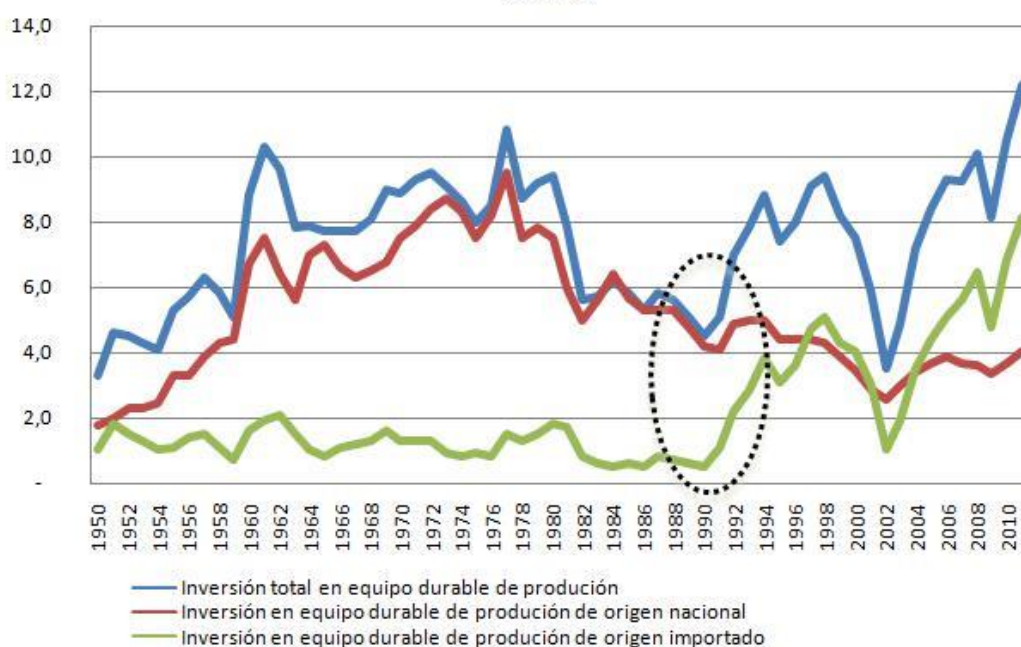
- En relación al segundo aspecto, las dificultades se plantearon con la observación de los gastos tributarios (incentivos fiscales), dada su escasa incidencia tanto para promover procesos sustitutivos de importaciones, o bien, orientar mayores exportaciones; como para alterar desigualdades productivas regionales —dado que la mayor proporción de los mismos fue destinada a la promoción económica de una sola Provincia, con escaso encadenamiento productivo con el resto del país (Schorr y Porcelli, 2014) —. En complemento se puntualizó que, pese a la creación de nuevos ministerios nacionales directamente ligados a la elaboración y planificación de políticas productivas e industriales —tras la reestructuración ministerial posterior a la crisis de 2001—, los mismos no han tenido una participación significativa en la composición del gasto institucional total. A su vez, tuvieron una tendencia decreciente en los últimos años del período analizado (2010-2015).

Por lo tanto, estos elementos respaldaron la segunda hipótesis de esta tesis relacionada a las limitaciones de las reacciones neodesarrollistas en sus alcances para dar sostenibilidad al fuerte crecimiento económico alcanzado. Esta insostenibilidad se planteó 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 éste (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). Así, 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) en base a Coremberg et al (2006) y Mecon.

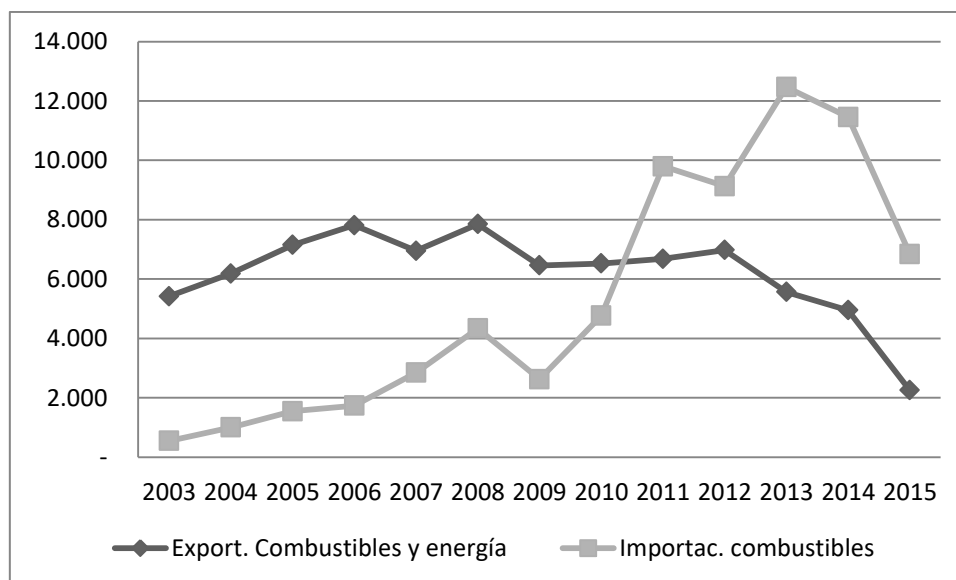
Como puede apreciarse, la provisión de este tipo de bienes de equipo era satisfecha crecientemente por producción de origen nacional durante el período sustitutivo de importaciones. Pero desde 1990, tras la abrupta apertura arancelaria, la inversión pasa a correlacionarse mucho más fuertemente con la 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.⁷⁷

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

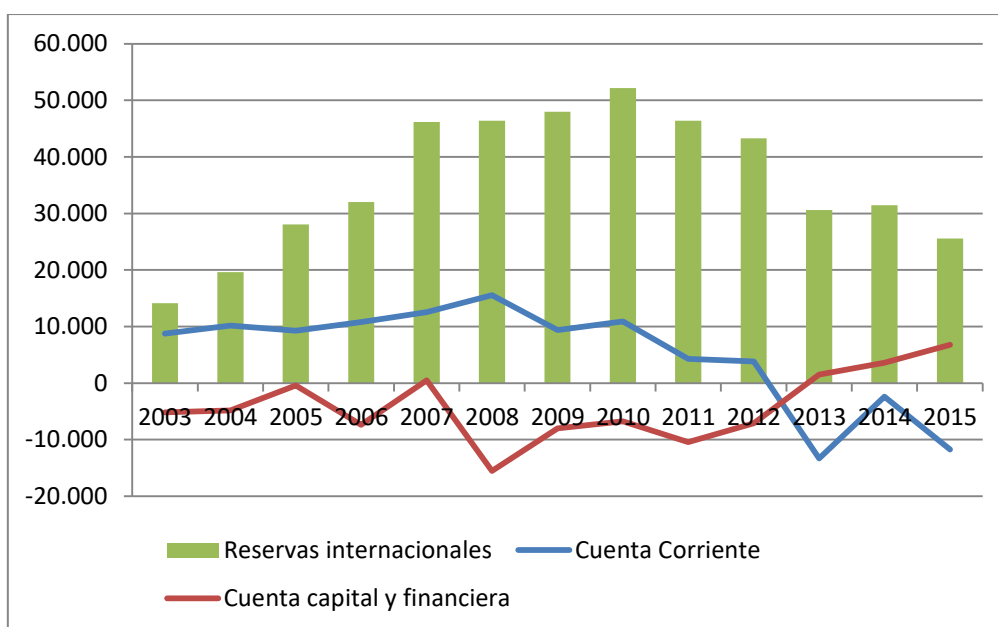


Fuente de elaboración propia sobre la base de INDEC.

⁷⁷ Ver tabla 1, sobre el balance energético nacional de las importaciones y exportaciones, página 139.

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)

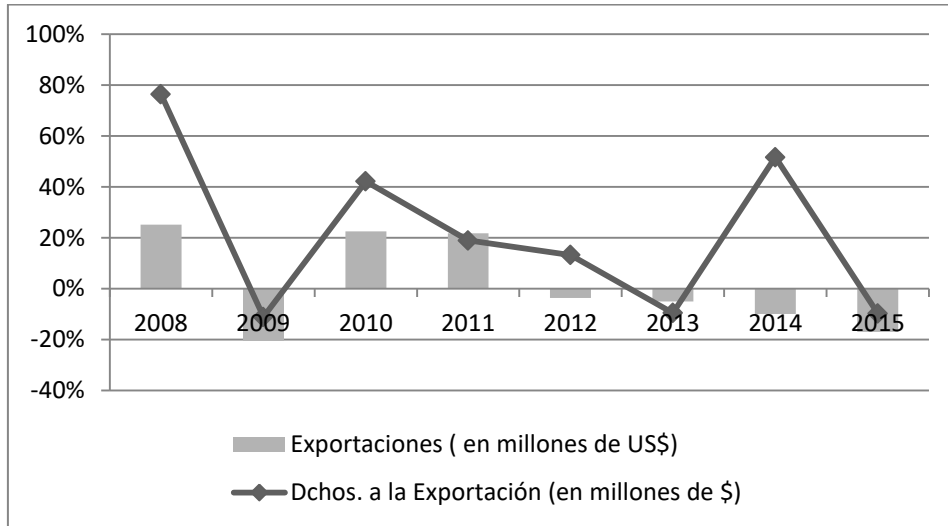


Elaboración propia en base a datos de INDEC y Banco Central de la República Argentina.

Por su parte, la reducción de las exportaciones incidió directamente en la recaudación fiscal. Ello fue así, dado la relevancia que tuvieron los derechos de exportación (retenciones) durante la primera década del 2000. Al reducirse las exportaciones, las retenciones tuvieron un importante retroceso a partir de esos años. Como reflejó 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 durante ese año, pero no con un incremento de la cantidad real de exportaciones.

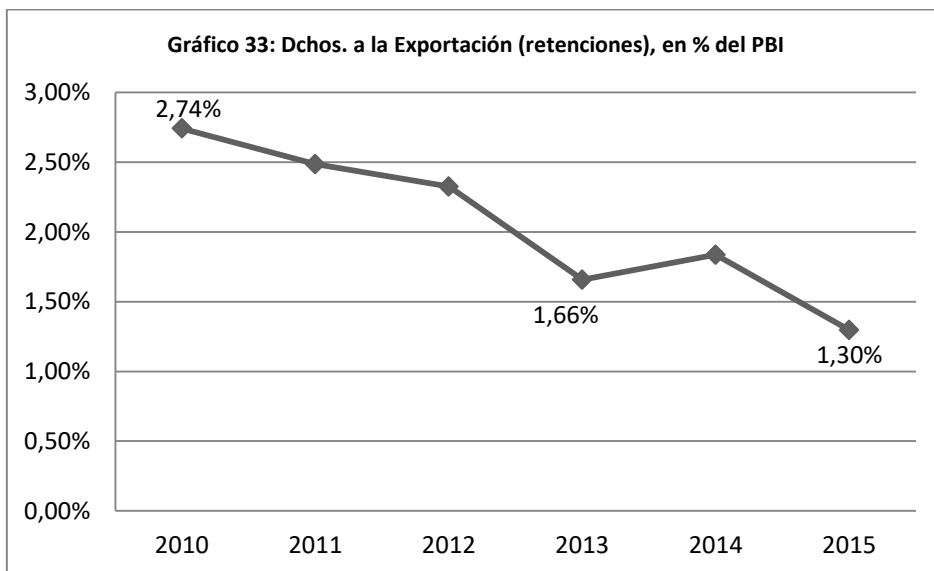
Gráfico 29: Exportaciones y derechos de exportación (variación % nominal anual)



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).

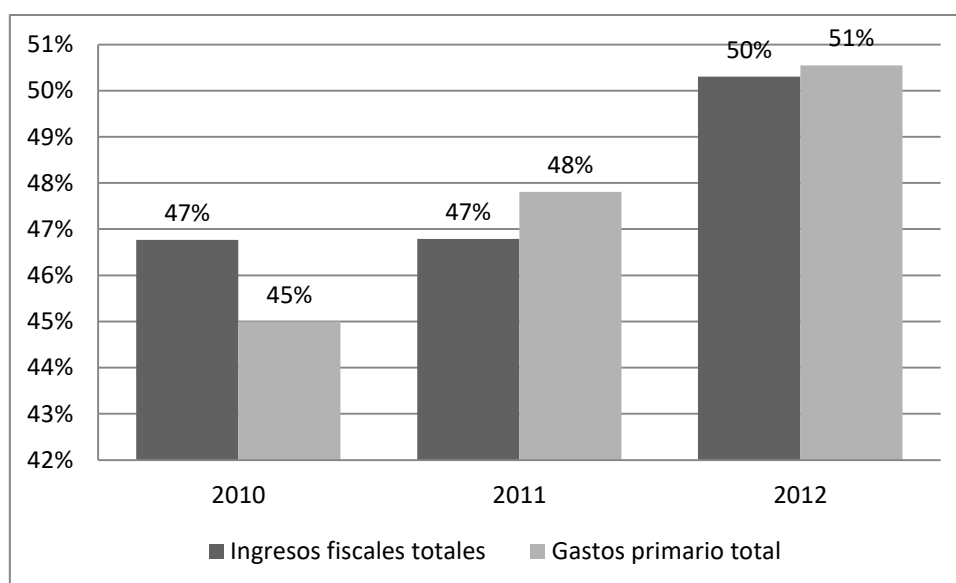
Gráfico 30: Derechos a la exportación (en % del PBI)



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).⁷⁸

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



Elaboración propia sobre la base de datos de la ONP.

Frente a este déficit fiscal que tomó lugar desde el año 2011, 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,⁷⁹ con el objetivo de recuperar el equilibrio fiscal⁸⁰. Sin embargo, esta cuestión agravó la desaceleración económica que ya había comenzado desde finales de 2010. Así, la conjunción de todos estos elementos, a nivel externo —desequilibrio comercial y pérdida

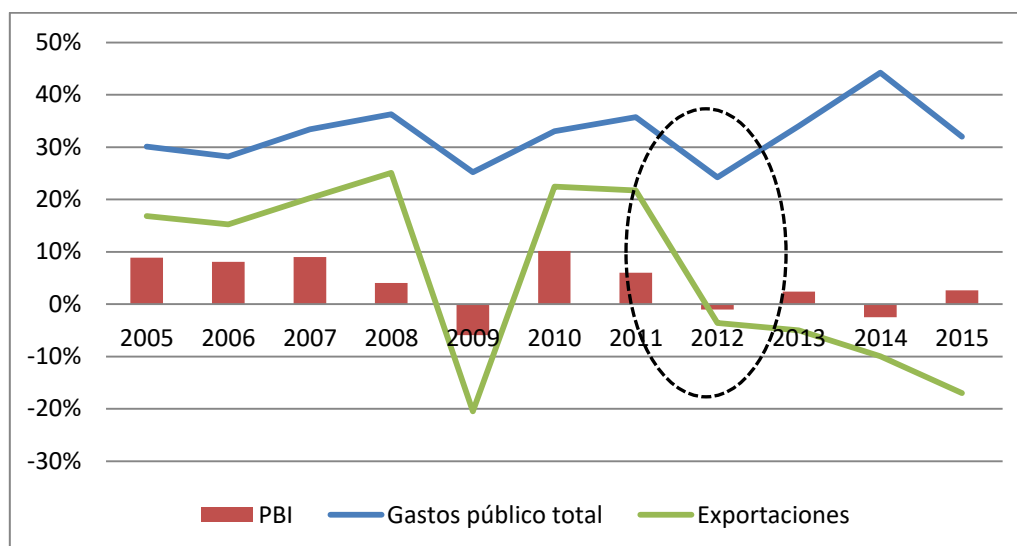
⁷⁸ Ver esto en relación con el gráfico 7, página 124.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ 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).

de reservas internacionales—⁸¹ e interno —reducción del gasto público— marcaron una importante reducción del producto bruto interno en esos años (ver gráfico 32).

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 en base a datos de INDEC y la ONP.

Con posterioridad al año 2012 el gasto público volvió a incrementarse lo que 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 implicación fiscal expansiva.

Este desequilibrio macroeconómico afectó directamente la implicación fiscal del Estado, y reflejó las limitaciones para avanzar en el

⁸¹ 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).

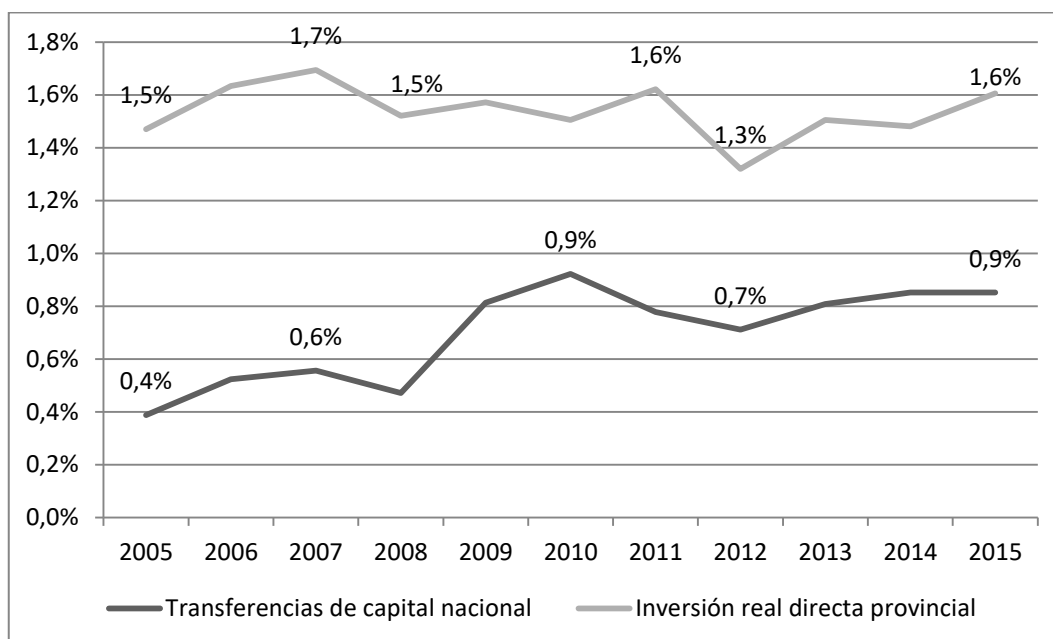
fortalecimiento de la capacidad productiva sobre una base industrial. Esta limitación, que se planteó a nivel macro hacia finales de 2011, tendrá su repercusión directa en el plano regional. Como se viene haciendo referencia a lo largo de este trabajo, la cualificación industrial de la estructura productiva 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 repercutió 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 esta tesis, la repercusión fue significativa cuando se analizaron los ingresos y gastos públicos en general de los niveles subnacionales-provinciales, y particularmente, cuando se consideró a la inversión pública como elemento dinamizador de las capacidades productivo-industriales. 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 el nivel subnacional-provincial bajo una dinámica pro-cíclica 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 2010,⁸² 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.

⁸² Como se verá en el tercer capítulo, ello se debió a la implementación del Fondo Federal Solidario en el año 2009.

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 observada— tanto las transferencias nacionales como la inversión provincial vuelven a disminuir, estabilizándose desde 2011 en adelante, con un leve repunte hacia 2015.

Los resultados obtenidos en la tercera y cuarta sección de este capítulo permitieron confirmar, en gran parte, la segunda hipótesis de tesis. Para complementar resultados que confirmen esta hipótesis, en relación al abordaje regional de las capacidades productivas, otro aspecto que marcó limitaciones en la implicación fiscal del Estado se relacionó con los problemas de coordinación fiscal nacional y subnacional-provincial. A los fines buscar respuestas sobre cómo fue la participación subnacional en la implicación fiscal del Estado —como uno de los interrogantes centrales de esta tesis—, y ver cómo ello incidió regionalmente en el período analizado, se abrió paso al capítulo III.

CAPÍTULO III: Abordaje regional de la implicación fiscal del Estado, durante la reacción neodesarrollista.

En este capítulo tercero se completó el análisis de la implicación fiscal del Estado, durante la reacción neodesarrollista, en sus alcances para fortalecer capacidades productivo-industriales regionales y alterar o revertir sus desigualdades. Esta cuestión, que pudo apreciarse —parcialmente— en el capítulo anterior en una dinámica más general, fue profundizada en este capítulo bajo un abordaje regional que intentó dar respuestas a otro de los interrogantes centrales que guio este trabajo vinculado a ¿cuál fue la participación de los niveles subnacionales-provinciales —en la implicación fiscal— para fortalecer capacidades productivo-industriales regionales?

A estos fines, se llevó adelante el tratamiento de los últimos dos objetivos específicos de esta tesis relacionados a, por un lado, detallar las principales fuentes de financiamiento de los gastos en capital de los Estados subnacionales-provinciales, identificando la incidencia redistributiva de las transferencias fiscales nacionales —y sus respectivos criterios de reparto— por regiones. Por otro lado, en relación con lo anterior, estudiar la distribución de la inversión pública del Estado nacional según las regiones. Así, en función con los demás objetivos de esta tesis, analizar la incidencia de la implicación fiscal (nacional y subnacional-provincial) en el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

En función a estos objetivos, se sostuvo como hipótesis que las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y subnacional-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.

Por último, al igual que las transferencias, la inversión pública nacional sobre las regiones tuvo marcadas diferencias entre ellas. Pese a su mayor relevancia respecto a la década de los noventa, la implicación fiscal del Estado —nacional y subnacional— tuvo limitaciones, durante el período 2003-2015, en su incidencia para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales y, en consecuencia, para habilitar un proceso que altere o revierta sus desigualdades.

Para llevar adelante este análisis, el capítulo se dividió en dos secciones. En la primera sección, se realizó un análisis de tipo cualitativo en relación a las principales características del sistema coparticipable que rige la organización fiscal de ingresos y gastos a nivel nacional y subnacional-provincial. Así, luego de indagar acerca de su evolución histórica, se dio especial atención a sus criterios de reparto en relación con las reformas jurídico-normativas implementadas durante la década de los noventa, sus consecuencias, y las principales modificaciones o continuidades durante el período 2003-2015.

La segunda sección avanzó con un abordaje cuantitativo que se centró —primordialmente— en la indagación del gasto subnacional-provincial destinado a inversión real directa, por regiones. Así, en primer lugar, observó la incidencia de las transferencias del Estado nacional en los ingresos provinciales y, asimismo, sobre la distribución de esas transferencias —particularmente, las de capital— sobre los territorios provinciales, agrupados por regiones. En complemento, indagó sobre la distribución de la inversión pública del Estado nacional sobre las regiones.

En base a ese cruce de datos, el capítulo cerró con unas conclusiones respecto a la incidencia de esas transferencias y gastos en el fortalecimiento de la capacidad productivo-regional. Con este análisis final se vinculó lo observado en el capítulo segundo, en relación a cómo la problemática macroeconómica de la restricción externa incidió en las capacidades productivas regionales. A su vez, se consideraron indicadores para determinar si se dio un proceso de alteración o reversión de las desigualdades.

II.1- El régimen de coparticipación federal y sus históricos problemas. En busca de criterios de reparto.

La coordinación fiscal es un aspecto clave que se presenta en todos aquéllos países que cuenten con múltiples niveles de gobierno, donde cada uno de ellos tenga 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 (tributos).

Como se remarcó en el capítulo teórico,⁸³ 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 imperante encontrar respuestas a los mismos.

Ahora bien, el objetivo de estas respuestas no pasa por solucionar los posibles “desequilibrios fiscales verticales u horizontales” entre los niveles nacionales y subnacionales, como sostienen los enfoques neoclásicos de la hacienda pública tanto de la *Public Choice* (Tiebout, 1956, Brennan y Buchanan, 1980, Oates 1999) como de la Escuela Normativa Tradicional (Musgrave y Musgrave, 1973). Bajo la premisa general de reducir el “Leviatán estatal”, o bien, limitarlo a funciones de estabilización macroeconómica y redistribución de recursos, estos enfoques proponen el

⁸³ Ver páginas 92 a 97.

principio de “correspondencia fiscal” para evitar externalidades negativas en las funciones de gasto y fuentes tributarias.

Por el contrario, y en línea con lo planteado por autores críticos de los postulados ortodoxos como Horacio Cao (Cao, 2008), el trabajo entiende la necesidad de coordinación fiscal nacional y subnacional con el objetivo de fortalecer las estructuras productivo-industriales regionales, con inclusión de aquéllas más vulnerables. Sobre este objetivo general, se incorpora el análisis de los Estados subnacionales. No como un mecanismo que fomente la competencia interestatal para desactivar la expansión del “Leviatán” (Tiebout, 1956, Brenann y Buchanan, 1980), sino como actores claves que deben ser integrados a un desarrollo nacional con equitativa inclusión regional, aun cuando para alcanzar este objetivo se requiera un desequilibrio fiscal —vertical u horizontal—.

Por lo tanto, la coordinación fiscal vertical (nacional y subnacional) y horizontal (inter-subnacional) es importante no solo para compensar las restricciones presupuestarias a las que están sujetos estos últimos, en razón de su menor recaudación tributaria con recursos propios y su imposibilidad para financiarse con emisión monetaria. La relevancia central de la coordinación es dar prioridad a la participación política de los niveles subnacionales ya que conocen mejor, por su cercanía, las necesidades y prioridades propias de las regiones a las que representan. Es decir, su consideración 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.

Una consideración de este tipo apunta a evitar:

- Por un lado, una competitividad subnacional que contribuya a la fragmentación política y dificulte todo intento de direccionar procesos de desarrollo con integración regional. Es decir, 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 competencial, en su orientación al fortalecimiento productivo-industrial (Fernández, 2017). La re-jerarquización subnacional sin intervención del Estado nacional —bajo la promoción de lógicas de descentralización (Finot, 2003; Montecinos, 2005) — contribuyó durante la década de los noventa al desmantelamiento de las formas de intervención de posguerra, en diversos países de América Latina, particularmente en Argentina.

- Por otro lado, para evitar una implicación del Estado nacional de arriba-abajo (*top-down*), que no considere a los actores e intereses 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 (Coraggio, 1981; De Mattos, 1984). El “espacialismo” de la planificación sin la consideración de los intereses propios de los actores locales y los conflictos de poder, conllevó —pese a sus notables aportes— a una especie de “colonialismo interno”, donde las regiones favorecidas actuaron en una lógica de “enclave”, al servicio de las regiones con mayores recursos (Pinto, 1970).

Al reconocer la relevancia de esta coordinación, y continuando con el análisis de la implicación fiscal, el trabajo se centró en el estudio del régimen normativo que la regula, su evolución histórica y las principales características que presenta en el caso argentino.

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 de la figura de la ley convenio, fórmula creada por la Ley 12.139, 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 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 coparticipable⁸⁴; ii- la distribución primaria —respecto a los porcentajes que le corresponden a Nación y a las provincias—, como así también, iii- en relación a 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 productivo-industriales regionales con una integración nacional. Por lo tanto, en relación a qué participación han tenido los Estados subnacionales en la implicación fiscal durante el período bajo análisis en esta tesis, un repaso general acerca de cuáles han sido estos criterios en el caso argentino fue de suma relevancia.

⁸⁴ 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).

II.1.1- Principales características del régimen de coparticipación argentino, con particular referencia a las reformas de la década 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.⁸⁵ 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 subnacional-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 20.221 (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,

⁸⁵ Para un desarrollo sobre las diversas fases históricas del régimen de coparticipación argentino ver: (Porto, 2003; Porto y Sanguinetti, 1993; Fernández, 1999).

definió criterios de reparto⁸⁶ de 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, donde se propició un ajuste fiscal como forma de alcanzar el equilibrio macroeconómico, 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,⁸⁷ salud (Cetrángolo y Gatto, 2002),⁸⁸ y a través de la provincialización de empresas nacionales —como el agua potable⁸⁹ y la electricidad⁹⁰— (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

⁸⁶ 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 a 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 habitantes. 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).

⁸⁷ “... 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).

⁸⁸ 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 21.883 del año 1978 (Cetrángolo y Gatto, 2002).

⁸⁹ Bajo la Ley N° 18.586, 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° 1.332/79 y MI N° 9/79), cuando se norma la transferencia a las distintas provincias (Azpiazu, et. al. 2008).

⁹⁰ “Al igual que en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento, y en virtud de las facultades que la Ley N° 18.586 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).

erogaciones provenientes de las funciones transferidas (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Ello se reflejó en diversas reformas del Estado nacional que fueron trayendo mayores recursos tributarios de la masa coparticipable e imponiendo restricciones al poder de imposición de las Provincias (Porto, 2003; Fernández, 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 23.548 —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 sólo 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. 23.696 (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 potable⁹¹.

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 extra-parlamentaria del problema (Porto, 2003). Por lo tanto, con la estabilización del plan de convertibilidad en 1991, se dio continuidad del esquema básico estipulado por la Ley 23.548 junto a una cantidad de Leyes y Decretos nacionales que lo modificaron directa o indirectamente (Porto, 2003).

⁹¹ 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).

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 al primer aspecto, en el año 1992 tuvo lugar el denominado “Pacto Fiscal I”, por el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Poderes Ejecutivos). 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 23.548, 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 al 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 impuestos relevantes, la modificación de otros, y la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas (Porto, 2003; Berteá, 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 —fundamentalmente— a través de la fijación de importantes límites al impuesto sobre los Ingresos Brutos, que es el más significativo en la recaudación provincial (Berteá, 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 y 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 31/12/96. Para su aprobación se exigía una mayoría especial (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 N° 25.570, estableció que la distribución de recursos, a partir del 01/03/2002, se hace de acuerdo con el siguiente esquema:

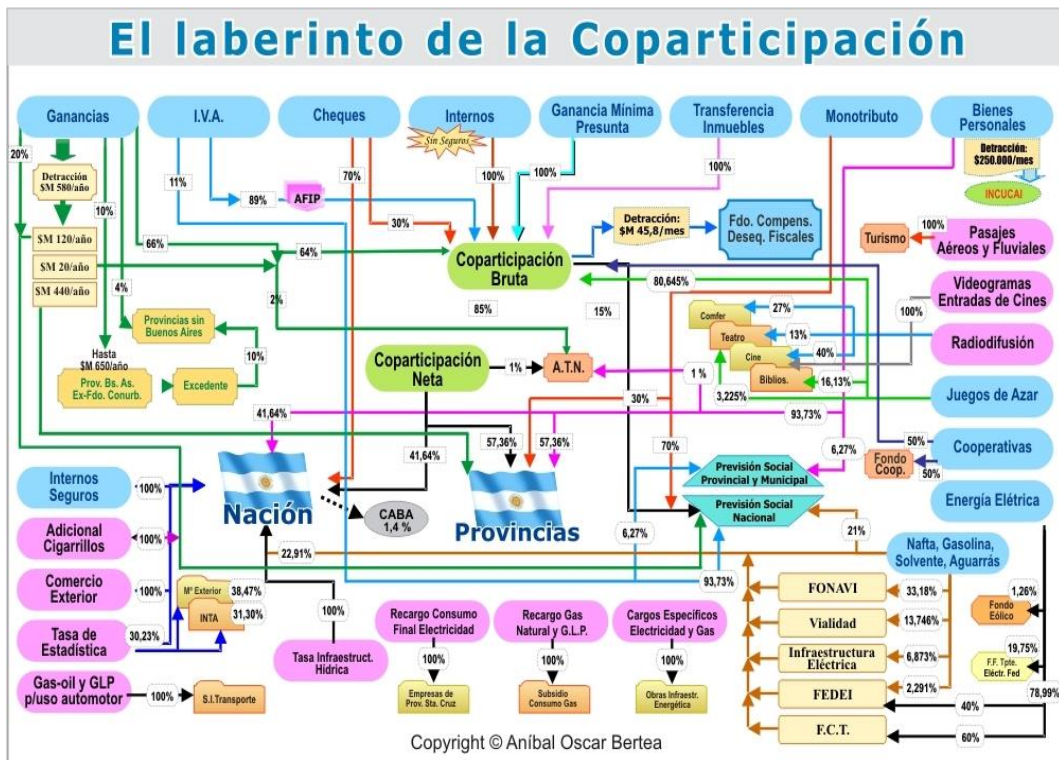
- a- Por la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de 42,34 % al Tesoro Nacional, 56,66 % a las Provincias y 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias - ATN).
- b- No obstante, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por Leyes N° 24.130 y 26.078 (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 20.628 y 20.078 sobre Impuesto a las Ganancias; Impuesto al Valor Agregado - Ley N° 23.966 y Ley N° 26.078; Impuestos Internos - Ley N° 24.674: excepto Seguros; Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - Ley N° 23.905, Título VII; Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - Ley N° 20.630 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 23.548.

Lo cierto es que estas prórrogas sucesivas —y superposiciones normativas— dieron lugar a lo que diversos autores denominan como el “laberinto de la coparticipación” (Berteau, 2010). La figura 9 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: Berteá (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 mostró 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?

II.1.2- El régimen coparticipable durante la reacción neodesarrollista. Prórrogas normativas y ausencia de criterios.

Con el arribo de la reacción neodesarrollista en 2003, y frente al cuadro expuesto en relación al régimen coparticipable, uno de los ejes centrales para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades productivo-

industriales —con participación subnacional en la inclusión de las regiones más desfavorecidas—, era revisar el régimen coparticipable. La revisión de este régimen en común acuerdo con las Provincias para crear una Ley Convenio no solo se desprendía de las incumplidas exigencias constitucionales, sino del particular rol adquirido por el Estado en su implicación directa hacia el desarrollo económico y productivo regional.

Sin embargo, repitiendo la misma mecánica de la década anterior —con una sucesiva cantidad de Leyes y Decretos—, se continuó con la prórroga de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos y de los respectivos Pactos Fiscales. En 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 26.078 de Presupuesto de la Administración Nacional (Berteza, 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. 24.977, 25.067 y sus modificatorias, Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.464 —artículo 5°—, 24.699 y modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 —artículo 11—, modificatoria de la Ley N° 24.625, y prorrogase por cinco años los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley N° 25.239”.

Esta última disposición citada en el artículo (Ley 25.239) 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,⁹² provocando lo que Daniel Berteza denominó como un “mapa asimétrico” en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Berteza, 2010). Este cumplimiento

⁹² Solo fue aprobada por siete Provincias (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Misiones).

asimétrico se tradujo en que muchas Provincias que no aceptaron la Ley que prorrogaba el Pacto Fiscal II, 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 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 distintas Provincias (Santa Fe, San Luis y Corrientes), 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 N° 2.635/2015 con el que extendió a todas las provincias la suspensión del 15% que aportaban de la coparticipación federal para ANSES.⁹³

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 Derechos de Exportación, cuya participación en el total de los tributos recaudados se incrementó notablemente en los últimos años.⁹⁴ 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% en favor del Estado nacional— (CIFRA, 2010; Capello, et. al. 2016).

⁹³ Dado su enorme impacto fiscal, este decreto fue derogado por el nuevo gobierno el 11/01/15, a través del Decreto N° 73/2016.

⁹⁴ Ver gráficos 8 y 9 de esta tesis, páginas 125 y 126.

Respecto a los derechos de exportación, en el año 2009 se creó el Fondo Federal Solidario a través del Decreto 206/2009.⁹⁵ Si bien el mismo contempla un mecanismo de redistribución de recursos hacia los niveles estatales subnacionales —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 “laberinto” del régimen coparticipable, sino a afectar la distribución primaria de la masa coparticipable en favor del Estado nacional. Si bien éste 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 23.548 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 (Capello, et. al. 2016). 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 subnacional-provincial, posean poca

⁹⁵ Comprende los Derechos sobre las Exportaciones de soja y sus derivados.

capacidad niveladora entre provincias, con trato muy desigual entre provincias similares.

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, los Estados subnacionales incrementaron su dependencia fiscal a las transferencias del Estado nacional, y por lo tanto, cualquier aumento o disminución del gasto nacional en inversión pública repercute en los Estados subnacionales, como sucedió tanto con la crisis de 2008, como con la desaceleración económica de 2011.⁹⁶

Como se mencionó, es cierto que los niveles subnacionales 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 la participación subnacional en la implicación fiscal del Estado argentino durante el mencionado período. Esta participación, 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. Esta limitación es un factor explicativo de las actuales discusiones que vuelven a plantear reformas sobre el actual sistema acudiendo a los principios de correspondencia y responsabilidad fiscal sobre las provincias,⁹⁷ en lo que significa un retorno a las políticas ortodoxas de la década de los noventa.

Se procede a continuación con el análisis cuantitativo, para cerrar con el análisis de la participación subnacional en su implicación fiscal para el fortalecimiento de las capacidades productivo-industriales regionales.

⁹⁶ Ver gráfico 33, página 169.

⁹⁷ Ver: Ministerio de Hacienda (2017), disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/nacion-y-provincias-acordaron-el-proyecto-de-ley-de-responsabilidad-fiscal-que-llegara-al-congreso/>

II.2- La implicación fiscal en la estructura productiva-industrial regional.

Esta sección final, dio el cierre al capítulo y al tratamiento de los objetivos específicos que estructuran el trabajo. Así, se retomó un análisis cuantitativo sobre la base del análisis normativo observado en la sección anterior, a los fines de observar cómo la organización de los ingresos fiscales subnacionales-provinciales repercutió sobre su gasto público, en particular —y como eje central de esta tesis—, en su destino hacia la inversión real directa.

Para ello, se introdujo el análisis de los ingresos fiscales en el primer apartado de esta sección, con la intención de dar más precisión a los alcances de la participación subnacional-provincial en la implicación fiscal del Estado. A continuación, el segundo apartado se enfocó, por un lado, en el análisis del gasto subnacional-provincial y sus fuentes de financiamiento, en especial, de las transferencias nacionales. Por otro lado, en la inversión pública del Estado nacional sobre las regiones. Ambos indicadores permitieron observar criterios en la implicación fiscal del Estado.

Por último, se hizo un tratamiento sobre las capacidades productivo-industriales regionales, en su evolución durante el período 2003-2015. En relación a ello, se evaluó la existencia —o no— durante el período de procesos de alteración o reversión de las desigualdades productivo-industriales regionales.

II.2.1- La participación subnacional-provincial desde un análisis sobre el total de sus ingresos fiscales.

Las dificultades en avanzar sobre la búsqueda de criterios claros respecto a la distribución primaria de recursos entre Nación y los niveles subnacionales, tuvo su manifestación cuando se analizó el total de ingresos de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una comparación porcentual promedio 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 así también los ingresos corrientes y de capital de origen nacional.

Los ingresos fiscales provinciales de origen propio se componen de:

a- Los Ingresos fiscales corrientes (I- tributarios, II- no tributarios,⁹⁸ III- venta de bienes y servicios de la administración pública, y IV- rentas de la propiedad) y;

b- Los ingresos fiscales de capital (recursos de capital de origen propio — se excluye las disminución de inversión financiera—).

Por su parte, los ingresos fiscales provinciales de origen nacional, se componen por:

a)- los ingresos tributarios (distribución secundaria del régimen coparticipable y demás leyes especiales);⁹⁹

b)- por las transferencias corrientes no automáticas, y;

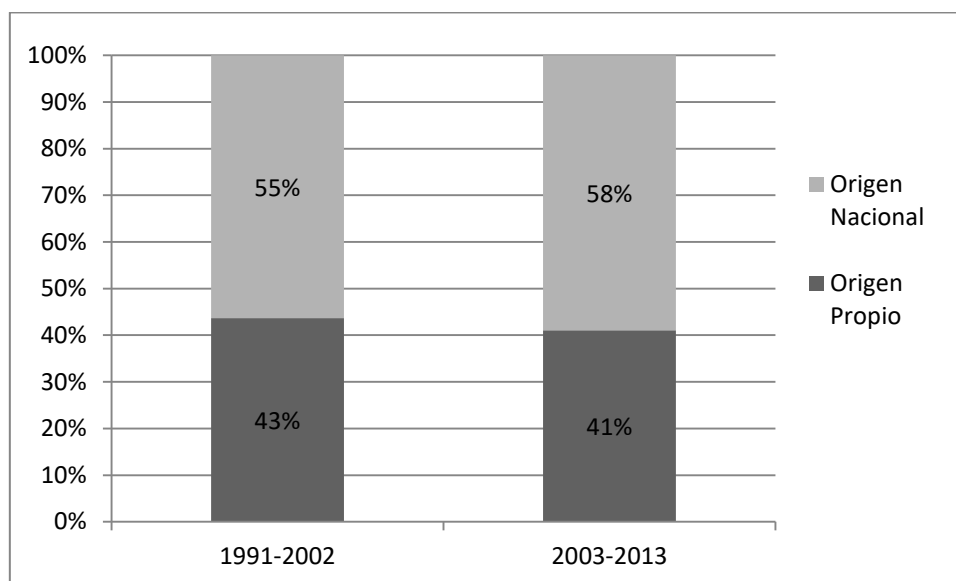
c)- por las transferencias de capital.

Así, cuando se analizó la comparación de la composición de estos ingresos entre los períodos 1991-2002 y 2003-2013, se observó un incremento de los ingresos fiscales provinciales de origen nacional durante el último período y, por lo tanto, una mayor dependencia de los niveles subnacionales-provinciales (ver gráfico 34). Así, la participación de los ingresos fiscales provinciales de origen propio tuvo una reducción del 3% respecto a los ingresos de origen nacional.

⁹⁸ Son los ingresos fiscales provenientes de Regalías.

⁹⁹ En los recursos tributarios de origen nacional se registran la Coparticipación Federal de Impuestos y aquellos recursos provenientes a Impuesto sobre Bienes Personales, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y del Impuesto a las Ganancias. 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).

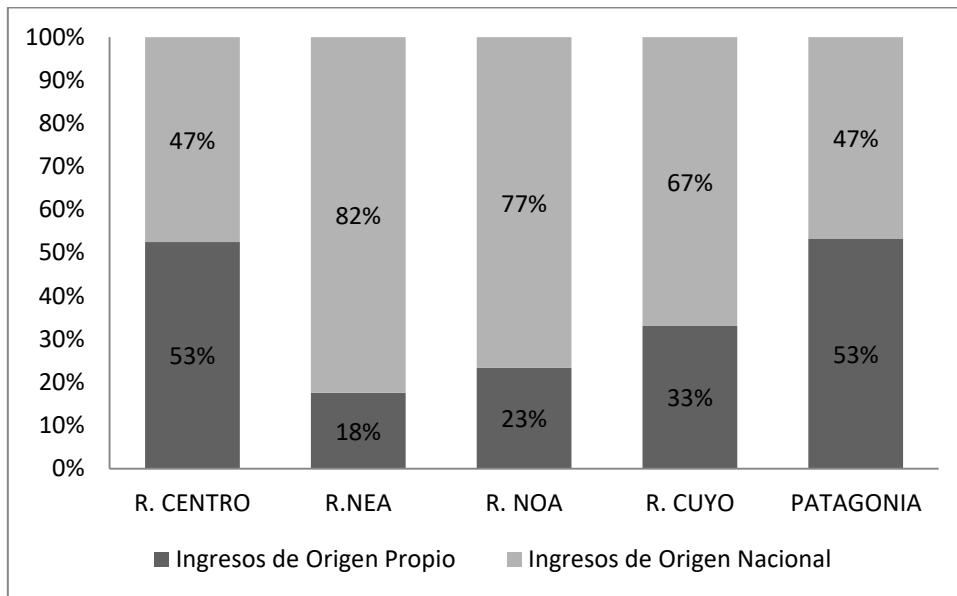
Gráfico 34: Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional (porcentajes promedios, 1991-2002 y 2003-2013)



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.

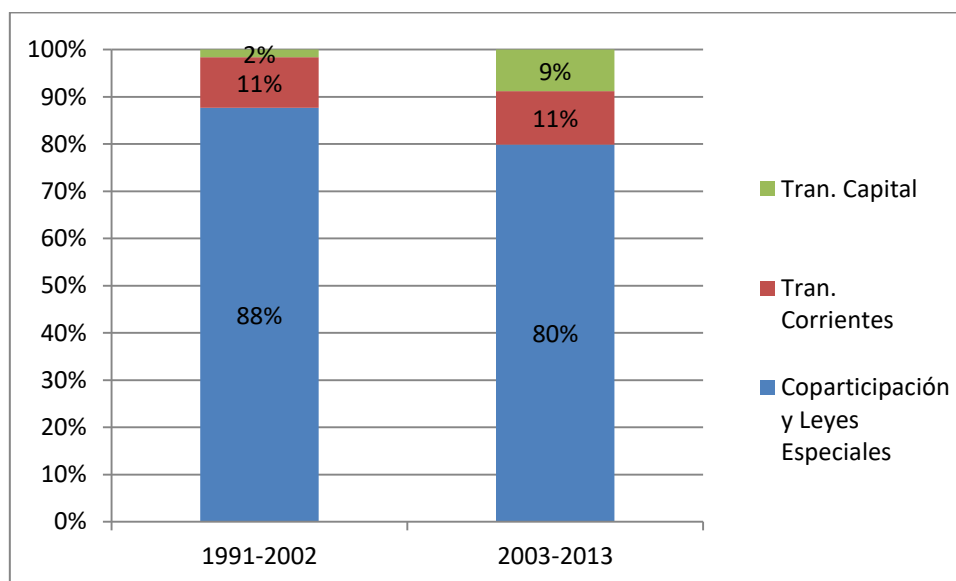
Gráfico 35: Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional, por región (en promedios porcentuales, 2003-2012)



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

Ahora bien, en relación a la importante incidencia de los ingresos fiscales de origen nacional, fue destacable —cuando se analizaron sus distintas fuentes— cómo se han reducido aquéllos provenientes del régimen de coparticipación, durante el período 2003-2013. 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 —debido a que las transferencias corrientes mantuvieron su porcentajes de participación—. La importancia de remarcar esto consistió en que mientras las transferencias coparticipables se hacen automáticamente conforme a los porcentajes establecidos en el régimen de la Ley 23.548/88, 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 en base a datos de ASAP.

Es decir, la mayor parte de estas transferencias contó con un alto grado de discrecionalidad en su disposición. 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).¹⁰⁰ 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 mismas 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

¹⁰⁰ “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).

algunos gobiernos provinciales, especialmente teniendo en cuenta cuestiones de afinidad política o representatividad en el parlamento (Capello, et. al. 2016).

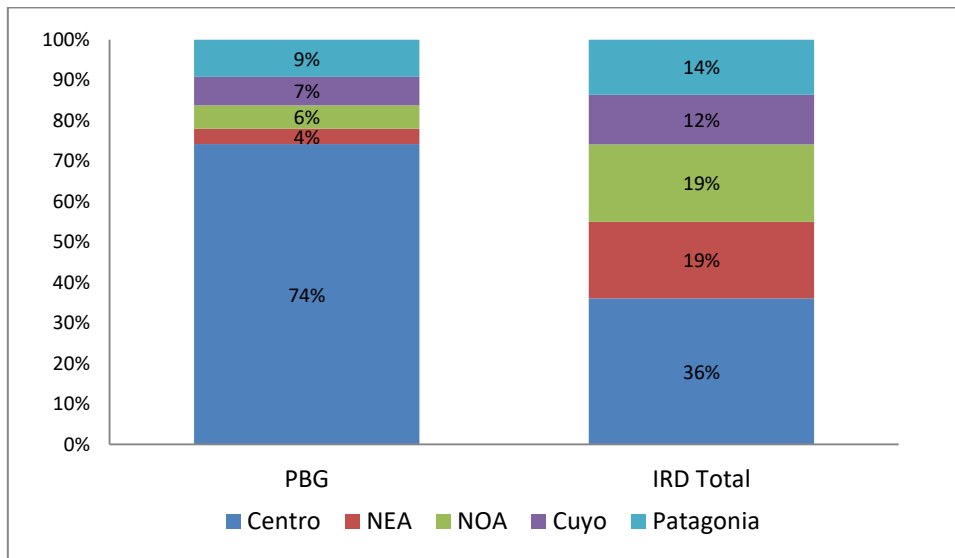
No obstante ello —y atendiendo a que este tipo de transferencias resultan, a priori, una herramienta clave para fortalecer las capacidades productivo-industriales regionales, y por lo tanto, para alterar o revertir desigualdades—, veremos a continuación su incidencia sobre la inversión real directa de los niveles subnacionales-provinciales.

II.2.2- La implicación fiscal del Estado a través del gasto (subnacional-provincial y nacional) en la inversión pública.

En el marco general de escasa inversión pública que se analizó en el segundo capítulo de esta tesis, el gasto subnacional-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 a las demás regiones.

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

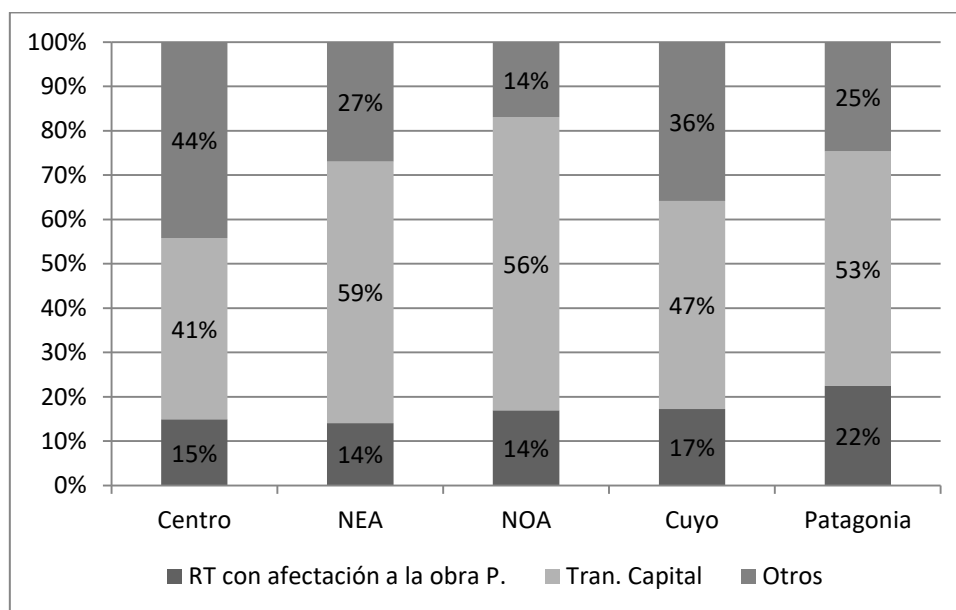


Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

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.

Así, dentro de los recursos nacionales destinados a la inversión real directa 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 23.966), al Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI), a la coparticipación vial (Ley 23.966), y al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior -FEDEI- (Ley 24.065).

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



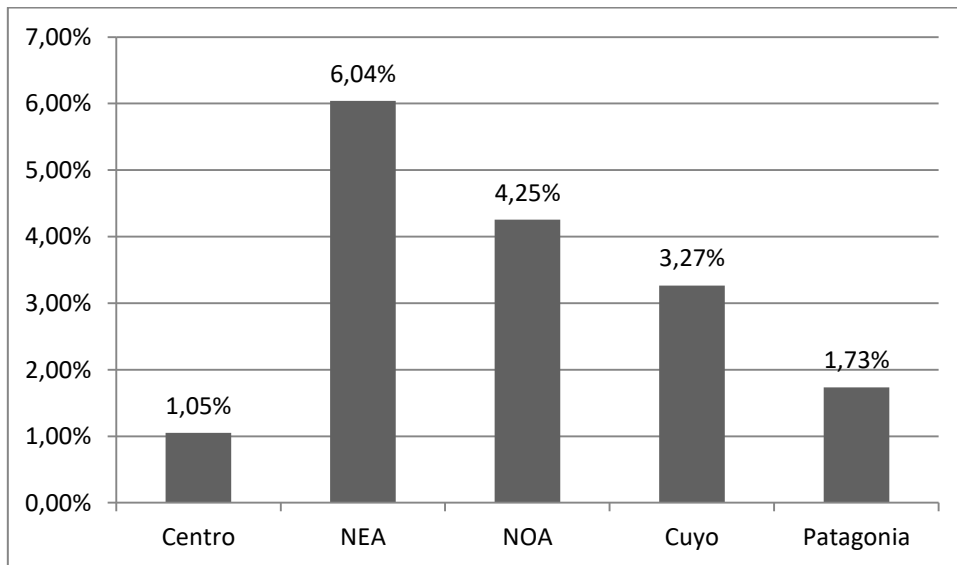
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

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 financiado 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 así 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 23.548. 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)



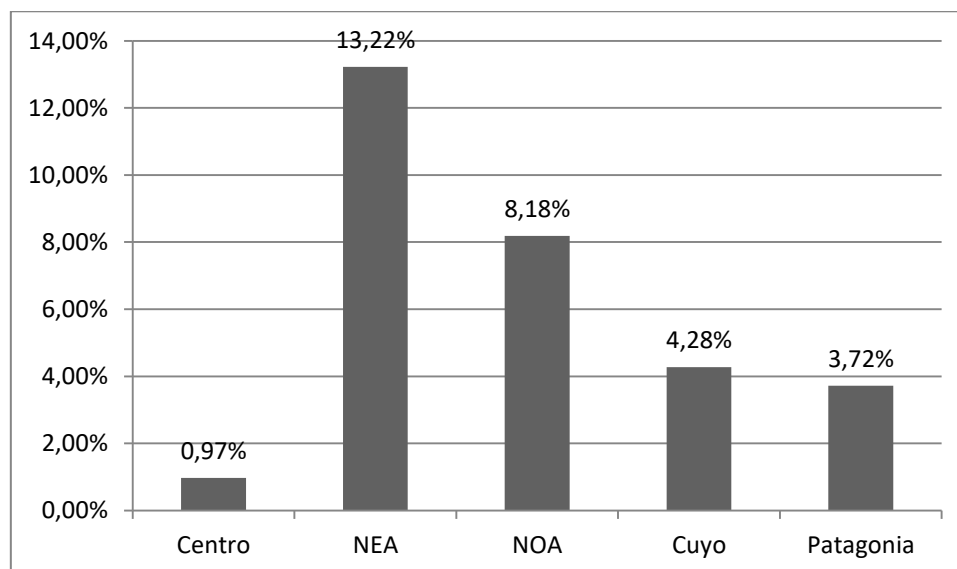
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

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 2009, 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 23.548. 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 a su producto bruto geográfico.

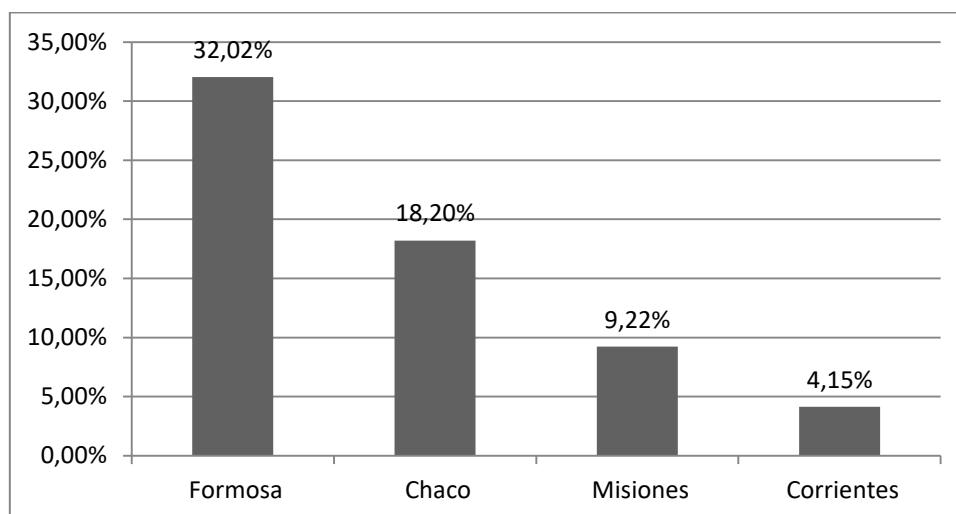
Gráfico 40: Transferencia de capital nacional, por regiones. Promedio 2003-2014 (en % del PBG)



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 a 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%).

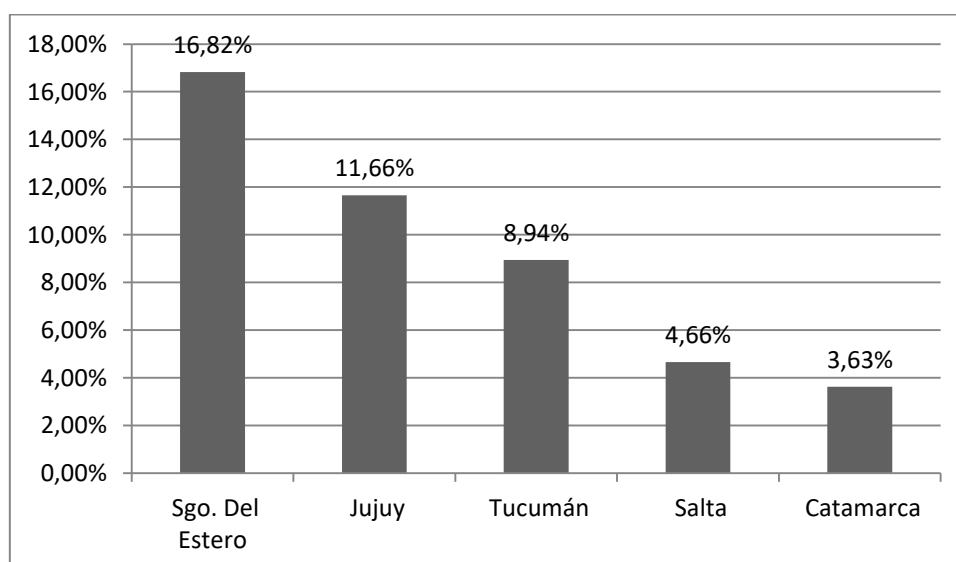
Gráfico 41: Transferencias de capital nacional a la región NEA (en % del PBG)



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 de capital nacionales. 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—.

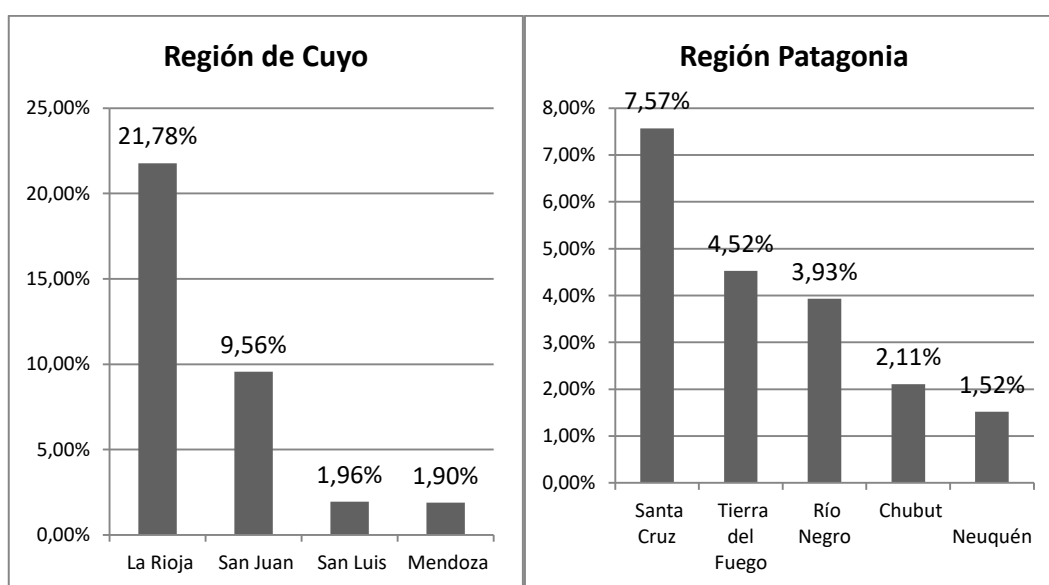
Gráfico 42: Transferencias de capital nacional a la región NOA (en % del PBG)



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 (Gráficos 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.

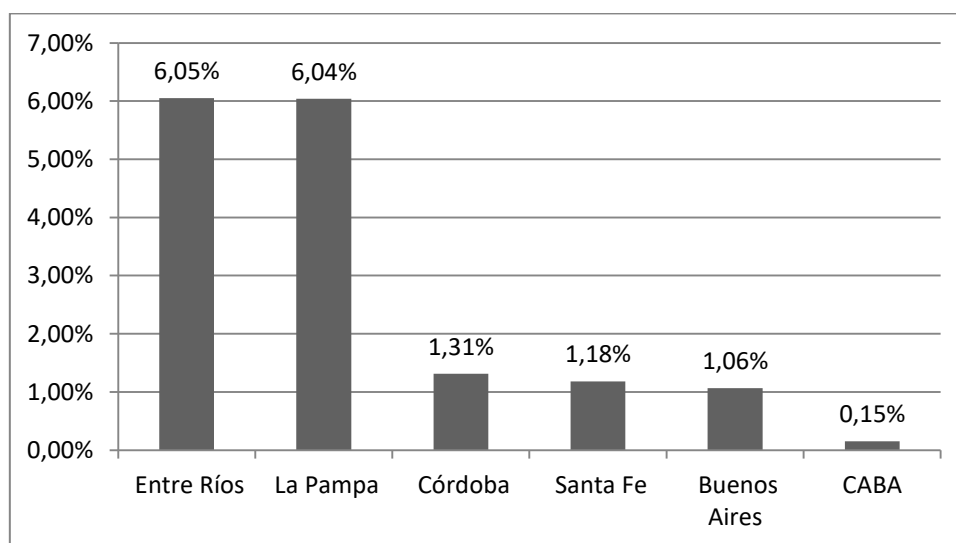
Por otro lado, respecto a la región Patagonia, fueron importantes las diferencias que la provincia de Santa Cruz ha tenido sobre las demás. En particular, la disparidad es llamativa respecto a Río Negro y Chubut, debido a que estas dos provincias tienen mayor densidad poblacional,¹⁰¹ y a su vez, cuentan con superficies territoriales similares.¹⁰²

¹⁰¹ De acuerdo a 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).

¹⁰² De acuerdo a 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)



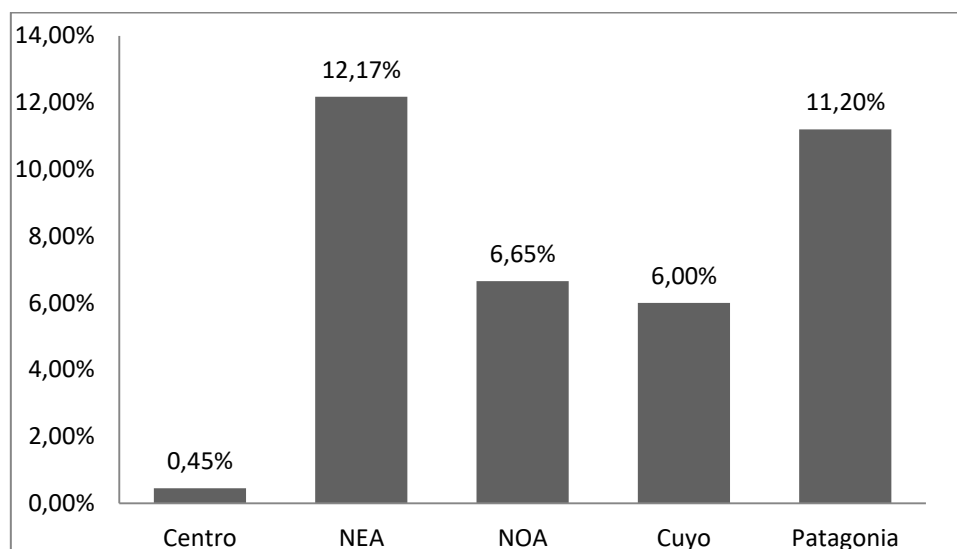
Fuente de elaboración propia sobre la base de datos de ASAP y DNCFP.

La incidencia de las transferencias nacionales fue de suma relevancia para la inversión real directa subnacional-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.¹⁰³ 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 subnacional-provincial en la implicación fiscal, y ello contribuyó a brindar respuestas sobre la pregunta de investigación que estructura a esta tesis.

¹⁰³ Ver gráfico 33, del segundo capítulo (página 169).

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 reforzarlo. De acuerdo al 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. Por lo tanto, lejos de alterar la disparidad observada por la inversión real directa subnacional-provincial, la implicación del gasto nacional confirmó las mismas.

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 duplican al resto en cuanto a la recepción de inversiones directas del Estado nacional —con su propio gasto—. 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.

Ahora bien, pese a estas dificultades planteadas —que vislumbraron limitaciones en la participación subnacional-provincial en la implicación fiscal—, a continuación se indagó en qué medida esta implicación fiscal a través de la inversión pública amplió las capacidades productivo-industriales regionales. A su vez, se hizo especial referencia a cuáles fueron los alcances para habilitar un proceso de alteración o reversión de sus históricas desigualdades.

II.2.3- Las capacidades productivo-industriales regionales ¿hacia una alteración de las desigualdades?

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 (Capello, et. al. 2013). 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 las capacidades productivo-industriales regionales.

Para analizar la evolución de las mencionadas capacidades productivo-industriales, 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 esta tesis—¹⁰⁴, se establecieron las siguientes consideraciones.

En primer lugar, fue pertinente destacar que todas las regiones han ampliado su capacidad productivo-industrial 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

¹⁰⁴ Ver páginas 99 a 102.

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 así también, a la inversión pública que el Estado nacional ejecutó preponderantemente en la región NEA (ver gráfico 45).

Tabla 2: IDERP-Económico

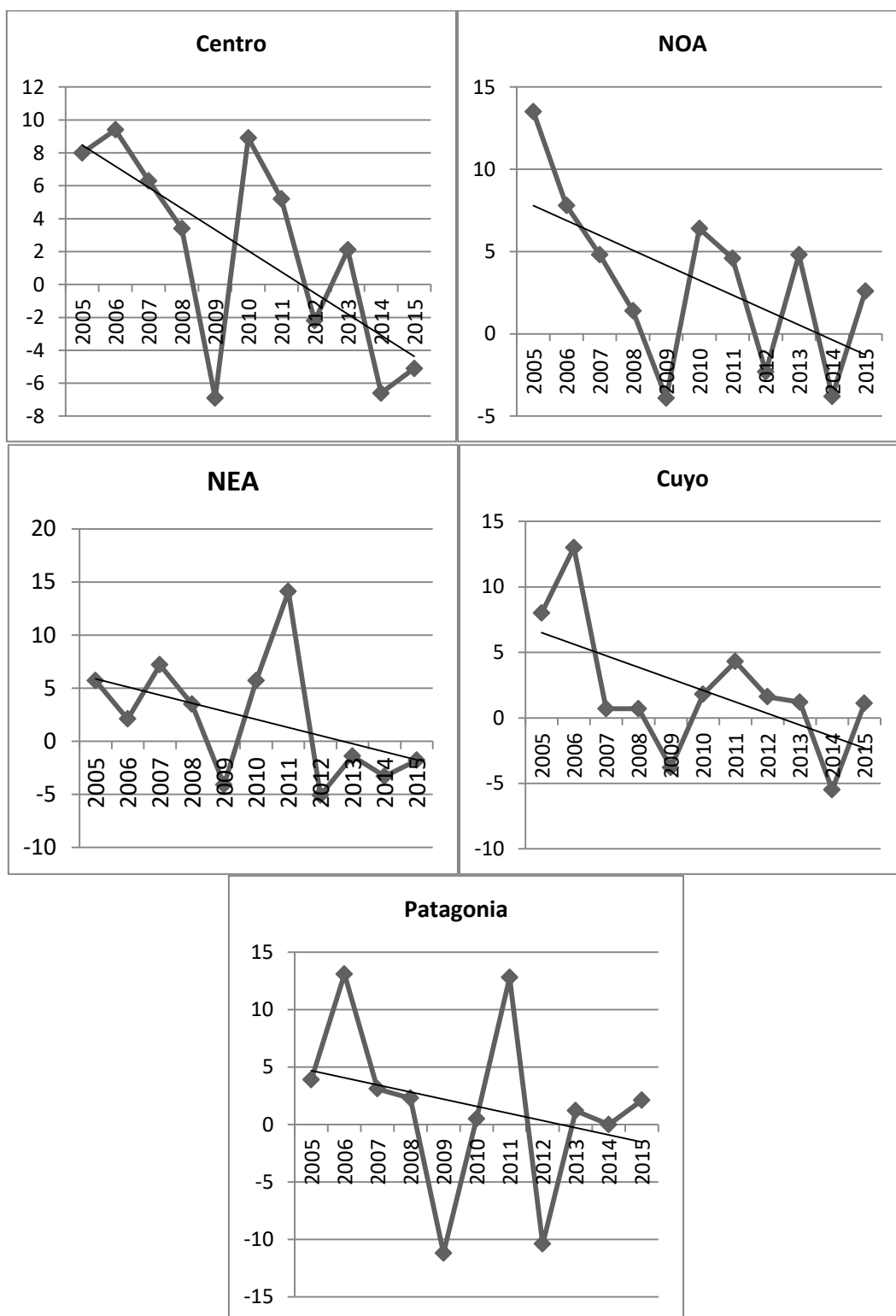
IDERP-Económico			
Regiones	2004	2015	Crecimiento % anual 2004-2015
Patagonia	40,8	47,2	1,3
Centro	35	42,9	1,9
Total País	29,1	34,5	1,6
Cuyo	27,7	34,4	2
NOA	16,6	23,3	3,1
NEA	13,6	16,8	1,9

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016)

En principio, estos datos reflejaron una ampliación de la capacidad productiva con interesantes avances en habilitar procesos de inclusión regional equitativa. De acuerdo a 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%)” (2016:11).

No obstante, sin desconocer la relevancia de estos avances, sus alcances fueron limitados debido a que, cuando se analizó 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 esta tesis, operó como un límite para dar continuidad a la ampliación de la capacidad productivo-industrial regional.

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 explicó 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, y promover un proceso de inclusión equitativa. Esto se desprende del estudio sobre las brechas de desarrollo¹⁰⁵ 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	
	2004	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)

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.¹⁰⁶ 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).

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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).

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

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)

Con el análisis expuesto, se finaliza con el desarrollo de los objetivos e hipótesis de investigación de este trabajo. A continuación, se cierra con unas conclusiones finales.

Conclusiones finales

En esta tesis se analizó la implicación fiscal del Estado argentino —en los niveles nacional y subnacional—, con particular referencia al rol de la inversión pública, en su incidencia para fortalecer las capacidades productivo-industriales 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.

Para ello, en el primer capítulo se definió el marco teórico bajo el cual se inscribió el trabajo. Así, en primer lugar, se retomaron las teorías keynesianas y estructuralistas para considerar a la problemática de las desigualdades productivo-industriales regionales y la implicación del Estado. La relevancia de retomar estos enfoques consistió, por un lado, en destacar que estas desigualdades son consecuencia de una lógica de causación circular acumulativa que propende a que la acumulación de capital se concentre en aquellas regiones mejor dotadas de recursos y desarrollo industrial y, en contraposición, a la pobreza de las regiones más desfavorecidas (Myrdal, 1957; Kaldor, 1970; Perroux, 1967).

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 (Hirschman, 1961; Pinto, 1972; De Mattos, 1984), inspirados por la perspectiva centro-periferia, identificaron 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. 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 implicación del Estado nacional. Así se destacó que esta relevancia es histórica, en razón de su poder territorial centralizado (Mann, 1993 y 2006).

Pese a las modificaciones en las formas de producción que tuvieron lugar desde los setenta, la importancia de la implicación del Estado nacional para el desarrollo económico fue clave, aun con el auge de la globalización (Weiss, 2003; Skocpol, 1995). Así lo señaló calificada literatura en relación a las experiencias del Este Asiático que lograron salir de su posición periférica debido a, fundamentalmente, una implicación estatal con injerencia activa para promover el proceso de industrialización (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 implicarse en el fortalecimiento de capacidades productivo-industriales regionales, debido a la proximidad y mejor conocimiento de las necesidades e intereses de las actividades productivas regionales (Fernández, 2010). No obstante, y como un desafío para la ciencia política, 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, y obstaculice su implicación (Fernández, 2010 y 2017).

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 productivo-industriales regionales, esta tesis se centró en el análisis fiscal. La fiscalidad, como uno de los elementos históricos del Estado (Tilly, 1990 y

2006; Mann, 1993), es clave para estimular la demanda efectiva y promover el crecimiento económico (Gough, 1975; Kalecki, 2002).

También, para financiar procesos de industrialización que promuevan cambios estructurales, ya sea a través del Estado nacional y subnacional, o por la empresa pública. Esta función de la implicación 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 productivo-industriales de las regiones más desfavorecidas. En complemento, la implicación fiscal 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 productivo-industriales (Fernández y García Puente, 2013).

En función de estos fines, se destacó, asimismo, su relevancia para la coordinación nacional y subnacional. Es decir, no para favorecer la correspondencia fiscal que proponen los enfoques ortodoxos de la hacienda pública (Public Choice y Escuela Normativa Tradicional). En línea con Horacio Cao (2008), esto se consideró clave para fortalecer capacidades productivo-industriales, 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 (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1973), 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 (Amico, 2013b; Schorr y Wainer, 2014), y ello afectó tanto la dinámica productiva nacional como regional-subnacional.

En función de este marco teórico, la tesis encaró 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 (Rofman y Romero, 1997; Rofman, 1982 y 1997; Manzanal, 1999; Cao y Vaca, 2006), y las formas en que el Estado se implicó para alterarlas (Cao y Rubins, 1996). Sobre esa base, comenzó con el tratamiento empírico de los objetivos específicos e hipótesis durante el período bajo análisis.

En este sentido, en primer lugar, el trabajo se adentró en el análisis de la implicación 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 (nacional y subnacional-provincial), se confirmó la primera hipótesis de este trabajo que sostenía importantes diferencias entre ambos períodos considerados.

Estas diferencias se centraron específicamente en una variación 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) —.

Esta implicación fiscal expansiva desde los gastos públicos e ingresos fiscales 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 abría 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, en línea con la segunda hipótesis de este trabajo y de lo observado en la tercera sección de este capítulo segundo, los alcances de esa transformación estructural de base industrial fueron limitados. Estos límites se plantearon, al menos, cuando se analizó la implicación fiscal tanto desde el plano de la estructura productiva, como en su incidencia para orientar el comportamiento de la inversión.

En relación al primer aspecto —la implicación fiscal desde el plano de la estructura productiva—, uno de los límites consistió en la débil inversión pública del Estado nacional, subnacional-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, y del sostenimiento de un tipo de cambio alto en los años siguientes.

Ello explicó en gran parte que, a pesar de la concreción de algunos proyectos 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-estatización de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la implicación fiscal a través de la inversión pública y los subsidios económicos 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 —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”. 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 a la implicación 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 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 —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” (hasta el año 2008), y la progresiva desagregación que éste 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”.¹⁰⁷

Sin embargo, 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

¹⁰⁷ Como se mencionó, durante 2006 y 2007, Ciencia y Tecnología estuvo dentro del Ministerio de Educación.

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 implicación 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 en la implicación 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. En este sentido, 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 que se planteó a nivel macro hacia finales de 2011 tendrá su repercusión directa en el plano regional. Los débiles niveles de inversión pública que caracterizaron al período 2003-2015, fueron acompañados a nivel subnacional-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).

Con este cierre se abrió paso al tercer y último capítulo de esta tesis, el que indagó sobre el tercer y el cuarto objetivo específico y sus respectivas hipótesis. En este sentido, se destacaron dos cuestiones centrales.

En primer lugar, las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y subnacional-provincial —durante el período 2003-2015— que provocaron, por un lado, una profundización de la participación dependiente de las provincias en la implicación fiscal —respecto al periodo 1990-2002—; por otro lado, manifiestas disparidades en la implicación fiscal subnacional-provincial, respecto a la inversión pública por regiones y sus fuentes de financiamiento. En segundo lugar, 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.

En relación al primer aspecto, las limitaciones en la coordinación fiscal nacional y subnacional-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—. Así, 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 (Fernández, 1999; Cetrángolo y Gatto, 2002).

Este proceso, como se vio, se agudizó hacia fines de los ochenta y principios de los noventa debido a la creación de diversas normas —Ley 23.548, 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 marcó un importante retroceso respecto a la Ley convenio 20.221 de 1973 —que perfeccionó el régimen de coparticipación vigente desde 1935, al unificar las diversas leyes coparticipables existentes, y definió criterios de reparto de la masa coparticipable—, e incumplió los mandatos constitucionales establecidos en con la reforma del año 1994.

Este “laberinto de la coparticipación” no tuvo modificaciones sustanciales durante el período 2003-2015. 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. En 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 26.078 de Presupuesto de la Administración Nacional. Solo fue ratificada por siete jurisdicciones, provocando lo que Daniel Berteá denominó como un “mapa asimétrico” en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Berteá, 2010).¹⁰⁸

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 (Capello, et. al. 2016).

¹⁰⁸ 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.

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, los Estados subnacionales incrementaron su dependencia fiscal a las transferencias del Estado nacional.

Es cierto que los niveles subnacionales 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, fue un aspecto medular para explicar la participación subnacional en la implicación fiscal del Estado argentino durante el mencionado período. Esta participación no ha tenido mejoras sustanciales. Esto afectó la distribución primaria de la masa coparticipable en favor del Estado nacional, debido a que los recursos coparticipados a las provincias disminuyeron en un 8% en comparación con los noventa.

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

La importancia de remarcar esto consistió en que la mayor parte de estas las transferencias —corrientes y de capital— contó con un alto grado de discrecionalidad en su disposición. Estas transferencias presupuestarias del Estado nacional son financiadas con recursos propios del tesoro nacional y no tienen carácter automático.¹⁰⁹ Estos aspectos pueden favorecer un manejo arbitrario de las mismas, provocando que su reparto se realice bajo criterios eminentemente políticos (Capello, et. al. 2016). La

¹⁰⁹ Como si lo tiene el régimen coparticipable de la Ley 23.548.

mayor flexibilidad en la utilización de estas transferencias hace que — generalmente— sean más sensibles a cambios de política y vaivenes de las finanzas del Estado nacional (Capello, et. al. 2016).

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.¹¹⁰ 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.

En el marco general de escasa inversión pública que se analizó en el segundo capítulo de esta tesis, estos aspectos analizados en el capítulo tercero, en relación a la coordinación fiscal, explicaron por qué el gasto subnacional-provincial destinado a inversión real directa tuvo importantes diferencias cuando se lo comparó por regiones. 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.

El trabajo no avanzó en proponer cuáles deberían ser los criterios de coordinación fiscal, y ello es otra limitación de esta tesis. No obstante, en función de lo analizado, constituyó otro de los límites de la implicación fiscal en el caso argentino durante el período considerado. Por lo tanto, el análisis sobre estos criterios amerita una exhaustiva indagación en una futura agenda de investigación.

¹¹⁰ Ver gráficos 40 y 45.

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 restricción, como se sostuvo a lo largo de esta tesis, operó como un límite para dar continuidad al fortalecimiento de la capacidad productivo-industrial regional, como así también, para avanzar en el proceso de alteración de desigualdades productivas interregionales. Esto se desprendió 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 de este trabajo, directamente vinculados —y limitadas— a las variables de análisis consideradas. Sin dudas, como se remarcó en la introducción y a lo largo de todo el trabajo, el abordaje de la implicación del Estado en la problemática de las desigualdades productivas regionales demanda la consideración de múltiples aspectos. Las políticas monetarias, aduaneras, financieras, como así 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.

Lejos de desconocer estos aspectos, el trabajo acepta sus limitaciones y reconoce la necesidad de complementar el abordaje de la implicación fiscal con las demás políticas mencionadas. También, reconoce la importancia de abordar comparativamente el estudio de caso argentino con otros países de la región. Todas estas cuestiones se presentan como

desafíos importantes para considerar en la agenda de investigación, y elaborar proyectos a futuro.

Referencias Bibliográficas

- ABELES, Martín; LAVARELLO, Pablo y MONTAGU, Haroldo (2013), “Heterogeniedad estructural y restricción externa en la economía argentina”, en INFANTE, R. y GERSTENFELD, P. (eds.): *“Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina”*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. (2005), “Institutions as fundamental cause of long-rungrowth”. *Handbook of Economic Growth 1A*, 386-472.
- ACUÑA, Carlos H.; KESSLER, Gabriel; REPETTO, Fabián (2002), “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”. *Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, coordinado por el Center for Latin American Social Policy –CLASPO-*. The University of Texas at Austin.
- AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos; y PANIGO, Demian (2010), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”. Disponible en línea: 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), Documento de Trabajo Nº 51.
- AMICO, Fabián (2013b). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus, Revista Argentina de Economía*, 5, 31-80.
- AMICO, Fabián; FIORITO, Alejandro y ZELADA, Agustina (2012), *“Expansión económica y sector externo en la argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro”*, Centro de Economía y

Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF-AR), Documento de Trabajo N° 45, Buenos Aires.

AMIN, Ash (2000). "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional". *Cuadernos IPPUR*, vol. 14, no 2, p. 47-68.

AMSDER, Alice (1989), "*Asia's next giant: South Korea and late industrialization*". Oxford: Oxford University Press.

ASPIAZU, Daniel (1999), "La problemática (des)regulatoria en el 'shock' neoliberal de los años noventa". En ASPIAZU, Daniel; GUTMAN, Graciela y VISPO, Adolfo (comp.) "*La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*". Buenos Aires, FLACSO. Ed. Norma.

AZPIAZU, Daniel; BONOFILIO, Nicolás; 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 Editores.

BASUALDO, Eduardo M. (2006), "*Estudios de historia económica argentina*". Siglo XXI. Buenos Aires.

BERTEA, Oscar (2010), "Cumplimiento Asimétrico del Pacto Fiscal". *Presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba*.

BIANCO, Carlos; PORTA, Fernando; VISMARA, Felipe (2007): "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en KOSACOFF, B. (edit.): "*Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*", CEPAL, Buenos Aires.

BOISIER, Sergio, CEPEDA, F., HILHORST, José, RIFFKA, Sohel, y URIBE-ECHEVARRÍA, Francisco (1981). "*Experiencias de planificación*

regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica". ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

BOUDÉVILLE, Jacques R. (1965), *"Los Espacios Económicos"*. EUDEBA. Buenos Aires.

BRANDÃO, Carlos (2007), *"Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local eo global"*. Editora da Unicamp, 2007.

BRAUN, Oscar; JOY, Leonard (1981). "Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina". *Desarrollo económico*: 585-604.

BRENNAN, Geoffrey; 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 y WEVER, Egbert (Eds.), *"New Firms and Regional Development in Europe"*, pp. 184-202. London: Croom Helm.

BUCHANAN, James (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, vol. 33: 203-221.

CALCAGNO, Alfredo Eric y CALCAGNO, Alfredo Fernando (1995), "La política económica neoliberal es la única posible", *Realidad Económica*, nro. 131: 31-37.

- 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". *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 N° 6* – Bogotá, Colombia.
- 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". *Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales*, Buenos Aires.
- CAO, Horacio y RUBINS, Roxana B. (1999), "Características de la Reforma del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, nro 19.
- CAO, Horacio y VACA, Josefina (2006), "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial". *Revista Eure*, vol. XXXII, nro. 95: pp. 95-111, Santiago de Chile

- CAPELLO, Marcelo y DIARTE, Gustavo (2013), "La inversión pública en las Provincias Argentinas". *Monitor Fiscal, Fundación Mediterránea*. Año 8, Edición nro. 22. Abril.
- 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, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1989). "Nuevas tecnologías y desarrollo regional". *Economía y sociedad: Revista de estudios regionales de la Comunidad de Madrid*. Nro. 2, 11-22.
- CASTELLS, Manuel (2004). *"La era de la información: economía, sociedad y cultura"*, (Vol. 3). Siglo XXI.
- CASTELLS, Manuel y ANDRADE, Jesús Alberto (2010), "La sociedad red: una visión global". *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, Vol. 7, nro. 1.
- CASTELLS, María J., FERREIRA, Esteban, INCHAUSPE, Eugenia 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*, nro. 283, Buenos Aires.
- 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)*. Análisis 148, marzo.
- CENTENO, Miguel Ángel (2009). "El Estado en América Latina". *Revista CIDOB d'afers internacionals*: 11-31.

- CESARATTO, Sergio, SERRANO, Franklin, y STIRATI, Antonella (2003), "Technical change, effective demand and employment". *Review of Political Economy*, vol. XV, nro. 1: 33-52.
- CETRÁNGOLO, Oscar; GATTO, Francisco (2002), "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado". *Presentado en el 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", en *Revista de la CEPAL*, N° 84, diciembre.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1986), "Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 26, nro. 102.
- CHIBBER, Vivek (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State". In *American Journal of Sociology*, Vol. 107, nro. 4: 951-989.
- CHIBBER, Vivek (2003), "*Locked in Place. State – Building and Late Industrialization in India*". Princeton: 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*, nro. 137: 35-62.
- CLARKE, Simon (1991), "*The state debate*". Palgrave Macmillan UK.
- CORAGGIO, José Luis (1981), "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, Nros. 153-155, junio.
- CRESPO, Eduardo; 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”*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública
- DAMILL, Mario (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”. *Boletín Informativo Techint*, nro. 303, Buenos Aires.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; JUVENAL, Luciana (2003), “Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina”. *Desarrollo económico*, nro. 170: 203-230.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto (2009), “Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina”. *Cedes*, vol. 65.
- DE MATTOS, Carlos Antonio (1984), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”. ILPES-CEPAL. *Versión revisada de la Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina*, realizada en El Colegio de México.
- DIAMAND, Marcelo (1973), *“Doctrinas económicas, desarrollo e independencia”*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- DIAZ-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*, vol. 3, nro. 2: 205-217.
- DÍAZ-BAY, Javier; BORGOGNONI, María de los Ángeles y DAHL, Eric (2017). “La política económica sub-nacional y la reducción de las brechas de desarrollo regional. El caso de Chubut y Tierra del Fuego (Arg.) 2003-2010”. *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, vol. 04, nro. 03: 84-135.

- DI PAOLA, María Marta (2013), "La producción de biocombustibles en Argentina". *Informe Ambiental Anual de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, nro. 13: 185-205. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/La-producci%C3%B3n-de-biocombustibles-en-Argentina-por-Mar%C3%ADa-Marta-Di-Paola.pdf>
- DRAIBE, Sonia (1994), "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". En *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 34, número 134.
- ELIAS, Norbert (1987), *"El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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, vol. 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. Bogotá: Edición ILSA.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (1999), *"Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990"*. Editado en la Universidad Nacional del Litoral (UNL).
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2007), "Explorando las limitaciones del Nuevo Regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana". *EURE*, Vol. 33, Nro. 98, 97-118.

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2010), "Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?", en: FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y BRANDAO, Carlos (ed.), *"Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina"*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2017), *"La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia"*. Editoriales Anthropos y UNL Ediciones, Madrid, 400 pags.
- FERNANDEZ, Víctor Ramiro; TEALDO, Julio Claudio; VILLALBA, Marta (2005), *"Industria, estado y territorio en la Argentina de los' 90: evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo"*. Universidad Nacional del Litoral.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (2008). *Repensando el desarrollo regional*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; ALFARO, Belén; DAVIES, Carina (2009), "Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo". *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 31, p. 629-680.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; 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*, nro. 15: 43-90.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y BRANDAO, Carlos (2010), *"Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina"*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; GARCÍA PUENTE, María Jimena (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana.

- FERRER, Aldo (1963), "Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 2, nro. 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 (ed.) *"Postales de la Argentina Productiva"*. Editorial Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- FINOT, Iván (2003): *"Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Gestión Pública"*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- FIORITO, Alejandro (2013), "Neodesarrollismo en América Latina: completando el Washington Consensus". *Revista Dominicana de Economía*, vol. 4, Nro. 1: 45-68.
- FIORITO, Alejandro (2015), *"Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en la Argentina"*. Documento de Trabajo N° 70 – Junio. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIFAR).
- FRÍAS, Pedro (1993) "Federalismo y reforma del estado en la Argentina", en *Revista Contribuciones N° 4 - Konrad Adenauer Stiftung / Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA* – Buenos Aires.
- FUKUYAMA, Francis (1989), "The end of history?" *The national interest*, nro. 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). Documento de trabajo, nro. 23.

GAGGERO, Jorge; 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). Documento de Trabajo, nro. 5.

GAGGERO, Jorge; KUPELIAN, Romina; 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). Documento de trabajo, vol. 29.

GAGO, Alberto Daniel (1995), “El espacio regional como escenario de los procesos de globalización. La región de Cuyo en los noventa”. *Revista de Estudios Regionales*, (43), 117-149.

GARAVAGLIA, Juan Carlos (2016), *“La Disputa por La Construcción Nacional Argentina”*. Prometeo.

GAREGNANI, Pierangelo (1977), "Notas sobre consumo, inversión y demanda efectiva." *El Trimestre Económico*, Vol. 44, Nro. 175, 569-607.

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, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, Pablo (2006), “Requiem para el stop and go....¿ Requiem para el stop and go?” *Documento presentado en el seminario “Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina”*, EPF-UNSAM y GESE-IAE-Universidad Austral, vol. 5.

GERVASONI, Carlos (2011), “Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas”. *Desarrollo Económico*, 579-610.

- GIBELLI, Nicolás J. (1968), *“Crónica histórica argentina”*. Buenos Aires, Codex.
- GIBSON, Edward y FALLETI, Tulia (2007), *“La unidad a palos: conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino”*, en *POSTData*, nro. 12, agosto: 171-204.
- GIRALDO, César Giraldo (1996), *“La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones”*. *Cuadernos de economía*, vol. 15, nro. 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 posconvertibilidad”*. *Realidad económica*, nro. 284.
- GORESTEIN, Silvia (org.) (2012): *“¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino”*. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- GORESTEIN, Silvia (2015), *“Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano”*. *Revista Eure*, Vol. 41, Nro. 122, 5-26.
- GOUGH, Ian (1975), *“State expenditure in advanced capitalism”*. *New Left Review*, nro. 92: 53-92.
- GRONDONA, Verónica (2014), *“La manipulación de los precios de transferencia y la fuga de capitales en Argentina”*, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIF-AR), Documento de Trabajo nro. 58.
- GRUGEL, Jean y RIGGIROZZI, Pía (2012), *“Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis”*, *Development and Change*, Oxford, UK.

- GUILLÉN ROMO, Héctor (2008). "Francois Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo". *Mundo siglo XXI*. Nro. 11, 11-22.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (1992), "*Historia Contemporánea de América Latina*", Alianza Editorial, Madrid.
- HAYEK, Friedrich A. (1978), "*Los fundamentos de la libertad*". Ed. Unión Editorial, Madrid.
- HAYEK, Friedrich A. (1988), "*La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*". Ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- HINTZE, Otto (1975) "*The historical essays of Otto Hintze*", compilado por F. Gilbert, Ed. Oxford University Press, Nueva York.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961), "*La estrategia del desarrollo económico*". México, d.f.: 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*". Londres: Chapman & Hall.
- JARACH, Dino (1996), "Finanzas Públicas y Derecho Tributario". Buenos Aires: Abeledo-Perrot, segunda edición.
- 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-inención de la gobernancia. *Doc. aportes adm. pública gest. Estatal*, nro. 7, 7-44.
- JOHNSON, Chalmers (1982), "*MITI and the Japanese Miracle*". Stanford University Press.
- JOMO, Kwame Sundaram (2006), "*Growth with Equity in East Asia?*". United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

- JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo, TOMMASI, Mariano (2000), "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces". *Journal of Development Economics*, Vol 61: 305 – 333.
- JURI, María de la Esperanza (1995), "Las Provincias ante el desafío de adecuar el tamaño de su Estado". *Revista Novedades Económicas, IEERAL de Fundación Mediterránea*, vol. 17: 172-173.
- KALDOR, Nicholas (1970), "The case for regional policies". *Scottish journal of political economy*. Vol. 17, Nro. 3, 337-348.
- KALECKI, Michal (2002), "Political Aspects of Full Employment", in: Joan Robinson (ed): "*Critical Assessments of Leading Economists*", vol. 2, nro. 1M3: 211.
- KATZ, Jorge y BERNAT, Gonzalo (2013): "Interacciones entre la macro y la micro en la post convertibilidad: dinámica industrial y restricción externa", *Desarrollo Económico*, nro. 207-208, Buenos Aires.
- 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. Barcelona.
- KULFAS, Matías (2001), "El rol del endeudamiento externo en la acumulación de capital durante la Convertibilidad". *Revista Época*, nro. 3, noviembre.
- KULFAS, Matías y SCHORR, Martín (2003), "La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración". *Fundación OSDE*.
- LANDES, David (1999), "*The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*". W. W. Norton & Company.

- LAVARELLO, Pablo José y SARABIA, Marianela (2015), *“La política industrial en la Argentina durante la década de 2000”*, CEPAL Buenos Aires.
- LIPIETZ, Alain (1988), *“O capital e seu espaço”*. São Paulo: Nobel.
- LIPSET, Seymour M. (1987), *“El hombre político”*. Madrid: Tecno.
- LOMBARDI, Manuel; MONGAN, Juan Carlos; PUIG, Jorge; y SALIM, León (2014), *“Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina”*. Documento de Trabajo nro. 9, de la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, de la Provincia de Buenos Aires.
- LÓPEZ, Rodrigo; SEVILLA, Emiliano (2010), *“Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa”*. CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 32, 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; PAUTASSI, Laura y RODRIGUEZ, Corina (1999), *“La pobreza... de la política contra la pobreza”*. Miño y Dávila/CIEPP, Madrid.
- LUCAS, Robert E. (1998), “On the mechanics of economic development”. *Econometric Society Monographs*, vol. 29, 61-70.
- MADOERY, Oscar (2008), *“Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”*. Buenos Aires: UNSAMedita. (Serie Desarrollo y Territorio).
- MADOERY, Oscar (2011), “Política y territorio en Argentina”. *Desenvolvimento Regional em debate*, nro, 1.
- MAIER, Charles S. (1981), “The two postwar eras and the conditions for stability in twentieth-century Western Europe”. *The American Historical Review*, Vol. 86, Nro. 2: 327-352.

- MANN, Michael (1993), *"The Sources of Social Power (Vol. 2)"*. New York: Cambridge University.
- MANN, Michael (2004), "La crisis del estado-nación en América Latina". *Desarrollo Económico*, vol. 44, nro. 174, julio-setiembre.
- MANN, Michael (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, nro. 5.
- MANN, Michael (2013), *"The sources of social power: Globalisations. Vol. 4"*. New York: Cambridge University Press.
- MANZANAL, Mabel (1995), "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza?" *Realidad Económica*, nro. 134: 67-82.
- MANZANAL, Mabel (1999), "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo", *Realidad Económica*, nro. 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.
- MANZANELLI, Pablo y BASUALDO, Eduardo (2016), "Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas". *Realidad económica*, vol. 304: 6-40.
- MASSEY, Doreen (1984), *"Spacial divisions of labour. Social Structures and the Geography of Production"*. Londres: Macmillan Education.
- MENDIZÁBAL, Nuria (2011). "El sistema previsional argentino y su re-estatización. Apuntes para el cambio". *Revista digital de Economía Política*, vol. 1: 39-71.
- MOKYR, Joel (1990), *"The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress"*. Oxford University Press.

- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2002), *“Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”*. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- MONTECINOS, Egon (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE* (Santiago), vol. 31, nro. 93: 73-88.
- 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 under-developed regions”*. London: Duckworth.
- NOCHTEFF, Hugo (2002), “¿Existe una política de Ciencia y tecnología en la Argentina? Un enfoque desde la economía política”. *Desarrollo económico*, vol. 41, nro. 164.
- NORTH, Douglass C. (1990). *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio (1972), “Indicadores de desarrollo regional en la República argentina: resultados preliminares”. *Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP- La Plata*.
- OATES, Wallace E. (1999), “An essay on fiscal federalism”. *Journal of economic literature*, vol. 37, nro. 3: 1120-1149.
- OHMAE, Kenichi (1990), “The borderless world”. *McKinsey Quarterly*, nro. 3, 3-19.

- OHMAE, Kenichi (1995), *"The end of the Nation-State: the rise of regional economies"*. New York: Simon and Schuster.
- OLIVERA, Julio HG (1962), "Equilibrio monetario y ajuste internacional". *Desarrollo Económico*: 45-60.
- OPPENHEIMER, Franz (1975), *"The state"*. Free Life Editions, Nueva York.
- OSZLAK, Oscar (1979), *"Formación histórica del estado argentino: la conquista del orden"*. I Seminario Latino-Americano de Políticas Públicas, FUNDAP/CLACSO, Sao Paulo, noviembre.
- OSZLAK, Oscar (1982), "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina". *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982, Enero-Marzo: Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (1989). "El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos". *Administración Pública y Sociedad*, nro. 3, Córdoba.
- OSZLAK, Oscar (2007a), "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, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, Nº 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (2007b). El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. *En Revista Nueva Sociedad*. No.210. Julio-Agosto, 42-63.
- OTERO, Gerardo Adrián; CERIMEDO, Federico; SALIM, León (2004). "Inequidades del Sistema Fiscal Federal Argentino". *Documento de Trabajo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*.

- PAELINCK, Jean (1966). "La teoría del desarrollo regional polarizado". *Revista de Economía latinoamericana*. Nro 330.
- PANIGO, Demian, KIPER, Esteban y GARRIZ, Ana (2012): "La política económica frente a la restricción externa en un contexto de incertidumbre global", *ponencia presentada en el Congreso de AEDA*, Buenos Aires.
- 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*". Porto: Herder.
- PIETROBELLI, Carlo; RABELLOTTI, 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; 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*. Vol. 39, Nro. 154, 243-264.
- PIORE, Michael y SABEL, Charles (1984), "*The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*". Basic Books, Nueva York.
- POLANYI, Karl (1989), "*La gran transformación*". La piqueta, Madrid.
- PORTER, Michael E. (1990), "The competitive advantage of nations". *Harvard business review*, vol. 68, nro. 2, 73-93.
- PORTO, Alberto (1999), "Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos". *Documento de Trabajo nro. 17, repositorio institucional de la Universidad Nacional de La Plata*.

- PORTO, Alberto (2003). *“Etapas de la coparticipación federal de impuestos”*. Documentos de Federalismo Fiscal.
- PORTO, Alberto y Nuñez Miñana, Horacio (1982), “Coparticipación Federal de Impuestos: Distribución Primaria. 1935-1981”. *En Anales JFP-UNC*, vol. 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*, Vol. 39, nro. 156, enero-marzo.
- 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)*, vol. 11, nro. 17: 90-120.
- ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis Alberto (1997), *“Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina”*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- ROFMAN, Alejandro (1982), “Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina”. *Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales*, nro. 7, Buenos Aires.
- ROFMAN, Alejandro (1997), “Economías Regionales Extrapampeanas y Exclusión Social en el marco del Ajuste”, *Revista Eure*, pp. 19-37, Santiago de Chile.
- ROMER, Paul M. (1986), “Increasing returns and long-run growth”. *Journal of political economy*, vol. 94, nro. 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*, nro. 10.

- ROSTOW, Walt Whitman (1960). *"The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto"*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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).
- RUMI, Cecilia (2003), "Determinantes políticos del desempeño fiscal para las provincias argentinas". *Universidad Nacional de la Plata*, Buenos Aires.
- RUSTOW, Dankwart A. (1982), *"Freedom and domination: a historical critique of civilization"*. Princeton University Press, Princeton.
- SADER, Emir (2008), *"Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina"*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Buenos Aires.
- SADER, Emir (2009), "Postneoliberalism in Latin America". *Development Dialogue*, 51, 170-179.
- SAIEGH, Sebastian y TOMMASI, Mariano (1998), *"Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case of Study in the Transaction-cost Theory of Politics"*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- SANGUINETTI, Pablo y TOMMASI, Mariano (1997), "The Economic and Institutional Determinants of Provincial Budget Outcomes: Argentina 1983-1996". *Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank*.
- SASSEN, Saskia (2005). "The global city: Introducing a concept". *The brown journal of world affairs*, vol. 11, nro. 2, 27-43.
- SCHORR, Martín; 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; WAINER, Andrés (2014), "Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad". *Programa de "Desigualdad y Democracia", Fundación Heinrich Böll.*
- SCHUMPETER, Joseph A. (2012), "The crisis of the tax state", in J. Backhaus (ed.), "*Navies and State formation. The Schumpeter Hypothesis Revisited and reflected*". Berlin: Lit Verlag: 21-77.
- SCHVARZER, Jorge (2000), "*La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*". Editorial Planeta. 376 págs.
- SCOTT, Allen y STORPER, Michael (2003), "Regions, globalization, development". *Regional Studies*, vol. 37, nro. 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*, nro. 50, 1-42.
- SOLOW, Robert M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth". *The quarterly journal of economics*, Vol. 70, nro. 1, 65-94.
- SOLOW, Robert M. (1957), "Technical change and the aggregate production function". *The review of Economics and Statistics*, 312-320.
- SOTO, Silvia y BONAPARTE, Rosana (1999), "*Estudio de los Programas focalizados sobre la población en situación de pobreza en la Provincia de Buenos Aires, desde el punto de vista de los beneficiarios y del estado*". Mimeo, Buenos Aires.
- SPISSO, Rodolfo (2007), "*Derecho Constitucional Tributario*". Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires.
- STOHR, Walter (1972), "*El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*". Buenos Aires, Ediciones 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*, vol. 2, nro. 3, 191-221.
- SUNKEL, Osvaldo (1971), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante". *Investigación Económica*. Vol. 31, Nro. 121, 23-77.
- SWAN, Trevor W. (1956), "Economic growth and capital accumulation". *Economic record*, vol. 32, nro. 2, 334-361.
- SWYNGEDOUW, Erik (2004), Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, vol. 17, nro. 1, 25-48.
- TIEBOUT, Charles M. (1956), "A pure theory of local expenditures". *Journal of political economy*, vol. 64, nro. 5: 416-424.
- TILLY, Charles (1990), "*Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*". Cambridge: Basil Blackwell.
- TILLY, Charles (2006), "Guerra y construcción del estado como crimen organizado". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nro. 5, 1-26.
- TILLY, Charles y ARDANT, Gabriel (1975), "*The formation of national states in Western Europe*". Princeton University Press.
- TOPALOV, Christian (1979), "*La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*". México: Editora Edicol.
- VITELLI, Guillermo (2001), "La raíz de los males está en la política económica: una explicación de los resultados de la Convertibilidad". *Realidad Económica*, nro. 181: 64-74.
- VELTZ, Pierre (1996). "*Mundialización, ciudades y territorios: La economía del archipiélago*". Barcelona: Ariel.

- WADE, Robert (1999), *“El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia”*. México: Fondo de Cultura Económica
- WEBER, Max (1968), *“Economy and society”*. Bedminster Press, Nueva York.
- WEBER, Max (2003), *“La ética protestante y el espíritu del capitalismo”*. Barcelona: 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”. In MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. (ed.), *“Classics in the theory of public finance”*. Springer: 72-118.
- WILLIAMSON, John (2009), “A short history of the Washington Consensus”. *Law & Bus. Rev. Am.*, vol. 15: 7.

Otras fuentes editas:

- 1816-2016 - Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008.
- CENDA (2010), *“La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010”*. Cara o Ceca, Buenos Aires.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA -CIFRA- (2010), “El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad”. *Documento de trabajo*, nro. 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. Disponible en: 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"*. Disponible en: <https://goo.gl/FbR8rZ>

Fuentes digitales

<http://infralatam.info/>

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

<https://www.economia.gob.ar/onp/html/>

<http://atlasid.planificacion.gob.ar/>

<https://www.economia.gob.ar/sip/basehome/dir1.htm>

<http://www.indec.gob.ar/>

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

<http://www.bcra.gov.ar/>

Normativas

- **Ley 25.561:** Emergencia pública y reforma del régimen cambiario.
- **Ley 19.640:** Promoción al territorio nacional de Tierra del Fuego.
- **Decretos 2054, 804, 1553 y 2334:** Regímenes de Promoción Industrial.

- **Decreto N° 379:** Bienes de capital, informática y telecomunicaciones.
- **Ley N° 24.196:** Actividad Minera.
- **Ley 26.093:** Biocombustibles.
- **Ley 26.334:** Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol.
- **Ley 23.548:** 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 25.570:** 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 N° 2.635/2015. Derogación.
- **Decreto 206:** Fondo Federal Solidario
- **Ley 23.966:** Afectación del I.V.A. Impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural - coparticipación vial.
- **Ley 24.464:** Sistema Federal de la Vivienda.
- **Ley 24.065:** Régimen de la energía eléctrica.

Anexo estadístico

Principales componentes del Gasto Público del Sector Público Argentino No Financiero - Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento.								
Período	Remuneraciones		Bienes y Servicios		Seguridad Social		Gasto en Capital	
	Nominal	% Var. Anual	Nominal	% Var. Anual	Nominal	% Var. Anual	Nominal	% Var. Anual
1993	21.884,9	-	7.986,5	-	14.174,1	-	6.611,4	-
1994	22.588,4	3%	6.731,3	-16%	16.572,5	17%	6.725,1	2%
1995	22.752,4	1%	6.437,1	-4%	15.934,4	-4%	6.507,8	-3%
1996	22.169,1	-3%	6.022,5	-6%	17.023,4	7%	6.250,4	-4%
1997	22.818,4	3%	6.834,7	13%	17.298,3	2%	6.558,2	5%
1998	23.852,5	5%	6.903,7	1%	17.343,8	0%	6.915,2	5%
1999	25.428,7	7%	6.868,6	-1%	17.355,3	0%	6.514,5	-6%
2000	26.030,1	2%	6.126,6	-11%	17.498	1%	4.437,5	-32%
2001	25.771,9	-1%	6.301,3	3%	16.853,1	-4%	3.879,3	-13%
2002	25.440,3	-1%	6.453,9	2%	16.531,3	-2%	3.032,5	-22%
2003	27.913,2	10%	7.981,2	24%	18.867,5	14%	5.732,4	89%
2004	32.618,1	17%	10.003,1	25%	21.492,3	14%	12.355,2	116%
2005	42.313,1	30%	12.502,5	25%	24.203,6	13%	18.543,5	50%
2006	54.648,3	29%	14.181,1	13%	31.314	29%	28.034,2	51%
2007	72.124,3	32%	18.245,3	29%	50.634,3	62%	34.574,3	23%
2008	99.256,4	38%	22.377,2	23%	64.415,9	27%	44.059,8	27%
2009	125.031,9	26%	29.227	31%	83.091,7	29%	53.815	22%
2010	157.274,7	26%	38.310,8	31%	105.891,8	27%	72.150,4	34%
2011	214.883,2	37%	51.049,1	33%	146.418,1	38%	92.495,1	28%
2012	278.083,1	29%	60.170,5	18%	204.356,8	40%	89.226,8	-4%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Base devengado (PBI base 1993)

Transferencias corrientes del SPANF (En Millones de Pesos) - Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.					
Período	Privadas	Públicas	Externas	Total	var. % Anual total
1993	5.027,6	5.683,1	148,9	10.859,6	-
1994	5.951,7	5.958	113,6	12.023,3	11%
1995	6.974,7	5.492,5	61,8	12.529	4%
1996	7.105,8	6.307,6	152,1	13.565,5	8%
1997	7.573,9	6.225,3	128,7	13.927,9	3%
1998	7.920,1	6.678,7	126,3	14.725,1	6%
1999	8.471,6	6.500,1	109,2	15.080,9	2%
2000	8.140,6	6.661	79,6	14.881,2	-1%
2001	7.776,8	7.683,3	85,8	15.545,9	4%
2002	10.345,3	6.563,3	80,6	16.989,2	9%
2003	13.872,2	10.777,3	368,9	25.018,4	47%
2004	16.220,9	11.617,5	292,1	28.130,5	12%
2005	22.586,4	14.089,5	272,3	36.948,2	31%
2006	25.072,9	17.784,7	335,3	43.192,9	17%
2007	36.267,2	23.821,1	428,3	60.516,6	40%
2008	52.623	34.437,2	453,5	87.513,7	45%
2009	69.668,6	35.335,6	459,9	105.464,1	21%
2010	99.713,1	47.727,1	518,6	147.958,8	40%
2011	137.565,8	65.325,6	1.092,7	203.984,1	38%
2012	157.422,9	80.105,3	1.500,4	239.028,6	17%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Base devengado (PBI base 2003)

Recursos Tributarios Nacionales (En millones de pesos)							
Período	Ganancias	IVA	Créditos y Débitos*	Seguridad Social	Derechos de Exportación	Otros	Total recursos tributarios
1997	8.333,8	20.473,9	-	10.551,3	6,5	9.161,8	48.527
1998	9.488,6	20.857,4	-	10.267,7	27,9	9.394,9	50.037
1999	9.240,0	18.771,0	-	9.141,4	25,1	10.465,5	47.643
2000	10.455,1	19.008,5	-	8.998,4	32,1	10.608,3	49.102
2001	10.091,3	15.351,0	2.933,1	8.043,9	52,3	8.931,8	45.403
2002	8.919,3	15.242,2	4.857,3	8.182,7	5.021,5	8.252,5	50.476
2003	14.750,7	20.947,6	5.900,2	9.668,3	9.211,9	11.764,8	72.244
2004	22.289,1	30.976,9	7.681,9	12.662,4	10.272,0	14.402,4	98.285
2005	28.045,4	36.853,1	9.434,3	16.327,5	12.322,5	16.269,6	119.252
2006	33.615,1	47.104,3	11.685,7	23.602,8	14.711,7	19.289,1	150.009
2007	42.854,9	62.669,3	15.065,0	35.330,4	20.449,7	23.411,9	199.781
2008	53.646,0	80.228,9	19.495,2	51.143,8	36.055,3	28.805,9	269.375
2009	55.552,3	87.385,7	20.561,5	75.743,4	32.041,5	33.646,1	304.931
2010	76.651,6	116.386,0	26.884,7	100.078,0	45.547,4	44.351,9	409.900
2011	108.597,9	154.236,9	36.179,4	134.219,5	54.163,4	52.736,7	540.134
2012	138.439,6	190.496,4	43.931,2	175.590,2	61.315,9	70.026,0	679.799
2013	183.598,7	249.006,3	56.514,8	229.766,8	55.465,2	84.480,6	858.832
2014	267.075,1	331.202,8	76.739,8	297.504,0	84.088,2	113.072,8	1.169.683
2015	381.463,2	433.076,2	97.479,6	401.044,7	75.939,3	148.945,4	1.537.948

* Vigencia desde el año 2001.

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación

Sector Público Argentino No Financiero (en % del PBI*)		
Período	Ingresos Fiscales Totales	Gasto Primario Total
1993	33%	31%
1994	29%	30%
1995	29%	30%
1996	28%	30%
1997	29%	28%
1998	29%	28%
1999	30%	31%
2000	31%	30%
2001	30%	32%
2002	29%	28%
2003	33%	29%
2004	34%	29%
2005	35%	32%
2006	36%	33%
2007	38%	35%
2008	40%	38%
2009	43%	43%
2010	47%	45%
2011	47%	48%
2012	50%	51%

* PBI a precios corrientes (base 1993).

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

Inversión Real Directa del SPANF - Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, 1961-2012 (en % del PBI).				
Años	Estado Nacional	Provincias y CABA	Empresas Públicas*	Total
1961	2,34%	1,78%	3,72%	7,84%
1962	1,67%	1,65%	3,52%	6,84%
1963	1,29%	1,65%	3,31%	6,24%
1964	1,23%	1,54%	3,06%	5,83%
1965	1,13%	1,55%	2,68%	5,36%
1966	0,98%	1,67%	2,44%	5,09%
1967	1,75%	1,79%	3,16%	6,70%
1968	2,23%	2,11%	3,43%	7,76%
1969	2,43%	2,17%	3,02%	7,63%
1970	2,24%	2,14%	3,49%	7,87%
1971	2,18%	1,90%	3,56%	7,64%
1972	2,41%	2,05%	3,92%	8,38%
1973	2,17%	1,73%	3,19%	7,08%
1974	1,99%	2,20%	3,19%	7,38%
1975	1,94%	2,43%	3,43%	7,80%
1976	2,84%	2,87%	4,40%	10,11%
1977	2,93%	3,10%	4,00%	10,04%
1978	2,56%	3,05%	3,76%	9,36%
1979	2,16%	2,83%	2,97%	7,95%
1980	1,66%	2,73%	2,75%	7,13%
1981	1,84%	2,21%	2,53%	6,58%
1982	1,70%	1,72%	2,42%	5,84%
1983	1,63%	1,87%	2,45%	5,95%
1984	1,00%	1,80%	2,43%	5,23%
1985	1,04%	1,96%	2,29%	5,29%
1986	1,08%	2,38%	2,10%	5,57%
1987	1,22%	2,39%	2,55%	6,16%
1988	1,03%	1,82%	3,14%	6,00%
1989	0,74%	1,33%	2,60%	4,67%
1990	0,40%	1,28%	2,02%	3,71%
1991	0,34%	1,23%	0,92%	2,48%
1992	0,37%	1,01%	0,57%	1,96%
1993	0,40%	1,15%	0,34%	1,88%
1994	0,40%	1,23%	0,15%	1,78%
1995	0,24%	1,17%	0,14%	1,55%
1996	0,23%	0,98%	0,10%	1,31%
1997	0,25%	1,18%	0,06%	1,49%

* En la consideración de la IRD en las empresas públicas, solo se consideró 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: Oficina Nacional de Presupuesto. Base devengado (PBI base 2003).

Inversión Real Directa del SPANF - Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, 1961-2012 (en % del PBI).				
Años	Estado Nacional	Provincias y CABA	Empresas Públicas	Total
1998	0,29%	1,10%	0,04%	1,43%
1999	0,23%	1,17%	0,03%	1,44%
2000	0,15%	0,91%	0,02%	1,08%
2001	0,11%	0,84%	0,02%	0,98%
2002	0,12%	0,56%	0,02%	0,70%
2003	0,21%	0,85%	0,02%	1,09%
2004	0,37%	1,13%	0,02%	1,53%
2005	0,53%	1,58%	0,06%	2,17%
2006	0,78%	1,73%	0,08%	2,59%
2007	0,82%	1,81%	0,15%	2,78%
2008	0,88%	1,66%	0,35%	2,88%
2009	0,88%	1,69%	0,59%	3,16%
2010	0,80%	1,68%	0,75%	3,23%
2011	0,97%	1,89%	0,59%	3,46%
2012	0,73%	1,61%	0,62%	2,96%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Base devengado (PBI base 2003).

Inversión Real Directa del SPANF - Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento. Promedios 1961-2012 (en % del PBI)				
Promedios	Estado Nacional	Provincias y CABA	Empresas Públicas	Total
1961-1970	1,73%	1,80%	3,18%	6,71%
1971-1980	2,28%	2,49%	3,52%	8,29%
1981-1990	1,17%	1,88%	2,45%	5,50%
1991-2002	0,26%	1,04%	0,20%	1,51%
2003-2012	0,70%	1,56%	0,32%	2,58%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Base devengado (PBI base 2003).

Subsidios Económicos del Estado nacional (porcentajes del PBI*)									
Sectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sector Energético	0,46%	0,93%	1,43%	1,28%	1,62%	1,98%	2,10%	2,71%	3,51%
Sector Transporte	0,25%	0,47%	0,76%	0,87%	0,83%	1,32%	1,21%	1,04%	1,00%
Otras Empresas Públicas	0,14%	0,06%	0,12%	0,19%	0,27%	0,33%	0,37%	0,44%	0,35%
Sector agroalimentario	0,24%	0,13%	0,33%	0,19%	0,17%	0,06%	0,04%	0,02%	0,00%
Sector Rural y Forestal	0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,09%	0,08%	0,05%	0,04%	0,04%
Sector Industrial	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Total de transferencias	1,14%	1,63%	2,71%	2,62%	3,00%	3,78%	3,79%	4,27%	4,91%

* PBI a precios corrientes (base 2004).

Elaboración propia en base a datos de IARAF y ASAP.

Gasto Público Consolidado* por finalidad (Distribución % del Gasto)						
Funciones/años	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Funcionamiento del Estado	19%	18%	17%	17%	16%	16%
Gasto Público Social	67%	63%	65%	64%	63%	65%
Servicios Económicos	9%	11%	11%	13%	15%	13%
Deuda Pública	6%	8%	7%	7%	6%	6%

*Incluye el gasto nacional, provincial y municipal.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

Gasto Público Consolidado* por finalidad (Distribución % del Gasto)						
Finalidades/Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Funcionamiento del Estado	16%	16%	15%	16%	15%	16%
Gasto Social	65%	64%	66%	66%	63%	65%
Servicios Económicos	15%	15%	14%	15%	17%	14%
Deuda Pública	4%	5%	5%	4%	5%	5%

*Incluye el gasto nacional, provincial y municipal.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

Gasto público consolidado* por función, en la finalidad servicios económicos (en % del PBI**)						
Funciones/años	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producción primaria	0,31	0,33	0,31	0,45	0,67	0,61
Energía y combustible	0,62	0,67	0,85	1,34	1,86	1,64
Industria	0,05	0,10	0,09	0,14	0,09	0,10
Servicios	0,97	1,31	1,66	1,88	2,24	2,63
Transporte	0,92	1,25	1,58	1,81	2,16	2,50
Comunicaciones	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,13
Otros gastos en servicios económicos	0,39	0,85	0,48	0,27	0,23	0,22

*Incluye el gasto nacional, provincial y municipal.

** PBI a precios corrientes (Base 2004)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

Gasto público consolidado* por función, en la finalidad servicios económicos (en % del PBI**)						
Funciones/años	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Producción primaria	0,61	0,54	0,47	0,49	0,40	0,43
Energía y combustible	1,93	2,15	2,28	2,84	4,38	3,20
Industria	0,11	0,10	0,11	0,12	0,13	0,17
Servicios***	2,78	2,99	2,70	2,69	2,61	2,57
Transporte	2,55	2,75	2,45	2,42	2,36	2,31
Comunicaciones	0,23	0,24	0,24	0,26	0,26	0,26
Otros gastos en servicios económicos	0,26	0,28	0,23	0,23	0,26	0,30

*Incluye el gasto nacional, provincial y municipal.

** PBI a precios corrientes (Base 2004).

Dentro de la función servicios se comprende a "Transporte" y "Comunicaciones".

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

	Gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica (En millones de pesos y en porcentajes del gasto tributario total)					
	2004		2010		2015	
	En millones \$	%	En millones \$	%	En millones \$	%
Promoción Industrial	475,4	21%	593,3	6%	813,2	2%
Actividad Minera	341,1	15%	542,2	6%	1.183,4	4%
Tierra del Fuego	848,5	38%	5.646,1	60%	23.937,1	73%
Ventas bs. Capital nacional	357,8	16%	1.771,3	19%	-	-
Biocombustibles	-	-	245,8	3%	4.075,2	13%
Otros regímenes de prom.*	215,7	10%	566,4	6%	3.400,5	10%

* En **otros regímenes de promoción** se comprende a la promoción no industrial (Ley 22.021 y modif.); reembolsos por exportaciones de puertos patagónicos (Ley 23.018 y Decreto 2229), promoción de las pequeñas y medianas empresas (Ley 24.467); la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico (Ley 23.877); el fomento de la educación técnica (Ley 22.317); régimen de inversiones para bosques cultivados (Ley 25.080); promoción de la industria del software (Ley 25.922); Régimen de importación de insumos, partes y piezas para la construcción y/o reparación de buques y artefactos navales (Decreto 1010); Programa nacional de apoyo al empresariado joven (Ley 25.872); Planes de Competitividad (Decreto 730); Régimen de Renovación del Parque automotor ("Plan Canje") (Decretos 35 y 208); Reintegro a las compras de autopartes de fabricación nacional (Decreto 778); Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes (Ley 26.457), y Obras de Infraestructura Crítica (Ley 26.422).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

	Gastos tributarios 2004-2009 (en % del PBI)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promoción Industrial	0,10	0,08	0,07	0,06	0,05	0,04
Actividad Minera	0,07	0,09	0,10	0,10	0,03	0,03
Tierra del Fuego	0,17	0,17	0,18	0,19	0,19	0,17
Ventas bs. Capital Nacional	0,07	0,11	0,07	0,10	0,09	0,08
Biocombustibles	-	-	-	-	-	0,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

	Gastos tributarios 2010-2015 (en % del PBI)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promoción Industrial	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Actividad Minera	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Tierra del Fuego	0,34	0,40	0,42	0,45	0,37	0,41
Ventas bs. Capital Nacional	0,11	0,00	-	-	-	-
Biocombustibles	0,01	0,02	0,03	0,06	0,09	0,07

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

Gasto público nacional por institución, promedio 1993-2001 (Base devengado, en pesos)		
Jurisdicciones	Total	%
Poder Legislativo Nacional	\$ 444.597.189,46	1,00%
Poder Judicial de la Nación	\$ 608.566.330,44	1,37%
Ministerio Público (desde 1996 en adelante)	\$ 127.814.010,86	0,29%
Presidencia de la Nación	\$ 1.797.345.520,52	4,04%
Jefatura de Gabinete de Ministros (desde 1995)	\$ 57.903.309,53	0,13%
Ministerio del Interior	\$ 2.251.498.450,88	5,06%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	\$ 311.285.327,82	0,70%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (DD HH se agrega en 2000)	\$ 268.455.862,26	0,60%
Ministerio de Defensa	\$ 3.941.077.067,83	8,85%
Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos	\$ 2.759.390.277,82	6,20%
Ministerio de Infraestructura y Vivienda (2000 y 2001, antes estaba en la órbita de Economía)	\$ 1.545.719.075,05	3,47%
Ministerio de Educación (hasta 2000 Educación y Cultura)	\$ 2.476.588.977,90	5,56%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (hasta 2000 era de Trabajo y Seguridad Social)	\$ 17.446.572.877,96	39,17%
Ministerio de Salud (Hasta el 2000 también era de Acción Social)	\$ 1.631.332.645,63	3,66%
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (desde 2000)	\$ 1.155.367.698,87	2,59%
Servicio de la Deuda Pública	\$ 6.261.338.576,53	14,06%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	\$ 3.602.377.031,69	8,09%

Fuente: Cuenta de Inversión Nacional, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación

Gasto público nacional por institución, promedio 2002-2012 (Base devengado, en pesos)		
Instituciones	Total	%
Poder Legislativo Nacional	\$ 1.300.179.504,93	0,63%
Poder Judicial de la Nación	\$ 2.300.764.435,46	1,11%
Ministerio Público	\$ 620.318.305,87	0,30%
Presidencia de la Nación	\$ 1.357.922.956,59	0,65%
Jefatura de Gabinete de Ministros	\$ 1.254.362.492,10	0,60%
Ministerio del Interior y Transporte	\$ 3.602.484.404,90	1,73%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	\$ 1.350.998.086,70	0,65%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	\$ 4.974.625.547,66	2,39%
Ministerio de Seguridad (se crea en 2011, antes estaba con Justicia y DDHH)	\$ 20.997.165.181,46	10,11%
Ministerio de Defensa	\$ 9.474.153.049,47	4,56%
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2002 sólo Economía; de 2003 a 2008 Economía y Producción)	\$ 2.146.096.894,72	1,03%
Ministerio de Industria (se crea en 2010, el primer año también está con turismo)	\$ 928.189.651,40	0,45%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (desde 2010)	\$ 5.267.521.653,50	2,54%
Ministerio de Turismo (se crea en 2011, se separa de industria)	\$ 877.222.610,15	0,42%
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en el 2002 era Infraestructura y Vivienda)	\$ 31.082.094.994,29	14,96%
Ministerio de Educación (2006 y 2007 tenía además a Ciencia y Tecnología)	\$ 11.966.997.724,71	5,76%
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	\$ 2.234.591.287,66	1,08%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (hasta 2005 fue trabajo, empleo y formación de RR HH)	\$ 76.551.765.623,19	36,84%
Ministerio de Salud (y Ambiente 2004 y 2005)	\$ 4.197.994.028,17	2,02%
Ministerio de Desarrollo Social (y medio ambiente 2002 y 2003)	\$ 10.368.736.752,10	4,99%
Servicio de la Deuda Pública	\$ 20.070.923.494,14	9,66%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	\$ 18.008.425.800,98	8,67%

Cuenta de Inversión Nacional, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación

Gasto público nacional por institución y finalidad (en porcentajes del gasto institucional total)					
Instituciones/años	2011	2012	2013	2014	2015
Ministerio de Industria (1)	0,15%	0,19%	0,21%	0,16%	0,18%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2)	0,96%	1,03%	0,99%	0,83%	0,86%
Ministerio de Turismo (3)	0,17%	0,18%	0,19%	0,18%	0,16%
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (4)	0,61%	0,64%	0,66%	0,64%	0,63%
Total ministerios (1+2+3+4)	1,89%	2,04%	2,04%	1,80%	1,83%

Cuenta de Inversión Nacional, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

	Exportaciones FOB de combustible y energía	Importaciones CIF de Combustible
2003	5.417	550
2004	6.181	1.003
2005	7.150	1.545
2006	7.813	1.732
2007	6.949	2.845
2008	7.848	4.333
2009	6.457	2.626
2010	6.525	4.765
2011	6.682	9.796
2012	6.978	9.128
2013	5.562	12.464
2014	4.950	11.455
2015	2.252	6.842

Fuente INDEC. En millones de dólares.

Gráfico 31: Resultado de los principales componentes de la balanza de pagos. Argentina, 2003-2015. En millones de dólares corrientes.			
	Cuenta Corriente	Cuenta capital y financiera	Reservas internacionales
2003	8.729	-5.147	14.119
2004	10.145	-4.825	19.646
2005	9.284	-437	28.076
2006	10.770	-7.356	32.037
2007	12.565	520	46.176
2008	15.530	-15.519	46.386
2009	9.379	-8.003	47.967
2010	10.885	-6.728	52.145
2011	4.295	-10.404	46.376
2012	3.808	-7.113	43.290
2013	-13.322	1.497	30.599
2014	-2.422	3.619	31.443
2015	-11.732	6.799	25.563

Fuente: INDEC y Banco Central de la República Argentina.

Ingresos Fiscales Provinciales totales - En millones de pesos.				
	Origen propio*	Origen nacional**	Otros	Total
1991	5.877,23	8.792,48	76,69	14.746,39
1992	9.114,60	12.572,30	116,80	21.803,70
1993	10.930,20	14.020,30	556,50	25.507,00
1994	12.195,14	14.737,43	437,93	27.370,50
1995	11.644,40	14.544,50	505,30	26.694,20
1996	12.385,50	15.770,00	925,40	29.080,90
1997	13.462,30	17.623,10	1.531,90	32.617,30
1998	14.174,20	18.138,80	797,60	33.110,60
1999	13.544,70	17.789,40	939,70	32.273,80
2000	14.036,30	18.033,60	477,70	32.547,60
2001	12.632,70	16.819,70	583,80	30.036,20
2002	14.447,00	17.404,60	532,90	32.384,50
2003	19.447,30	22.573,50	632,10	42.652,90
2004	23.896,40	32.602,00	1.028,10	57.526,50
2005	28.746,70	41.374,00	1.244,60	71.365,30
2006	36.093,90	51.328,00	1.159,00	88.580,90
2007	43.621,20	67.948,00	1.620,20	113.189,40
2008	57.672,70	83.846,70	1.931,70	143.451,10
2009	67.087,50	98.700,50	1.785,80	167.573,80
2010	86.117,53	141.314,47	2.026,60	229.458,60
2011	113.063,08	173.175,57	2.091,66	288.330,31
2012	146.755,71	209.558,22	1.948,85	358.262,78
2013	207.655,48	270.666,35	2.177,92	480.499,75

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

** Los ingresos fiscales provinciales totales de origen nacional, se componen por los ingresos tributarios —distribución secundaria del régimen coparticipable y demás leyes especiales—, por las transferencias corrientes no automáticas, y por las transferencias de capital.

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto.

Ingresos fiscales provinciales, por región. Promedio 2003-2012 (en pesos)			
	Propios	Nacionales	Totales
R. CENTRO	432.494.577,85	391.061.066,69	823.555.644,54
R.NEA	28.771.116,49	134.962.513,47	163.733.629,96
R. NOA	47.690.323,18	156.529.288,39	204.219.611,56
R. CUYO	49.178.752,00	99.538.084,27	148.716.836,27
PATAGONIA	110.259.758,77	96.572.409,62	206.832.168,39
Total	668.394.528,28	878.663.362,44	1.547.057.890,72

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Ingresos fiscales provinciales de origen propio y de origen nacional, por región. Promedios porcentuales, 2003-2012.		
	Origen Propio	Origen Nacional
R. CENTRO	53%	47%
R.NEA	18%	82%
R. NOA	23%	77%
R. CUYO	33%	67%
PATAGONIA	53%	47%
TOTAL	43%	57%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Ingresos fiscales provinciales de origen nacional, en millones de pesos				
	Ingresos tributarios	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total
1991	8.430,18	231,19	131,11	8.792,48
1992	11.980,70	509,1	82,5	12.572,30
1993	13.244,50	620,6	155,2	14.020,30
1994	13.824,70	793,1	119,7	14.737,50
1995	13.423,60	965,7	155,2	14.544,50
1996	14.413,20	1.163,30	193,6	15.770,10
1997	16.328,70	1.116,30	178,1	17.623,10
1998	16.746,80	1.158,70	233,3	18.138,80
1999	16.446,20	1.136,00	207,2	17.789,40
2000	16.409,20	1.463,50	161	18.033,70
2001	15.562,10	1.142,60	115	16.819,70
2002	15.217,20	2.087,30	100,1	17.404,60
2003	20.145,70	2.313,10	114,7	22.573,50
2004	28.268,60	3.655,20	678,10	32.601,90
2005	34.521,10	4.750,80	2.102,00	41.373,90
2006	42.303,30	5.315,90	3.708,80	51.328,00
2007	55.226,40	7.735,90	4.985,70	67.948,00
2008	69.267,60	9.154,50	5.424,60	83.846,70
2009	75.668,60	12.884,70	10.147,20	98.700,50
2010	101.435,42	24.563,33	15.315,71	141.314,47
2011	134.132,49	22.096,63	16.946,45	173.175,57
2012	170.234,94	20.545,72	18.777,57	209.558,23
2013	221.620,44	21.983,30	27.062,61	270.666,35

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto.

Inversión real directa y producto bruto geográfico, por provincias.

	Inversión Real Directa*	Producto bruto geográfico**
BUENOS AIRES	1.879,63	168.642,00
CATAMARCA	552,65	6.872,00
CORDOBA	1.441,00	40.307,00
CORRIENTES	495,30	5.836,00
CHACO	1.209,83	5.899,00
CHUBUT	738,33	10.005,00
ENTRE RIOS	1.159,75	10.060,00
FORMOSA	1.281,41	2.554,00
JUJUY	596,11	4.103,00
LA PAMPA	693,28	4.567,00
LA RIOJA	426,53	2.246,00
MENDOZA	823,59	20.928,00
MISIONES	1.588,21	6.112,00
NEUQUEN	481,76	13.760,00
RIO NEGRO	388,49	6.726,00
SALTA	771,03	7.877,00
SAN JUAN	727,86	4.249,00
SAN LUIS	997,73	5.233,00
SANTA CRUZ	824,78	8.275,00
SANTA FE	1.037,28	40.561,00
SGO. DEL ESTERO	1.817,00	4.430,00
TUCUMAN	910,11	8.687,00
TIERRA DEL FUEGO	164,98	3.422,00
CABA	3.234,93	109.281,00

* Promedio 2003-2014, en millones de pesos. Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

** Año 2005, en millones de pesos. Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Recursos tributarios de origen nacional afectados a obra pública y transferencias nacionales de capital, por provincias. Promedio 2003-2004 (en millones de pesos)

	Recursos tributarios de origen nacional afectados a obra pública	Transferencias nacionales de capital
BUENOS AIRES	601,30	1792,09
CATAMARCA	94,98	249,36
CORDOBA	244,32	528,53
CORRIENTES	164,61	242,04
CHACO	166,34	1073,42
CHUBUT	122,11	210,99
ENTRE RIOS	162,58	608,60
FORMOSA	141,30	817,84
JUJUY	111,06	478,30
LA PAMPA	86,28	275,75
LA RIOJA	89,20	489,12
MENDOZA	158,90	398,33
MISIONES	172,97	563,75
NEUQUEN	142,64	208,89
RIO NEGRO	145,47	264,57
SALTA	149,34	366,76
SAN JUAN	133,43	406,16
SAN LUIS	131,51	102,45
SANTA CRUZ	153,55	626,19
SANTA FE	273,47	478,58
SGO. DEL ESTERO	160,48	745,16
TUCUMAN	154,43	777,03
TIERRA DEL FUEGO	90,02	154,83
CABA	28,43	164,58

Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Transferencias de capital nacional, por provincia* (en % del PBG provincial)	
FORMOSA	32,02%
LA RIOJA	21,78%
CHACO	18,20%
SGO. DEL ESTERO	16,82%
JUJUY	11,66%
SAN JUAN	9,56%
MISIONES	9,22%
TUCUMAN	8,94%
SANTA CRUZ	7,57%
ENTRE RIOS	6,05%
LA PAMPA	6,04%
SALTA	4,66%
TIERRA DEL FUEGO	4,52%
CORRIENTES	4,15%
RIO NEGRO	3,93%
CATAMARCA	3,63%
CHUBUT	2,11%
SAN LUIS	1,96%
MENDOZA	1,90%
NEUQUEN	1,52%
CORDOBA	1,31%
SANTA FE	1,18%
BUENOS AIRES	1,06%
CABA	0,15%

* Ordenadas de mayor a menor.

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

Inversión Real Directa del Estado Nacional en las regiones, promedio 2003-2012 (En millones de pesos)	
Centro	368.851
NEA	20.401
NOA	31.969
Cuyo	32.656
Patagonia	46.755

Fuente: Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda de la Nación.

IDERP-Económico por región. Variaciones anuales y tasa de crecimiento promedio anual entre puntas.						
Región	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total país	7	9	5,1	0,8	-5,9	6
Centro	8	9,4	6,3	3,4	-6,9	8,9
NOA	13,5	7,8	4,8	1,4	-3,9	6,4
NEA	5,7	2,1	7,2	3,5	-4,1	5,7
Cuyo	8	13	0,7	0,7	-3,8	1,8
Patagonia	3,9	13,1	3,1	2,3	-11,2	0,5

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016)

IDERP-Económico por región. Variaciones anuales y tasa de crecimiento promedio anual entre puntas.						
Región	2011	2012	2013	2014	2015	TCMA*
Total país	6,4	-4	2,8	-7,1	-1,3	1,6
Centro	5,2	-2,2	2,1	-6,6	-5,1	1,9
NOA	4,6	-2,3	4,8	-3,8	2,6	3,1
NEA	14,1	-5,1	-1,4	-3,3	-1,8	1,9
Cuyo	4,3	1,6	1,2	-5,5	1,1	2
Patagonia	12,8	-10,4	1,2	0	2,1	1,3

* Tasa de crecimiento medio anual.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016)

IDERP económico por región, brechas de desarrollo*						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro	35	37,8	41,4	44	45,5	42,3
NOA	16,6	18,8	20,3	21,3	21,6	20,7
NEA	13,6	14,4	14,7	15,8	16,3	15,6
Cuyo	27,7	29,9	33,8	34	34,3	33
Patagonia	40,8	42,4	48	49,5	50,6	44,9
Brecha de desarrollo	3	2,94	3,27	3,13	3,10	2,88

* 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.

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016)

IDERP económico por región, brechas de desarrollo						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Centro	46,1	48,5	47,5	48,4	45,2	42,9
NOA	22	23,1	22,5	23,6	22,7	23,3
NEA	16,5	18,9	17,9	17,6	17,1	16,8
Cuyo	33,6	35	35,6	36	34	34,4
Patagonia	45,2	51	45,7	46,2	46,2	47,2
Brecha de desarrollo	2,74	2,70	2,55	2,63	2,70	2,81

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Provincial (2016)