

POLITICA FISCAL (*) Y CRECIMIENTO REGIONAL

I — INTRODUCCION

La política de desarrollo económico regional no constituye un fin en sí misma. Forma parte de un todo superior que no es necesariamente la nación; sus coordenadas pueden encontrarse en diversos niveles: nacional, comunitario, supranacional. Por consiguiente, es posible que entren en juego, para determinar una u otra orientación, parámetros diferentes y, a veces, opuestos. Teniendo en cuenta el carácter emocional con el que se combina a menudo una política de desarrollo económico regional —y entonces es una falsa política o una seudopolítica—, una de las más grandes dificultades a superar reside en la incompatibilidad de los objetivos y de los medios empleados para alcanzarlos. Por lo tanto, son indispensables, por más complejos y multiformes que sean, tanto las programaciones coordinadas como la armonización de las diferentes medidas.

Ante la creciente internacionalización de la vida económica, las solidaridades técnicas nacidas de la revolución industrial contemporánea y los efectos de demostración debidos a la política de ingresos, los problemas se plantean, sin ninguna duda, en un nivel transregional, internacional. Por otra parte, su solu-

(*) Siguiendo la terminología francesa, y no la concepción inglesa de la "fiscal policy".

ción tropieza muchas veces con tabúes relativos a la soberanía política (1).

Pero para mantenernos exclusivamente dentro de los límites nacionales donde la reglamentación fiscal alcanza su plena vigencia, diremos que, considerada in se, la política de desarrollo económico regional recurre tanto a medios no financieros como a medios financieros.

Entre los primeros, se encuentra, por ejemplo, todo lo relacionado con el régimen administrativo, la expansión del comercio exterior, la paz social, el estímulo a la investigación científica, el acondicionamiento de una infraestructura material e inmaterial, el tamaño de las unidades de producción, la política de precios, aun cuando, indirectamente, muchas disposiciones están vinculadas prejudicialmente a la política financiera por la orientación dada a la reasignación de los recursos disponibles.

Las medidas financieras pueden tener un carácter no fiscal o bien un carácter fiscal. Las primeras se relacionan, por ejemplo, con la política monetaria o crediticia, la organización y funcionamiento de los mercados de capitales nacionales o internacionales, los gastos públicos; parámetros que generalmente se encuentran en relación directa y reversible con las leyes fiscales.

No obstante, éstas son susceptibles de adquirir caracteres específicos tales que han podido convertirse en instrumentos autónomos destinados a estimular los desarrollos económicos regionales y se les ha podido atribuir, a veces, haber logrado determinados resultados positivos.

¿Cuáles son, en realidad, las posibilidades de acción que ofrecen?

Esta es la cuestión a la cual intentaremos dar una contestación. Dividiremos nuestra exposición en dos partes. En la pri-

(1) Un grupo permanente de trabajo belga-alemán, que surgió del Coloquio científico belga-alemán de economía regional, y organizado en Lieja, en octubre de 1965, con nuestro colega, el Profesor Priebe de Francfort, se encuentra actualmente dedicado al estudio de estos problemas y de sus soluciones.

mera analizaremos las medidas fiscales, y en la segunda los problemas planteados por la reasignación de los recursos disponibles.

Pero previamente tenemos que formular una observación fundamental.

La política fiscal no puede producir resultados positivos si no se integra en un conjunto coordinado, armonizado y programado de estímulos económicos, monetarios, sociales, demográficos, psico-sociológicos, etc. Además, debe procurar tener en cuenta la vocación transregional de la zona. En un país de grandes dimensiones, es posible concebir una política de recursos públicos (fiscales y parafiscales) de alcance regional, pero es más difícil lograrlo en uno pequeño. Aquí los mecanismos financieros y fiscales no son aplicables en su estado puro en razón de fenómenos de interacción recíproca. Lo esencial, entonces, es hacer compatibles los planes y programas respectivos. Ello resulta factible en materia de infraestructuras y de actividades relativas a unidades pluriterritoriales, pero es más dudoso para otras inversiones. A este respecto, las disparidades en las finanzas públicas o privadas pueden constituir escollos insuperables. Con todo, hay que respetar, por lo menos, un orden de prioridades: a pesar de la importancia y la complejidad de las medidas financieras, éstas deben subordinarse a las de política general, sin las cuales sería inútil pretender, por ejemplo, que armonizaran las condiciones de crédito, los impuestos a las ventas, las cargas sociales.

II — LAS MEDIDAS FISCALES

1. *Tipología de las distinciones teóricas*

Entre las diversas medidas de carácter fiscal susceptibles de favorecer el crecimiento económico, algunas surgen de una política general de equilibrio presupuestario. Otras, establecidas dentro del marco de una política de desarrollo regional y teniendo en consideración su carácter específico, procuran inducir a los empresarios, sea a establecerse en una región determinada o, por el contrario, a evitar una zona congestionada, sea a adap-

tarse a una demanda cada vez más diferenciada y exigente, sea a transformar sus instalaciones según las normas impuestas por el progreso técnico.

Una política fiscal centralizada, que responda principalmente a la preocupación por el equilibrio presupuestario, puede tener una influencia positiva o negativa sobre la transformación o la expansión de una región. Los impuestos directos elevados, al gravar pesadamente el ingreso disponible, frenan el crecimiento nacional o regional, en la medida en que inciden sobre el ahorro. Los impuestos indirectos, o para emplear una expresión más precisa, los impuestos diferenciados sobre gastos, aunque gravan más el consumo, alcanzan menos al ahorro, cuya influencia es preponderante en todo proceso de crecimiento económico.

En cuanto a la política fiscal de desarrollo económico regional, importa menos conocer el conjunto de medidas que la autoridad puede utilizar que el impacto de las mismas sobre una política regional de crecimiento. En efecto, lo que se pretende no es acrecentar las recaudaciones del Estado, sino promover un territorio nacional determinado. Por ello es indispensable formarse una idea clara respecto al papel que desempeña la actividad fiscal en el desarrollo de cada región, y concretar posteriormente este aporte externo mediante decisiones apropiadas. El monto global de la ayuda fiscal reviste menor importancia que la orientación que se le quiera dar.

A. Superioridad del impuesto indirecto como propulsor del crecimiento económico regional

A primera vista, el impuesto directo progresivo (2) sobre la renta se basa en indiscutibles principios de justicia distributiva. No obstante, el fraude o la evasión fiscal llegan a provocar profundas distorsiones en las cargas fiscales realmente soportadas por contribuyentes que gozan de iguales ingresos.

(2) Hagamos notar que los impuestos directos no son siempre progresivos. Ejemplo: el impuesto a las sociedades en Bélgica.

Desde el punto de vista económico, el impuesto directo origina numerosas objeciones.

Su incidencia exagerada sobre el ingreso, independientemente de las reacciones de resistencia contra los reglamentos, puede incitar a los agentes económicos a limitar sus esfuerzos de creación productiva, a hacerlos temerosos ante los riesgos susceptibles de acarrearles beneficios elevados a difundir efectos de arrastre en el medio espacial y temporal en que actúan. El impuesto directo puede constituir, así, un freno para la producción y para la productividad.

Por otro lado, el ahorro individual resulta igualmente afectado. De allí las dificultades con que tropiezan las empresas nuevas para encontrar en el mercado de capitales (3) los medios financieros necesarios para su desarrollo. A este obstáculo escapan más fácilmente las empresas antiguas gracias a sus posibilidades de autofinanciación, favorecidas tanto por su posición monopolista, como por las posibilidades que les ofrecen sus filiales en el exterior. Dado que el crecimiento económico depende, en gran medida, de la actividad de unidades modernas que producen bienes de alto valor y poco volumen, todo mecanismo que obstaculice el desarrollo y el funcionamiento de estas medidas sólo puede ser aceptado con reservas.

Asimismo es necesario señalar que el impuesto directo grava doblemente el ahorro: en un primer momento, en el seno de la empresa, donde incide sobre las utilidades o las reservas (4), y luego a nivel de los accionistas, cuando perciben dividendos. Además, incide en mayor proporción en la fracción ahorrada del ingreso que en la fracción gastada, especialmente en el ahorro proveniente de las capas superiores de ingreso individual, que se ve reducido a medida que se aplican y se elevan

(3) Ciertamente, muchas otras causas estructurales, institucionales, funcionales o coyunturales frenan el acceso de los empresarios al mercado de capitales. Las razones de naturaleza fiscal no son las únicas, pero quizá se encuentren entre las más activas.

(4) En Bélgica las tasas difieren según que los beneficios sean distribuidos o no; a partir de un cierto monto, los beneficios no distribuidos están más gravados que los beneficios distribuidos.

las tasas progresivas. Entonces ¿cómo promover mediante el incremento de las inversiones y sin un alza general de precios los incentivos de la polarización, cuando, "a partir de la post-guerra principalmente, el incremento del ahorro es el único medio eficaz para elevar la productividad de las empresas y los salarios reales" (5)?

En cambio, el impuesto diferenciado al gasto tiene numerosas ventajas.

Tiene el mérito de proteger la parte ahorrada del ingreso.

Su sensibilidad a las fluctuaciones coyunturales es menor que la del impuesto directo; en efecto, las variaciones cíclicas del volumen de operaciones comerciales tienen menos amplitud que las de los beneficios de las empresas. Por consiguiente, se integra en el arsenal de los estabilizadores incorporados necesarios para el mantenimiento de una política de infraestructura e inversiones.

La sustitución del impuesto directo sobre los ingresos por un impuesto diferenciado al gasto podría provocar, a corto plazo, un alza de los precios de los bienes de consumo. Según que sean adquiridos para satisfacer necesidades corrientes de confort, de lujo o de gran lujo, los bienes de consumo se verían gravados de acuerdo a una escala progresiva cuyas tasas son superiores a las previstas en el sistema de impuestos directos. Pero el alza de ciertos precios, y por lo tanto, del costo de la vida, no sería proporcional al aumento del impuesto, pues diversos factores tenderían inmediatamente a frenar dicho alza. Entre tales factores hay que señalar en primer lugar la desaparición del impuesto a las ventas y de otros impuestos a la producción que gravan en la actualidad los costos de producción y de venta de bienes de consumo. Además, los empresarios podrían disponer del tiempo que consagran hoy a su contabilidad y a las formalidades fiscales. Finalmente, disminuirían también los gastos generales de carácter suntuario. Por otra parte, para obtener

(5) F. COULES. *Impôt différencié à la dépense et réforme fiscale*, 1958, p. 12.

el mismo poder de compra, la autoridad pública no debería necesariamente compensar el monto íntegro de los impuestos directos suprimidos por un incremento equivalente del impuesto al gasto: con la implantación de este impuesto, desaparecerían los gastos de determinación de la materia imponible correspondientes al impuesto sobre los ingresos y de otros impuestos directos, así como los gastos de recaudación y contenciosos; se evitaría también una buena parte del fraude fiscal. Y, *last but not least*, aumentaría el poder de compra del consumidor, pues la desaparición del impuesto sobre los ingresos dejaría intacto su ingreso disponible.

En suma, gracias al aumento del ingreso individual disponible se registraría inclusive a corto plazo, y seguramente a largo plazo, un alza de compra global, conjuntamente con una tendencia a la estabilización, y tal vez a la reducción de los costos a precios constantes.

El impuesto diferenciado al gasto permite, pues maximizar los efectos de la polarización de los ingresos: directamente, por su aumento inmediato, e indirectamente, por los estímulos que de ello resultan para las actividades productivas creadoras de recursos.

Por consiguiente, en dos planos esenciales del crecimiento por polarización(la técnica y los ingresos), el impuesto diferenciado al gasto juega un rol propulsor más importante que el impuesto directo. Sin duda, su influencia se ejerce a través de espacios de un orden superior al de la región. Pero toda política global motora que crea utilidades óptimas, aunque no se aplique a espacios específicos, los beneficia con los efectos generales de arrastre.

*B. Política económica global y política específica
de despegue*

Las incidencias económicas, empero, varían fundamentalmente según las opciones establecidas por las autoridades soberanas. Si es cierto que en todo Estado existe una relación míni-

ma entre los gastos públicos y el nivel de desarrollo, bajo la forma de costos ineludibles debajo de los cuales no se puede descender (gastos específicos de material, de personal y de la deuda pública), existe también un margen más o menos amplio para maximizar el efecto útil de los gastos adicionales (públicos o privados). En realidad, importa menos el monto de los fondos afectados que los puntos en que se aplican. Un orden de prioridades se establece en forma natural, y se verifica particularmente en materia de desarrollo económico regional.

Resulta tentador, a menudo en nombre de imperativos sociales mal definidos, poner en práctica una política regional para la región, con el riesgo de engendrar creaciones prematuras, no enlazadas funcionalmente con la no-región. Sin embargo la intensidad del arrastre a través de efectos de unión, de difusión, de polarización, depende de realizaciones globales integradas en un programa racional, que prefigura, como lo indica Massé, una situación en la cual los factores y los bienes producidos por distintas ramas de la actividad económica constituirán objeto de intercambio en un mercado equilibrado. Intervienen, por lo tanto, las modalidades y el destino de los gastos que influyen ampliamente sobre los gastos de inversión y de consumo, el estado puede incrementar la eficacia de los medios financieros disponibles consagrándolos a crear las condiciones óptimas de inducción (ordenamiento de las infraestructuras) a incentivar la instalación de unidades motoras (con efectos inducidos máximos), a cubrir una fracción del gasto para la adquisición de bienes de producción, aunque no la totalidad (garantías o bonificaciones), a otorgar privilegios a ciertos espacios considerados como regiones motoras.

Es en el interior de este conjunto donde puede practicarse una política regional *stricto sensu*. Aunque su aplicación exige gastos específicos de iniciación ha de integrarse previamente en una política económica global y coherente.

Es estado maximizará el efecto útil de su política regional consagrandole sus recursos a opciones bien definidas: una asistencia directa o indirecta a la creación de actividades nuevas

que estén al frente del progreso técnico es mucho más eficaz que una ayuda difusa destinada a reforzar las infraestructuras generales fuera de una planificación económica racional.

En la medida en que el objeto de la política regional es franquear el umbral del crecimiento y emprender el despegue definitivo, la acción de la autoridad pública debe fundarse en medidas específicas y limitadas en el tiempo. Se trata de concentrar los medios financieros y los incentivos fiscales a fin de proporcionar los estímulos indispensables. Si la política regional no respeta la exigencia fundamental de una concentración espacial y temporal de los esfuerzos financieros y fiscales, no podrá conducir a una progresión integrada y armónica, ya que no dará origen a fenómenos de polarización técnica, psicológica, geográfica o por ingresos. Además, una política dispersa e incoherente involucra el riesgo de originar efectos que frenan el desarrollo. Es cierto que se puede producir un pseudo-despegue, que los hábitos pueden modificarse y que se pueden mejorar los niveles de actividad y de vida en un contexto geográfico e industrial muy extenso, pero estos resultados no son lo bastante permanentes y localizados para asegurar la formación en las empresas y las familias, de un volumen de ahorro suficiente para cubrir por lo menos las necesidades de las inversiones de reposición. Esto vale para toda economía, cualquiera sea su dimensión. Pero sobre todo se aplica a los países pequeños donde las economías externas y las de especialización son susceptibles de originar el máximo de efectos inducidos, a condición de que la estructura de la región y la situación coyuntural revelen una suficiente capacidad regional de absorción de capitales de asistencia.

La naturaleza misma de toda política que se propone franquear el umbral del crecimiento hace que las ventajas financieras y fiscales que otorgan, sean esencialmente temporarias y transitorias. Su finalidad es doble: por una parte, reducir las disparidades de la dinámica, y por lo tanto, las disparidades de las estructuras y por otro, movilizar los factores de producción más o menos bien empleados o maximizar su acción, lo que, en suma favorece la implantación de nuevas industrias, acrecienta la eficiencia marginal del capital y aumenta la utilidad de la región.

Una ayuda permanente, no discriminatoria ni diferenciada presenta el riesgo de entorpecer los espacios o las empresas beneficiarias. Este tipo de protección puede retardar indefinidamente la maduración de las posiciones competitivas. Por fin, carecen de sentido las medidas de protección a empresas florecientes o bien a actividades llamadas a desaparecer de la vida económica: solamente son eficaces y rentables los gastos realizados para sostener a empresas en dificultades, siempre que reunan todas las condiciones para llegar a ser competitivas.

C. Política fiscal activa o pasiva. Política parafiscal

Una política de despegue puede revestir múltiples aspectos según las medidas a que recurra. Su objeto consiste principalmente en producir incentivos directos y a menudo individuales, generalizados, pero no colectivos. En este sentido, la política fiscal puede ser activa o pasiva. Generalmente se complementa con medidas parafiscales. Los criterios basados en los principios del equilibrio presupuestario han de aplicarse aquí, ante el crecimiento armónico, que pone en juego nociones de funcionamiento para una política fiscal activa, y de dimensión de las empresas para una política fiscal pasiva.

a) Política fiscal activa

La intensidad del progreso técnico y su importancia en la expansión económica constituyen antecedentes ineludibles.

Ciertas medidas fiscales condicionan el desarrollo autónomo de las empresas, por ejemplo, las que se refieren a la amortización, a la autofinanciación, al modo de conjugar las pérdidas.

En el problema de la amortización concurren la concepción fiscal de la administración y la concepción económica de la empresa. Los industriales, interesados en disponer de equipos modernos, deben considerar tanto los progresos tecnológicos y las variaciones de precios como el desgaste físico de las maquinarias al que se ha limitado durante mucho tiempo la administración impositiva para fijar los coeficientes de amortización a dedu-

cir de los beneficios imponibles. Se trata, entonces, de conciliar las exigencias opuestas de la política fiscal y de una política económica regional dinámica, pues las unidades motrices de producción de los principales polos regionales de crecimiento sólo pueden actuar en la medida en que su tamaño y el estado de su equipo se lo permitan.

Las amortizaciones rectilíneas con un porcentaje constante, no tienen en cuenta los factores técnicos y monetarios. No se considera adecuadamente la inmediata depreciación inicial ni el período de utilización de las maquinarias, de manera que la insuficiencia de los fondos previstos para la amortización constituyen un obstáculo para el funcionamiento de la unidad motriz (y del polo de crecimiento). Es más satisfactoria la técnica de amortizaciones decrecientes con tasa constante pero reforzada, dado que toma en consideración la depreciación técnica (obsolescencia) y el costo real de producción: en efecto, la integración del rubro amortizaciones es más importante al principio del período de vida útil del equipo cuando es máxima su productividad.

En cuanto a las amortizaciones aceleradas que se efectúan a un ritmo superior al desgaste real o igual al de la obsolescencia, constituyen un poderoso estímulo a las inversiones para racionalizar la producción. Además, este tipo de amortizaciones ofrece a las empresas la posibilidad de adquirir equipos completamente nuevos, que a su vez podrán beneficiarse con amortizaciones aceleradas.

Hay que refutar una objeción: algunos estiman que este método es oneroso para la empresa, pues el beneficio imponible —y de ahí su carga fiscal— serán mayores debido a la aceleración de la amortización (6). El primer argumento en favor de la amortización acelerada reside en la sensibilidad coyuntural de las empresas: aquéllas que obtienen beneficios elevados en la fase ascendente del ciclo, pero que acusan pérdidas en la fase

(6) Señalemos que esta objeción se puede dirigir asimismo a las amortizaciones de tasa constante, pero reforzada, que reflejan también gastos anticipados.

de receso, se benefician al máximo con la aceleración de las amortizaciones cuando la coyuntura es favorable. En el caso de industrias menos sensibles a la coyuntura y cuyos beneficios son, por consiguiente, relativamente estables, el método es aún eficaz: teniendo en cuenta que permite a las unidades de producción contar con equipos adecuados y conquistar así una posición firme en el mercado, las amortizaciones aceleradas compensan ampliamente, al término de la amortización, las cargas fiscales más elevadas que gravan su actividad. Es necesario observar que, en Bélgica, el reemplazo efectivo de un equipo amortizado de manera acelerada por uno más perfeccionado y eficaz, da lugar a un impuesto directo sobre la plusvalía es decir, sobre la diferencia entre el valor venal y el valor contable del bien amortizado (siendo este valor contable igual a cero). Por hipótesis, tratándose de amortización acelerada, el valor venal supera necesariamente al valor contable.

En realidad, este tipo de amortización favorece ante todo la ampliación del equipo (empleo simultáneo del equipo nuevo y del equipo antiguo hasta la superación efectiva de este último cuando pierde todo el valor venal debido al desgaste o la obsolescencia).

Por otro lado, las ventajas de la amortización acelerada entrañan también efectos secundarios de crecimiento, ya que son susceptibles de inducir a las industrias motrices a diversificar sus actividades, a financiar o a consolidar ciertos flujos intersectoriales de carácter técnico. En efecto, las empresas, al disponer de medios financieros por el agotamiento de las posibilidades de amortización, podrán invertirlos en otras esferas de actividad. Así se sustentan, sin solución de continuidad, los flujos de reacciones inducidas. Finalmente, la aceleración de las amortizaciones permite a la empresa anular los efectos de las fluctuaciones monetarias, ofreciéndole la posibilidad de reemplazar, con un poder de compra constante, el equipo amortizado, por equipos perfeccionados y más eficaces.

En el marco de una política de expansión económica, la constitución de fondos para modernización constituye el complemento necesario de las amortizaciones aceleradas. Actualmente,

el progreso técnico es tan rápido que sus aplicaciones industriales exigen un volumen de maniobra financiera cada vez mayor, que las amortizaciones, incluso aceleradas, no alcanzan a cubrir. Es necesario, entonces, asegurar un régimen fiscal favorable a las provisiones para modernización (7).

Se podría pensar que una legislación fiscal que se propusiera generalizar estos métodos de amortización y de provisión podría comprometer el equilibrio presupuestario. Hay que notar, empero, que la reducción del ingreso público es temporario; siempre se corrige por el aumento de los beneficios una vez que cesen las facilidades fiscales. Por lo pronto, la expansión del volumen de operaciones y de las inversiones merced a los efectos de la amortización acelerada y de exención fiscal de las provisiones para modernización constituye una fuente de recaudación suplementaria para el Estado.

La autofinanciación constituye igualmente un medio de expansión de las empresas importantes y es particularmente sensible al régimen fiscal en lo que se refiere a la formación de reservas. Algunos estiman que la autofinanciación que se efectúa en detrimento de la distribución de dividendos tiende a provocar una disminución del volumen de operaciones bursátiles. En otros términos, obstaculizaría la posibilidad de recurrir al mercado de capitales para la satisfacción de las necesidades financieras. El tratamiento preferencial de los beneficios no distribuidos impone a la firma una política de reservas y de desarrollo de nuevas actividades. Consagra una nueva concepción de la empresa al considerarla como una comunidad de hombres en acción y un centro de decisiones y no como un atributo de la propiedad. Fuente de ingreso, de empleo y de beneficios, lugar geométrico de intereses divergentes de naturaleza económica y social, la empresa-comunidad es llamada entonces, a ejercer una acción motora en su medio técnico y geográfico. Es necesario procurarle medios

(7) Sin embargo, es necesario que la administración evite posibles abusos. Algunas normas deben ser fijadas: prioridad durante el período de amortización, plazos para el reemplazo de fondos, no disponibilidad de la masa de maniobra, etc.

de expansión: una primera solución en el orden temporal reside en la autorización de reinvertir los beneficios.

Finalmente, *la deducción de las pérdidas* o el alargamiento del plazo durante el cual las pérdidas son deducibles de las ganancias ulteriores estimula la inversión de industrias industrializantes.

Un método eficaz consistiría en ampliar la extensión de la noción de "gastos de primer establecimiento" hasta la del concepto de "pre-operating charge" que abarca todos los desembolsos y cargas (justificados) que las industrias industrializantes han debido soportar o realizar para llegar a la etapa de fabricación de productos comercializables y admitir que los gastos de primer establecimiento, de esta manera ampliados, puedan, como los de primer establecimiento en sentido estricto, ser amortizados a conveniencia del contribuyente, es decir, prácticamente sin imperativos de tasa y de tiempo.

El crecimiento regional armónico depende de la existencia de polos motores y de la diversificación de las actividades secundarias y terciarias que de ellos se derivan. Es muy poco frecuente que las empresas nuevas puedan obtener beneficios desde el comienzo de sus actividades. Muy por el contrario, la amortización de los gastos de primer establecimiento, los fondos destinados a poner en funcionamiento las instalaciones, los gastos de prospección y de venta, explican por qué se necesita un lapso más o menos largo antes de la obtención de los primeros beneficios netos. Este método constituye, pues, un excelente instrumento para una política fiscal adaptada al crecimiento regional.

b) Política fiscal pasiva

No se trata ya de que los poderes públicos favorezcan el crecimiento mediante disposiciones fiscales específicas, sino de renunciar, durante un período a ciertas recaudaciones que ingresan normalmente en ocasión de determinados actos jurídicos de las sociedades, o por hechos económicos precisos (como, por ejemplo, aquellos que dan lugar a la reducción de la contribución territorial o su no percepción). De hecho, la política fiscal

debe proponerse no sólo facilitar a las empresas un ajuste al progreso técnico, sino, además, favorecer los fenómenos de polarización técnica vertical u horizontal que correspondan a corrientes recíprocas de ofertas y demandas. Dentro de esta perspectiva, un sistema fiscal favorable a las concentraciones, a las fusiones, a la creación de sucursales, a la aplicación generalizada de mecanismos de sub-locación debe llevar a las firmas individuales a aumentar sus escalas de operaciones. La necesidad de evitar los abusos originados en situaciones de monopolio y oligopolio no disminuye la de ayudar a las firmas motoras de los polos principales de crecimiento regional a encauzar sus relaciones dentro de un marco de solidaridad mutua, estimulando los esfuerzos de coordinación e investigación en común, en una época donde el progreso técnico implica una cooperación cada vez más estrecha.

La valuación de los aportes en el caso de *concentración* o de *fusión* puede ser sometida a un régimen fiscal ventajoso, en cuanto a la determinación de los activos y a la aplicación de las tasas. Pero más allá de estas ventajas, la constitución por esa vía de unidades del mayor tamaño, permite eliminar la recaudación en cadena de los impuestos a las ventas.

Las *participaciones* también pueden constituir un elemento exógeno de crecimiento en la medida en que la legislación fiscal permite la movilidad de los valores en cartera mediante un régimen de inmunización relativa para las plusvalías realizadas. En la hipótesis inversa, las sociedades financieras se ven frecuentemente frenadas en su política de reconstitución de las disponibilidades destinadas a cubrir las inversiones normales, a emprender actividades nuevas, o más simplemente, a reorientar actividades antiguas adaptándolas a los complejos funcionales regionales.

En cuanto al *abandono del impuesto inmobiliario*, esta ventaja contribuye a la materialización de las decisiones de implantación, sobre todo cuando se combina con otras medidas, especialmente aquellas que tienden al desarrollo de las infraestructuras necesarias.

Desde el punto de vista de la dinámica del crecimiento regional, las disposiciones fiscales que estimulan el establecimiento de unidades de producción de gran tamaño crean las condiciones favorables a la maximización de la vocación polarizante. Tales empresas constituyen el lugar privilegiado para la difusión de los efectos de arrastre e innovación. Forman el centro de un complejo funcional al que convergen corrientes recíprocas de demandas y ofertas de bienes y servicios y facilitan la integración de los polos secundarios de crecimiento y de las empresas más pequeñas. La viabilidad y el desarrollo de las pequeñas firmas depende tanto de su propio mejoramiento funcional y estructural como del establecimiento de empresas de gran dimensión susceptibles de absorber, sin grandes desequilibrios, el costo de sus propios ajustes (inversiones o transformaciones).

El sacrificio fiscal que entrañan estas renunciadas definitivas o provisorias de percibir ingresos para el tesoro público, es más que compensado por el aumento de actividad productiva generadora de recursos públicos. Incluso, se pueden a veces producir economías, como en los casos en que se destina una parte de recursos públicos a sostener regiones en decadencia y donde una política fiscal pasiva facilita su transformación.

En resumen, los intereses del sector público y los del sector privado coinciden en forma considerable.

c) *Política parafiscal*

Para promover el crecimiento económico regional, las autoridades públicas suelen, en ciertos casos, complementar la política fiscal activa y la política fiscal pasiva con una política de gastos públicos específicos: intervención directa o política crediticia.

1. *Intervenciones directas*

1) La ley puede otorgar al Estado la facultad de proceder a la construcción y compra de edificios industriales y artesanales así como a la creación de parques industriales en las regiones

menos favorecidas con el fin de ponerlas a disposición de las empresas que allí deseen establecerse. Sin embargo estas iniciativas son tomadas, muy a menudo, por las autoridades provinciales o comunales.

2) El Estado puede reservarse el derecho de otorgar subvenciones en condiciones variables en cuanto a tiempo y espacio. Las más importantes se refieren al equipamiento de empresas establecidas en las regiones de desarrollo que reciben fondos para financiar las compras de material, sin obligación de reembolso, o con facilidades para su devolución. Las primas de racionalización, de adaptación o de demolición, así como las de descentralización, provistas con el fin de descongestionar los grandes centros urbanos, completan la gama de este tipo de ayuda financiera. Señalemos también la importancia de los subsidios para la formación profesional y la reorientación de la mano de obra, que se vinculan generalmente a la desaparición total o parcial de algunas actividades, y a la necesidad de la transformación regional. De todos modos, la política de subvenciones raras veces dará origen a la inversión; las decisiones de inversión se basan, en efecto, en un conjunto de factores de otros órdenes: técnico, comercial, demográfico, científico.

3) Algunas legislaciones prevén las *participaciones directas* del Estado en actividades industriales situadas en zonas críticas (8).

2. Política de crédito

Una política global de disminución de la tasa de interés estimula las inversiones. Los efectos de esta política se unen a las políticas particulares concebidas con el objeto de facilitar el acceso del crédito a los empresarios o para aliviar sus cargas financieras.

(8) En Bélgica, por ejemplo, se creó, por la ley del 2 de abril de 1962, la Sociedad Nacional de Inversiones (así como sociedades regionales de inversiones autorizadas), con la finalidad de permitir la participación activa del poder central y de las autoridades subordinadas en la creación de empresas de derecho privado.

1) El Estado interviene algunas veces acordando *préstamos directos* a las empresas para favorecer la concentración, la des-centralización y la especialización.

2) Cuando las empresas no pueden ofrecer garantías financieras suficientes para obtener préstamos, en numerosos casos el Estado otorga su propia garantía para el reembolso de capital, intereses y accesorios. Por regla general, la garantía se otorga sólo para préstamos a tasas reducidas concedidos por instituciones especializadas; ésta será total para los créditos otorgados por el sector público, parcial para los créditos privados.

3) Asimismo, las autoridades públicas otorgan subvenciones destinadas a reducir, en una proporción considerable, el costo del préstamo. Por regla general, estos *subsídios a la tasa de interés* son limitados en el tiempo: excepcionalmente, podrán ser concedidos por toda la duración del préstamo.

La política de subvenciones es un estímulo de primer orden. Su eficacia depende de la existencia de otras condiciones entre las cuales debe señalarse la presencia de economías externas, especialmente en el nivel de las infraestructuras. "Se instala una fábrica, pero no hay viviendas. Se construyen viviendas, pero no hay escuelas. Se levanta una escuela, pero no hay maestros", (9). Para responder a las exigencias de un crecimiento regional armónico, las subvenciones deben estar concentradas en regiones bien determinadas y sobre objetivos bien definidos, de lo contrario la dispersión de los medios forzosamente limitados conducen, en última instancia, a una detención del desarrollo regional a pesar del despegue inicial.

Para que una política de subvenciones pueda producir todos sus efectos, deben ser superados por lo menos tres obstáculos. En primer lugar, es indispensable definir los criterios objetivos y las modalidades de atribución, para evitar asignaciones dudosas. En segundo lugar, es necesario considerar la subven-

(9) J. MONTIEL, *Optimum économique et aménagement du territoire*, Lyon, 1963, p. 24 citado por C. LECLERQ, *Le financement public et l'aménagement du territoire*, *Revue de science financière*, N° 81, 1964, p. 70.

ción como una medida temporaria, con el objeto de obligar a las empresas beneficiarias a que realicen todos los esfuerzos necesarios para preservar su viabilidad y su rentabilidad al término del período de ayuda; si la subvención contribuye a prolongar indefinidamente la existencia de firmas moribundas o marginales, constituye una causa de distorsión de las condiciones de competencia; de ahí que esta forma de intervención no debe, en principio, adquirir un carácter permanente. Finalmente es necesario impedir que las subvenciones provoquen luchas entre las unidades territoriales menores, deseosas de atraer inversiones productivas.

Estos peligros justifican la necesidad de integrar la política de subvenciones en un conjunto coherente de medidas de promoción regional con el fin de evitar las superposiciones, los dobles empleos y la falta de coordinación.

Constituye una política útil poner a disposición de los eventuales inversores parques industriales, en la medida en que las autoridades públicas los equipen de la manera más completa: empalme de las redes camineras, ferroviarias y aéreas; provisión de agua, de electricidad y de gas; desagües. Una vez más, aisladamente considerado, este método no será suficiente para valorizar el potencial de la región; sólo tiene eficacia si constituye uno de los eslabones de una cadena de medidas diversificadas.

En cuanto a la participación directa, el Estado debe emplear este medio para actividades nuevas y jóvenes, y no para sostener artificialmente firmas en permanente dificultad.

La política de créditos directos con tasas reducidas, o combinados con garantías de la autoridad pública, plantea problemas muy diferentes. Si las inversiones previstas son importantes, las empresas que no disponen de posibilidades suficientes de autofinanciación recurrirán a préstamos específicos cuya duración puede extenderse hasta veinte años. En este caso, los organismos privados o paraestatales de crédito corren el riesgo de tropezar con la dificultad de mantener un equilibrio en el tiempo entre los medios de acción tomados a préstamo y su empleo,

y de sufrir perturbaciones momentáneas debido a esta prolongada inmovilización. Por otro lado, ¿no es normal que el prestatario soporte la parte más importante del riesgo cuando será el mayor beneficiario de la operación en el caso que llegara a tener éxito? En el caso de créditos a largo plazo otorgados por las instituciones públicas, ¿no se asiste a una transferencia del riesgo y de la incertidumbre de los inversores a los rentistas o a la colectividad? Esta observación es aún más valedera cuando se trata de grandes inversores a veces extraños a la región de implantación, que se limitan a proporcionar su ayuda técnica y su "know, how", sin comprometer de manera decisiva sus propios capitales.

Por otra parte, uno de los vicios fundamentales de la política de crédito reside en el destino que se reserva con frecuencia a las demandas de las pequeñas y medianas empresas. Estas no intervienen sino en escasa proporción en la distribución de los préstamos, dado que no disponen del poder de presión necesario.

La asignación de los créditos, por lo demás, no escapa al peligro de las instancias o exigencias políticas de naturaleza electoral que hacen a las decisiones irracionales e incoherentes.

Si la práctica de subsidios a la tasa del interés constituye, en ciertos casos, un precioso estímulo a las inversiones, no puede llegar a ser permanente so pena de mantener una estructura malsana de los tipos de interés, de perturbar el funcionamiento del mercado monetario y del mercado financiero, y de falsear, a la larga, una competencia ya imperfecta por naturaleza.

Crítica

La política fiscal, como factor de crecimiento, influye sobre el comportamiento de los agentes económicos, cualquiera sea la región en que desarrollan su actividad. Pero en el caso que nos ocupa, las medidas de aliento —o de desaliento— sólo son válidas en zonas bien delimitadas.

Entre estas medidas, se suele pensar, en primer lugar, en las desgravaciones fiscales otorgadas por los gobiernos locales.

Las exenciones de impuestos comunales (sobre la fuerza motriz, por ejemplo), la renuncia a los adicionales (como los basados en los impuestos nacionales sobre los ingresos), la supresión de los pagos por patentes constituyen otros tantos medios susceptibles de atraer actividades productivas.

En el orden nacional, las facilidades fiscales que originan efectos regionales pueden tomar la forma de exenciones temporarias a la contribución territorial, al impuesto profesional, al impuesto global para las subvenciones de capital. También se pueden prever mecanismos flexibles para el caso de cambios de naturaleza jurídica que afecten a las empresas situadas en las regiones privilegiadas. Aún más, se puede encomendar a la administración impositiva una actitud más generosa en el cálculo de la base imponible, cuando el contribuyente ejerce su actividad en alguna de las zonas que los poderes públicos pretenden promover: se presenta este caso cuando los inspectores fiscales gozan de libertad de apreciación para admitir amortizaciones más o menos rápidas.

En realidad, estas desgravaciones fiscales no son sino subvenciones disfrazadas: las economías que realizan algunos contribuyentes son soportadas por otros. Los fenómenos de repercusión pueden desembocar en transferencias inesperadas de la carga real y provocar distorsiones en la actividad económica. En suma, es necesario afrontar la eventual disminución de las recaudaciones, consecuencia de estas exenciones o desgravaciones, con los efectos positivos, a mediano plazo, debidos al desarrollo de estas regiones, generador de mayores ingresos fiscales y con las economías inmediatas realizadas, por ejemplo, por la reincorporación de los obreros desocupados que se beneficiaban anteriormente con indemnizaciones por desempleo a cargo del Tesoro.

Pero la política fiscal dispone también de instrumentos capaces de desalentar las inversiones en algunas regiones económicamente saturadas. Se pueden establecer cargas sobre las construcciones de oficinas o edificios industriales que contribuyen a elevar, en forma excepcional, los costos sociales de vida de las

grandes aglomeraciones. Corresponde entonces a los empresarios cotejar estas cargas suplementarias con el beneficio que proyectaban obtener de sus decisiones de implantación o de expansión.

De todos modos, conviene distinguir entre las bien conocidas incidencias económicas de la política fiscal y sus efectos específicos en el desarrollo regional.

Hay que advertir, sin embargo, que se trata aquí de medidas fiscales *sensu lato*, que van de la renuncia a una serie de ingresos extremadamente variados hasta el incremento de impuestos para contrarrestar inversiones indeseables (especialmente en regiones o ciudades ya saturadas). Por regla general, estas medidas van acompañadas de otras disposiciones de aliento y producen, en su conjunto, efectos estimulantes, de localización y de concentración. (10).

Las franquicias fiscales en materia de amortizaciones, por ejemplo, o de desgravaciones fiscales generalizadas en los impuestos nacionales tienen un efecto estimulante que adquiere todo su valor cuando se los vincula a otras ventajas, como sería el caso del otorgamiento de subvenciones o de garantías de los poderes públicos. En su conjunto, son susceptibles de dar origen al establecimiento de actividades productivas o, al menos, pueden contribuir a crear un clima psicológico que le sea favorable.

También las exenciones de tasas municipales pueden desencadenar efectos de localización, sobre todo si estas medidas de estímulo se toman conjuntamente con otras disposiciones relativas a la infraestructura material e inmaterial.

Finalmente, se originan efectos de concentración en la mayor flexibilidad de las medidas fiscales vinculadas con las transformaciones del régimen jurídico de las empresas o con su funcionamiento: aumento de dimensión por concentración o fusión; mayor eficiencia por acuerdos de coproducción o de subcontra-

(10) Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, **Zwischenbericht über die regionale Wirtschaftspolitik in den Ländern Frankreich, Belgien, Luxemburg und Niederlande**, p. 72.

tos; se asegura el crecimiento económico del modo más conveniente mediante unidades notorias de dimensión óptima, generadoras de flujos inducidos diversificados.

Entre estos efectos, los de concentración son los más importantes. Ellos solos podrían constituir la base para la creación de actividades nuevas. Esto es válido para cualquier región donde se haya decidido aplicar una política de promoción y más aún si se trata de regiones privilegiadas, donde estas medidas se apoyan en otras disposiciones.

Sin embargo, no hay que sobrestimar el alcance de las medidas fiscales y es conveniente referirse a las nociones tradicionales de la incidencia y de la repercusión (11). En un sistema de competencia casi perfecta caracterizada por precios de mercado y una libertad de acción muy amplia de las empresas, la carga de los impuestos indirectos puede transferirse con menor o mayor facilidad, de acuerdo a la elasticidad de la demanda y las condiciones de los costos. Aún los impuestos sobre los ingresos pueden repercutir, a la larga, sobre los compradores, bajo la forma de un alza de precios o de una menor remuneración de los factores de producción.

No obstante, la actividad de muchas empresas está ligada a las regiones de radicación, lo que limita su libertad de acción. En cambio, gozan de mayor libertad las empresas que disponen de un mercado nacional y se apoyan, por lo tanto, sobre flujos transregionales o transnacionales, y también aquéllas que disponiendo sólo de un mercado regional, apoyan su actividad en flujos intrarregionales o locales. La localización de las primeras deriva de la posibilidad de producir a costos más bajos, siendo independiente la demanda de los lugares de radicación. Se trata de establecimientos cuya localización no está ligada a la proximidad del mercado vendedor. El insumo de distancia y las ventajas fiscales revisten aquí menor importancia para la estructura de las empresas que el área de extensión de los mercados (geo-

(11) J. GIARDA: *Incentivi fiscali e sviluppo economico regionale; i risultati di recenti indagini empiriche*, Rivista Internazionale di scienze sociali, may.-jun. 1963, pp. 238-239.

gráficamente dispersos) —y la obsolescencia, en ciertos casos— así como la especialización de las producciones, influenciada por los incentivos fiscales.

En cambio, la localización de las empresas ligadas a la zona de los mercados está determinada por la maximización de los beneficios y en tal caso, las discriminaciones fiscales ejercerán una influencia indudable sobre las inversiones. Se trata de ramas de actividad que producen bienes de consumo corriente destinadas al aprovisionamiento de un conglomerado de consumidores, donde las economías de escala tienen un rol tanto más decisivo cuanto mayor sea el peso de los insumos de transportes. En este caso, la política fiscal debe orientarse más hacia la estructura que hacia el funcionamiento de las empresas.

En suma, los incentivos fiscales raramente son decisivos si se los considera aisladamente. En todo caso su importancia es mucho menor que la de las constantes del mercado (12). No obstante, ofrecen ciertas ventajas de rapidez y de casi personalización sobre todo en lo referido a la libertad en el tratamiento del rubro amortizaciones.

Se pueden formular ciertas objeciones a los incentivos fiscales.

La objeción más importante se basa en el principio de igualdad fiscal. ¿Es procedente favorecer a ciertas personas físicas o jurídicas en razón de meros criterios geográficos? Estas discriminaciones, inspiradas por la adhesión al suelo, al *Boden*, nos recuerdan otros mitos, tan bien expuestos hace ya treinta años, por F. Perroux (13). Por otra parte, la discrecionalidad de la administración es un aspecto vital para las empresas, como es el ritmo de amortizaciones, linda casi con lo arbitrario. Admitamos que la política fiscal moderna ha perdido su neutralidad de

(12) Según lo revelan las encuestas efectuadas en estos últimos años en Europa Occidental y especialmente en Shannon, Palermo, Berlín o en otras regiones en Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Países Bajos.

(13) François PERROUX, *Les mythes hitlériens*, Lyon, Bosc & Riou, 1935, passim. Mitos que bajo nombres diferentes se vuelven a encontrar en algunos países de Europa Occidental y en algunos países de Asia.

antaoño. ¿Pero puede deducirse de ello, automáticamente, que deba ser puesta al servicio del desarrollo de regiones cuya delimitación raramente responde a criterios objetivos y racionales? Al modificar en forma intencionada la asignación y la remuneración de los factores de producción se vician las condiciones de competencia entre firmas y entre espacios.

También se puede objetar la transferencia de las cargas fiscales de unos contribuyentes a otros. Una política de desarrollo económico regional emprendida por los poderes públicos implica normalmente el aumento de los gastos. Si al mismo tiempo los beneficiarios gozan de exenciones, las cargas más pesadas de financiación recaerán sobre un número restringido de personas o empresas, precisamente aquéllas a las que no se otorgan estas facilidades. Sin duda, se podría sostener que, a largo plazo, la animación o reanimación de estas regiones privilegiadas originará recaudaciones adicionales. Pero no todas las experiencias de desarrollo regional han sido coronadas por el éxito. Además ¿cuándo puede decirse que un resultado favorable está asegurado? Y entre tanto, ¿cuántos efectos nocivos se pueden producir susceptibles de desordenar y "desfuncionalizar" el mercado!

De ahí que las ventajas fiscales presentan el peligro de convertirse en medidas muy amplias, estrechamente localizadas y permanentes. Pueden ser útiles como catalizadores, como instrumentos de atracción para las inversiones. Pero no pueden convertirse en un sistema de fomento regional bajo pena de alterar el crecimiento armónico de los conjuntos superiores.

Los subsidios se adecúan más que las ventajas fiscales a una política racional. Ellos constituyen un estímulo inmediato, dado que movilizarán los medios de acción directamente disponibles. No obstante, sus efectos útiles dependen de otras condiciones entre las que figura en primer lugar la presencia de economías externas, especialmente en lo que concierne a la infraestructura. Por otra parte, es indispensable fijar objetivamente los criterios y las modalidades de otorgamiento, puesto que suelen intervenir en su distribución servicios subordinados, lo que puede dar lugar a asignaciones discutibles. Además, las reacciones inducidas que se esperan de un régimen de subvenciones exigen se con-

centren sobre objetivos bien específicos y en regiones bien determinadas; una vez más, la dispersión de medios inevitablemente limitados obstaculizan el proceso de desarrollo armónico. La asignación de un volumen de recursos inferior al óptimo, quizá logre iniciar el despegue, pero no será suficiente para sostener el movimiento; por consiguiente, contiene gérmenes de autodetención si no de autodestrucción. Finalmente, si bien en la práctica, no escapan a la objeción de ser un objeto de tentación política, pueden acordarse por un tiempo limitado, de manera que las empresas beneficiarias se vean obligadas a realizar el máximo de esfuerzos a fin de asegurar su viabilidad y rentabilidad al término de un período dado, y sin intervención externa. En tanto que meros medios tendientes a prolongar la existencia de firmas no rentables o moribundas, los subsidios constituyen una causa de "corrupción" de las condiciones de concurrencia, tanto más perjudiciales cuanto que algunos quisieran erigirlos en un sistema de intervenciones permanentes.

Otro riesgo reside en el peligro de rivalidades entre las unidades regionales subordinadas deseosas de obtener para sí las inversiones productivas aún cuando no reúnan las condiciones mínimas de localización.

En resumen, teniendo en cuenta los factores mencionados, un régimen de subvenciones producirá los mejores resultados sólo si se aplica en conjunción con otras medidas. Debe entonces integrarse en un todo coordinado, cuidadosamente meditado, de manera que se eviten las superposiciones, los dobles empleos y las incoherencias en la acción. Finalmente, aún para el caso de una elección racional de los polos de desarrollo a impulsar, este método sólo podrá ser eficaz en un clima de honestidad política superior a la media.

III

EL PROBLEMA DE LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS

Una política fiscal —y parafiscal— basada en la orientación selectiva de las inversiones puede, dentro de determinadas condiciones, ejercer su influencia sobre el crecimiento de las economías regionales. Pero todo esfuerzo en ese sentido, será ineficaz

si los poderes públicos no actúan al mismo tiempo creando o mejorando las estructuras fundamentales indispensables, tanto para acoger nuevas inversiones productivas como para estimular la rentabilidad de las ya existentes.

Más allá de estos gastos de infraestructura general, las autoridades responsables del desarrollo regional deben encarar las opciones teóricas relativas a las industrias industrializantes; dependerá de su elección la maximización de los efectos inducidos en los espacios económicos considerados.

La importancia de los medios involucrados implica una selección de los objetivos en el marco indispensable de una programación integral.

Pero ésta supone la coordinación en el sector privado y en el público y la cooperación entre ambos sectores. En suma, la política es global, y el problema esencial es saber en qué espacios (regional, interregional, nacional, internacional, mundial) deben inscribirse las acciones concertadas y coordinadas que constituyen su expresión.

1. El elemento fundamental: la infraestructura

El empleo de una política de ejes de desarrollo reviste múltiples aspectos: ordenación de la red de autopistas, electrificación de ferrocarriles, adecuación de las vías navegables, promoción de aeródromos, equipamiento de telecomunicaciones y de otros servicios públicos (agua, gas, electricidad, etc.), construcción de oleoductos, ordenamiento de centros urbanos o industriales.

Deben guiar las decisiones en materia de infraestructuras y de comunicaciones, dos consideraciones fundamentales. Por una parte, la orientación del crecimiento económico depende cada vez más de la producción de bienes de poco volumen y alto valor agregado. Es necesario entonces, acentuar la importancia de las vías modernas de comunicación —y especialmente las autopistas— que permiten la rápida salida de los productos y el transporte cómodo de la mano de obra. Por otro lado, es necesario considerar el desarrollo regional en la perspectiva del enlace con la no-región. Es cuando alcanza todo su valor una

persión de los abastecimientos y de los productos, en el espacio regional o transregional. El conjunto así creado facilita también la distribución en los lugares donde opera, y la alimentación de flujos relativos a intercambios inter o intrasectoriales mediante mecanismos de sub-contratos o de especialización. Relacionados con los centros exteriores de unión, asegura corrientes recíprocas óptimas en base a una integración funcional.

De la misma manera, la tendencia creciente de la mano de obra a residir lejos de los lugares de trabajo industriales o urbanos, exige la modernización de los medios de transporte.

La política de parques industriales integra el plan global de ordenamiento del territorio en zonas residenciales, espacios verdes, zonas de actividad económica; no deriva, pues, de una decisión de carácter puramente geográfico. Los estímulos financieros y fiscales, aunque no siempre decisivos son susceptibles de influir sobre las empresas en el sentido de la utilización de las áreas previamente equipadas.

El crecimiento de la región también depende de la estructura de la mano de obra: existencia de viviendas, política familiar, formación post-escolar y, para los trabajadores extranjeros, una política de integración en la comunidad. Esta naturalmente debe coordinar la acción de los servicios privados y asumir algunas responsabilidades específicas: formalidades administrativas, contactos con los empleadores, búsqueda de alojamiento para los nuevos inmigrantes, formación profesional de los extranjeros.

Las autoridades centrales deben dotar a la economía regional de estructuras administrativas apropiadas, estimulando la desconcentración y la descentralización. La desconcentración atribuye un poder de decisión a los agentes regionales de un servicio público determinado; la descentralización les confiere una cierta autonomía ante el poder central. El aparato institucional de la política regional se establece en dos niveles: en el plano nacional, los órganos competentes y responsables deben armonizar los programas de desarrollo, asegurar su compatibilidad y velar por la coordinación de las políticas. En el plano regional, se establecerán órganos encargados de vigilar su ejecu-

ción: sociedades provinciales de industrialización, asociaciones intercomunales, oficinas regionales de empleo, servicios regionales de recepción, formación profesional, de orientación de la enseñanza técnica.

No habrá desarrollo regional sin una *infraestructura financiera* apropiada. La solución depende de la dimensión de la región y de la nación. Ciertas iniciativas financieras específicas (sociedades de desarrollo regional) se justifican más en el caso de países como Francia que en los más pequeños como Bélgica. Sin embargo, la homogeneidad financiera o bancaria de estos últimos no excluye una desconcentración funcional, favorable a una asignación más regional de los recursos. Pero las perspectivas comunitarias, la internacionalización de los mercados de capitales, el empleo de nuevos instrumentos de colocación del ahorro, reducen progresivamente la importancia de las instituciones financieras regionales.

Una política económica regional bien concebida debe también tender al desarrollo de infraestructuras no inmediatamente económicas, tales como la organización del ocio, el turismo, la formación escolar y sobre todo la investigación científica pura. No cabe duda que la responsabilidad de los poderes públicos es menor en el dominio de la investigación científica aplicada, pero ésta sólo se organiza plenamente en función de los puntos de apoyo que encuentra en las universidades y en las escuelas superiores, cuyo papel consiste no solamente en formar los dirigentes, los planteles superiores, los investigadores técnicos necesarios para la economía regional, sino también en suscitar un clima propicio a la investigación, a la propagación de las innovaciones de nivel técnico o administrativo de las empresas. Por el establecimiento de centros de estudios interdisciplinarios y de institutos de investigación aplicada, por sus relaciones con la vida social y la vida de los negocios, la universidad —en el amplio sentido de la palabra— constituye un polo institucional indispensable de crecimiento. Pero no será eficaz si no dispone de los medios presupuestarios apropiados.

En resumidas cuentas, el presupuesto es, acto esencialmente político, el elemento fundamental para la financiación del conjunto

de los gastos de infraestructura. El poder legislativo asume, pues, la máxima responsabilidad en cuanto a la orientación deliberada de las inversiones destinadas a la región.

2. Otro elemento esencial: la elección de industrias con efectos de arrastre

El futuro de las economías regionales está limitado a las opciones fundamentales en materia de industrias industrializantes. La revolución industrial contemporánea ofrece a las regiones-problemas los medios técnico-económicos aptos para asegurar el despegue o el nuevo lanzamiento de las mismas. En dominios tan diversos como la química sintética, la energía nuclear, la conquista espacial, la automatización de la producción, las construcciones mecánicas adelantadas, como la electrónica y la cibernética, la expansión de las recientes fuentes de energía (átomo, gas ionizado) se desarrolla toda una gama de nuevas actividades de alto valor agregado. Sus consecuencias serán probablemente comparables a las que provocó en el siglo XIX la creación de los ferrocarriles, sin mencionar la posibilidad que ofrecen estas actividades, a la cabeza del progreso técnico, de reactivar los sectores tradicionales tales como las fabricaciones metálicas. Las industrias industrializantes desencadenan el máximo de efectos de arrastre, estimulan el progreso técnico en otros sectores, provocan adaptaciones y cambios de estructura. Basándose en una imbricación de relaciones técnicas y comerciales entre sectores de actividades semejantes o dentro de los grandes sectores, cualquiera sea su localización, estas industrias se distinguen por caracteres que favorecen el crecimiento. Introducen en el mercado productos de gran valor que exigen transportes rápidos por ruta o por aire. Escapan a la inestabilidad de la coyuntura pues están sostenidas por los requerimientos de los poderes públicos.

Se insertan en un sistema de cooperación y de coproducción técnica internacional entre las empresas participantes. Estimulan la fabricación de equipos ultramodernos útiles a otras actividades industriales (significación económica de "la fuerza de choque").

Recurren a personal de alta calificación técnica y ofrecen numerosas posibilidades de empleo a la mano de obra femenina (que en las regiones-problemas, revelan con frecuencia un sub-empleo no aparente).

En suma, inducen efectos de irradiación considerables y poseen una vocación polarizante esencial. Sustituyendo por completo a los antiguos polos de crecimiento localizados en el siglo XIX sobre el carbón y el acero, estas industrias del futuro desplazan las circunstancias científicas, técnicas, industriales y comerciales preestablecidas. Sin embargo, su éxito está ligado tanto a la existencia de centros de investigación básica y aplicada como a una integración funcional con otras actividades económicas y con otras regiones arrastradas.

3. *La necesidad y las condiciones de una programación integral y global*

Desde el principio, es necesario concertar las acciones en el seno de la región y de la nación, según planes y programas al menos indicativos, con el fin de definir los objetivos en forma coherente y segura. Así se traducirá la voluntad de los responsables de recurrir a todos los medios para alcanzar los objetivos trazados.

La coherencia es fundamental, pues el plan permite un ajuste equilibrado entre las inversiones públicas y las privadas, a nivel regional, en un primer momento, y luego a nivel de los espacios superiores transregionales o transnacionales.

El plan implica certidumbre, elimina los riesgos de la falta de información de la dispersión en la creación de parques industriales.

La eliminación de factores de incertidumbre y de incoherencia permite el nacimiento de una *voluntad común* condición imprescindible para el éxito. Así los acuerdos que intervienen en la elección de los objetivos, pueden prolongarse en la fase de ejecución. Es esencial que el plan sea elaborado por los principales responsables de los sectores públicos y privados: altos

funcionarios, sindicalistas, industriales, hombres de negocios, universitarios, aún hombres políticos. En este nivel son absolutamente necesarios los contactos humanos, el trabajo en común, la formación económica y la información objetiva de los participantes.

En este marco se producen los fenómenos de interpretación funcional de la economía de empresa y de la política económica general, así como la unión entre la microeconomía y la macroeconomía.

El concepto de economía integral, como el de solidaridad entre los factores espaciales y temporales de crecimiento, no admite un desarrollo puramente regional ni uno exclusivamente nacional. Ningún país puede incurrir en gastos de infraestructura *sensu lato* sin tomar en consideración los datos globales nacionales y transnacionales, a efectos de asegurar una compatibilidad básica entre los diferentes planes de desarrollo. Ello es tanto más válido porque los criterios administrativos no son decisivos en la fijación de regiones y además la localización industrial obedece actualmente a incentivos de distinta naturaleza.

La política de ordenamiento de las infraestructuras requiere unidad de criterios. El crecimiento no se produce en todas partes en el mismo tiempo, el ritmo de expansión de los múltiples sectores de la vida económica no es uniforme, existen considerables diferencias en las tasas de desarrollo de las regiones. Sin embargo, esta heterogeneidad aparente oculta relaciones funcionales intrasectoriales e intersectoriales, e intrarregionales e interregionales, lazos de interdependencia entre sectores privados y públicos, entre pasado y presente, entre presente y futuro. Abandonar estos fenómenos al libre albedrío de los agentes económicos privados o públicos podría conducir, si no al desorden, a un despilfarro de fuerzas y constituir así, un freno al progreso. Si bien no cabe duda de que la existencia de estructuras materiales e inmateriales apropiadas atrae la inversión productiva, son los poderes públicos quienes deben definir las y establecer un orden de prioridades. La programación (14) es inevi-

(14) Poco importa el nombre: programación, plan, programa.

table: es imperativa para las inversiones públicas del poder central, provincial y municipal, e indicativa para el sector privado, cuyas iniciativas están influenciadas por la infraestructura. Determinados los objetivos globales de crecimiento para la economía nacional, el Estado obrará según un plan que facilite la aparición de las condiciones exógenas.

La unidad de concepción no implica a priori la unidad y la homogeneidad de la acción de los servicios públicos, caracterizada a menudo por la ausencia de coherencia y de coordinación. Esto parece obedecer principalmente a dos causas: por una parte, a la autonomía exacerbada de las municipalidades y comunas y por otra, a la independencia de los departamentos ministeriales, sometidos por lo demás, a diversas presiones políticas. El ordenamiento de las infraestructuras, por ejemplo depende de numerosos departamentos: asuntos económicos, obras públicas, finanzas, empleo y trabajo, comunicaciones, educación.

La colaboración entre ellos permite evitar los embotellamientos que surgen de ciertas carencias presupuestarias. Una cooperación de idéntica naturaleza debe existir entre los poderes públicos soberanos o subordinados, especialmente en lo que se refiere a la integración de los programas de desarrollo respectivos. Carecería de objetivo una coordinación en el nivel de la concepción si no fuera completada por una coordinación en el nivel de la ejecución. En suma, es esencial la armonización entre la concepción de los programas y su utilización: si el lapso entre la decisión y la ejecución es demasiado amplio, las medidas de política regional corren el riesgo de no lograr su objetivo económico.

Las iniciativas del poder público serán eficaces si se observan tres grandes principios. Las intervenciones del Estado o de los poderes subordinados deben ser masivas y concentradas so pena de alterar la eficacia de otras medidas específicas de ayuda financiera. La dispersión de los medios no puede conducir a las economías regionales a franquear el umbral de crecimiento: sólo serán concluyentes acciones de comando geográficamente concentradas. Es necesario asegurar una combinación racional de los gastos de infraestructura y de las asignaciones directas

o indirectas de otros recursos, a fin de maximizar los efectos de arrastre polarizados, y llevar a resultados óptimos el aporte de las instituciones financieras.

IV CONCLUSIONES

Algunos impuestos tienen efectos directos sobre la actividad económica de la región: estimulan la localización; otros producen efectos indirectos, obran como estímulos generales o favorecen la dimensión de las empresas. Sin embargo, la política fiscal no puede ser puesta al servicio de desarrollos regionales sino se la considera *in globo*.

Aparte de las reacciones bien localizadas, es necesario analizar los efectos económicos generales del impuesto en un espacio político homogéneo. Esta simple comprobación limita las virtudes propias de una política fiscal considerada como instrumento de crecimiento o de reactivación regional.

Aún cuando se orienten a la selección de las inversiones, la política fiscal ejerce una influencia real sólo si forma parte de un conjunto de medidas generales o específicas, destinadas a promover la actividad de la región donde se aplican. En el supuesto de que empleara aisladamente y si se obtuvieran resultados positivos, no tratará necesariamente de una relación de causa a efecto. ¿No deberá ser buscada la causa de tal resultado preferentemente en la naturaleza de los bienes producidos, los que en razón de su grado de especialización encontrarán muy a menudo ampliado o más extendido?

Las medidas fiscales de estímulo tienen por lo tanto, un carácter marginal. Pueden constituir catalizadores de primer orden, sin los cuales muchas realizaciones no tendrían lugar. Pero constituyen solamente catalizadores siendo necesario abstenerse de expresar juicios en materia contingente. Así como una política regional sólo puede tener éxito en el marco de una programación temporal y espacial que trascienda la región, una política fiscal puede desencadenar eficazmente efectos sólo conjuntamente con otras disposiciones que alcancen los diferentes planos de actividad o el empleo de factores de producción.

En la mayor parte de los casos, la influencia de la política fiscal sobre la economía regional no es sino un caso de aplicación práctica de los efectos económicos del impuesto. Hallamos entonces las constantes tradicionales de estos análisis, o sea:

Los impuestos indirectos son mejores propulsores del crecimiento que los impuestos directos, pues favorecen en mayor grado los fenómenos de polarización técnica y por ingresos.

Los estímulos fiscales al funcionamiento de las empresas convienen especialmente a aquéllas que, produciendo bienes específicos los venden en mercados no regionales.

Las empresas de producción corriente para mercados estrechamente localizados se adecúan mejor a las medidas fiscales inspiradas en preocupaciones estructurales.

Una política fiscal draconiana respecto a los capitales especulativos provoca distorsiones —si no desaliento— en el empleo del ahorro para bienes productivos, acentúa la rigidez de las empresas que deben recurrir en mayor medida a la financiación y altera el funcionamiento del mercado de crédito.

Una política fiscal inadecuada, tanto en su concepción como en concreción, puede ser un factor de retardo del crecimiento o bien de reactivación económica-regional, desde que el monto del impuesto importa menos que sus puntos de aplicación y que sus reemplazos caracterizados frecuentemente por la desutilidad de los gastos públicos.

Una política fiscal vuelta hacia el pasado o ampliamente inspirada en estrechas consideraciones jurídicas no podría ser un propulsor del crecimiento. La concepción esencialmente jurídica de la economía no puede ser mas exclusiva: debe dar paso a una concepción dinámica. Por más loables que sean, las preocupaciones fiscales de justicia distributiva o de equilibrio de las que se requieren para lograr la mejor eficacia de la acción de cargas sociales no deben ignorar las condiciones imperativas los polos dominantes de crecimiento y la irradiación de sus efectos inducidos.

¿Deben ser cuidadosamente armonizadas la política fiscal, la política financiera y la política monetaria nacionales e internacionales? ¿De qué servirían los regímenes preferenciales de dividendos, por ejemplo, si los mercados de capitales (nacionales o internacionales) continúan divididos? ¿De qué podría servir la eliminación de impuestos para estimular las inversiones productivas si, al mismo tiempo, son frenados por un alza de la tasa de interés y por medidas de moderación o de restricción de créditos?

En suma, la política fiscal desencadena efectos acumulativos. Las regiones que son natural o estructuralmente débiles o atrasadas se perjudican en mayor proporción por medidas inapropiadas, en tanto que las medidas adecuadas de aliento benefician especialmente a las zonas de desarrollo (15). Una política de transformación, de reactivación, de expansión regional depende sobre todo de factores no fiscales, los que revisten una importancia más honda cuando sólo se considera un espacio estrechamente determinado.

Finalmente, en una perspectiva de solución transregional de carácter internacional, las desarmonías de las respectivas legislaciones pueden constituir factores exógenos, que perpetúan profundas distorsiones en el espacio y frenan u obstaculizan todo crecimiento armónico comunitario.

Universidad de Namur

Louis E. Davin

Manuscrito en francés

Versión española de Pedro Saint-Pierre

Supervisión de Clara de Rotstein

(15) En la acepción que las opone a las zonas críticas o regiones problemáticas.