

POLITICA FISCAL Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL

FERNANDO ORDÓÑEZ

...sin embargo, no nos interesa coleccionar singularidades, sino observar lo que nadie ha puesto en duda...

Justamente porque siempre ha estado a la vista de todos.

I. Wittgenstein

ABSTRACT

This article discusses the problems concerning the mechanisms involved in the allocation of public resources towards regional development.

The author analyses the effects that public policy, as an expression of government rationality, has on many of the variables linked to regional development.

It is then concluded that the real aim of regional planning is to influence the formulation of fiscal policy.

INTRODUCCION

Al revisar la literatura de los años sesenta sobre planificación regional se observa una fuerte tendencia a justificar esta actividad como un área del conocimiento con sujeto y método propios. Así, tratando de enfatizar la complejidad de la problemática regional y la necesidad de un enfoque interdisciplinario para abordarla, inicialmente se habló de análisis regional y de ciencia regional (Isard, 1960; Perloff, 1957).

Meyer (Meyer, 1963), por su parte, se refiere a la economía regional como un campo nuevo de especialización en el ámbito de la economía. Luego de definir sus alcances y contenido, este autor sugiere líneas de investigación tendientes a fortalecer la capacidad explicativa y predictiva de esta disciplina.

Indudablemente, un enfoque de esta naturaleza se justifica cuando se pretende consolidar una nueva línea de trabajo académico y obtener reconocimiento profesional. Sin embargo, en alguna medida esta aproximación puede haber inducido a una "praxis" de la planificación regional relativamente independiente, lo que ha redundado tanto en un insuficiente desarrollo de su instrumental teórico como en una notable desvinculación con las actividades inherentes a la formulación de la política general de gobierno y especialmente de la política económica.

Frecuentemente se escuchan críticas respecto de la eficiencia de la planificación. Reconociendo la validez de muchas de esas críticas, este trabajo parte de la hipótesis de que la ineficacia de la planificación es producto de la parcialidad de los enfoques disciplinarios con que se abordan problemas de

gran complejidad. Consecuentemente, se aboga por un marco conceptual de mayor amplitud que, al beneficiarse del aporte de diversas disciplinas, permita una mejor comprensión de los problemas cuya solución es objeto de la acción de gobierno y, de esta forma, contribuya a aumentar la coherencia de las políticas que orientan dicha acción.

La cuestión del financiamiento del desarrollo regional resulta muy funcional a este objetivo, por tratarse de un área de convergencia de varias especialidades. Como tal, el tema ofrece una buena oportunidad para intentar establecer un nexo entre la actividad de los planificadores regionales y la de especialistas en campos tales como planificación global y sectorial, tributación, finanzas públicas, etc.

A este respecto es necesario tener presente que el financiamiento, en cuanto expresión última del proceso de asignación de recursos, constituye también la etapa final del proceso de toma de decisiones. Consecuentemente, cualquier intento de aumentar la eficacia de la planificación regional deberá traducirse en medidas tendientes a incrementar su capacidad para influir en dichos procesos. Resulta evidente, entonces, la necesidad de perfeccionar la vinculación entre planificación regional y política fiscal, en cuanto esta última constituye la base de sustentación del proceso de asignación de recursos del sector público. A partir de estas consideraciones el documento explora los criterios que sustentan la formulación de la política fiscal e identifica sus interrelaciones con las variables explicativas del desarrollo regional.

I. LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA Y SU RELACION CON LOS MECANISMOS FINANCIEROS

Como sostienen algunos especialistas, a pesar de la relativamente larga historia de planificación regional en América Latina, los resultados de esta actividad no han correspondido a las expectativas generadas (de Mattos, 1986; Boisier, 1988). La planificación regional, en cuanto actividad orientada a controlar la dimensión espacial de los procesos económicos y sociales, se ha preocupado fundamentalmente de identificar los mecanismos que regulan la transmisión del desarrollo a través del espacio geográfico y estudiar formas de manipularlos de modo de alcanzar determinados objetivos de carácter territorial.

A partir de una perspectiva similar, de Mattos (de Mattos, 1986) identifica dos problemáticas centrales cuya solución se ha convertido en la razón de ser de la práctica de la planificación regional en América Latina y que, como tales, han generado enfoques diferentes y han conducido a resultados diversos. Ellas se refieren a los problemas de las disparidades regionales y de la integración económico-territorial.

Según este autor, el problema de las disparidades regionales se traduce en último término en una inequitativa distribución geográfica de las condiciones para el desarrollo de actividades económicas eficientes y rentables. Parafraseando a Myrdal, se puede decir que esta situación genera un proceso de causación circular acumulativa que conduce a la concentración espacial de actividades en unos pocos puntos del territorio. La persistencia y acentuación de las disparidades regionales a través del tiempo ha invalidado la hipótesis

de la convergencia interregional de ingresos (Williamson, 1965) y ha convertido la solución de este problema en un objetivo explícito de las políticas públicas. Los múltiples intentos de enfrentar el problema de las disparidades regionales han sido agrupados por de Mattos en cuatro estrategias básicas, a saber: el desarrollo de cuencas hidrográficas, políticas de regionalización y la estrategia de los polos de crecimiento, estrategias de desarrollo rural integrado y, finalmente, las estrategias neoliberales derivadas de los modelos neoclásicos de reciente aplicación en algunos países del hemisferio. Los efectos de estas estrategias han sido poco satisfactorios, ya que, a pesar de los esfuerzos realizados durante las últimas décadas, las disparidades regionales persisten o se han acentuado. Tampoco se ha observado un cambio significativo en aquellos países que registraron elevadas tasas de crecimiento durante el período.

El problema de la integración económico-territorial, por su parte, dice relación con la necesidad de perfeccionar la vinculación de algunas regiones periféricas con los centros dinámicos de cada sistema nacional. Esta necesidad puede provenir de requerimientos para expandir la base de recursos de la economía mediante la incorporación de los recursos naturales de las zonas periféricas, o bien de la necesidad de ampliar el mercado interno para viabilizar procesos de desarrollo industrial. Las estrategias implementadas para enfrentar esta problemática incluyen procesos de ocupación de la frontera agrícola, modernización de la agricultura, mejoramiento de la infraestructura física, estímulo a la desconcentración industrial, etc. Estas estrategias fueron exitosas en cuanto permitieron "... profundizar la expansión y consolidación en términos territoriales de las relaciones capitalistas de producción, lo cual constituía un requisito fundamental para la sustentación de la dinámica global del proceso de acumulación..." (de Mattos, 1986, p. 26). Sin embargo, la asimetría implícita en el proceso explica que la mayor integración económico-territorial no se haya traducido en un mejoramiento significativo de la situación de las regiones más pobres y, consecuentemente, en la reducción de los desequilibrios espaciales.

Uno de los aspectos más característicos de las acciones implementadas en materia de desarrollo regional es el hecho de que hayan constituido esfuerzos específicos de permanencia temporalmente limitada para atender determinadas "situaciones-problema". Como tal, su vinculación con la línea central de la política económica de los países ha sido relativamente accidental y, naturalmente, sus efectos se han sentido mientras persiste la inyección extraordinaria de recursos provenientes del gobierno central o se mantienen las condiciones de excepción impuestas por la vía administrativa.

Dado que los sistemas reaccionan ante estímulos o intervenciones reales, no ante las intenciones de quienes tienen poder de decisión, resulta muy importante distinguir entre el discurso de los planificadores regionales y las acciones que han logrado efectivamente implementar. En este sentido resulta sintomático que la abundante literatura sobre el tema del desarrollo regional presente un marcado sesgo hacia el diagnóstico de la magnitud de los desequilibrios territoriales y hacia la formulación de paradigmas sobre el funcionamiento espacial de los sistemas económicos. Son relativamente escasos los estudios sobre las relaciones de causalidad entre la intensidad y forma en que se utilizan los instrumentos de política y los resultados obtenidos en materia de desarrollo regional. Esto se puede considerar un reflejo de las deficiencias que presenta el instrumental teórico de la planificación regional para diseñar y

dar contenido a políticas que compatibilicen la consecución de los objetivos de las políticas globales con determinados objetivos de desarrollo regional (Ordóñez, 1986).

Si, como suponemos, el desarrollo regional ha sido tradicionalmente un elemento marginal y muchas veces una consecuencia accidental de la política global, más que culpar a la política de desarrollo regional de los pobres resultados alcanzados, parece pertinente preguntarse en qué medida la política global ha estado capacitada para atender los problemas regionales. Como la respuesta es obvia, es lícito concluir en la urgente necesidad de diseñar mecanismos que permitan incorporar en forma coherente la dimensión territorial en la formulación de la política que orienta la acción global de gobierno. Los mecanismos de financiamiento del desarrollo regional constituyen, sin duda, una buena oportunidad para intentar este desafío.

El financiamiento, instrumento crucial para cualquier actividad, se refiere a la obtención y asignación de los recursos monetarios, y por su intermedio, de los medios requeridos para su implementación o desarrollo. En el caso del desarrollo regional el financiamiento incluye, entre otros, mecanismos tales como fondos especiales de desarrollo regional, financiamiento de proyectos específicos, desagregación territorial de presupuestos sectoriales, incentivos tributarios y arancelarios, efectos regionales de políticas globales, etc.

El control de los mecanismos de financiamiento determina en gran medida la capacidad para regular el comportamiento del sistema regional. Consecuentemente, la forma de organizar el financiamiento del desarrollo regional es un determinante principal del grado de autonomía de las regiones. Dadas las múltiples implicancias que presenta el tema es necesario situarlo en el contexto adecuado. Para ello resulta particularmente útil el paradigma del desarrollo regional propuesto por Boisier.

Para este autor, el desarrollo a largo plazo de una región, no sólo su crecimiento económico, depende de la interacción de tres procesos. El primero, tiene que ver con la participación relativa de la región en el uso de los recursos nacionales, es decir, con la asignación interregional de recursos. El segundo, dice relación con el impacto regional de las políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales nacionales, impacto que puede operar en la misma dirección o en dirección contraria al proceso anterior. El tercero, se refiere a la capacidad de organización social de la región para transformar los impulsos de crecimiento en un proceso de desarrollo; como tal, este proceso se asocia a cuestiones tales como el incremento de la capacidad regional para internalizar el excedente del crecimiento económico, el aumento de la autonomía decisional de la región y el aumento en el grado de inclusión social del propio proceso de desarrollo (Boisier, 1982).

Esta conceptualización conduce al autor a concluir que la planificación regional debe trabajar simultáneamente con las funciones de asignación de recursos entre regiones, compensación a las regiones de los posibles efectos negativos de la política económica y la función de activación. Esta última se refiere a acciones tendientes a inducir a la sociedad regional a asumir un comportamiento que posibilite la transformación cualitativa del crecimiento en desarrollo.

Este esquema permite visualizar el complejo papel que juegan los mecanismos financieros en todo el proceso como también las consecuencias, en

términos de autonomía decisional, que se derivan de los posibles arreglos institucionales para el manejo de dichos instrumentos. En efecto, las funciones de asignación y compensación implican la manipulación de instrumentos financieros específicos para transferir recursos corrientes y de capital entre el gobierno central y las regiones. La magnitud y estructura de estos flujos constituyen elementos determinantes de la tasa de crecimiento que puedan experimentar algunas áreas del territorio nacional. Las transferencias corrientes estimulan la economía regional incrementando la demanda agregada, en tanto que las transferencias de capital inducen ampliaciones de la capacidad productiva (expansión de la oferta agregada) y en algunos casos generan adicionalmente aumentos en la demanda de inversión.

La función de activación, al referirse a la capacidad de la sociedad regional para organizarse y movilizarse en torno a objetivos específicos, es altamente dependiente de la capacidad de los agentes regionales para controlar los recursos financieros necesarios para la consecución de dichos objetivos.

Naturalmente, el grado de autonomía que alcancen las regiones respecto del gobierno central se medirá, entre otros aspectos, en términos del grado de control que logren sobre los medios para financiar su desarrollo.

Los comentarios precedentes parecen suficientes para ilustrar la naturaleza de las relaciones entre el desarrollo regional y los mecanismos de financiamiento.

Desde otro punto de vista, es necesario recordar que el financiamiento, en cuanto expresión del proceso de asignación de recursos, tiene su máximo nivel de agregación en la política económica. Esta, por su parte, es la explicitación de la voluntad política del gobierno para su acción en el campo económico y su objetivo central se plantea tradicionalmente en términos de la aceleración de la tasa de crecimiento global de la economía.

Si desarrollo global y desarrollo regional no son dos procesos independientes sino que constituyen dimensiones complementarias de un mismo fenómeno, resulta evidente que para asegurar la coherencia de la acción del gobierno en sus diversos planos es necesario garantizar la compatibilidad entre los instrumentos y actividades a través de los cuales se expresa. Esto no es otra cosa que cumplir con la conocida "ley de la variedad requerida", de Ashby (Ashby, 1956), que para nuestros efectos se podría plantear como la necesidad de dotar a la política económica de la variedad suficiente para equiparar la variedad del sistema económico en su configuración espacial.

Para ello, obviamente, es necesario que el marco conceptual que inspira la política económica comprenda al menos las principales variables explicativas del comportamiento espacial de los procesos socioeconómicos. A fin de buscar una aproximación metodológica para efectuar tal ejercicio de compatibilidad, a continuación se describen algunos conceptos básicos de política fiscal.

2. CONCEPTOS BASICOS DE POLITICA FISCAL *

La acción económica del sector público en las economías mixtas es muy amplia, e independientemente de la orientación política de los gobiernos, puede clasificarse en cuatro grandes categorías:

* Esta sección presenta una síntesis de los principios elementales de política fiscal a fin de proveer al lector no familiarizado con el tema una base conceptual mínima. Para un tratamiento más riguroso véase MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1984.

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- b) Acciones de producción de bienes y servicios. Estas acciones pueden referirse a la producción de servicios esenciales a la naturaleza del estado (justicia, defensa, administración interior, etc.), o bien, a la producción de bienes o servicios en forma alternativa o paralela al sector privado.
- c) Acciones de acumulación. Estas incluyen inversiones para realizar las acciones de producción del sector público e inversiones que generan economías externas (infraestructura económica y social).
- d) Acciones en el campo del financiamiento. Se refieren a la obtención de recursos para asegurar el cumplimiento de las funciones propias del sector público y a las transferencias de recursos dentro del sector privado.

Esta breve caracterización de las diversas modalidades en que el sector público interfiere en el comportamiento del sistema económico da una idea de la importancia de dicho sector en la vida económica de los países. En efecto, además del efecto cuantitativo o presupuestario (ingresos y gastos del gobierno como proporción del ingreso nacional), el comportamiento del sistema económico se ve afectado a través de normas jurídicas y tributarias, el comportamiento de las empresas públicas, la política monetaria, etc.

La política económica, que orienta la acción del gobierno en este campo, tiene dos componentes básicos; la política fiscal y la política monetaria. Esta última tiene por finalidad regular la oferta monetaria a las necesidades de la economía de modo de garantizar la estabilidad a corto plazo y satisfacer los requerimientos del crecimiento a mediano y largo plazo.

La política fiscal, por su parte, contiene dos grandes ramas, la política presupuestaria y la política tributaria. La política presupuestaria dice relación con el nivel y estructura de los gastos públicos y con el nivel de ingresos fiscales, sean éstos tributarios, ingresos corrientes o endeudamiento del gobierno. La política tributaria trata de la distribución de la carga tributaria y de los efectos de la tributación en el proceso económico. La especificación de estos componentes para un caso concreto conforma una determinada política fiscal.

2.1. *Funciones de la política fiscal*

La política fiscal, en cuanto instrumento de manejo de los ingresos y gastos del gobierno, cumple varias funciones en forma simultánea. A partir de las ideas de Musgrave (Musgrave, 1973) otros especialistas sostienen que, en el caso de los países en vías de desarrollo, la política fiscal cumple básicamente las funciones de asignación, promoción del desarrollo, distribución y estabilización (Carranza, 1985; Macon, 1982).

La función de asignación se refiere a la asignación de recursos para la producción de "bienes sociales", los cuales, por su naturaleza, no pueden ser provistos eficientemente a través del mercado. Bienes sociales, en contraposición a los bienes y servicios que se transan en el mercado (bienes privados), son aquellos cuyo consumo es conjunto y "no rival". Esto es, que el beneficio que obtiene una persona al consumirlos no reduce el beneficio derivado por los demás consumidores. En consecuencia, resulta ineficiente aplicar el principio de exclusión (cobrar un precio), aun cuando sea posible hacerlo.

En efecto, la teoría económica establece que la asignación óptima de recursos se logra cuando el precio del bien o servicio coincide con su costo marginal. Dado que en el caso de los bienes sociales el costo de satisfacer un consumidor adicional (costo marginal) es cero, el precio debe ser cero, aun cuando el costo medio sea distinto de cero. El problema de la política fiscal respecto de la provisión de bienes sociales consiste en determinar la cantidad del bien o servicio a proveer y la forma en que se cubrirá su costo.

A este respecto es necesario distinguir entre provisión y producción de bienes sociales. Los bienes privados son producidos por empresas tanto públicas como privadas y vendidos a los consumidores privados; los bienes sociales, por su parte, pueden ser producidos por empresas privadas o públicas y su característica principal consiste en que son financiados mediante el presupuesto fiscal y puestos a disposición de los consumidores libres de un pago directo. En la práctica, la decisión de asignar recursos a la producción de bienes privados o bienes sociales es muy diferente a decidir si la producción será hecha por empresas públicas o privadas. El problema central, en cualquier sistema económico, consiste en determinar el volumen y estructura de bienes sociales que satisface mejor las necesidades (o deseos) de la población.

Estrechamente ligada a la función de asignación está la de promoción del desarrollo que se refiere a los efectos de la política fiscal sobre la tasa de crecimiento económico.

Entre otros factores, el crecimiento económico es función de la expansión del stock de factores productivos de la economía y del aumento de su productividad. En los países en vías de desarrollo los elementos críticos para el crecimiento son la formación de capital y la productividad de los factores. La política fiscal incide directamente en ambos elementos.

Desde el punto de vista de la formación de capital el gobierno contribuye en forma directa mediante la inversión pública e indirectamente a través del ahorro interno. El ahorro interno, que se ve afectado por el comportamiento financiero del sector público (superávit o déficit fiscal), y por los incentivos al sector privado que operan dentro del sistema tributario, es el principal determinante de la tasa de inversión. Esta última, además de constituir el mecanismo de expansión del stock de capital, es el medio de incorporación del avance tecnológico a la economía y como tal del aumento de la productividad de éste y otros factores.

La acción del gobierno también afecta la tasa de crecimiento económico mediante la formación y capacitación de recursos humanos, lo que contribuye a elevar la productividad de la mano de obra y a través de un conjunto de medidas destinadas a aumentar la eficiencia del sector privado. En esta última categoría se ubican los efectos inductores del sistema tributario y acciones directas tales como provisión de infraestructura, servicios de apoyo a los productores agrícolas e industriales, fomento tecnológico, etc.

La función de distribución, por su parte, se refiere a la capacidad del gobierno para alterar la distribución del ingreso a través de impuestos, provisión de bienes sociales, transferencias a las personas u otras medidas de política.

La distribución del ingreso en un momento dado es producto de la interacción de un gran número de factores, cada uno de los cuales presenta un patrón distributivo particular o afecta la distribución general de manera

especial*. Eventualmente si el mercado funcionara en forma perfecta, generaría una distribución del ingreso que no necesariamente coincidiría con lo que la sociedad considera una distribución justa. Ello se debe a que el problema distributivo excede el campo exclusivo de la economía y requiere ser abordado con un criterio más amplio que también incluya consideraciones de tipo social y político.

Finalmente, la función de estabilización dice relación con el uso de la política fiscal como instrumento para alcanzar objetivos de empleo, estabilidad de precios y equilibrio externo. La política fiscal es necesaria para la estabilización, porque el pleno empleo y la estabilidad de precios no resultan automáticos en una economía de mercado; su consecución requiere de la orientación de la política pública.

En efecto, el nivel de empleo y precios en la economía dependen del nivel de la demanda agregada y de la capacidad productiva del sistema. El nivel de la demanda agregada, por su parte, es función de las decisiones de gasto de millones de consumidores y agentes económicos, las cuales dependen de muchos factores (ingreso pasado y presente, riqueza, disponibilidad de crédito, expectativas, etc.). En un momento dado la demanda puede diferir del nivel de gasto requerido para garantizar el pleno empleo de los factores productivos; entonces será necesario implementar políticas expansivas o restrictivas de la demanda a fin de mantener la estabilidad. A estos efectos es necesario enfatizar que la eficacia de la acción estabilizadora de la política fiscal se incrementa en la medida que se alcance una adecuada coordinación con la política monetaria.

La distinción entre las funciones de asignación, distribución y estabilización de la política fiscal es útil para fines didácticos. En el mundo real la planificación presupuestaria no permite evaluar cada objetivo de política en forma aislada. Los intereses individuales y colectivos son conflictivos y frecuentemente el logro de un objetivo implica sacrificar otros. La formulación de la política fiscal es extremadamente compleja y su resultado final supone necesariamente un compromiso ente múltiples objetivos.

2.2. Mecanismos de acción de la política fiscal

En la consecución de sus objetivos, la política fiscal se expresa a través de un flujo de ingresos y gastos del sector público que interfiere el funcionamiento del sistema económico de diversas maneras.

Así, desde el punto de vista de los ingresos fiscales es posible distinguir tres fuentes principales: tributación, ingresos corrientes (venta de servicios) y endeudamiento. Los impuestos y los ingresos corrientes son sustracciones al sector privado, que no generan obligaciones del sector público para con quien

* Esquemáticamente estos factores pueden clasificarse en tres grupos básicos. El primero, incluye todos los elementos que explican las diferencias en la capacidad de los individuos de obtener ingreso, básicamente la distribución de capacidades productivas y la estructura de propiedad de los medios de producción. Los elementos que afectan la distribución del ingreso a través del mercado constituyen el segundo grupo. Aquí se incluyen aquellos factores que contribuyen a la determinación de los precios relativos de los factores productivos, el nivel de empleo de capital y mano de obra, y la asignación de individuos a ocupaciones y del capital a los diferentes sectores de la actividad económica. El tercer grupo se refiere a los efectos distributivos de la acción del gobierno. Estos incluyen la tributación, gasto público y los efectos de las políticas sociales y económicas.

los paga. El endeudamiento, en cambio, implica la obligación de repago futuro y el pago de intereses en el período intermedio. Esta sección trata exclusivamente de los ingresos tributarios, por cuanto la tributación es un instrumento que tiene capacidad para influenciar el comportamiento del sistema económico y, como tal, constituye uno de los instrumentos básicos de política económica.

El tributo o impuesto es, simultáneamente, una fuente de ingreso para el sector público y un parámetro instrumental capaz de afectar (favorable o desfavorablemente) el comportamiento de los agentes económicos. Como fuentes de ingreso, sólo existen entre los tributos diferencias de orden cuantitativo. En su condición de parámetros los impuestos se distinguen cualitativamente.

Si se trata de utilizar la función paramétrica de los tributos como herramienta de acción del Estado sobre el proceso económico, se puede caracterizar un conjunto de funciones básicas que debe cumplir la política tributaria en la implementación de distintas estrategias de desarrollo. Es necesario tener presente que no todos los objetivos de una política de desarrollo son susceptibles de consecución por medio de instrumentos tributarios. Dentro del conjunto de instrumentos de política que dispone el Estado, la tributación es un subconjunto con características y posibilidades bien definidas.

Para delimitar el campo de acción de los impuestos sobre el sistema económico es necesario distinguir entre una visión estática del sistema y una dinámica. En términos estáticos, el sistema económico se representa por el nivel y distribución de los factores productivos disponibles. Un análisis dinámico considera los flujos reales y financieros que genera el funcionamiento del sistema económico y el hecho que dichos flujos pueden conducir o no a modificaciones en la estructura del propio sistema.

Los impuestos no son instrumentos aptos para alterar una determinada distribución de la propiedad del stock de factores productivos. Para ello se requieren medidas específicas y directas (ej., reforma agraria, reforma industrial, etc.). La presión tributaria puede forzar la transferencia de patrimonio entre personas, pero no puede promover su redistribución entre grupos sociales en forma masiva. La tributación opera sobre los flujos de la economía y como tal mediante su reordenación puede afectar en el margen la distribución futura de la propiedad de los factores productivos.

Los impuestos influyen sobre la orientación de los flujos reales y financieros de la economía mediante dos mecanismos distintos y complementarios entre sí. El primer mecanismo consiste en la transferencia al sector público de parte del ingreso generado por el sistema económico, el cual retornará al sistema bajo la forma de gasto corriente o de capital. El segundo se refiere a la reasignación de recursos dentro del sector privado inducida por la reducción del ingreso disponible de las empresas y personas y también por la alteración de la estructura de precios relativos de bienes y factores.

Ambos factores (efecto ingreso y efecto precio) afectan la asignación privada de recursos al alterar el nivel y estructura de la demanda (final e intermedia) en función de los respectivos coeficientes de elasticidad precio y elasticidad ingreso de la demanda.

Por otra parte, se tiene que el papel del sector público en el sistema económico y, en consecuencia, la magnitud del gasto fiscal como proporción del producto interno constituyen un marco determinado por factores históricos,

sociales y políticos fuera del alcance de las políticas económicas de tipo instrumental. En otras palabras, es un dato y no procede discutir cuál es su nivel óptimo.

El gasto público está directamente asociado a las funciones de la política fiscal. Dentro de los condicionamientos globales del sector público, las oscilaciones en el nivel del gasto gubernamental constituyen una variable clave de la política de estabilización orientada a la preservación de los niveles de ingreso y empleo.

Básicamente, el gasto público se divide en dos categorías: gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente está compuesto por el pago de remuneraciones, compras del gobierno y transferencias al sector privado. La compra de bienes y servicios, más el pago de remuneraciones, constituyen el costo de los servicios que presta el gobierno, que, a su vez, corresponden a los gastos de la administración general del Estado y a la provisión de bienes sociales. Las transferencias están directamente asociadas a la acción del gobierno en su función distributiva.

2.3. Posibilidades de discriminación territorial de la política fiscal

Las funciones de la política fiscal descritas tienen efectos territoriales diferenciados y, consecuentemente, presentan un grado variable de susceptibilidad a la descentralización.

En un extremo se encuentran las funciones de distribución y estabilización que, por su propia naturaleza, se refieren al país en su conjunto y cuyo manejo corresponde al gobierno central. En efecto, "las políticas de estabilización y redistribución sólo tienen sentido dentro de un territorio donde exista la posibilidad de controlar los flujos de bienes y personas" (Carranza, 1985, p. 36).

En el otro extremo se ubica la función de asignación que, dependiendo de la naturaleza de los bienes sociales a proveer, puede ser ejecutada a nivel local, regional (provincial o estadual) o nacional. La sección siguiente trata con algún detalle los criterios que permiten asignar la provisión de bienes sociales a los distintos niveles de gobierno.

En una situación intermedia está la función de promoción del desarrollo que, aun cuando permite un cierto grado de descentralización, su efectividad supone que se aplicará a un espacio (geográfico y poblacional) capaz de sustentar su propio desarrollo. Naturalmente, el nivel descentralizado de la función de promoción del desarrollo corresponde al ámbito de la planificación regional. Si bien la necesidad de descentralizar la función de promoción del desarrollo es bastante evidente para los planificadores regionales, no es así desde el punto de vista de los responsables de formular la política macroeconómica.

Esto se debe a que la política económica es diseñada y dimensionada para resolver los problemas detectados a nivel agregado de toda la economía. Por lo general, tanto la identificación de dichos problemas como la formulación de objetivos se hacen sin referencia a sus implicaciones espaciales. Lo mismo ocurre con la formulación de la política económica, ya que la teoría económica que constituye su fundamento teórico carece de connotaciones espaciales. De esta forma se llega a una situación en que se implementan sobre un espacio económico y social heterogéneo políticas concebidas en términos "a-espaciales", cuyos efectos se suponen homogéneos en las distintas regiones.

La defensa de la descentralización de la función de promoción del desarrollo, por su parte, se basa en el argumento de que la consideración de los fenómenos espaciales en el diseño de políticas de desarrollo tiene dos efectos principales. En primer lugar, aumenta la eficiencia de la política económica al incrementar su capacidad de regulación del comportamiento del sistema económico y simultáneamente reducir las discrepancias entre los parámetros que dimensionan la política y las variables que guían las decisiones de los agentes económicos individuales. En segundo término, aumenta la eficiencia de la asignación de recursos al explicitar los efectos derivados de la localización de las inversiones (Ordóñez, 1985).

3. FINANCIAMIENTO REGIONAL Y FEDERALISMO FISCAL

En muchos países se observa una tendencia a transferir la prestación de ciertos servicios públicos hacia niveles ubicados en escalas inferiores de gobierno. Por su parte, la transferencia de responsabilidades conlleva la necesidad de poner a disposición de estos niveles de gobierno los recursos financieros requeridos para llevar a cabo las nuevas funciones. Dado que existe una alta correlación entre el volumen de recursos de que se dispone y el poder político que se detenta, es posible sostener que la redistribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno conduce a la larga a una alteración de la estructura del poder político. En este contexto resulta evidente que, en la medida que los niveles regionales y locales de gobierno deban asumir mayores responsabilidades políticas, también deberían contar con una mayor capacidad para elegir instrumentos apropiados para cumplir con dichas responsabilidades.

Detrás de estos planteamientos está el problema de la diferenciación de funciones y fuentes financieras del sector público versus la uniformización. En los países latinoamericanos tradicionalmente se ha observado una fuerte tendencia a la uniformización de los servicios y los sistemas tributarios. Esta tendencia es consecuencia tanto de las concepciones imperantes acerca del desarrollo como de las características políticas y administrativas de los Estados en sus tres niveles de gobierno.

La prioridad asignada a la aceleración de la tasa global de crecimiento económico, derivada de concepciones economicistas del proceso de desarrollo, condujo al establecimiento de metas para la gestión gubernamental, expresadas en términos de alcanzar ciertos niveles de ingreso per cápita, único indicador considerado relevante. Obviamente, la meta así expresada se supone igual para todo el país, lo que lleva implícito el conocido dilema "eficiencia-equidad". En el intento de maximizar la tasa global de crecimiento se ha tendido a concentrar el proceso de toma de decisiones en los niveles más altos de gobierno, los cuales responden a los requerimientos de las diversas localidades con soluciones estandarizadas (generalmente uniformes para todo el país).

Por otra parte, la uniformización encierra el propósito de centralizar las decisiones, porque se supone una mayor capacidad técnica en los funcionarios de los niveles más altos de la administración. Si bien esto puede ser verdad, es posible que esta situación sea producto del hecho de que las actas de los funcionarios de los niveles más altos muchas veces son menos controlables por el poder político que representan. Esto conduce a una cierta "irresponsa-

bilidad" de los funcionarios de los niveles más bajos, ya que sus decisiones son de poca importancia y trascendencia.

La uniformización de las administraciones fiscales puede conducir a la pérdida de la capacidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo a nivel regional que se podrían detectar a través de una administración pública más adaptada a las condiciones locales.

3.1. *Descentralización en la provisión de bienes sociales*

El tema de la descentralización del proceso de toma de decisiones respecto a la provisión de bienes sociales hace referencia al menos a dos conceptos que requieren alguna precisión. Ellos son el alcance de la descentralización y el tipo de bienes sociales cuya provisión es susceptible de descentralizar.

La descentralización puede tener distintos grados. En términos generales, conviene distinguir entre descentralización administrativa y descentralización política*. Existe descentralización administrativa cuando las decisiones adoptadas en uso de facultades propias son revocables; en cambio, existe descentralización política cuando los actos de los órganos descentralizados no son revocables por autoridades superiores. A efectos de afectar la revocabilidad de los actos o decisiones, no son pertinentes las facultades de supervisión que ejercen los órganos superiores (Macon, 1982),

En relación al tipo de bienes cuya provisión es susceptible de descentralizar es necesario diferenciar los bienes sociales en función del ámbito territorial de su acción y, consecuentemente, de los requerimientos que debe satisfacer su provisión. A este respecto, conviene recordar que el concepto de bien social dice relación con las características que encierra su consumo y con la posibilidad (o conveniencia) de proveerlo mediante el cobro de un precio.

De esta forma se tiene que en el caso de un bien privado cada consumidor constituye una colectividad de consumo, la suma de las colectividades de consumo equivale a la población del país y el consumo social es igual a la suma de los consumos individuales. En el caso del bien social se tiene que la suma de los consumidores del país constituye una colectividad de consumo y el conjunto de colectividades de consumo contiene un elemento en que el consumo social es igual al consumo individual.

Entre estos extremos existe una categoría especial de bienes, los bienes sociales subnacionales, para los cuales el conjunto de consumidores de una zona geográfica (con límites políticamente determinados) constituye una colectividad de consumo. Para esta categoría de bienes el consumo social equivale al consumo individual de la correspondiente zona geográfica. En general, se trata de bienes públicos para los miembros de la colectividad de consumo, pero, simultáneamente, constituyen bienes privados para los no miembros, puesto que están excluidos de su consumo. Este es el tipo de bien social cuya provisión puede prestarse para algún grado de discriminación territorial; consecuentemente, a ellos se refieren las líneas que siguen.

Para determinar el nivel de gobierno más adecuado para proveer cada tipo de bien social subnacional es necesario considerar algunos aspectos básicos de la demanda y oferta de dichos bienes.

* Para un análisis más profundo de estos conceptos, véanse los trabajos de Boisier (Boisier, 1987) y Palma (PALMA, 1983).

Desde el punto de vista de la demanda, los distintos tipos de bienes se diferencian en función del criterio mediante el cual los consumidores (o las autoridades) deciden la cantidad de recursos que están dispuestos a gastar en su adquisición (o provisión). Así, en el caso de los bienes privados cada consumidor compara la utilidad marginal que le provoca el consumo de una unidad del bien con la desutilidad que significa reducir su ingreso disponible. Los bienes sociales no permiten dicha comparación, en virtud de que su costo marginal (es decir, su precio) es cero. Los bienes sociales subnacionales, en cambio, permiten que su consumo se discrimine en función de unidades territoriales.

Dado que la verdadera esencia del gobierno descentralizado es la capacidad para distinguir en materia de los servicios que presta a la población, esta modalidad de gobierno conduce a que ciertas unidades presten servicios diferentes a las demás. Si bien ella no impide que la autoridad central pueda asegurar un nivel mínimo uniforme de ciertos servicios a todos los habitantes del país, muchas veces resulta socialmente deseable diferenciar algunos niveles mínimos en función de las características de las distintas regiones o localidades.

En relación a la oferta de bienes sociales subnacionales es necesario tomar en consideración las economías de escala y las externalidades que genera su producción para efectos de determinar el nivel de gobierno más adecuado para su provisión.

Las economías de escala son el resultado de cambios en el nivel de producción no proporcionales a los cambios en los insumos y factores. En general, se admite que las economías de escala existen y son positivas en la mayoría de los casos cuando se refieren a costos operativos. Sin embargo, un aumento de la escala de producción implica necesariamente un aumento de las funciones de control, es decir, de los gastos administrativos. Luego, las economías de escala positivas implican que la reducción de los costos operativos debe superar el incremento de los gastos administrativos.

En el caso de los bienes privados, éste parece ser el caso general. Para el sector público, en cambio, la evidencia empírica señala que las deseconomías de escala son la regla, al menos arriba de un cierto nivel*. Ello se debe a que la provisión de bienes sociales y funciones administrativas en general son intensivas en mano de obra.

Las externalidades, por su parte, son beneficios o costos que exceden a los consumidores directos del bien o servicio. La presencia de externalidades conduce a una asignación subóptima de recursos. En efecto, si una actividad genera externalidades negativas (costos) no está pagando todos sus costos y, en consecuencia, obtiene beneficios anormales. En estas circunstancias, la actividad tenderá a expandirse a niveles superiores a los socialmente deseables, absorbiendo recursos que son necesarios para que otras actividades alcancen niveles de operación acordes con el interés social. Para mejorar la asignación de recursos, en este caso es necesario utilizar los instrumentos de política disponibles para transferir recursos de la actividad que genera externalidades a aquellas que están operando a niveles inferiores al óptimo.

* Naturalmente existen excepciones a esta regla. Frecuentemente se citan como excepciones situaciones caracterizadas por la presencia de capacidad ociosa, actividades capital-intensivas y el caso de la administración tributaria.

En el caso de los bienes sociales subnacionales la presencia de externalidades significa que ciertas jurisdicciones se benefician de servicios que prestan jurisdicciones vecinas, sin concurrir a su financiamiento, o bien que reciben costos pagando por traslación de impuestos. Como ejemplos de estas distorsiones habitualmente se citan los casos de alumnos que residen en un área y estudian en la escuela del área vecina financiada por los residentes y las ventajas de las tarifas diferenciadas en función de la distancia recorrida en los sistemas de transporte público.

En general, se puede señalar que si una jurisdicción transfiere beneficios a otra y tiene que pagarlos en su totalidad, su comportamiento racional será reducir ese servicio a un nivel inferior al óptimo y aumentar la provisión de otros servicios más allá de lo necesario. En caso contrario, deberá reducir los impuestos aumentando la demanda de bienes privados por encima del nivel óptimo.

Según Macon (Macon, 1982), ante la presencia de externalidades públicas significativas en la provisión de bienes sociales subnacionales, la prestación de los servicios debe asignarse a un nivel superior de gobierno que tenga jurisdicción sobre todo el ámbito geográfico en que se producen dichas externalidades.

En síntesis, el grado de descentralización más eficiente para la provisión de bienes sociales es función de tres elementos e criterios básicos. Desde el punto de vista de la demanda se tiene que, a mayor descentralización, mayor capacidad para responder a necesidades diferenciadas. Desde el punto de vista de la oferta, en cambio, tanto las economías de escala como las externalidades constituyen elementos que favorecen la centralización de las decisiones y la asignación de la provisión de servicios a un nivel superior de gobierno. Dado que los elementos mencionados varían para cada tipo de servicio, resulta difícil establecer un criterio rígido para asignar funciones a los distintos niveles de gobierno.

3.2. Recursos financieros a niveles múltiples de gobierno

La contrapartida a la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno es la determinación de las fuentes de ingreso que sustentarán tales funciones.

Implícito en esta cuestión está el problema de la eficiencia del proceso de toma de decisiones referidas a la provisión de bienes sociales. Arrow (Arrow, 1951) demostró que las decisiones colectivas son consistentes cuando se trata de elegir entre dos opciones. En cambio, si el número de opciones es mayor, cualquier esquema de consulta de las preferencias individuales puede conducir a resultados incoherentes. Para obviar esta dificultad, en los sistemas de democracia representativa las decisiones son tomadas por los dirigentes (autoridades políticas) tratando de representar los intereses de la colectividad. Bajo este sistema, la creación de un servicio o el mejoramiento de uno existente representa un beneficio político para el dirigente, en tanto que crear un impuesto o elevar la tasa de un tributo existente le significa un costo. Ello conduce a que el proceso de optimización se manifieste en forma indirecta.

En efecto, en el caso de los bienes privados el consumidor mide el costo de oportunidad y lo compara con el beneficio que le reportará la adquisición de bien. Si el beneficio supera el costo compra, en caso contrario se abstiene.

En forma similar, la decisión de proveer un bien o servicio social es tomada por las autoridades, quienes deben comparar el beneficio que les representa la prestación del servicio con el costo que les significa el incremento tributario necesario para financiarlo.

Los dirigentes suboptimizan cuando transfieren beneficios hacia otras jurisdicciones y sobreoptimizan cuando transfieren costos. De acuerdo a lo expuesto en la sección precedente, ante la presencia de externalidades, tanto la jurisdicción que transfiere beneficios como la que los recibe se distancian de la asignación óptima de recursos. En este esquema son las externalidades, más que las economías de escala, las que definen qué servicios deben proveerse a los niveles superiores de gobierno.

Si se acepta este modelo decisional se advierte que para garantizar la racionalidad del proceso de toma de decisiones es necesario que en cada nivel de gobierno las autoridades asuman el costo de las decisiones que adoptan. De esto es posible concluir que los sistemas tributarios centralizados son derrochadores, ya que las autoridades que toman o proponen decisiones de gasto público sólo encuentran beneficios en esas decisiones y no experimentan sus costos. Ello conduce a que el gasto público tienda a ser asignado en forma ineficiente. Consecuentemente, parece conveniente que los distintos niveles de gobierno dispongan de los instrumentos tributarios que les permitan obtener los ingresos necesarios para financiar los servicios que prestan.

Esta situación, en que dos o más niveles de gobierno poseen la capacidad de imponer tributos, se conoce como "federalismo fiscal". En estas situaciones adquiere importancia la discriminación del sistema tributario entre los gobiernos central, regional (estadual, provincial) y local (municipal), a fin de dotar a cada nivel de los recursos necesarios para cumplir sus funciones.

Esta modalidad de manejo del sistema tributario da origen a varios problemas, entre los que se destaca el de determinar cuáles son los tributos más adecuados a cada nivel de gobierno. Para enfrentar este problema se han propuesto dos criterios: eficiencia administrativa y efectos económicos.

El primero se refiere a la capacidad de los distintos niveles de gobierno para controlar la base imponible de cada tributo. Esta capacidad dice relación con la distribución geográfica del objeto y base del impuesto y el área de jurisdicción del gobierno que impone el tributo. Un caso extremo es el impuesto personal a la renta que, por incluir todos los ingresos obtenidos por el contribuyente en todas las jurisdicciones del país, es recomendable que sea aplicado y controlado por el gobierno central. En el otro extremo se encuentran los impuestos inmobiliarios que, al tener su base imponible perfectamente localizada, se administran con mayor eficiencia a nivel local.

El criterio de los efectos económicos se refiere a los problemas que pueden producirse al asignar un tributo a un determinado nivel de gobierno. Carranza los identifica como: "a) migración a la base; b) inequidad derivada de la diferente capacidad contributiva de las unidades del mismo nivel, y c) superposición de impuestos o doble imposición" (Carranza, 1985, p. 67).

3.3. *Coordinación financiera a distintos niveles de gobierno*

Una vez identificada la necesidad de distribuir tanto funciones como fuentes de ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobierno, corresponde

explorar las formas que puede adoptar la organización del sistema impositivo para alcanzar los objetivos deseados.

En términos generales se puede señalar que existen dos criterios extremos en el diseño de un sistema tributario intergubernamental. Ellos son los de separación y concurrencia de fuentes. El primero establece una distribución de impuestos por nivel de gobierno en forma exclusiva, en tanto que la concurrencia de fuentes supone que cada nivel de gobierno puede aplicar tributos sobre la misma fuente. Si bien estos criterios son excluyentes para cada impuesto, pueden coexistir a nivel del sistema tributario en su conjunto.

La separación de fuentes permite simplificar el sistema impositivo y a la vez reducir los costos de recaudación. Al mismo tiempo, garantiza un cierto grado de autonomía financiera a las unidades inferiores de gobierno y evita la imposición vertical múltiple. A pesar de estas ventajas, la asignación exclusiva de impuestos a los distintos niveles de gobierno presenta varios inconvenientes. Entre ellos se destaca la rigidez que introduce al sistema, ya que los impuestos a recaudar en cada nivel de gobierno tenderán a definirse en función de la eficiencia administrativa de cada nivel para controlar su base tributaria, lo que difícilmente coincidirá con sus necesidades financieras. Esto da origen a problemas de falta de correspondencia entre ingresos y funciones entre distintos niveles de gobierno (desequilibrio fiscal vertical) y entre gobiernos del mismo nivel (desequilibrio fiscal horizontal). La aplicación de la separación de fuentes en varios países federales ha conducido al uso exclusivo del impuesto al ingreso por el gobierno federal, impuestos a las ventas por los gobiernos estatales e impuestos a la propiedad por gobiernos locales (Carranza, 1985, p. 92). Además de los efectos regresivos en la distribución del ingreso que tal esquema pudiera tener, por lo general conduce a que los tributos de mayor elasticidad y rendimiento sean asignados al nivel más elevado de gobierno, provocando una situación de permanente déficit a los niveles inferiores.

La concurrencia de fuentes, por su parte, permite que gobiernos de distinto nivel puedan aplicar cualquier tipo de impuesto. Habitualmente se señala que la principal ventaja de este sistema es la autonomía financiera que otorga a los distintos niveles de gobierno, lo cual resulta muy atractivo tanto desde el punto de vista de la racionalidad con que las autoridades subnacionales y locales tomarán sus decisiones de gasto como desde la óptica del desarrollo regional. Sin embargo, el sistema adolece de serios inconvenientes. Por una parte, da origen a un sistema tributario de gran complejidad, cuya operación se encarece por la multiplicidad de instancias administrativas y organismos de recaudación que implica. Por otra parte, la complejidad del sistema reduce la eficiencia de la tributación como instrumento de política fiscal. A fin de evitar los problemas de imposición múltiple que se derivan de la concurrencia de fuentes se han establecido mecanismos de créditos impositivos mediante los cuales la unidad superior de gobierno concede un crédito por el monto de un tributo pagado a una unidad inferior.

Los criterios descritos constituyen esquemas teóricos de organización de sistemas tributarios intergubernamentales. Como tales, su aplicabilidad es restringida y en la práctica los países han generado una gran variedad de esquemas intermedios. La dificultad de establecer sistemas que satisfagan simultáneamente la correspondencia de funciones e ingresos a los distintos niveles de gobierno y los requerimientos de eficiencia de la política fiscal en sus diversas

funciones han conducido a la creación de mecanismos complementarios destinados a incrementar la capacidad de los sistemas tributarios para atender situaciones de creciente complejidad. Según Carranza, los mecanismos de coordinación financiera más utilizados son las cuotas suplementarias, la coparticipación en impuestos y las asignaciones globales.

Las cuotas suplementarias son tasas o exenciones que aplican los gobiernos regionales y locales sobre la base tributaria determinada por el gobierno central, quien efectúa la recaudación y, posteriormente, las transferencias correspondientes. Mediante este sistema se define una base tributaria única controlada por el gobierno central y sobre esa base se aplican tanto las tasas correspondientes al gobierno nacional como aquellas de carácter regional o local que actúan como tasas suplementarias. Este mecanismo permite conciliar la eficiencia del manejo tributario con un cierto grado de autonomía de los gobiernos de nivel inferior.

La coparticipación tributaria, por su parte, es un sistema mediante el cual un cierto nivel de gobierno (habitualmente el gobierno central) recauda uno o varios impuestos y luego distribuye una parte de su rendimiento entre las unidades políticas bajo su jurisdicción. Esta modalidad simplifica considerablemente la operación del sistema tributario, pero los gobiernos subnacionales pierden autonomía tributaria. En estas circunstancias la capacidad política de los gobiernos regionales y locales se traslada a la negociación con el gobierno central tanto de sus respectivos porcentajes de participación como de los criterios en que se fundamenta la distribución del ingreso percibido. El autor en referencia sostiene que "si se desea respetar la autonomía de los niveles inferiores de gobierno, la coparticipación debe realizarse de acuerdo con el origen geográfico de la recaudación o con el origen jurisdiccional de la base del tributo" (Carranza, 1985, p. 100).

Finalmente, las asignaciones globales son instrumentos fiscales mediante los cuales un gobierno proporciona algunos de sus ingresos tributarios a gobiernos de nivel inferior. En este caso, las transferencias de recursos se pueden efectuar en base a criterios más amplios que pueden no guardar relación con consideraciones de tipo tributario. Como tales, las asignaciones constituyen un instrumento de gran flexibilidad que permite dotar a la política fiscal de la amplitud necesaria para fortalecer los procesos de desarrollo regional.

Las transferencias de recursos pueden adoptar una gran variedad de formas que, a grandes rasgos, pueden clasificarse en asignaciones condicionales y asignaciones incondicionales. Naturalmente, el grado efectivo de autonomía de los gobiernos regionales y locales dependerá del tipo y nivel de condicionalidad que impliquen tales transferencias.

4. COMENTARIOS FINALES

El objetivo de este trabajo no ha sido proponer una receta respecto de la forma más adecuada para organizar el financiamiento del desarrollo regional. Más bien se ha pretendido mostrar los elementos que operan a través de la política fiscal e identificar las relaciones más evidentes entre dichos elementos y las variables explicativas del desarrollo en su dimensión espacial.

Al intentar una síntesis de las ideas expuestas, resulta particularmente útil recordar el "triángulo de gobierno" propuesto por Carlos Matus. Según este autor, gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema.

"El proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos... La gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor ... La capacidad de gobierno es una capacidad de conducción o dirección, y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dados la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno..." (Matus, 1987, pp. 34-35).

En su defensa de la planificación, en cuanto "cálculo que precede y preside la acción", Matus es enfático en reclamar para esta actividad el rol de garante de la coherencia de la acción de gobierno en sus múltiples planos. En el caso en cuestión estas ideas tienen connotaciones inmediatas.

En efecto, se ha señalado que la política económica, y particularmente la política fiscal, constituye la síntesis propositiva de la dimensión económica del proyecto de gobierno. En cuanto tal, la política fiscal tiene competencia en el manejo de instrumentos que afectan decisivamente el comportamiento de un conjunto de variables que explica el desarrollo regional. También se señaló que la experiencia de planificación regional en América Latina muestra una sorprendente desvinculación con las actividades inherentes a la formulación de la política fiscal, lo que en parte explica sus insatisfactorios resultados.

Tal como sugiere el epígrafe de este trabajo, no se requiere mucha originalidad para concluir que, a fin de aumentar su eficacia, el verdadero sentido de la planificación regional debe consistir en alcanzar capacidad para influenciar la formulación de la política fiscal de modo de poder intervenir en el "entorno paramétrico" de las economías regionales. Alcanzar esta capacidad supone, entre otras cosas, que las propuestas de desarrollo regional se expresen en términos perceptibles para los responsables de la formulación de la política fiscal. Para ello sería particularmente útil que dichas propuestas se diseñen a partir de categorías analíticas compatibles con aquellas utilizadas en el análisis macroeconómico.

BIBLIOGRAFIA

ARROW, K. (1951). "Social Choice and Individual Values", John Wiley, New York.

ASHBY, R. (1956). "An Introduction to Cybernetics", Chapman & Hall, London,

BOISIER, S. (1987). "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional", Cuadernos del ILPES N° 32.

BOISIER, S. (1988). "Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos", Santiago.

- CARRANZA, E. (1987). "Relaciones Financieras Intergubernamentales dentro de la Política de Desarrollo Regional", ILPES, Doc. CPRD/E-36.
- DE MATTOS, C. (1986). "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional", Pensamiento Iberoamericano N° 10.
- ISARD, W. (1960). "Methods of Regional Analysis", MIT Press, Cambridge.
- MACON, J. (1982). "Federalismo Fiscal y Sistemas Tributarios Subnacionales", La Plata.
- MATUS, C. (1987). "Adiós, señor Presidente", Ed. Pomaire, Venezuela.
- MEYER, J. (1963). "Regional Economics: A Survey, The American Economic Review", Vol. 53.
- MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. (1984). "Public Finance in Theory and Practice", McGraw-Hill, New York.
- ORDÓÑEZ, F. (1985). "El Desarrollo Regional en el Contexto de los Procesos de Ajuste Macroeconómicos" DDR/OEA.
- ORDÓÑEZ, F. (1986). "Planificación Regional y Ajuste con Crecimiento en América Latina", Pensamiento Iberoamericano N° 10.
- PERLOFF, H. (1957). "Regional Studies at U.S. Universities: A Survey of Regionally Oriented Research and Graduate Education Activities", Washington D.C.
- PALMA, E. (1983). "La Descentralización desde una Perspectiva Política", ILPES, Doc. CPRD/D-90.
- WILLIAMSON, J.C. (1965). "Regional Inequality and the Process of National Development", Economic Development and Cultural Change.