

Situación actual y perspectivas de la economía Argentina

Centro de Estudios de Coyuntura



I.D.E.S.

Año 5/ N° 14/ 1^{ER} cuatrimestre 1969

El Instituto de Desarrollo Económico y Social es una institución sin fines de lucro, destinada a promover el análisis y estudio objetivo del desarrollo en todos sus aspectos: económico, social, histórico y cultural. Especialistas en los temas mencionados, profesores, universitarios, profesionales y estudiantes del país, como así también técnicos de todo el mundo y, en especial, de América Latina se han vinculado a la institución, colaborando en actividades regulares tales como conferencias, debates, mesas redondas e información especializada. Además, se publica trimestralmente la revista "Desarrollo Económico". La sede del I.D.E.S. es: Cangallo 1615, Piso 2; Tel. 35-0361 - Capital Federal.

Esta publicación es el decimocuarto informe elaborado por el Centro de Estudios de Coyuntura. Es coordinador del Centro el Dr. Aldo Ferrer y está integrado por el Dr. Leonardo Anidjar, Dr. Mario Brodersohn, Ing. Osvaldo Fernández Balmaceda, Dr. Juan C. Gómez Sabaini, Ing. Jorge Haiek, Dr. Federico Herschell, Dr. Samuel Itzcovich, Sr. Juan Santiere, Dr. Alberto Sojit, Dr. Morris Teubal y Dr. Daniel Vila. El Sr. Juan Sourrouille se ha desvinculado del Centro desde el mes de marzo pasado.

El Centro de Estudios de Coyuntura está formado por economistas vinculados a diversas tareas de carácter académico y profesional que se reúnen periódicamente para analizar la marcha de la economía argentina y evaluar sus perspectivas inmediatas. Desempeñan sus tareas en el Centro a título honorario y los gastos de impresión del informe cuatrimestral que publican se financian con suscripciones privadas al mismo. El informe se distribuye, además, a diversas instituciones y personas vinculadas a las cuestiones de que en él se tratan. Los asociados del Instituto de Desarrollo Económico y Social, al cual está adherido el Centro, reciben regularmente esta publicación.

Las conclusiones alcanzadas por los investigadores del Centro se difunden, además, a través de síntesis elaboradas para los medios de información pública y la realización de reuniones privadas y públicas con personas e instituciones vinculadas a las cuestiones de que trata este informe.

Buenos Aires, abril de 1969.

Nota sobre fuentes de información: Salvo cuando se indique lo contrario, los datos utilizados en el texto provienen de fuente oficial, principalmente del Informe Económico trimestral publicado por la Dirección Nacional de Análisis de Coyuntura del Ministerio de Economía de la Nación. Para las comparaciones internacionales se han utilizado el Anuario Estadístico de Naciones Unidas y el International Financial Statistics del Fondo Monetario Internacional.

Las informaciones y formularios de suscripción referentes a esta publicación pueden solicitarse a: Florida 142, Piso 4º
Teléfono: 49-3941, Capital Federal, o a la sede del I.D.E.S.

CONTENIDO

Aclaración Preliminar

PRIMERA PARTE: EVALUACION DE LA SITUACION ECONOMICA

Resumen y conclusiones

Formación de capital y financiamiento

Productividad y cambio tecnológico

Distribución del ingreso

Apertura de la economía y endeudamiento externo

Otros indicadores de coyuntura

SEGUNDA PARTE: TEMAS DE POLITICA ECONOMICA

El impuesto a la tierra y la Ley Nº 18.033.

Aclaración Preliminar

El presente informe, decimocuarto publicado por el Centro de Estudios de Coyuntura, incorpora cambios fundamentales en el esquema analítico empleado hasta ahora para evaluar la situación actual y las perspectivas de la economía argentina. En esta nota preliminar procuraremos explicar a nuestros lectores las razones de esos cambios.

Cuando hace casi cinco años, en diciembre de 1964, apareció nuestro primer informe cuatrimestral, no existían en el país otras publicaciones de suficiente frecuencia periódica, que analizaran sistemáticamente las interrelaciones entre las diversas variables económicas y proporcionaran un enfoque global de la situación de coyuntura y un pronóstico de las perspectivas de la economía en el futuro inmediato.

Por otra parte, experiencias entonces recientes, indicaban el sentido unilateral de políticas orientadas a enfrentar desequilibrios parciales del sistema sin tomar en cuenta sus repercusiones en el conjunto de la economía y, particularmente, en campos tan importantes como el nivel de la actividad económica y la distribución del ingreso. En última instancia, el carácter parcial de esas políticas determinaron, además, su fracaso en los objetivos inmediatos que se habían propuesto, generando, por ejemplo, deterioros en la situación fiscal y la agudización del proceso inflacionario.

En este contexto, el proyecto de constituir un grupo de investigación dedicado al análisis de los problemas de corto plazo respondió a un doble propósito de los iniciadores del Centro: contribuir a cubrir la brecha existente en el análisis de los problemas inmediatos y sentar las bases para una evaluación crítica de las políticas de coyuntura encuadrándolas en el marco global de la situación económica.

Desde el inicio de nuestra tarea se han registrado avances apreciables, tanto en la calidad y cantidad de la información disponible sobre la situación de corto plazo, como en la consistencia técnica y enfoque global de las políticas de coyuntura aplicadas por las autoridades económicas.

Sobre el primer aspecto merece mencionarse el Informe Económico trimestral publicado inicialmente por el Banco Central y, más tarde, por la Dirección Nacional de Análisis de Coyuntura del Ministerio de Economía de la Nación. La amplitud de los datos y la calidad del análisis de estos informes ha mejorado permanentemente y ellos constituyen, actualmente, un valioso elemento de juicio

sobre la situación económica corriente. Desde el sector privado han aparecido también publicaciones periódicas que contienen presentaciones sistemáticas de los indicadores de coyuntura y evaluaciones sobre la marcha de la economía y sus perspectivas. Merecen destacarse, asimismo, las frecuentes reuniones realizadas en diversos círculos sobre la situación de coyuntura incluyendo las mesas redondas que, desde diciembre 1964, organizamos para tratar con distinguidos economistas los informes elaborados por el Centro.

Como consecuencia de todos estos avances, se dispone ahora periódicamente de análisis técnicamente sólidos sobre variables económicas tan importantes como nivel de la demanda y la oferta global, precios y salarios, situación fiscal y monetaria y balance de pagos. Se ha generalizado, también, la formulación de pronósticos sobre la situación esperada en el futuro inmediato que constituyen un valioso elemento de juicio para las autoridades económicas y los agentes de la producción.

En cuanto a la consistencia técnica de las políticas de corto plazo se registraron avances apreciables en el último quinquenio y, particularmente, desde el inicio de la actual política económica en marzo de 1967. No resulta previsible, actualmente, la posibilidad de recaer en políticas coyunturales de enfoque parcial y de efectos profundamente desequilibradores de la situación económica.

Merece mencionarse que el esquema analítico que utilizó el Centro desde su primer informe hasta el de diciembre pasado, fue tomado de los análisis de corto plazo que se realizan en los países avanzados. A su vez, este tipo de esquema tiene su principal raíz conceptual en la teoría keynesiana y en los avances logrados en el análisis económico cuantitativo. Es interesante observar que el esquema utilizado presta particular atención a las variables determinantes del nivel de la actividad económica, el empleo, los precios y el equilibrio externo, antes que a aquellas otras vinculadas a los factores del desarrollo económico, que están ya definitivamente incorporados al comportamiento de los sistemas industriales avanzados. Los informes de coyuntura de diversa fuente que aparecieron más tarde se basaron en el mismo esquema analítico utilizado por el Centro.

Tenemos el convencimiento de que se ha cubierto una etapa importante en el tratamiento de los problemas económicos argentinos al difundirse el análisis económico de coyuntura. Se abre, ahora, otra etapa en la que es indispensable vincular las políticas de corto plazo al proceso de desarrollo económico del país y a las medidas de fondo para promoverlo.

Debe destacarse que, aún dentro del esquema analítico utilizado, procuramos siempre prestar atención especial a los factores

estratégicos del desarrollo económico. En nuestro informe N° 6, de agosto de 1966, por ejemplo, formulamos un planteo orgánico sobre éstas cuestiones.

Sin embargo, el análisis de coyuntura convencional enmascara las variables estratégicas del desarrollo en la masa de información disponible sobre la situación monetaria, fiscal, externa, los indicadores de producción, etc. En la medida en que se quiera analizar la situación corriente, en la perspectiva de los problemas económicos básicos del país y de su desarrollo, parece indispensable, por lo tanto, modificar radicalmente el esquema de análisis de coyuntura utilizado hasta ahora.

El presente informe es una primera tentativa en este sentido. Se procura, aquí, estudiar los principales indicadores sobre la situación económica en torno de las grandes variables estratégicas del desarrollo.

El nuevo esquema responde básicamente a los criterios básicos que a continuación se explicitan. El desarrollo económico depende de dos variables principales: la acumulación de capital y el cambio tecnológico. A estos aspectos dedicamos los dos primeros apartados del informe. En relación a la formación de capital se analiza también un aspecto fundamental: el de su financiamiento. Se consideran enseguida los indicadores disponibles sobre la distribución del ingreso entre sectores de actividad, el trabajo y la empresa y el sector público y privado. La distribución del ingreso influye decididamente en la asignación de recursos y en la equidad del proceso económico. Más adelante se procura evaluar la evolución de las relaciones externas de la economía nacional como factor decisivo de su crecimiento y de sus vinculaciones con el resto del mundo. El endeudamiento externo, factor importante en la actual situación, es también analizado en el mismo apartado. Por último, y para cerrar el análisis de la información existente, se evalúan los principales indicadores sobre producción, precios, oferta monetaria y situación de Tesorería.

Debe destacarse que mientras la información disponible para los análisis convencionales de coyuntura ha mejorado sensiblemente, la pertinente para un enfoque integrado de la situación corriente con el desarrollo, adolece de lagunas muy importantes. Por ejemplo, es notoria la ausencia de indicadores significativos sobre cambio tecnológico, productividad, inversiones en la industria y en capital humano, y otras cuestiones fundamentales. Confiamos en que la explicitación de estas cuestiones estimulará el relevamiento de información sobre las mismas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, estimamos de escasa relevancia mantener el apéndice estadístico que acom-

pañaba nuestros anteriores informes. En sus orígenes, dicho apéndice llenaba una necesidad de información de nuestros lectores. Actualmente, el material publicado en los informes trimestrales del Ministerio de Economía y por otras vías, satisface ampliamente aquella necesidad informativa.

Debemos aclarar, por último, que la actual presentación de nuestros informes se divide en dos partes. La primera destinada a evaluar la situación económica corriente en torno de las variables estratégicas del desarrollo, como queda dicho; la segunda, orientada a tratar con algún detenimiento un tema clave de política económica. En el presente informe se trata el impuesto a la tierra. La preparación de este estudio estuvo a cargo de los Dres. Federico Herschell y Alberto Sojit y el mismo se basa en las discusiones sostenidas en el Centro sobre el mismo tema. El Sr. Juan Santiere colaboró en la preparación de la versión final del estudio.

Deseamos, por último, expresar nuestro agradecimiento al Arq. Carlos Méndez Mosquera por su generosa colaboración en la preparación del nuevo diseño de presentación de este informe.

ALDO FERRER
Coordinador
Centro de Estudios de Coyuntura

Buenos Aires, 30 de abril de 1969.

PRIMERA PARTE

EVALUACION DE LA SITUACION ECONOMICA

Resumen y Conclusiones

En 1968 se registró un apreciable incremento de la acumulación de capital, sin embargo, las inversiones por habitante el año pasado estuvieron prácticamente al mismo nivel del quinquenio 1960-64. El 65 % del incremento de las inversiones entre 1967 y 1968 correspondió al rubro construcciones, proporción sustancialmente mayor a la que le corresponde normalmente en la composición de la acumulación de capital. El aumento de la inversión en maquinarias el año pasado no alcanzó para recuperar los niveles vigentes en la primera parte de la década de 1960.

La caída de la inversión en maquinarias en el largo plazo obedece al debilitamiento de la acumulación de capital en la industria, dentro de la cual la inversión en ese rubro representa el 75 % del total. La inversión en obras públicas y vivienda, en cambio, tiene un menor componente de maquinarias.

El comportamiento de la inversión en maquinarias se refleja en el bajo nivel de las importaciones de bienes de capital y en la producción nacional de ese tipo de bienes. Implica, además, una probable caída de la productividad del capital invertido, fenómeno característico de la economía argentina en los últimos lustros.

El crecimiento de las inversiones en 1968 se apoyó en la expansión de las inversiones públicas y de las inversiones privadas en vivienda. En el largo plazo, sólo estas últimas presentan niveles más altos ya que la inversión pública se mantiene aproximadamente a los mismos niveles de principios de la década de 1960. Las políticas adoptadas de expansión de la inversión pública y de estímulo a la construcción de viviendas ha influido el proceso de formación de capital en los últimos dos años. Esas políticas tuvieron un contenido anticíclico antes que una orientación derivada de una estrategia global del desarrollo. En el primer trimestre de 1969 se mantenían las tendencias del proceso de formación de capital de los últimos dos años.

El financiamiento global de la acumulación de capital revela cambios apreciables en cuanto a la participación del ahorro externo. En 1967/68 el 10 % del ahorro nacional se destinó a cubrir el superávit del balance de pagos en cuenta corriente. En el período 1960-64, en cambio, el ahorro del exterior contribuyó a financiar una parte de la inversión interna. Se advierten oscilaciones de la política económica tendientes, en algunos períodos, a expandir la inversión con endeudamiento externo y, en otros, a restringirla para pagar los compromisos con el exterior. El principal cuello de botella

de la formación de capital en la Argentina está dado por el sector externo y no por la capacidad de la economía de generar ahorro. El fortalecimiento de la capacidad de pagos externos mediante la expansión de las exportaciones y un racional proceso de sustitución de importaciones constituyen, por lo tanto, un requisito básico de la expansión de la acumulación de capital.

El financiamiento de la inversión por sectores revela una mejora de la situación del sector público mediante un incremento de su ahorro y de su capacidad de autofinanciamiento. Además, se ha seguido una activa política de captación de recursos en los mercados financieros internos e internacional. En relación al sector privado, los datos disponibles sobre financiamiento son muy pobres y prácticamente inexistentes en cuanto a su componente principal: el autofinanciamiento de las empresas. La Bolsa de Valores ha continuado jugando un rol insignificante en la canalización de recursos al sector privado. En el financiamiento de la vivienda se han registrado incrementos apreciables de los recursos movilizados a través del Banco Hipotecario y de las carteras hipotecarias de los bancos. El Banco Industrial ha aumentado significativamente sus operaciones en el curso de 1968 pero constituye, aún, una fuente pequeña de recursos a mediano y largo plazo para la industria.

La productividad del trabajo en la industria aumentó apreciablemente en el curso de 1968. Este incremento debe atribuirse a la mayor utilización de la capacidad instalada antes que a un proceso de nuevas inversiones y cambio tecnológico, bases fundamentales del aumento de la productividad en el largo plazo. En las últimas dos décadas el producto por hombre ocupado en la industria ha crecido débilmente y no se advierten cambios apreciables en la alteración de la tendencia.

En el sector rural las variaciones de productividad y rendimientos en el corto plazo están fuertemente influidas por las contingencias climáticas, en el caso de la agricultura, y de las variaciones en la demanda, en el de la ganadería. En el largo plazo, ha habido un crecimiento sustancial de la productividad del trabajo vinculado al cambio tecnológico y a la sustitución de mano de obra por maquinarias. Pero la principal limitación al crecimiento del sector lo constituye el lento crecimiento de la demanda de productos agropecuarios y los obstáculos existentes en el mercado internacional.

En construcciones se registran avances significativos en los niveles tecnológicos y el equipamiento. En el pasado, la ausencia de estos factores determinaron un sensible encarecimiento de los costos reales de la construcción. Visto la importancia de este rubro en la formación de capital se comprende la importancia de elevar la eficiencia del sector.

En las empresas del Estado se registraron aumentos apreciables de producción con caídas del empleo y, consecuentemente, elevaciones de la productividad. Esta elevación, sin embargo, parece vincularse a la eliminación de personal redundante y la mayor ocupación de la capacidad instalada antes que a un proceso significativo de cambio tecnológico y reformas gerenciales y administrativas. La situación del conjunto de las empresas del Estado continúa fuerte y negativamente influida por los ferrocarriles. En la administración central no se advierten cambios apreciables de la productividad.

La asignación de recursos para investigación y desarrollo constituye un elemento fundamental del cambio tecnológico. En nuestro país el monto de recursos destinados a este fin es muy bajo. Por otra parte, el deterioro de la situación universitaria debilita el cuadro institucional de la investigación. Es aún prematuro evaluar la significación real que adquirirá el recientemente creado CONACYT. El avance probablemente más significativo en el área tecnológica es el de la ejecución de la Central Nuclear de Atucha.

La política de ingresos adoptada por las autoridades ha tenido éxito en los últimos dos años en disminuir las oscilaciones de los precios relativos agroindustriales y, consecuentemente, las traslaciones intersectoriales de ingresos. En cambio, se han registrado traslaciones significativas al sector financiero y al comercio minorista, en este último caso, vinculado al aumento de los costos operativos.

La participación de los asalariados en el ingreso generado por el sector industrial probablemente ha disminuido en el curso de 1968 como consecuencia de un incremento de la productividad acompañado por una caída de los salarios reales. En relación a la transferencia de recursos del sector privado al público la situación se ha estabilizado en el curso de 1968 luego del fuerte incremento de la carga impositiva y previsional registrada en 1967.

El comportamiento del sector externo en el curso de 1968 reitera los aspectos negativos que caracterizan en el largo plazo las relaciones comerciales con el exterior. Los coeficientes de importación continúan estancados a bajos niveles, revelando un bajo grado de apertura externa de la economía argentina. En el curso de 1968 las exportaciones mundiales totales aumentaron en 11 % y las argentinas cayeron en 5 %. En el largo plazo se advierte un lento crecimiento de las exportaciones argentinas frente a una rápida expansión del comercio mundial con la consecuente caída de la participación del país en ese comercio. Las causas de este hecho radican en los magros saldos exportables de productos agropecuarios y, fundamentalmente, en la insignificancia de la exportación de manufacturas.

Las proyecciones para la próxima década, hasta 1978, indican que para sostener una tasa de crecimiento del producto bruto del 6 % anual las exportaciones totales deberán crecer al mismo ritmo. En ese crecimiento las de manufacturas deberán generar, suponiendo un crecimiento razonable de las tradicionales, 2/3 partes alcanzando u\$s 900 millones en 1978. Menores niveles de exportaciones deberían compensarse con una reducción de la tasa de crecimiento.

Las políticas de comercio exterior revelan cambios apreciables y positivos al nivel de los productos tradicionales. En cambio, las medidas de estímulo a la exportación de manufacturas son débiles y no han contribuido a provocar una expansión significativa. La búsqueda y aplicación de nuevas fórmulas de incentivo constituyen un requisito impostergable de la política de comercio exterior.

El endeudamiento externo declinó ligeramente en el curso de 1968 mientras que las reservas internacionales tuvieron un nuevo aumento para alcanzar a fin de año un nivel aproximado a seis meses de importaciones.

En el curso del primer trimestre de 1969 se mantuvieron las condiciones de estabilidad de precios, se registró una nueva mejora en la situación de Tesorería y los medios de pagos de particulares se mantuvieron prácticamente sin cambio. Los indicadores de producción disponibles revelan un leve incremento de la producción agropecuaria y aumentos significativos en el sector industrial. El comercio exterior en el curso del primer trimestre revela una recuperación apreciable dentro de las mismas condiciones estructurales antes comentadas.

Formación de capital y financiamiento

1. **Principales tendencias.** La inversión bruta interna fija (i.b.i.f.) aumentó en 14,6 % entre 1967 y 1968. El crecimiento más apreciable se registró en el rubro construcciones con el 22,3 % y, dentro de ésta, en la correspondiente al sector público que creció en 42,1 %. En cambio, se advierte una ligera caída en equipo de transporte y en maquinarias un ascenso del 14,8 %. El cuadro respectivo refleja la evolución de la formación bruta de capital fijo en 1968 y su comparación con períodos anteriores. En el cuadro y en el resto del informe la abreviatura \$ M significa mil millones de pesos.

Inversión bruta interna fija

	1960/64	1967	1968	Aumento per cápita 1968/ 1960/64
	(en \$ M de 1960)			
Construcciones	82,8	88,8	108,6	18,9 %
Privada	51,2	64,1	73,6	30,4 %
Pública	31,7	24,7	35,2	0,4 %
Equipo de transporte	42,3	47,0	46,8	0,2 %
Maquinaria *	84,5	73,7	84,6	-9,2 %
Total i.b.i.f.	209,7	209,5	240,1	3,8 %

* Incluye reparaciones y otros.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Informe Económico, Cuarto Trimestre de 1968, Ministerio de Economía.

Si se ubica el comportamiento de la formación de capital en 1968 en una perspectiva de tiempo más amplia se advierte que los niveles de inversión alcanzados en 1968 distan de ser satisfactorios. Las inversiones totales por habitante en 1968 solo fueron 3,8 % más altas que las realizadas en el promedio del quinquenio 1960-64. El único rubro que registra un crecimiento apreciable es el de construcciones privadas mientras el de maquinarias revela una caída del 9,2 %.

De este modo, la elevación de la formación de capital fijo en 1968 con respecto a 1967 debe concebirse como un principio de recuperación de niveles anteriores deprimidos antes que como un significativo cambio en el proceso de acumulación de capital. La misma conclusión se alcanza si se compara la evolución del coeficiente de inversiones, esto es, la relación entre la i.b.i.f. y el producto bruto interno (p.b.i.). En 1968 el coeficiente alcanzó al 19,6 %, cifra superior al 17,9 % de 1967 pero inferior al 22,6 % del período 1960/62

y aún al 20,9 % del quinquenio 1960/64 que incluye dos años de franca recesión.

No debe desestimarse, sin embargo, la significación de la recuperación de la formación de capital en 1968. Sobre todo, es interesante destacar que la tendencia se acentuó en el curso del año como lo revelan los datos disponibles para el cuarto trimestre.

2. Composición de las inversiones. El ascenso de la formación de capital fijo en 1968 se basó fundamentalmente en la expansión de la inversión en construcciones. Este rubro representó el 65 % del incremento neto de la i.b.i.f. entre 1967 y 1968. Esta proporción es sustancialmente superior a la que caracteriza la composición habitual de la formación de capital. En el quinquenio 1960/64, por ejemplo, correspondió a construcciones el 40 % de la i.b.i.f.

Como contrapartida se advierte la débil recuperación de la inversión en material de transporte y maquinarias. En relación a 1967, la inversión en maquinarias registró en 1968 un ascenso del 14,8 %. Pese a ello, solo recuperó los niveles del quinquenio 1960/64. En material de transporte el comportamiento es algo distinto. Se registró una caída del 2,1 % entre 1967 y 1968 pero en este último año el nivel estaba un 10,6 % por encima del correspondiente al quinquenio 1960/64. Estas tendencias se aprecian en la evolución del coeficiente de inversiones en material de transporte y maquinarias, esto es la relación entre las inversiones en esos rubros y el p.b.i. En 1968 el coeficiente alcanzó al 10,7 % contra el 13,9 % en 1960-62 y el 12,6 % en 1960/64. El comportamiento de los diversos componentes de la i.b.i.f. se explica, en parte, por el deprimido nivel de inversiones en la industria. En este sector la inversión en equipo representa aproximadamente el 75 % de la inversión fija contra el 55 % en la inversión pública y construcciones privadas.

El deprimido nivel que subsiste en la inversión en material de transporte y maquinarias se refleja también en la evolución de la producción interna y la importación de bienes de capital. El volumen físico de la producción de maquinarias (excluida la eléctrica) fue en 1968 un 30,6 % inferior al de 1960. En el curso de 1968 la recuperación fue sensible pero todavía en el cuarto trimestre del año el volumen físico de la producción estaba un 16,1 % por debajo del nivel de 1960. Es posible que la insuficiente cobertura de este indicador exagere la caída de la producción nacional de maquinarias.

Como indicador parcial de la producción de material de transporte puede utilizarse la de camiones, chasis y utilitarios livianos. En 1968 esa producción alcanzó a 60 mil unidades contra 59 mil en 1960.

En cuanto a la importación de maquinarias se registró un ligero aumento entre 1967 y 1968, de u\$s 218 millones a u\$s 250 millones, respectivamente. El promedio anual del quinquenio 1960/64 fue de u\$s 400 millones.

La disminución de las importaciones de maquinarias en años recientes no puede atribuirse a un avance en la sustitución de las mismas por producción nacional sino, más bien, a la caída de las inversiones en maquinaria y equipo, antes señalada.

La disminución de la participación relativa de la inversión en material de transporte y maquinarias en la formación de capital fijo, y como contrapartida, el incremento de la inversión en construcciones tiene importancia desde el punto de vista de la productividad de las adiciones al stock de capital. La relación producto/capital es más baja en las inversiones en construcciones residenciales y aún en la inversión pública que las realizadas en la industria, el agro y minería. Es claro que algunas inversiones públicas, por ejemplo, en servicios eléctricos o transportes, pueden tener una alta productividad. Pero no sería extraño que se esté produciendo una declinación de la relación producto/capital en virtud de las tendencias apuntadas en la composición de la i.b.i.f.. Esto es naturalmente muy importante desde el punto de vista de la tasa de crecimiento de la economía y de su capacidad de generar ahorro para un flujo ampliado de nuevas inversiones. Acentúa, por otra parte, un fenómeno característico de la economía argentina.

3. Inversión por sectores. No se dispone de datos adecuados para evaluar la marcha de la inversión por sectores de actividad económica. Tal el caso, para las inversiones en el sector privado. En cambio, la información es más amplia para la inversión en el sector público. Ya se habían realizado algunos señalamientos a este respecto al hablar de la evolución de la i.b.i.f. Utilizando ahora las cuentas de ahorro e inversión del gobierno nacional se advierte una recuperación sensible de la inversión pública. En 1968 ella alcanzó a \$ 309,1 M. que representa un incremento, en términos reales, del 24,2 % sobre 1967 y del 52 % sobre el trienio 1964/66. Si se toma una perspectiva de tiempo más amplia se observa, sin embargo, que el nivel de 1968 no supera apreciablemente (no más de un 5 %) el nivel del trienio 1960/62.

Del incremento de inversión de 1968 sobre 1967 el 11 % correspondió a las empresas del Estado, el 43 % a los organismos descentralizados y cuentas especiales y el 46 % a la administración central.

En relación a la inversión en el sector privado los indicadores son notoriamente insuficientes. En construcciones privadas se registró en 1968 un incremento del 14,8 % con respecto a 1967. La

mayor parte de este aumento corresponde a la construcción de viviendas residenciales. En el sector agropecuario las construcciones aumentaron en 14,9 % como consecuencia de la introducción de mejoras y la expansión de cultivos permanentes. Las inversiones en maquinaria agrícola registraron también un incremento apreciable como lo revelan las compras de tractores que aumentaron en 9,7 % en 1968. No se dispone de una perspectiva de la inversión fija en el agro de más largo plazo, salvo para tractores. Tomando la producción de este bien como indicador de la inversión del sector rural en equipos se advierte en 1968 un nivel cerca del 20 % inferior al del quinquenio 1960/64.

4. Variación de existencias. La variación de existencias revela cambios apreciables en el curso de 1968 con una caída de \$ 8,1 M en relación de 1967. Influyó en esto la política de reducción de stocks de materiales de las empresas industriales influidas por el proceso de mayor estabilidad de precios y el incremento de los costos financieros reales. También se aprecia una caída apreciable en los stocks de algunos bienes terminados como automotores y tractores. El aumento de la faena de ganado y la reducción de stocks también influyó en la disminución del nivel de existencias.

5. Primer trimestre de 1969. Corresponde analizar ahora las tendencias de la formación de capital fijo en la primera parte de 1969. Como indicadores de la marcha de la inversión en construcciones pueden utilizarse los despachos de cemento y la producción de laminados no planos. Los primeros crecieron en el primer trimestre de 1969 en 7 % con respecto al mismo período de 1968; los correspondientes al sector privado aumentaron en 4,1 % y para obras públicas el 17,4 %. A su vez, la producción de laminados no planos creció en 16,6 % entre los trimestres considerados. Estos indicadores revelan que la construcción, tanto pública como privada, mantiene un considerable ritmo de crecimiento en la primera parte del año.

En cuanto a la marcha de la inversión en material de transporte y maquinarias se aprecia un comportamiento dispar en los diversos indicadores disponibles. Las ventas de chasis y camiones cayeron en 4,7 % entre los primeros trimestres de 1968 y 1969 pero las de utilitarios livianos crecieron en 12 %. A su vez, las ventas de tractores cayeron en 18 % entre los mismos trimestres.

Según las estimaciones del Economic Survey las importaciones de maquinarias pasaron de u\$s 61,9 millones a u\$s 77,3 millones entre los trimestres considerados. El crecimiento más apreciable corresponde a las importaciones de maquinaria eléctrica. En ma-

terial de transporte es de destacar la importación de u\$s 13,2 millones de boggies para ferrocarriles.

En resumen, la formación de capital del trimestre enero-marzo de 1969 no presenta cambios apreciables sobre las tendencias prevalecientes en el curso del año pasado. El repunte en las importaciones de maquinarias no constituye, aún, un indicador suficientemente firme de la recuperación de ese componente de la formación de capital.

6. Precios de bienes de capital. En cuanto a la evolución de los precios de los bienes de capital, se advierte, en el curso de 1968, una marcada desaceleración de su aumento, coincidente con la disminución del ritmo inflacionario. Entre 1967 y 1968 los precios mayoristas de vehículos y maquinarias, excluida la eléctrica, aumentaron en 11,4 % y los de la construcción en 7,6 %. El índice general de precios mayoristas creció en 9,6 % entre el promedio de 1967 y 1968. Por lo tanto, solo los precios de las maquinarias y aparatos eléctricos aumentaron más que el nivel genral de precios.

Para el primer trimestre de 1969, solo se dispone de los precios de la construcción. Entre diciembre de 1968 y marzo de 1969 esos precios aumentaron en 4,6 % contra el 1 % en el mismo período del año anterior. La causa principal del aumento en el primer trimestre de 1969 radica en los reajustes de salarios del 8 %.

7. Ahorro, inversión y el sector externo. A precios de 1960, el ahorro total (esto es la diferencia entre el p.b.i. y el consumo) ascendió a \$ 252 M y permitió financiar una inversión bruta interna de \$ 231,7 M y un superávit del comercio exterior (exportaciones menos importaciones de mercancías y servicios) de \$ 20,3 M. En relación a 1967 se advierte que el ahorro aumentó en \$ 12,4 M mientras que la inversión bruta interna creció en \$ 21,1 M. La diferencia fue cubierta por un menor saldo positivo del comercio exterior que en 1968 fue \$ 8,7 M inferior a 1967.

Es importante analizar las relaciones entre el sector externo y la formación de capital. En el caso de un déficit del balance de pagos en cuenta corriente (exceso de importaciones sobre exportaciones de bienes y servicios), la inversión bruta interna se financia con el ahorro interno (producto bruto interno menos consumo) más aquel déficit. Este significa una adición neta a los bienes y servicios disponibles en el país y conviene destacar que ella siempre se utiliza para la acumulación de capital, aun cuando la totalidad de las importaciones y las exportaciones estén compuestas de bienes de consumo y que, por lo tanto, el déficit implique una adición de bienes de consumo. En este caso, la adición neta de bienes de con-

sumo vía el comercio exterior estará desplazando recursos internos del consumo a la inversión con lo cual el efecto indirecto del déficit del balance de pagos en cuenta corriente será aumentar el volumen de recursos invertibles.

Por el contrario, cuando existe un superávit del balance de pagos en cuenta corriente se estará destinando una parte del ahorro interno a financiar ese superávit y disminuyendo, consecuentemente, la inversión bruta interna.

En los dos últimos años se registró un superávit del balance de pagos en cuenta corriente que absorbió el 10 % del ahorro. En el quinquenio 1960/64, en cambio, se registró un déficit del balance de pagos equivalente al 2 % de la inversión bruta interna. En otros términos, en ese período el 98 % de la inversión se financió con ahorro interno y el 2 % con recursos externos. La situación fue más marcada en el trienio 1960/62 en que el 8,1 % de la inversión bruta interna se financió con la incorporación de recursos externos, reflejada en el déficit del balance de pagos en cuenta corriente.

Estos cambios bruscos en el papel del sector externo explican, en parte, las apreciables variaciones en el coeficiente de formación de capital. A su vez, esos cambios obedecen a las variaciones bruscas del comercio exterior con repuntes rápidos de las importaciones en épocas de auge, frente a un nivel de exportaciones de crecimiento lento. El financiamiento externo cubre las brechas del comercio exterior en las épocas de auge y los superávit comerciales se utilizan, posteriormente, para cubrir los compromisos externos incurridos en aquellas. Esto refleja, por otra parte, el hecho de que la principal vulnerabilidad del proceso de formación de capital radica en el sector externo y no en la capacidad de ahorro. Esto inviste a las exportaciones de un rol estratégico en el proceso de formación de capital como instrumento para viabilizar el mayor nivel de importaciones que necesariamente requiere un proceso de expansión. Esta consideración es particularmente significativa si se tiene en cuenta la creciente dificultad de continuar comprimiendo el coeficiente promedio de importaciones con lo cual el crecimiento de la capacidad de importar, vía aumento de las exportaciones, debe acompañar el ascenso del producto.

Se trata, en suma, de superar la alternativa de crecimiento con endeudamiento externo o frenar el desarrollo para mantener el equilibrio externo. El primero tiene un límite que es la capacidad de hacer frente a los crecientes compromisos financieros. La segunda no es una alternativa aceptable para un país con la capacidad potencial de desarrollo de la Argentina. La expansión de las exportaciones y una activa política de integración de los perfiles industriales,

proporcionan una salida viable ya que posibilitan el crecimiento rápido en condiciones de equilibrio externo.

Conviene señalar, por último, el comportamiento del ahorro y la inversión en el último cuatrimestre de 1968. En ese período se advierte, a precios de 1960, una caída significativa del ahorro: de \$ 252 M para el promedio de 1968 a \$ 198,9 M para el cuatrimestre. Esto obedece a una fuerte recuperación del consumo vinculada, en parte, a factores estacionales. Pese a esto se registró un aumento significativo de la i.b.i.f. de \$ 240,1 M para todo 1968 contra \$ 267,7 M para el cuatrimestre (medido a nivel anual). La diferencia entre el ahorro y la i.b.i.f. fue financiada mediante una fuerte disminución en los stocks (\$ 82,9 M) y una caída del saldo positivo del comercio exterior. No se dispone todavía de indicadores sobre el comportamiento del ahorro y la inversión para los primeros meses del año.

8. Sector público. En el financiamiento de la inversión pública se aprecian cambios significativos en el curso de 1968. El total de ahorro (ingresos corrientes menos gastos corrientes) del sector público nacional (incluyendo administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales y empresas del estado) ascendió en 1968 a \$ 178 M contra \$ 174 M en 1967, esto es, un aumento del 2,2 %. Como la inversión pública aumentó fuertemente el financiamiento de ésta mediante el ahorro del sector público declinó del 74 % al 58 % entre ambos años. Con todo la situación es sustancialmente mejor que en el trienio 1964/66. En 1964 y 1966 el ahorro del sector público fue negativo y en 1965 solo financió el 39 % de la inversión pública.

En el curso de 1968 el sector público sostuvo una activa política de captación de recursos en el mercado de capitales interno e internacional. Las colocaciones en el primero para el Fondo Nacional de Inversiones ascendieron a \$ 26,9 M y en el mercado externo a \$ 33,4 M. En 1967 no se habían registrado operaciones vinculadas al Fondo. En cambio, las colocaciones de valores de la deuda pública fueron ligeramente superiores en 1967 que en 1968 (\$ 12,8 M contra \$ 7,8 M). En total, los ingresos de capital aumentaron de \$ 12,9 M en 1967 a \$ 70,6 M en 1968. La movilización de recursos a través del mercado de capitales restablece una fuente tradicional de financiamiento del sector público, ausente durante largo tiempo, y constituye un aspecto positivo de la actual política económica.

En cuanto al efecto neto de las operaciones con el exterior sobre las finanzas públicas merece destacarse que las amortizaciones efectuadas en 1968 de deudas de la Tesorería y empresas del Estado ascendieron a u\$s 316 millones que excede el total u\$s 214 millones de desembolsos de préstamos del exterior otorgados

por organismos internacionales, colocaciones de títulos y créditos de proveedores.

Es interesante destacar el nivel de ahorro alcanzado por las empresas del Estado en el curso de 1968 (\$ 57,9 M) pese a la subsistencia del fuerte déficit ferroviario (\$ 37,3 M).

9. Sector privado. Una de las principales lagunas de la información sobre financiamiento de la formación de capital en la Argentina radica en la ausencia prácticamente total de indicadores sobre autofinanciamiento de las empresas, que constituye, normalmente, alrededor de las tres cuartas partes de los recursos utilizados por el sector privado para su acumulación de capital. Algunas investigaciones privadas en curso contribuirán a arrojar luz sobre este aspecto fundamental del desarrollo económico.

Por ahora, debemos limitarnos a analizar los pocos indicadores disponibles sobre canalización de recursos externos a la empresa.

La colocación de valores privados en el Mercado de Valores de Buenos Aires, que representa el 98 % de las operaciones de todos los mercados del país, alcanzó a \$ 15,2 M de valor efectivo contra \$ 32,9 M en 1960. En términos reales, las operaciones de 1968 representan el 10 % de las realizadas en 1960. Se mantiene, pues, la depresión sobre las operaciones de valores privados que se registra a partir de 1965. La debilidad del mercado de valores como fuente de financiamiento de la inversión privada se observa, también, en la insignificancia de la suscripción pública de nuevos valores privados. El repunte de las operaciones en las últimas semanas no constituye todavía un indicador de rectificación de tendencia.

En relación al financiamiento bancario a mediano y largo plazo, corresponde analizar a continuación las operaciones del Banco Industrial y de las carteras hipotecarias del Banco Hipotecario y los bancos comerciales.

Los préstamos del BIRA con garantía real aumentaron en \$ 9 M millones en el curso de 1968. Por otra parte la cartera en valores mobiliarios de la Sección Cuentas Especiales del Banco aumentó en \$ 12,6 M en el curso del año debido, fundamentalmente, a la toma de debentures de firmas privadas.

Buena parte de estos recursos han sido utilizados por las empresas para sanear su situación financiera antes que para el financiamiento de ampliaciones de nuevos proyectos. Aún sumando las operaciones con garantías reales del Banco y el aumento de la cartera de valores mobiliarios, la movilización de recursos del BIRA hacia el sector industrial no representa más de un 5 % de la inversión total en el sector. Visto la debilidad del mercado de capitales

se advierte pues que, pese a los progresos registrados por la institución en los últimos tiempos, juega todavía un rol muy pequeño en el financiamiento del sector industrial y que se carece de una herramienta efectiva de promoción de dicho sector.

Los principales recursos movilizados por el BIRA provinieron en 1968 del aumento de los depósitos en participaciones de valores mobiliarios de la Sección Cuentas Especiales (\$ 15,8 M), redescuentos del Banco Central y depósitos oficiales.

El financiamiento hipotecario fue muy activo en 1968. Las secciones hipotecarias de los bancos comerciales incrementaron sus carteras en \$ 29,8 M a lo que debe agregarse \$ 12 M correspondientes al sistema de ahorro y préstamo del Banco Hipotecario. Esta masa de recursos representa alrededor del 15 % de la inversión total en construcciones de vivienda en el país.

Los recursos movilizados por los bancos comerciales para el financiamiento de sus operaciones hipotecarias provinieron del incremento de los depósitos del público y los del Banco Hipotecario de la misma fuente (\$ 5 M), más adelantos del Banco Central (\$ 2,8 M) y un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (\$ 2,5 M).

10. Para la medición del aporte de recursos externos para el financiamiento del sector privado se dispone de los datos de balance de pagos de origen oficial. En el curso de 1968 los créditos de proveedores y reembolsos netos de créditos otorgados por exportaciones menos las amortizaciones de créditos anteriores arrojaron un saldo positivo de u\$s 41 millones. A esto debe agregarse el otorgamiento de créditos al sector privado a través de líneas de créditos de organismos internacionales a instituciones financieras del país, como las concedidas por el BID al Banco Industrial para equipamiento industrial y al Banco Hipotecario para el financiamiento de la vivienda. Merecen mencionarse, también, los créditos del Banco Mundial al Banco Nación para el programa de pasturas. Lamentablemente, la información sobre los desembolsos correspondientes a este tipo de operaciones no está todavía disponible y aparece incluida en el desembolso total de préstamos de aquellos organismos (que incluye créditos al sector público) y que ascendieron en 1968 a u\$s 62 millones.

En cuanto a las inversiones privadas directas, ascendieron en 1968 a u\$s 30 millones y se espera un leve aumento en 1969.

El aporte de recursos externos debe haber representado, aproximadamente, un 3 % de la inversión fija total del sector privado en el curso de 1968.

El costo real de financiamiento obtenido por el sector privado

ha tendido a aumentar en los últimos tiempos. Se verá más adelante el efecto de la desaceleración del ritmo inflacionario sobre el costo real del dinero obtenido internamente. En cuanto a los recursos obtenidos del exterior se está experimentando un aumento de su costo como reflejo del aumento de la tasa de interés en los mercados internacionales de capitales. Tomando como indicador los intereses pagados sobre títulos del gobierno norteamericano a largo plazo, se advierte un aumento de casi 2 puntos entre 1967 y enero de 1969.

Productividad y cambio tecnológico

11. **Industria manufacturera.** La evolución de la producción y el empleo en la industria manufacturera permite evaluar el comportamiento de la productividad del trabajo en el sector. Para el conjunto de la industria manufacturera se registró en 1968 un incremento del empleo del 1,7 % frente a un aumento del volumen físico de la producción del 7,9 %. En todas las ramas, salvo en maquinarias y aparatos eléctricos, se registran incrementos de la producción superiores a los del empleo. Particularmente notable son los casos de las ramas de metales, productos químicos e industrias varias que registran aumentos importantes de la producción con caídas del empleo. Estas tendencias se vinculan a una mayor eficiencia del proceso productivo derivado del mismo incremento de los porcentajes de utilización de la capacidad instalada y, en menor medida, al proceso de nuevas inversiones industriales y de cambio tecnológico.

La experiencia argentina en materia de evolución de la productividad del trabajo en la industria revela una estrecha asociación entre ésta y el nivel de la actividad industrial. En fases de receso la disminución del empleo es más lenta que la de la producción con lo cual disminuye la productividad y lo contrario ocurre en las fases de ascenso del nivel de actividad económica. En el largo plazo el aumento de la productividad del trabajo está vinculado a un complejo conjunto de factores que incluye el cambio tecnológico, el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado, la modernización de las estructuras de administración y dirección de la empresa y el marco económico general dentro del cual se desenvuelve la actividad manufacturera. Ese marco incluye no sólo la dotación de infraestructura (energía, transportes, comunicaciones) y el nivel de capacitación del capital humano (educación, salud) sino, también, el grado de madurez y eficiencia del mismo aparato industrial. En este último aspecto el país presenta fallas graves vinculadas a un régimen poco racional de protección, el insuficiente grado de integración de los perfiles industriales y el aislamiento de la producción manufacturera de los mercados internacionales, conforme lo revela la insignificante exportación de bienes industriales.

El crecimiento de la productividad en el largo plazo es notoriamente insatisfactoria. Entre el quinquenio 1950/54 y 1968 el valor agregado por obrero ha crecido en solo el 2 % anual. Esto es particularmente notable visto que ese período del desarrollo industrial argentino se caracteriza por el desarrollo de industrias capital intensivas de alta productividad por obrero.

El lento crecimiento de la industria no solo ha conspirado contra la elevación de la eficiencia sino, también, sobre la capacidad de la industria de generar empleo. Las técnicas ahorradoras de mano de obra, características de las principales industrias dinámicas, tienden a debilitar la capacidad de la industria de generar nuevos empleos. Parte fundamental de la respuesta a este problema se encuentra en lograr una alta tasa de crecimiento de la producción industrial. No ha sido este el caso argentino en los últimos lustros, dando lugar al problema que en otros informes hemos definido como de desempleo estructural.

Desde el punto de vista del desarrollo, las variaciones de la productividad del trabajo vinculadas al aumento de la utilización de la capacidad instalada son poco significativas. En cambio, tienen fundamental importancia los cambios tendientes a fortalecer los factores de expansión y eficiencia en la industria. En estos campos, no se han registrado cambios apreciables en los tiempos recientes.

12. Sector agropecuario. El comportamiento de la productividad del trabajo en el agro obedece a un conjunto de factores que conviene mencionar. En el corto plazo, el empleo del sector rural es relativamente estable y sus variaciones en la productividad obedecen a los cambios en los rendimientos por hectárea vinculados a las contingencias climáticas y, en el sector pecuario, al nivel del stock ganadero. Por el contrario, en el largo plazo, el cambio tecnológico y la mecanización tienen un efecto decisivo sobre la evolución de la productividad del trabajo rural. Así se advierte que la productividad por hombre en el sector rural ha crecido más rápidamente que en la industria y el conjunto de la economía. Entre el quinquenio 1950/54 y 1968 el valor agregado por hombre ocupado en la actividad agropecuaria creció al 5 % anual contra el 2 % en la industria y el 1,5 % en el conjunto de la economía.

Merece destacarse, sin embargo, que este incremento de la productividad ha coincidido con un lento aumento de la producción. El crecimiento de la productividad en el agro se explica, en medida importante, por la disminución del empleo total en el sector.

Estas tendencias responden, en parte, al comportamiento lógico de la actividad primaria en el proceso de desarrollo. Pero ha influido, también, la pérdida relativa de posición de nuestro país en el mercado mundial de productos agropecuarios, con el consiguiente debilitamiento de las posibilidades de crecimiento de la producción rural.

13. Construcciones. En el sector construcciones durante 1968 se registró, probablemente, un incremento apreciable de la produc-

tividad del trabajo vinculada a la fuerte tasa de expansión del sector, cuyo valor agregado aumentó en 23,6 % entre 1967 y 1968. Los salarios representan alrededor del 50 % del valor agregado en el sector y esto permite suponer que se ha registrado, al mismo tiempo, un aumento apreciable en la ocupación.

En el largo plazo, la mejora de la productividad en el sector construcciones ha sido notoriamente insatisfactoria. Según estimaciones de Díaz Alejandro¹, el costo real de la construcción (esto es, los precios de la construcción deflacionados por los precios implícitos del p.b.i.), aumentó en 31 % entre 1940 y 1962/63. Esto obedece, en medida importante, al bajo ritmo de renovación tecnológica que caracterizó a la actividad constructiva hasta tiempos recientes, sobre todo en el sector de las construcciones privadas. El encarecimiento relativo de la construcción en el largo plazo también fue influido por el aumento de los materiales de construcción y de los otros rubros de costos.

La inversión en construcciones representa aproximadamente el 42 % de la inversión interna fija del país. Se comprende, consecuentemente, la importancia de la mejora de la productividad en el sector construcciones, para acrecentar el esfuerzo real de acumulación de capital en el país. Uno de los factores que han influido más negativamente en retardar el cambio tecnológico, la capitalización y la mejora de la productividad en el sector construcciones ha sido los cambios bruscos de los niveles de inversión pública y privada. Esto ha conspirado obviamente contra el crecimiento ordenado y eficiente de las empresas dedicadas a las construcciones.

14. Sector público. Para evaluar la evolución de la productividad del sector público debe distinguirse la situación de las empresas públicas del resto del sector. En aquellas se registró en el curso de 1968 un aumento apreciable de la productividad del trabajo con aumentos significativos en todas las empresas. En todas ellas, salvo en la Flota Fluvial y la Administración General de Puertos, se registraron aumentos de la producción. Simultáneamente ha habido caídas de la ocupación en todas las empresas del Estado. Particularmente significativos son los casos de Y.P.F. con aumento de la producción del 9,8 % y declinación del empleo en 7,1 %; SEGBA 8,9 % y 1,1 %; Gas del Estado con 5,8 % y 0,7 %; Ferrocarriles con 13,6 % y 4,4 %, y Aerolíneas con 18 % y 1,5 %.

Estas mejoras de la productividad de las empresas del Estado son un hecho positivo en un cuadro general que todavía sigue decididamente influido por la situación de los ferrocarriles. En el curso

¹ Carlos Díaz Alejandro. "Relative prices, industrialización and capital formation", mimeo, Universidad de Minnesota, 1967.

de 1968 las transferencias totales de la Tesorería para cubrir gastos de explotación y planes de inversión de empresas del Estado ascendieron a \$ 92,7 M de los cuales \$ 80,4 M corresponden a ferrocarriles. Es obvio que la solución del problema ferroviario y la ubicación del servicio en condiciones satisfactorias de autofinanciamiento es complejo. Parte fundamental de la dificultad radica en que se trata de una actividad que se ha estancado y los problemas de ineficiencia son especialmente difíciles de resolver en tales condiciones. Entre 1960 y 1968 se produjo una caída del 15,4 % en las toneladas-kilómetros transportados por ferrocarril y del 21,7 % en pasajeros-kilómetros en pasajeros generales y un estancamiento en pasajeros urbanos y suburbanos. Dados los cambios registrados en la economía del transporte, es evidente que la solución del déficit ferroviario no puede concebirse en el marco de medidas de corto plazo tendientes a mejoras parciales en la prestación del servicio, sino en el del dimensionamiento de la empresa a las nuevas condiciones del sistema de transportes nacional. Lo cierto es que este problema continúa constituyendo un obstáculo fundamental al eficiente funcionamiento del sector público y determina la esterilización de recursos fiscales necesarios para financiar inversiones prioritarias.

En el resto del sector público no se aprecian cambios significativos en la productividad. Entre 1967 y 1968 la producción aumentó en 0,7 % y el empleo en 0,6 %.

En conjunto merece señalarse que los incrementos de productividad registrados en algunas actividades del sector público parecen vincularse a reducciones de personal redundante antes que a avances significativos en la dotación de capital, el cambio tecnológico y la mejora de las prácticas empresarias. En última instancia, son estos factores los que permitirán elevar persistentemente la eficiencia del sector público, factor fundamental para el desarrollo económico del país.

15. Cambio tecnológico. Los datos disponibles sobre cambio tecnológico en nuestro país son notoriamente insuficientes para evaluar el comportamiento de este factor fundamental del desarrollo económico. Algunas investigaciones en curso, como la encarada por el Instituto Di Tella y la Comisión Nacional de Energía Atómica, prometen arrojar algunos datos ilustrativos para una mejor evaluación de la cuestión.

De todos modos, nos proponemos en nuestros informes hacer referencia a los escasos datos disponibles con vista a enfatizar la significación del cambio tecnológico y poner de manifiesto su importancia decisiva en todo análisis sobre el comportamiento y desarrollo de la economía nacional.

Un importante dato global se refiere a la relación entre los gastos en investigación y desarrollo y el p.b.i. Según las estimaciones de Alberto Aráoz¹, en 1967 Argentina gastaba alrededor del 0,2 % de su producto bruto interno en aquellas actividades. En Australia, por ejemplo, la proporción alcanza al 1 % y en Canadá al 1,5 %. En los países más avanzados las proporciones son significativamente mayores aún. Al nivel de asignación de recursos presupuestarios, según la misma fuente, en 1968 Brasil destinaba el 3 % del presupuesto nacional al Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas contra el 1,7 % de su homónimo de la Argentina.

El marco institucional condiciona de manera decisiva la eficacia de los recursos destinados a investigación y desarrollo. En este sentido merece mencionarse la reciente creación del Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT) sobre cuya significación práctica aún no puede abirse juicio. En conjunto, sin embargo, puede suponerse que en los últimos años se ha registrado un debilitamiento del marco institucional de la investigación y el desarrollo, sobre todo en el ámbito universitario. Debe recordarse al efecto el desmantelamiento a partir de mediados de 1966 de varios institutos de investigación valiosos que se habían formado en la década anterior y la migración de técnicos al exterior o su desplazamiento a otras actividades. La ubicación de la Universidad en el cuadro institucional del desarrollo de la investigación tecnológica es fundamental y en este campo se ha registrado, según se ha señalado, un retroceso apreciable.

Otro aspecto fundamental en el proceso de cambio tecnológico es el avance en ciertas actividades de avanzada que pueden difundir sus efectos en otros sectores de la actividad económica. En este campo, el aspecto probablemente más positivo se refiere a la instalación de la Central Nuclear de Atucha. Es particularmente significativa la política seguida por la Comisión Nacional de Energía Atómica de procurar equipar la central, en la mayor medida posible, con bienes producidos en el país, lo cual constituye una herramienta importante para ocupar y elevar los niveles tecnológicos de la industria productora de bienes de capital.

La experiencia de la Central de Atucha es un buen indicador del rol que puede jugar el sector público como agente de cambio tecnológico. El sector público nacional utiliza parte sustantiva de los recursos del país y genera alrededor del 30 % de la inversión bruta interna fija. Desde posición tan importante puede promoverse el cambio tecnológico a través de la formulación de planes de inver-

¹ Alberto Aráoz, "Los recursos humanos en la Argentina". Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1967.

sión de largo plazo que permita a las empresas privadas que sirven al sector público crecer ordenadamente, inducir la adopción de nuevas prácticas gerenciales y administrativas, estimular la asignación de recursos a la investigación tecnológica, etc. El sector público no ha jugado hasta ahora en la Argentina esta función tan importante.

Constituye este un aspecto decisivo de la integración entre la infraestructura científica y el sistema productivo, propuesta recientemente por Sábato y Botana, como aspecto esencial de la promoción del cambio tecnológico y el desarrollo.¹

¹ Jorge Sábato y Natalio Botana, "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina", de próxima aparición en la Revista de la Integración del INTAL.

Distribución del ingreso

16. La distribución del ingreso ha sido fuertemente influida en los dos últimos años por las medidas económicas adoptadas a partir de marzo de 1967. Dichas medidas incorporaron como objetivo explícito una política de ingresos destinada a evitar traslaciones intersectoriales, sostener el nivel de salarios reales y trasladar recursos del sector privado al público para sanear la situación financiera de este último. Esta política fue instrumentada a través del establecimiento de retenciones a las exportaciones y la rebaja de los derechos de importación para disminuir el efecto de la devaluación sobre el nivel y la estructura de precios internos; la suspensión de las negociaciones de salarios, su fijación por decisión administrativa y el establecimiento de acuerdos de precios con el sector privado; el aumento de la presión tributaria y la captación de recursos del mercado interno de capitales.

Conviene tener en cuenta estos objetivos de la política económica al evaluar la marcha de la distribución del ingreso en el pasado reciente. Concentraremos el análisis del punto en tres niveles principales: los precios relativos, la participación del factor trabajo en la distribución del ingreso y las traslaciones del sector privado al público.

17. **Precios relativos.** Las relaciones de precios agro-industriales son fundamentales para el análisis de la distribución intersectorial de ingresos. Observando la experiencia desde 1960 a la fecha se advierte que, en los últimos dos años, se han registrado las menores discrepancias en la evolución de los precios agropecuarios e industriales de todo el período. En 1960-66 la dispersión anual promedio de precios agro-industriales fue del 5,4 % contra el 0,9 % en 1967 y 0,6 % en 1968.

Varios factores han influido en la disminución de las diferencias relativas en los aumentos de precios agropecuarios e industriales. En primer lugar, la desaceleración del aumento del nivel general de precios que contribuye a debilitar los cambios bruscos en la estructura de éstos. En segundo término, la estabilidad del tipo de cambio; dada la importancia de las exportaciones en la colocación de la producción agropecuaria el tipo de cambio influye decididamente en la relación de precios del sector con el resto de la economía. En el pasado, las distorsiones de la estructura de precios han estado frecuentemente asociadas a modificaciones bruscas del tipo de cambio.

La experiencia reciente permite concluir que el objetivo de la política de ingresos de evitar alteraciones bruscas en las relaciones de precios agro-industriales y consecuentemente, de traslaciones intersectoriales significativas, ha tenido un apreciable grado de éxito.

En cambio, se han registrado traslaciones de ingresos apreciables en favor del sector comercial y financiero. En relación al primer sector conviene tener en cuenta la evolución de los precios mayoristas y minoristas. Entre 1967 y 1968 los segundos aumentaron 5,2 % más que los primeros. Se trata, en realidad, de una tendencia de largo plazo ya que entre 1960 y 1968 los precios minoristas aumentaron 18,6 % más que los mayoristas. Esa discrepancia en la evolución entre ambos índices de precios refleja, en parte, los altos márgenes de comercialización minorista vinculada a una ineficaz estructura de distribución y, en menor medida, un aumento de los márgenes de ganancia del sector.

En el sector financiero se han registrado aumentos apreciables de ingresos vinculados al cambio en las tasas reales de interés debido a la desaceleración del ritmo de inflación y al lento ajuste a la baja de las tasas nominales. La tasa nominal de interés para las operaciones activas de los bancos comerciales bajó del 15 % al 14 % entre 1967 y 1968 pero el aumento de los precios mayoristas declinó del 21 % al 4 % anual. En consecuencia, la tasa real de interés pasó del -6 % en 1967 al 10 % en 1968. Suponiendo que la tasa de interés pasiva promedio de los bancos comerciales se mantuvo en 4 % en 1967 y 1968, el margen entre las tasas activas y pasivas cayó del 11 % al 10 % entre los dos años. Pero el beneficio real seguramente aumentó por la mayor estabilidad de los costos operativos de los bancos. La notable expansión de las operaciones de los bancos comerciales en el curso de 1968 contribuyó a aumentar, asimismo, su volumen de ganancias.

En el sector extrabancario, las tasas activas reales de interés aumentaron del 3 % al 16 % entre 1967 y 1968 y es probable que se haya registrado un aumento apreciable de los márgenes de beneficio reales de los intermediarios financieros que operan en el sector.

18. Salarios y ganancias. La evolución de la productividad del trabajo y de los salarios reales en el sector industrial induce a suponer una disminución de la participación de los asalariados en el ingreso generado en el sector. Entre 1967 y 1968 se registró un aumento de la productividad del 6,1 % mientras que los salarios reales declinaron en 4,6 %, tanto para obreros oficiales como peones ocupados en la industria. La discrepancia es particularmente marcada en aquellas ramas que han experimentado rápidos aumentos de la productividad en 1968, como en las industrias químicas y metalúrgica, que registran aumentos del 26 % y del 31,2 %, respectivamente.

En ambas industrias los salarios reales de obreros oficiales declinaron en 3,5 % entre 1967 y 1968.

Aun cuando, si se toman en cuenta las retribuciones al trabajo no incluidas en los salarios básicos, la evolución de los salarios reales es menos desfavorable que la expuesta, cabe deducir un aumento de los márgenes de ganancia en el sector industrial en el curso de 1968. Se deduce, asimismo, la necesidad de vincular la política de salarios no sólo a la estrategia de estabilización sino, además, a la política de distribución del ingreso.

19. Transferencias al sector público. La transferencia de recursos del sector privado al público puede cuantificarse atendiendo a las siguientes variables: relación entre la carga tributaria y el producto bruto interno, el saldo de las operaciones del sistema de previsión social, los libramientos impagos de la Tesorería, la colocación de valores públicos en el mercado interno y la incidencia monetaria neta del sector público.

Los ingresos tributarios nacionales aumentaron significativamente entre 1966 y 1967. En 1968 elevaron moderadamente el alto nivel alcanzado el año anterior. Los valores para los tres años son \$ 453 M, \$ 688 M, y \$ 727 M. La relación entre los ingresos tributarios y el p.b.i. pasó del 11,2 % al 13,2 % y el 12 % entre 1966 y 1968. Se advierte, pues, un aumento apreciable de la presión tributaria en los últimos años que supera los bajos niveles registrados en 1964 y recupera los alcanzados en 1961.

El comportamiento del sistema de previsión social tuvo cambios significativos entre 1967 y 1968. En el primero, registró un superávit de \$ 24,5 M mientras que en 1968 produjo un déficit de \$ 23,9 M. Naturalmente, en 1967 se produjo una transferencia neta de los aportantes al sistema y de éste a sus beneficiarios en 1968.

Los libramientos impagos de la Tesorería, que constituyen un financiamiento del sector privado al público, aumentaron en \$ 26,4 M en 1968 y en \$ 3,4 M. entre diciembre de 1968 y marzo de 1969. A su vez, la colocación de bonos nacionales para obras públicas en el mercado interno ascendieron a \$ 26,9 M. en 1968.

La creación neta de dinero por el sector público es otra forma de transferir recursos del sector privado al público. El efecto neto de esa creación sobre la distribución del ingreso depende del nivel de ocupación de los factores productivos. En condiciones de subempleo la creación de una demanda adicional por el sector público a través de la creación de dinero debe generar un aumento de la producción sin un cambio apreciable en la distribución del ingreso entre los sectores público y privado. En condiciones de pleno empleo, y

si no se registran cambios en el balance de pagos en cuenta corriente, ni expansión equivalente del crédito al sector privado, la creación de dinero por el sector público incrementa la demanda global sin un aumento correlativo de la oferta generando el aumento del nivel de precios. En estas condiciones se produce, efectivamente, una transferencia neta de recursos entre ambos sectores.

En 1968, la expansión monetaria neta fue negativa en \$ 1,8 M. Esto es el sector público actuó como factor de absorción de medios de pago. En 1967 la creación neta fue pequeña: \$ 4,2 M. En el curso de 1968 la creación del sector público nacional de \$ 37,2 M. fue compensada por una absorción del sector público provincial, municipal y otros de \$ 39,0 M.

En resumen, en el curso de 1967 se registraron traslaciones apreciables de recursos del sector privado al público a través del aumento de la presión tributaria y, en menor medida, del superávit del sistema de previsión social. En 1968 la situación se estabilizó sin que se registrasen cambios apreciables en la distribución del ingreso entre los sectores privado y público.

Apertura de la economía y endeudamiento externo

20. Coeficientes de apertura. En los últimos tiempos no se han registrado cambios apreciables en el grado de apertura de la economía argentina. El coeficiente de importaciones, esto es, la relación entre las importaciones y el producto bruto interno, fue del 9,4 % en 1968 contra el 9,7 % en 1967. Merece recordarse que en el quinquenio 1950-54 el coeficiente alcanzaba a 10,5 % y aumentó al 11,9 % en 1960-64, bajo el efecto del alto nivel de importaciones de bienes de capital en los primeros años de ese período. En la segunda parte de la década de 1960 el coeficiente se mantuvo por debajo del nivel de 1960 alcanzando en 1968 el punto más bajo del período.

En materia de exportaciones se registran algunos progresos vinculados al repunte de la producción agropecuaria en la zona pampeana y de los saldos exportables en los primeros años de la década de 1960. A partir de 1962 las exportaciones comienzan a superar sistemáticamente el nivel de los u\$s 1.000 millones anuales, característico de la década de 1950. De este modo, el coeficiente de exportaciones se elevó del 8,6 % en la década de 1950 al 11,5 % en el quinquenio 1960-64. En 1968 el coeficiente declinó ligeramente al 11 % como consecuencia de la caída del saldo exportable de maíz y las dificultades de comercialización de carne vacuna.

El grado de apertura de la economía es un indicador importante del desarrollo económico. La participación activa en el comercio internacional constituye un factor decisivo de expansión de la demanda, la eficiencia de la producción y la participación en el progreso tecnológico contemporáneo. La experiencia argentina contrasta con la de los países de desarrollo más rápido en el plano internacional, en los cuales se registra una importancia relativa creciente del comercio exterior. Es ilustrativa al respecto la experiencia de los países de Europa Occidental en todos los cuales se han registrado significativos aumentos de los coeficientes de importación y exportación, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

El estancamiento del grado de apertura de la economía argentina en las dos últimas décadas tiene un doble significado. Por un lado, la dificultad de continuar comprimiendo el coeficiente promedio de importaciones que caracterizó el proceso de sustitución de importaciones desde 1930 a 1950. Entre el quinquenio 1925-29 y 1950 el coeficiente de importaciones declinó del 35 % al 12 %. Desde 1950 en adelante el coeficiente se mantuvo en torno de los mismos niveles y sus fluctuaciones de corto plazo se explican por cambios

bruscos en la política económica orientados, en algunos períodos, a facilitar la entrada de capital extranjero y la importación de bienes de capital y, en otros, a restringir las importaciones para disminuir el endeudamiento externo.

Por el otro lado, aquel estancamiento refleja el lento crecimiento de las exportaciones del país y su continuada pérdida de posición relativa en el comercio internacional. Entre 1958 y 1968 las exportaciones mundiales aumentaron de u\$s 108.000 millones a u\$s 240.000 millones, esto es un crecimiento del 122 %. Entre los mismos años, las exportaciones argentinas sólo aumentaron en 37 % y su participación en las exportaciones mundiales cayó del 0,92 % al 0,57 %. Entre 1967 y 1968 las exportaciones mundiales crecieron en 11 % y las de Argentina declinaron en 5 %.

Este insatisfactorio comportamiento de las exportaciones argentinas se explica, en parte, por el lento crecimiento de los saldos exportables de productos agropecuarios, que continúan suministrando el 90 % de las exportaciones totales. Pero se explica también y, en mayor medida, por falta de adecuación de la composición de las exportaciones a los cambios registrados en el comercio mundial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y en la estructura productiva del país.

Entre 1948 y 1967 las exportaciones mundiales de alimentos y materias primas, excluyendo petróleo, crecieron en 1 % anual mientras que las exportaciones de manufacturas aumentaron en 8 %. De este modo, la participación de los productos primarios declinó del 46 % de las exportaciones mundiales totales en 1948 al 30 % en 1967. Es interesante observar que dentro de las exportaciones de manufacturas las de más rápido crecimiento son las provenientes de las industrias mecánicas y químicas.

Por el otro lado, la industria se han convertido en el sector dominante de la economía nacional y genera más del 50 % del valor agregado por los sectores productores de bienes. Sin embargo, aquella no exporta más del 2 % de su producción y apenas genera alrededor del 10 % de las exportaciones totales del país.

Se aprecia, pues, un evidente desfasaje entre la composición de las exportaciones y la estructura de la producción. Por el otro lado, se advierte que el país concentra sus exportaciones en los rubros menos dinámicos del comercio internacional y que no participa en el intercambio de manufacturas. Si a esto se agrega la caída de los saldos exportables de productos agropecuarios durante un prolongado período, es fácil comprender la pérdida de importancia del sector externo en la economía argentina y la participación declinante del país en el comercio internacional.

21. Proyección de exportaciones. La evaluación del comportamiento del comercio exterior y de las medidas de política económica en ese campo, deben ubicarse en el contexto amplio de la significación de aquel en el desarrollo económico del país y de la ubicación argentina en la economía internacional. Un elemento de juicio importante para vincular la evolución del comercio exterior con el crecimiento de la economía está dado por el comportamiento previsible del coeficiente de importaciones y la repercusión de este hecho sobre las necesidades de expansión de la capacidad de pagos externos, determinada fundamentalmente por las exportaciones.

En general, existe un acuerdo bastante amplio entre los analistas de la economía argentina de que será imposible en el futuro comprimir significativamente el coeficiente promedio de importaciones. De este modo, la capacidad de pagos externos deberá crecer paralelamente con el producto. Caso contrario se plantearían restricciones externas que frenarían el crecimiento de la economía. En consecuencia, para viabilizar una tasa de crecimiento del producto del 6 % anual las exportaciones deberían crecer a una tasa similar, como mínimo. Aceptado este supuesto, las exportaciones deberían alcanzar en 1978 alrededor de u\$s 2.700 millones. Suponiendo que las exportaciones agropecuarias crezcan al 3 % anual en el período, lo cual constituye un supuesto relativamente optimista, alcanzarían en 1978 los u\$s 1.800 millones. La brecha de u\$s 900 millones debería ser cubierta con exportaciones de bienes industriales. Esto no es una meta sino un requisito mínimo a alcanzar, pese a lo cual implica un aumento de alrededor de seis veces sobre los actuales niveles de exportación de manufacturas.

Las proyecciones anteriores indican que del aumento total de exportaciones que debería registrarse en la próxima década, alrededor de 2/3 partes debería ser proporcionado por los bienes industriales. Algunas relaciones entre las exportaciones de manufacturas de 1978 y otras variables económicas indican que las proyecciones anteriores son muy modestas.

En efecto, suponiendo una tasa de crecimiento del 8 % anual para el producto industrial, exportaciones de manufacturas de u\$s 900 millones en 1978 representarían en ese año el 7 % del valor agregado de la industria manufacturera. Esta proporción es sustancialmente inferior a la que actualmente impera en la generalidad de los países industriales. Por otro lado, el indicado valor de exportación de manufacturas solo representaría en 1978 1/3 parte de las exportaciones totales, siendo que en ese año la industria manufacturera generaría alrededor del 60 % del producto de los sectores productores de bienes.

22. **Política de comercio exterior.** Dentro de este marco de referencia pueden formularse algunas observaciones sobre las perspectivas del comercio exterior y la política económica en la materia. En cuanto a la exportación de productos tradicionales es previsible que la tendencia a la recuperación de la producción en la zona pampeana se mantenga como consecuencia del cambio tecnológico y la modernización de la empresa agraria que se está difundiendo progresivamente. En materia de comercialización se han ido consolidando, en los últimos tiempos, avances importantes en materia de diversificación de mercados y de productos exportados. En carnes, por ejemplo, se aprecian cambios evidentes en el destino de las exportaciones y en los tipos de productos comercializados. Deben señalarse, al respecto, la mayor importancia relativa de los mercados de Europa Continental y las mayores ventas de carnes precocidas a los Estados Unidos. La sustitución progresiva de las exportaciones de cuartos compensados por cortes especiales a Gran Bretaña y otros mercados europeos es también importante. Asimismo, es importante señalar, como mecanismo de comercialización, la sustitución del tradicional sistema de ventas en consignación al Reino Unido por el de ventas a valores f.o.b.

En materia de exportaciones no tradicionales, en cambio, los progresos son menos evidentes. Las medidas de promoción se han concentrado en el régimen de **draw back**, reintegros impositivos, deducción de un porcentaje de impuesto a los réditos y, financiamiento de exportaciones y, más recientemente, un régimen de seguros de exportación para riesgos especiales. Estos incentivos parecen sumamente débiles para lograr un aumento rápido y sostenido de las exportaciones de manufacturas. En realidad, se carece aun de una estrategia global de transformación industrial y de creación de condiciones efectivas para incentivar masivamente la exportación de manufacturas. En este sentido, merece mencionarse la sugestión del Ing. Guido Di Tella acerca del establecimiento de un régimen simétrico de apoyo a las exportaciones de manufacturas. Esto es, un régimen generalizado que entregue al exportador de manufacturas un monto equivalente, o cercano, al de la tarifa que grava la importación del mismo bien al país. Si se supone, efectivamente, que la tarifa pretende compensar al productor interno de costos excesivos derivados de los vicios de la estructura económica interna y permitirle su competencia con el productor foráneo, podría extenderse el criterio para la exportación de manufacturas.

23. **Primer trimestre de 1969.** Las estimaciones del Economic Survey colocan las exportaciones del primer trimestre de 1969 en u\$s 441,8 millones, contra u\$s 343,7 millones en el mismo período del año anterior. El aumento obedece a los incrementos de los embarques de cortes especiales de carnes vacunas, carnes conservadas

y para manufactura, de trigo, maíz y sorgos. Las exportaciones de productos industriales solo aumentaron en u\$s 3,6 millones entre los dos trimestres considerados.

La misma fuente estima las importaciones del primer trimestre de 1969 en u\$s 320,6 millones contra u\$s 221,8 millones, en el mismo período de 1968. El aumento abarca a productos intermedios (productos químicos, hierros y aceros, metales no ferrosos y partes de automotores) y bienes de capital.

En nuestro último informe proyectamos las exportaciones para todo 1969 en u\$s 1.600 millones y las importaciones en u\$s 1.300 millones. La disminución de la producción y los saldos exportables de trigo, avena y cebada deprimirá ligeramente el nivel de exportaciones. En cuanto a las importaciones, su comportamiento en el primer trimestre del año tiende a confirmar nuestra estimación para el año en curso.

24. **Balance de pagos.** En 1968 el balance de pagos en cuenta corriente (exportaciones menos saldo neto de servicios reales y financieros) arrojó un saldo positivo de u\$s 10 millones. En la cuenta de capital del balance de pagos se registró una entrada neta de capitales autónomos de u\$s 140,8 millones y una salida neta de capitales compensatorios de u\$s 102,2 millones. Entre los primeros tuvieron especial importancia las entradas de capital líquido (u\$s 88,8 millones) en forma de operaciones de pase y otros conceptos. En el saldo negativo del movimiento de capitales compensatorios tuvieron especial importancia los egresos brutos de la amortización de los bonos externos 5 %, la cancelación de deudas con bancos europeos, de los Estados Unidos, Canadá y Japón, y los pagos al Club de París por la refinanciación correspondientes al año 1963.

Un hecho particularmente significativo en la evolución del balance de pagos en cuenta corriente es el persistente aumento del saldo negativo de los servicios reales y financieros. En 1967 dicho saldo ascendió a u\$s 185,5 millones y en 1968 a u\$s 220 millones. El incremento se debió fundamentalmente al pago de intereses (u\$s 44,6 millones) y a la transferencia al exterior de utilidades y dividendos (u\$s 97,3 millones).

Como resultado del movimiento del balance de pagos en 1968 se registró un aumento de las reservas internacionales por u\$s 38,6 millones.

Para 1969, conforme a nuestras estimaciones, el comercio exterior arrojaría un saldo positivo de u\$s 300 millones. Suponiendo un saldo negativo de los servicios reales y financieros de u\$s 250 millones, el balance de pagos en cuenta corriente arrojaría un saldo positivo de u\$s 50 millones. Remitimos a los lectores a nuestro

último informe para las estimaciones del movimiento del balance de pagos en cuenta de capital para 1969.

25. **Obligaciones con el exterior.** En el curso de 1968 se produjo una ligera reducción de las obligaciones con el exterior. Al 31 de diciembre de 1967 las obligaciones externas del Banco Central, el Gobierno Nacional, otros organismos del Estado, gobiernos provinciales, municipalidades y de particulares con garantía estatal, ascendían a u\$s 1.984, millones. Al 30 de noviembre de 1968 (último dato disponible a la fecha de preparación de este informe) las obligaciones con el exterior descendieron a u\$s 1.900,3 millones.

En cuanto a la estructura de la deuda no se aprecian cambios significativos. El 75 % de la misma vence en los próximos cinco años, proporción similar a la imperante en los últimos años.

En cuanto a las reservas internacionales del Banco Central han experimentado, según lo señalado, un nuevo incremento en 1968. El total de las mismas a fines del año ascendía a u\$s 792,4 millones.

En conjunto, pues, se ha experimentado en el curso de 1968 una ligera disminución de la deuda externa neta del sector público.

En cuanto a la evolución del endeudamiento del sector privado se carece de datos recientes sobre su total. De las cifras de balance de pagos para 1968 puede deducirse que se ha incrementado en el curso del año. Los compromisos por entradas de capital líquido en forma de operaciones de pase y otras, aumentó en u\$s 88 millones. Se carece de datos fehacientes sobre aumento de los créditos de proveedores y otros conceptos.

Otros indicadores de Coyuntura

26. En la presente sección se completa la información analizada en las anteriores con vistas a presentar los restantes indicadores de coyuntura referentes a los primeros meses de 1969. Se hará referencia aquí a los principales indicadores de producción, precios, liquidez y situación de Tesorería.

27. **Producción agropecuaria.** La producción agrícola de la campaña 1968/69 fue afectada por las desfavorables condiciones climáticas que perjudicaron los cultivos de trigo, avena y cebada. En cambio, se registraron crecimientos apreciables en maíz, sorgos, girasol y alpiste. Se comparan en el texto los resultados de los principales cultivos entre las dos últimas campañas agrícolas:

Producción Agrícola		
	Campaña 1968/69 (en 000 tn)	Variación sobre la campaña 1967/68
Trigo	5.900	— 19,4 %
Maíz	7.100	8,2 %
Avena	490	— 29,0 %
Cebada	556	— 5,4 %
Centeno	360	2,3 %
Sorgo	2.500	31,8 %
Girasol	1.060	12,8 %
Lino	530	37,7 %

Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería

Los datos disponibles para otros rubros de la producción agrícola indican una producción de papa semitemprana de 473 mil toneladas, o sea, un incremento de casi el 90 % sobre el año anterior. En manzanas y peras, las primeras estimaciones, indican ligeras caídas sobre 1968, con producciones de 456 mil y 109 mil toneladas, respectivamente.

En el primer trimestre de 1969 la faena de ganado vacuno presenta un incremento apreciable mientras que la de ovino y porcino muestran caídas importantes. Los datos consignados se refieren a ventas en el Mercado de Liniers y estancias para faenar en frigoríficos centrales y mataderos con régimen de tipificación, en el caso

de vacunos y porcinos, y en el Mercado de Avellaneda y estancias en el de ovinos.

En conjunto cabe esperar una modesta recuperación de la producción del sector agropecuario sobre los deprimidos niveles de 1968. El producto bruto del sector agrario declinó en 8,6 % entre

Ventas de ganado
(000 cabezas)

	Primeros trimestres			Variación 1969/68
	1967	1968	1969	
Vacunos	1.274	1.216	1.382	14 %
Ovinos	1.491	1.542	1.178	— 24 %
Porcinos	417	287	230	— 20 %

Fuente: Junta Nacional de Carnes

1967 y 1968 con caídas importantes en casi todos los rubros, particularmente, cereales y lino, oleaginosas y cultivos industriales. El sector pecuario también registró una caída fuertemente vinculada a la de su principal componente, ganado bovino, cuyo producto bruto declinó en 1,5 % entre 1967 y 1968.

28. **Industria manufacturera.** Los principales indicadores de la producción industrial reflejan en general, una ligera caída entre el primer trimestre de 1969 y el último de 1968. Esto es atribuible a factores estacionales. En cambio, los incrementos son apreciables si se comparan los resultados de los primeros trimestres de 1968 y 1969. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el primer trimestre del año anterior registró un bajo nivel de producción industrial. Con todo, puede estimarse que se mantiene la tendencia de recuperación del nivel de la actividad industrial iniciada a partir del segundo semestre de 1968.

Se indica en el texto, la evolución de los principales indicadores industriales disponibles entre los primeros trimestres de 1967, 1968 y 1969.

De los indicadores registrados merecen destacarse los incrementos producidos en la producción de automóviles, acero crudo, laminados, ácido sulfúrico y cemento. En el caso de la producción de automóviles fue estimulada por un aumento de las ventas del 17 % entre los dos primeros trimestres de 1968 y 1969 y éstas, a su vez, influidas por la introducción de nuevos modelos. Las existencias se mantuvieron prácticamente sin cambios entre fin de diciembre y fin de marzo de 1969.

Producción industrial

	Unidades	Primeros trimestres			Variación
		1967	1968	1969	1969/68
Automotores	Miles	37,5	36,7	44,1	20,2 %
Automóviles	id.	29,6	25,3	32,0	26,5 %
Utilitarios livianos	id.	5,7	8,6	8,8	2,3 %
Camiones y chasis	id.	2,2	2,8	3,3	17,9 %
Siderurgia					
Arrabio	Miles tns.	167,9	151,7	145,3	—4,2 %
Acero crudo	id.	329,3	332,9	397,5	19,4 %
Laminados	id.	344,7	356,8	439,8	23,3 %
Acido sulfúrico	id.	41,9	37,3	47,3	26,8 %
Celulosa	id.	14,3	19,6	18,6	—5,1 %
Pasta para papeles	id.	8,5	10,5	11,6	10,5 %
Fibra de algodón ¹	id.	21,9	18,8	20,7	10,1 %
Azúcar ²	id.	220,7	195,8	198,7	1,5 %
Cemento	id.	839,8	960,0	1.027,0	7,0 %
Tractores	Unidades	1.715	2.010	1.466	—27,1 %

¹ Consumo en hilanderías.

² Entregas al consumo.

Fuente: Cámaras gremiales y Economic Survey.

El crecimiento de la producción siderúrgica se vincula al sostenido alto nivel de las construcciones y al repunte en la producción automotriz. La caída de la producción de arrabio no es representativa y se debe a las dificultades del alto horno de SOMISA.

La producción de ácido sulfúrico registra también incrementos apreciables bajo el estímulo del incremento de la demanda de la propia industria química, la metalúrgica y la textil.

El sector de papel y celulosa no registra cambios apreciables y en tractores la caída de la producción fue acompañada de una caída en las ventas del 11 % entre los primeros trimestres de 1968 y 1969.

Las tendencias de la producción industrial en el primer trimestre del año permiten suponer que, en 1969, se registrará un aumento apreciable del nivel de actividad, probablemente vecino al 7 % de incremento del producto industrial que estimamos en nuestro último informe.

29. **Construcciones.** Los despachos de cemento y la demanda de productos siderúrgicos para la construcción permiten suponer que el sector mantiene altos niveles de actividad en el curso del primer trimestre de 1969. Los despachos de cemento para obras públicas aumentaron en 17 % y para obras privadas en 4 % entre los primeros trimestres de 1968 y 1969.

Sobre el futuro de la actividad se abren, sin embargo, algunas incógnitas vinculadas a los problemas de financiamiento del plan de obras viales y las dificultades de ventas en obras privadas para vivienda.

30. **Petróleo y gas.** La evolución de la producción de petróleo y gas, las importaciones y las ventas totales aparecen reflejadas en el cuadro respectivo.

	Petróleo y gas (000 m ³)		
	1er. Trim. 1968	4º Trim. 1968	1er. Trim. 1969
Petróleo crudo	4.991	5.085	5.000
Gas	909	1.403	985
Ventas totales	5.735	5.953	5.698
Importaciones			
Crudo	671	592	335
Derivados	119	492	256

Fuente: Secretaría de Estado de Energía y Minería.

El primer trimestre de 1969 presenta caídas en la producción de petróleo y gas con respecto al último trimestre de 1968 y aumentos en relación al primero. En importaciones se registran caídas sobre los dos períodos anteriores salvo en derivados para el primer trimestre de 1968. Las ventas totales también indican menores niveles para los primeros tres meses de este año en relación a los otros períodos considerados.

31. **Precios.** El índice de precios mayoristas revela un considerable grado de estabilidad. Entre diciembre de 1968 y marzo de 1969 solo aumentó en 0,5 % y entre marzo de 1968 y el mismo mes de 1969 el 3,1 %. Al nivel anual los incrementos más apreciables corresponden a artículos importados con el 8,9 % fuertemente influidos por el aumento de precios en rubros como maderas y artículos de caucho. Los precios mayoristas de productos agropecuarios crecieron menos que los de bienes industriales, 1,1 % contra 3,4 % respectivamente.

El índice de costo de vida aumentó entre marzo de 1968 y marzo de 1969 en 7,6 %. Los aumentos más importantes correspondieron a indumentarias con el 12,9 % y gastos generales con el 11,2 %. Entre diciembre de 1968 y marzo de 1969 el aumento del índice fue de 0,5 %.

32. **Liquidez.** Los medios de pagos de particulares aumentaron en \$ 1,8 M. en el primer trimestre de 1969 llevando el total al 31 de marzo a \$ 1.106,8 M. El sector externo fue el principal factor de expansión con \$ 36,4 M. mientras que el sector privado registró una absorción neta de \$ 25,8 M. debido al considerable incremento de los depósitos de poca movilidad y las cuentas varias de los bancos comerciales. El sector público también registró una absorción neta de \$ 8,8 M.

El comportamiento de los medios de pagos en el primer trimestre de 1969 no introduce variantes significativas sobre la situación impecante desde 1967 caracterizada por una mejora de la relación de liquidez, esto es la relación entre los medios de pagos de particulares y el producto bruto interno a precios corrientes. Como hemos señalado en otros informes, constituye este un aspecto positivo de la actual conducción económica.

33. **Situación de Tesorería.** En el cuadro respectivo se indica la evolución de los ingresos, egresos y desequilibrio de la Tesorería en los primeros trimestres de 1968 y 1969.

Situación de Tesorería
(en \$M)

	Primeros trimestres 1968	1969	Variación
Ingresos	112,3	140,4	25,0 %
Corrientes	102,1	122,0	19,5 %
De capital	10,2	18,4	80,6 %
Egresos	144,4	157,5	9,0 %
Corrientes	108,3	108,0	-0,3 %
De capital	36,1	49,5	37,1 %
Desequilibrio	32,1	17,1	-46,9 %
Otros movimientos de fondos	-4,2	-1,2	—
Total del desequilibrio	27,9	15,9	-43,2 %
Financiamiento del desequilibrio			
Operaciones con el BCRA	15,6	9,7	-37,6 %
Fondo unificado de ctas. espec.	2,1	-0,5	—
Documentos y certificados de cancelación	10,2	5,7	-44,1 %

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.

En el primer trimestre de 1969 se advierte un apreciable incremento de los ingresos de la Tesorería, particularmente de los de capital. Los egresos corrientes presentan una leve caída debido a la disminución de las transferencias de la Tesorería a organismos del Estado y al sector privado ya que los gastos de operación aumentaron en 8 % entre los dos trimestres considerados. A su vez, los egresos de capital reflejan un crecimiento apreciable.

El desequilibrio de la Tesorería demuestra una declinación significativa con reducciones importantes en el empleo del crédito del Banco Central y de documentos y certificados de cancelación de deudas.

SEGUNDA PARTE

TEMAS DE POLITICA ECONOMICA

El impuesto a la tierra y la ley N° 18.033*

1. **Introducción.** Tanto durante la preparación, como en los meses posteriores a la promulgación de la ley N° 18.033, que estableció el 'Impuesto Nacional de Emergencia a la Tierra', se suscitó un interesante debate. En la etapa de redacción del proyecto, las discusiones se centraron en la forma que debía tomar el nuevo gravamen; mientras que, actualmente, el análisis se ha desplazado hacia el estudio de sus alcances fiscales y extra-fiscales.

Hemos elaborado este informe con el propósito de contribuir a la comprensión de los efectos económicos que deben esperarse del impuesto, como así también al perfeccionamiento futuro de este instrumento de política económica.

El estudio de este tema toca dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se relaciona con la posibilidad de contribuir al crecimiento de la producción agropecuaria y, con ello, al desarrollo general de la economía. En segunda instancia, puede ser parte de un proceso de perfeccionamiento del sistema tributario, destinado a que éste cumpla con las finalidades básicas de la política fiscal, a saber: influir positivamente en la mejor asignación de recursos productivos conjuntamente con una creciente formación de capital, mejorar la distribución del ingreso y evitar las fluctuaciones cíclicas, incluyendo la inestabilidad monetaria.

Un análisis completo del sistema tributario argentino está fuera del alcance de este informe; en lo posible nos limitaremos a examinar los efectos incentivadores del impuesto sobre la producción rural y la contribución del mismo a la equidad del sistema en su conjunto. Con este fin creemos necesario rever algunos de los argumentos teóricos que hacen a la defensa y crítica del gravamen.

2. **Descripción y característica del impuesto.** El gravamen, introducido a partir del corriente año, se aplicará con carácter de emergencia por el término de tres años.

Son contribuyentes **de jure** de este impuesto, los propietarios, poseedores y adquirentes de tierras aptas para la explotación agropecuaria. Se consideran aptas todas las superficies de tierras con excepción de las comprendidas dentro de los límites urbanos y las afectadas a explotaciones fabriles y mineras. En forma expresa se

* Estudio preparado por los Dres. Federico Herschell y Alberto Sojit sobre la base de las discusiones sostenidas en el Centro de Estudios de Coyuntura. El Sr. Juan Santiere colaboró en la preparación de la versión final del informe.

han incluido también las tierras destinadas a la explotación forestal.

La base del impuesto está constituida por la valuación fiscal de las tierras libres de mejoras. Cuando la valuación fiscal no distinga entre tierra y mejoras, se considera que estas últimas representan el 30 % de la valuación fiscal total.

Una de las características particulares de este gravamen consiste en el hecho de que puede imputarse como pago a cuenta del impuesto a los réditos, siempre y cuando dicho impuesto deba tributarse por ingresos netos originados en la actividad agropecuaria. La posibilidad de ser utilizado como pago a cuenta no sólo procede en el mismo año sino que puede ser extendido a ejercicios futuros hasta su utilización total, a menos que el inmueble se venda, en cuyo caso el monto contribuido será considerado como pago definitivo.

Han sido eximidos del impuesto los inmuebles pertenecientes a un mismo contribuyente, cuya valuación fiscal libre de mejoras no supere los \$ 3 millones.

La tasa del impuesto nacional de emergencia a la tierra es del 1,6 %. En los considerandos de la ley se expresa que dicho tributo se coordinará con las provincias; para ello, se suprimirá el impuesto inmobiliario progresivo y adicional y se lo reemplazará por una tasa proporcional del 4 por mil.

La justificación de este impuesto reside, en nuestra opinión, en la reducción de la evasión que actualmente existe en el impuesto a los réditos.

La identificación, tanto de los contribuyentes como de la base imponible, se basará en declaraciones individuales¹. Una vez que los propietarios se encuentren registrados como contribuyentes, el organismo de aplicación contará con un empadronamiento actualizado, a partir del cual podrá estimar la renta presunta y el impuesto correspondiente a cada predio, con lo que se perfeccionaría notablemente la determinación del impuesto a los réditos y se reduciría la evasión. Sin embargo, en la práctica, este procedimiento es muy complejo y la Dirección General Impositiva carece de los recursos necesarios para realizarlo.

Dado la cantidad de productores rurales que evaden total o parcialmente el impuesto a los réditos, o cuya utilidad impositiva es pequeña, debe suponerse que en una gran cantidad de casos, el gravamen se convertirá en definitivo, al superar el monto anual del impuesto a los réditos liquidado.

¹ De no abonarse el impuesto, el inmueble no puede ser transferido, siendo éste el instrumento que contribuirá fundamentalmente a reducir la evasión.

Como ya lo mencionáramos, este impuesto se ha establecido con una duración de tres años. Las expectativas que los contribuyentes se formen sobre la continuidad o no del gravamen a su vencimiento, tendrán marcada importancia en la determinación de sus efectos económicos. Por ejemplo, si se generalizara la impresión de que solo se mantendrá durante el lapso que fija la ley, difícilmente se capitalizará en los precios de la tierra y, por lo tanto, estos no se reducirán; además, será muy débil su influencia como estímulo a una mayor producción. Es probable que éste no sea el caso y que los productores actúen como si fuera una forma permanente de tributación. De cualquier manera, este elemento de incertidumbre hace más difícil predecir cuál será en definitiva el efecto del impuesto.

3. Evasión y carga relativa del sector agropecuario. Interesa analizar, en primer lugar, la situación relativa del sector rural frente a los impuestos directos y, dentro de ellos, con respecto al impuesto a los réditos.

Existe, en general, la impresión de que la evasión del impuesto a los réditos en el sector agropecuario es muy importante y de cuantía relativa superior a la registrada en otros sectores domésticos. En un estudio integral realizado sobre la base de las liquidaciones impositivas del año 1959, se habían detectado 97.100 productores agropecuarios con una renta neta declarada, antes de las deducciones generales, de \$ 9.350 millones. Sin embargo, tomando como fuente los censos económicos, se puede estimar en 420.000 el número de productores rurales (excluido los familiares del productor que colaboran en la explotación) con más de \$ 90.000 millones de utilidad neta. Se debe tener presente que parte de las explotaciones medianas declaran sus rentas en el formulario 125 (rentas del comercio y la industria) por el hecho de preparar balances comerciales, y dejan de ser estadísticamente identificables al confundirse las rentas de distinto origen dentro de la liquidación global de conjunto. En la misma forma, las explotaciones de gran tamaño presumiblemente declaran en el formulario 125 o 126 (sociedades de capital). Pero, de todas maneras, y recurriendo a una simplificación, la actividad de los típicos productores que declaran en el formulario específico (123), y que constituyen una gran mayoría, podrían cotejarse con los resultados de las explotaciones con una extensión menor a 1.000 hectáreas. Dichos establecimientos representan el 84 % del total de productores y sus utilidades se pueden estimar en 50 %/60 % de los beneficios netos del sector.¹

Esta situación no ha variado sensiblemente en los años siguientes.

¹ Véase: "Estudio sobre política fiscal en la Argentina", tomo V, Consejo Nacional de Desarrollo, 1967.

tes, y si bien es cierto que las crecientes deducciones establecidas en favor del agro, han transformado en no imponible a una parte de las rentas del sector, surge con claridad de las cifras, que son sustanciales las diferencias entre la población que contribuye al impuesto y la población censal.

El otro impuesto importante que tributa el sector, es el inmobiliario, que en general ha sufrido un marcado deterioro en su evolución real.

En el cuadro puede apreciarse que este deterioro es mayor para el impuesto inmobiliario rural que para el urbano, no siendo compensado por el incremento sufrido en el impuesto inmobiliario adicional. Debemos resaltar que la Provincia de Buenos Aires es la que más se ha esforzado en mantener el valor real de la recaudación; la situación reviste mayor gravedad en el resto del país. Desde un punto de vista económico un descenso en términos reales del impuesto inmobiliario tiene dos efectos primordiales. En primer lugar ocasiona serios inconvenientes a las finanzas provinciales debiendo los gobiernos locales acudir a formas indirectas de imposición con su consecuente efecto regresivo sobre la distribución del ingreso. Y por último, genera ganancias de capital a los propietarios de inmuebles sin ningún efecto positivo sobre la producción.

Todo ello indica que la tributación relativa del sector agropecuario es menor que la de los demás sectores. Aún cuando su incidencia es distinta, puede agregarse que la imposición indirecta afecta mucho menos a los productores agropecuarios que al resto de los sectores de actividad económica. Una cuantificación de la carga impositiva, demuestra que del total de la tributación, 8,1 % es soportada por el sector rural. Dicha cifra es inferior a su participación en el producto bruto (17 %) y en las utilidades generadas en el proceso productivo.

Estos comentarios deben ser debidamente aclarados. Cabe señalar que en la determinación de las cifras precedentes, no se incluyó a los gravámenes a la exportación dentro de la tributación agropecuaria. Dicha inclusión aproximadamente duplicaría la contribución del sector a los ingresos fiscales. Es evidente que la discusión sobre el carácter de tributo que reviste la diferencia entre el cambio oficial del dólar y el importe que efectivamente percibe el productor, encierra problemas más complejos que los entrevistados en una primera consideración. Si por ejemplo, la cotización efectiva para el productor fuera 10 % más baja que la oficial, pero se reconociera que existe una subvaluación del peso del orden del 15 %, no podría hablarse de detracción o impuesto a la exportación, sino que, por el contrario, el impuesto estaría recayendo sobre los importadores. Es muy importante, por lo tanto, establecer las relaciones

Recaudación del Impuesto Inmobiliario

(millones de \$ de 1960)

Año	Básico Rural	Básico Urbano	Básico Total	Adicional
1948	1.265,0	1.895,7	3.160,7	370,7
1949	1.042,3	1.562,7	2.605,0	265,3
1950	917,3	1.374,8	2.292,1	198,6
1951	762,0	1.142,7	1.904,7	176,7
1952	632,0	948,7	1.580,7	126,8
1953	685,6	1.027,8	1.713,4	184,4
1954	726,4	1.089,5	1.815,9	196,9
1955	711,4	1.067,1	1.778,5	152,6
1956	639,4	958,7	1.598,1	175,1
1957	416,1	624,1	1.040,2	143,2
1958	633,3	949,9	1.583,2	272,6
1959	1.077,7	1.586,6	2.644,3	470,5
1960	832,6	1.347,4	2.180,0	1.418,5
1961	571,7	914,7	1.486,4	1.067,8
1962	446,1	757,7	1.203,8	552,5
1963	597,7	1.090,2	1.687,9	610,7
1964	489,4	970,5	1.459,9	658,7
1965	513,7	1.019,7	1.533,4	555,8
1966	635,5	1.341,5	1.977,0	477,2
1967	806,3	1.674,6	2.480,9	607,4

Fuente: Ex-Dirección de Rentas, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.

entre el tipo de cambio oficial y el tipo teórico de paridad, para determinar si las retenciones a la exportación tienen o no el carácter de tributos.

Habitualmente se menciona la importancia que adquieren las retenciones a la exportación dentro de una política de estabilización que desea evitar que un aumento en los precios de los productos exportables se traduzca en un alza de los precios internos. Si bien este argumento es valedero, debe considerarse que, en una perspectiva de más largo plazo, la política tributaria es preferible a la intervención en el mecanismo de precios; esencialmente, tiende a dar una mayor estabilidad al productor agropecuario, pues ya no depende de la intervención del gobierno en la fijación de sus ingresos.

Otro aspecto interesante es el relacionado con la influencia que las retenciones a la exportación ejercen sobre los términos de intercambio entre el agro y el resto de la economía. Además, debe señalarse la ventaja de reemplazar un gravamen que históricamente

ha sido fluctuante, pues dependía de las devaluaciones periódicas, por un tributo más permanente.

4. El impuesto a la tierra como estímulo a una mayor producción. Este ha sido importante tema de debate en las últimas dos décadas en países como el nuestro, donde el producto agropecuario no creció al mismo ritmo que el resto de la economía, dejando de generar los recursos externos que hubieran podido acelerar el proceso de desarrollo industrial. Igualmente importante ha sido el tema en todos aquellos países donde la producción rural no acompañó el crecimiento de la demanda interna.

Si bien es cierto que en un sentido muy amplio toda imposición al sector agropecuario puede ser tomada como una forma de impuesto a la tierra, ya que los fondos utilizados para su pago derivan necesariamente de trabajar la misma, limitaremos nuestro análisis al tipo de carga que toma como base el valor capital de la propiedad.

Una fuente de confusión en el estudio de este tema ha sido el uso de títulos tales como "impuesto a la renta presunta" e "impuesto a la renta potencial media". ¿En qué medida estamos frente a dos gravámenes distintos? Si en ambos casos estamos haciendo referencia a un impuesto proporcional que utiliza como base el mismo valor de la propiedad inmueble, se trata de impuestos equivalentes.

Al emplear uno u otra denominación, se está enfatizando uno de los objetivos del impuesto. Cuando se habla de "renta presunta" se resalta el hecho que el impuesto grava la renta de la explotación y que, por falta de medios para determinar la renta efectiva, ésta se estima. Al utilizar "renta potencial" dirigimos la atención hacia la mayor productividad que se espera lograr por la introducción del gravamen.

Analicemos ahora los efectos que podemos esperar de un impuesto que grave exclusivamente a los ingresos destinados al pago del servicio del factor tierra. En la literatura se ha considerado que una de las características esenciales de este tipo de carga es el fuerte elemento de neutralidad que contiene. Un impuesto será neutral si al introducirlo o aumentarlo no afectamos la asignación de recursos.

Veamos qué tipo de supuestos se requiere para que un impuesto a la tierra sea neutral. En primer lugar, el impuesto sólo puede tomar la parte de la renta rural que constituye un verdadero excedente económico. Como tal entendemos la parte de la retribución a un factor innecesario para que este continúe en su uso presente. Como ejemplo de excedente económico se suele presentar el pago a los

servicios de la tierra agrícola. El argumento se presenta en estos términos: si tomamos el total de tierra agrícola de la que dispone un país y la identificamos con su oferta, ésta será totalmente inelástica y por lo tanto, todo pago por sus servicios es considerado un excedente, ya que al apropiarnos de él por medio de un impuesto, la oferta de tierra no se ve disminuida por no tener uso alternativo. El supuesto de inelasticidad en la oferta es central en la discusión.

No debemos identificar oferta de tierra con superficie, sino con los servicios que de ella fluyen. ¿En qué medida es la oferta de los mismos totalmente inelástica? Dos son los componentes básicos que diferencian los servicios que fluyen de distintos predios: fertilidad y ubicación. Sólo la ubicación puede ser considerada como de oferta totalmente inelástica, ya que la fertilidad puede ser incrementada o disminuida según el uso que hagamos de la tierra, como así también por la incorporación de ciertos insumos al proceso productivo, por ejemplo fertilizantes. Por lo tanto, de la retribución al factor tierra, únicamente la porción correspondiente a ubicación puede ser captada por un impuesto a la tierra sin violar el principio de neutralidad. Un impuesto que tendiera como único objetivo a captar este excedente económico, tendría necesariamente poca importancia, ya que los recursos que por su intermedio se lograrían resultarían ínfimos. En general, los impuestos a la propiedad de tierra agrícola recaudan más allá de "rentas puras".

Si el impuesto es de orden general, o sea que recae con igual fuerza sobre toda la propiedad de tierra agrícola, mantendría el carácter de neutral, si se dan las siguientes dos condiciones: primero, que todos los productores maximicen beneficios; y, segundo, que el impuesto se capitalice íntegramente en el precio de la tierra. De no darse la segunda condición, la tasa de retorno en el sector agropecuario se vería reducida y, de resultar inferior a la obtenida en otros sectores, podría actuar como un elemento motivador de transferencias de capital de la agricultura a la industria o los servicios, disminuyendo la oferta agropecuaria.

En la práctica, el impuesto es sólo una de las muchas variables que considera el productor rural al tomar sus decisiones empresariales y, por lo tanto, es difícil estimar cuál es su contribución en el resultado. Son muchos los ejemplos de economías donde un alto nivel de imposición a la tierra se presenta conjuntamente con sectores agropecuarios muy eficientes y con una tasa elevada de crecimiento en la oferta sectorial. No por esto debemos concluir que para tales casos existe una relación positiva entre el impuesto y la productividad. Aunque con fines de análisis teórico sea conveniente distinguir entre los efectos de la imposición y aquellos causados por la asignación que el gobierno haga de los recursos recaudados, en el mundo real ambos son concomitantes. El efecto negativo que sobre la pro-

ductividad puede tener un gravamen, puede verse a su vez más que compensado por los beneficios que los productores deriven de los gastos realizados por el Estado.

Veamos ahora, bajo qué condiciones un impuesto sobre el valor de la tierra agrícola actúa como incentivo para lograr una mayor productividad de las explotaciones rurales. Un argumento erróneo que se ha esgrimido con frecuencia es que la introducción de un impuesto a la tierra, en el caso que no existiera previamente, o un incremento en la carga del mismo en caso contrario, encarecerá el precio de la tierra como factor de producción. El error de esta proposición reside en que un impuesto a la tierra no encarece a la misma como factor de producción sino que hace disminuir su precio de mercado (valor venal) vía una disminución en la corriente de ingresos netos capitalizados. Para aclarar este concepto, supongamos que toda la tierra se cultiva bajo el régimen de arrendamiento y que las rentas se determinan bajo condiciones de competencia. La renta máxima que el arrendatario estará dispuesto a abonar será el equivalente al valor de la contribución del factor tierra al proceso productivo o sea al valor de la productividad marginal de este factor, en cuya composición no entra de manera alguna el impuesto. El análisis es equivalente en el caso de que la tierra fuera explotada por los propietarios; las rentas, en este caso, en lugar de revestir el carácter de precios de mercado, tendrían el de valores imputados. Por lo tanto, bajo condiciones de competencia en los mercados que enfrenta el productor rural y suponiendo una conducta optimizadora del mismo, el impuesto no afectará la asignación de recursos.

La eficacia del impuesto a la tierra como instrumento para lograr un incremento en la productividad del sector agropecuario debe basarse necesariamente en la existencia de una conducta sub-optimizadora por parte de los empresarios rurales. Bajo esta condición, el impuesto podrá ser efectivo no porque cambie la estructura de precios relativos sino por la mayor carga que representará para los productores menos eficientes, incentivando de esta manera a los actuales propietarios a elevar su eficiencia o a ceder la propiedad a quienes puedan lograrlo.

Es importante explicitar algunos de los mecanismos que deberán ponerse en marcha a causa de la introducción del impuesto para que éste tenga un efecto positivo sobre la productividad del sector agropecuario. Primero, aquellos productores que se comportaban irracionalmente con anterioridad al impuesto, deberán tender ahora hacia un mayor grado de eficiencia. Segundo, que los productores optimizadores adquieran la tierra de los menos eficientes. Sobre este último punto debemos señalar que si suponemos que el impuesto se capitaliza totalmente en el precio de la tierra, la tasa de retorno a la inversión en el sector no se modifica y por lo tanto

el mismo incentivo a la redistribución de la propiedad de la tierra existía antes de la introducción del gravamen.

Presentamos estos argumentos no con el objeto de negar virtudes a este instrumento de política fiscal sino como llamada de atención a quienes mantienen expectativas demasiado optimistas sobre los incrementos en la producción rural que deban esperarse de la introducción de un impuesto a la renta potencial.

Como ya hemos señalado, el incentivo del impuesto depende fundamentalmente del grado de sub-optimización existente en el sector agropecuario. Son muchos los que han sostenido que esta condición se da con gran intensidad en el caso de Argentina. En general se llega a esta conclusión a través de comparar los rendimientos por hectárea de nuestro país con los de otras naciones, que como Estados Unidos, Canadá y Australia, compiten con el nuestro en el mercado internacional. Creemos que la causa de que tales divergencias en productividad existan, lejos de ser la falta de racionalidad de nuestros productores rurales, reside en las distintas condiciones de mercados que enfrentan unos y otros, fundamentalmente en lo que se refiere a la oferta de nuevos insumos.

Para comprender la "irracionalidad" de nuestros productores es importante distinguir entre "insumos conocidos" e "insumos económicamente disponibles".¹ Dentro de los primeros podemos ubicar todo el espectro de insumos, desde aquellos de los cuales se tiene conocimiento por intermedio de recientes publicaciones internacionales hasta lo que se ofrecen y pueden ser adquiridos en el mercado local. El concepto de "económicamente disponibles" es más restringido e incluye únicamente a insumos localmente ofrecidos a precios tales que su incorporación al proceso productivo permita incrementar los ingresos netos del productor. Es importante que comprendamos que "disponibilidad" en el sentido aquí utilizado no se limita únicamente a la presencia física, requiere la difusión de conocimiento entre productores y muchas veces inversiones sustanciales en capital humano.

No conocemos de estudios significativos que verifiquen la hipótesis de sub-optimización en el sector rural; algunos esfuerzos, aunque parciales, se han realizado en el sentido contrario.

Recientemente el Dr. Martín Piñeiro² finalizó una investigación en la cual, mediante el uso de un modelo de programación lineal, estima el incremento en la producción que debería esperarse si

¹ Theodore W. Shultz, "Transforming Traditional Agriculture", Yale University Press, 1964.

² M. Piñeiro: "The Argentine Agriculture: past and present contributions to country wide economic growth". Tesis doctoral, Universidad de California, 1968.

todos los productores de la región pampeana se comportaran racionalmente (maximizarán beneficios) e hicieran uso, cuando los precios de productos e insumos lo indicaran, de la tecnología disponible en las estaciones experimentales del INTA. El autor encuentra que el incremento en la producción que esta región experimentaría estaría en el orden del 28 % en cinco años. Si bien esta cifra no es despreciable, dadas las diferencias entre el mundo real y los supuestos restrictivos del modelo utilizado, el resultado de la investigación indicaría que la producción de la región pampeana no puede ser considerada ineficiente.

El Dr. Lucio Reza,¹ a través de un análisis econométrico y tomando el período 1923-1965, explica el estancamiento del sector en función de las distintas medidas de política económica que se tomaron en estos años, sin que sea necesario acudir al supuesto de irracionalidad en el productor.

Aun cuando podemos ser pesimistas sobre la magnitud del efecto incentivador que se debe esperar por la introducción del impuesto, es muy probable que alguno tendrá. Una simple inspección de los datos estadísticos muestra la gran dispersión entre productores, en cuanto al uso que hacen de los recursos disponibles. Si bien esta dispersión puede ser función de la heterogeneidad en la calidad del factor empresario —lo que no sería exclusivo del sector agropecuario— puede estar indicando posibles incrementos en eficiencia que podrían lograrse mediante la redistribución de la tierra, para lo cual el impuesto coayudaría.

Las virtudes de un gravamen como el que aquí nos ocupa sobresalen cuando lo comparamos con otras formas de imposición, ya sea porque se lo establece para sustituir tributos existentes o en lugar de otras alternativas, cuando su introducción obedezca a la necesidad de incrementar la recaudación en el sector.

En el caso argentino, donde la renta efectiva es de tan difícil determinación, la incorporación de un impuesto a la renta potencial dentro del tema de impuesto a los réditos, es altamente aconsejable. La eficiencia de este gravamen dependerá en gran medida del sistema de valuación utilizado para la determinación de la base imponible.

5. Base del impuesto y sistema de valuación. La base de un impuesto a la renta potencial está dado por el valor rentístico de la tierra agropecuaria. El impuesto puede recaer sobre dos expresiones de la renta, la renta anual presunta o sobre el valor capital de la

¹ Lucio Reza "The price in production duality within Argentine agriculture". Tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1967.

tierra, pudiéndose obtener este último ya sea por la capitalización de las rentas anuales o sobre el valor de mercado de la tierra (valores venales).

En nuestro país el método para la determinación de la "renta anual normal potencial" ha sido detalladamente elaborado por el Dr. Dino Jarach; a continuación reproducimos un resumen que hace este autor del mismo:¹

- a) División del país en zonas. Estas zonas deben ser determinadas de acuerdo con sus características ecológicas, más que por diferenciación política o administrativa.
- b) Relevamiento de las aptitudes y características de tierras de cada zona, elegidas como muestras significativas. De estas tierras se determinará el coeficiente de divergencia respecto de tierras óptimas ideales para cada zona, de acuerdo con la tabla de coeficientes que se elabore para el ajuste individual. Este coeficiente de divergencias será, naturalmente, ponderado por las superficies de las tierras elegidas como muestras.
- c) Determinación de los cultivos y explotaciones significativas en cada zona, de acuerdo con las aptitudes objetivas más que con la realidad actual. Esta preferencia posiblemente no tenga razón de aplicarse efectivamente en gran número de casos, ya que es de suponer que en la actualidad las tierras están destinadas, generalmente, a los cultivos o explotaciones para los que son aptas; sin embargo, en el caso de que no lo fueren, es esencial, para la congruencia del sistema, que se determinen los cultivos apropiados más que aquellos que se efectúan en la realidad.
- d) Determinación para cada zona y para cada cultivo, o grupo de cultivos o explotaciones, de los predios de superficie típica, que representen unidades agrarias de explotación racional y de aptitud media. Este paso tiende a establecer las dimensiones de la unidad agraria a la que deberá referirse tanto el producto bruto como los gastos de explotación deducibles para determinar la renta neta.
- e) Determinación de la producción física media que arrojen las estadísticas oficiales en el período corespondiente a los últimos diez años en concepto de productos y subproductos —llegando hasta los procesos de simple conservación y excluyendo los que pueden considerarse procesos industriales— por cada unidad agraria racional y por cada cultivo o explotación significativos en la

¹ Dino Jarach: "Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial". Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1963.

zona, teniendo en cuenta la superficie total utilizada, el área sembrada y el área cosechada, de acuerdo con las estadísticas oficiales referentes a cada zona.

- f) Determinación de los precios medios anuales de los productos y subproductos en el año en curso.
- g) Determinación de los gastos de explotación de cada unidad agraria referidos al último año, computando como tales:
 - i) Amortizaciones de los edificios, obras accesorias, instalaciones y mejoras complementarias de la explotación;
 - ii) Amortizaciones de los bienes de activo fijo que constituyen el equipo normal de la unidad agraria tipo;
 - iii) Intereses de la financiación promedio normal de la unidad agraria tipo;
 - iv) Gastos de producción y transporte;
 - v) Fondo de previsión por riesgos no asegurables.

No se computarán intereses por el capital propio invertido en mejoras o bienes del activo fijo, porque dichos intereses incrementan el beneficio de la explotación; tampoco se computarán los arrendamientos que, en cambio, deberán ser deducidos individualmente por cada explotación agrícola-ganadera cuando no sea ejercida por el propietario, siempre que se trate de arrendamientos en dinero o en especie, pero en cantidad fija.

- h) Se determinará la renta neta por cada cultivo o explotación, multiplicando la producción física media del inciso e) por los precios del último año determinados en el inciso f) y restando del resultado el monto total de los gastos según el inciso g). El resultado de estas operaciones se dividirá a su vez por el número de hectáreas de la unidad agraria tipo, obteniéndose así la renta neta por hectárea por cada cultivo o explotación.
- j) Determinación de la renta de la tierra óptima ideal de la zona, multiplicando la renta media por hectárea del inciso anterior por la recíproca del coeficiente de divergencias de las tierras elegidas como muestras, de acuerdo con el inciso b).
- k) Determinación de la renta media por hectárea de cada zona por el promedio de las rentas netas por hectárea por cada cultivo o explotación, ponderadas según las superficies utilizadas en la zona para cada cultivo o explotación.

Dos son las principales virtudes de este sistema: primero, no permite el deterioro de la base imponible por el proceso inflacionario ya que la producción potencial por hectárea es valuada año

año a los precios corrientes de mercado; segundo, no requiere supuestos apriorísticos sobre el nivel de la tasa de retorno a la inversión total en la actividad rural. Aclaremos esta última proposición; al ser incorporado el impuesto como un sustituto al impuesto a los réditos del sector agropecuario, la carga que el impuesto deberá representar sobre la renta neta del sector está predeterminada por consideraciones de equidad intersectorial. Si en lugar de estimar la renta presunta anual tomáramos alguna de las expresiones de valor capital, nos vemos obligados a estimar también el resto de las inversiones y sobre el total de las mismas aplicar una tasa de retorno. Es aquí donde surge claramente la distinción entre un impuesto al capital —por ej. el impuesto inmobiliario— y un impuesto a la renta; si bien ambos gravan la renta del propietario, la necesidad de conocer la carga que el gravamen representa sobre la renta neta de la explotación sólo surge en el segundo caso.

Una crítica que puede hacerse al método es que no grava la renta especulativa, o sea aquel aumento en los precios de tierra no asociados con el proceso productivo; fundamentalmente, incrementos en los precios reales de tierra que puedan surgir por desplazamientos en la demanda de tierra como consecuencia exclusivamente del proceso inflacionario.

Se ha arguido que las necesidades de información que requiere el método hace impracticable su aplicación. Si bien es cierto que no se cuenta con la información óptima con respecto a la capacidad potencial de los distintos predios, ciertos índices objetivos tales como rendimiento por hectárea pueden ser utilizados hasta tanto se perfeccione la clasificación catastral. La elaboración de catastros que vayan más allá de un simple registro de propietarios y extensión de los predios no sólo es necesario por motivos fiscales; es necesario conocer el stock de recursos naturales con que cuenta el país y dentro del cual probablemente el componente más importante es la tierra agropecuaria.

Como alternativa a la estimación de la renta anual tenemos la utilización del valor capital. Como ya hemos indicado, éste puede ser obtenido por la capitalización de las rentas anuales o directamente mediante el uso de los valores venales. En la literatura se ha tendido a despreciar el uso de los precios de mercado de tierra por considerar que éstos incluían factores ajenos a los asociados con la producción. Si bien creemos que se ha puesto demasiado énfasis en los componentes especulativos y de prestigio social que puedan estar incorporados a los precios de mercado, la imposición de incrementos en el valor de tierra producido por estos factores sería consistente con la búsqueda de una mayor eficiencia en el sector. En teoría, los precios de mercado de tierra, deben ser iguales a la capitalización de las rentas a la tierra en su uso óptimo; la utilización

de los mismos permite seguir la inclusión de nuevas técnicas al proceso productivo como así también reevaluar la base del impuesto, de una manera más económica y relativamente automática.

6. Hacia una solución del problema tributario del sector agropecuario. El sistema actual tiene ventajas que se han señalado en los puntos anteriores. Pero, esencialmente debe considerarse, en nuestra opinión, como un paso hacia un sistema más permanente.

En el supuesto hipotético de un grupo que hemos llamado de no contribuyentes del impuesto a los réditos, el impuesto actual equivale a la fijación de una renta implícita y una tasa proporcional. Creemos que este sistema debe ampliarse para todo el sector, es decir aplicarse una renta presunta para todas las personas que tengan explotaciones agropecuarias. Nos parece conveniente que esta renta presunta forme parte del impuesto a los réditos. Esto significa que si una persona tiene rentas de distintas fuentes, la renta presunta agropecuaria es una más. En efecto, el impuesto a los réditos cumple una función de equidad tributaria, como parte de un sistema progresivo de tributación. Por ello nos parece conveniente que no se debilite la progresividad del impuesto a los réditos excluyendo las rentas agropecuarias. En cambio, parece conveniente que se grave la renta presunta y no la efectiva.

¿Cómo debe ser el sistema de valuación definitiva para la fijación de la renta presunta?, o en términos generales, ¿cómo se ha de fijar dicha renta presunta? Previamente destacaremos que para evitar inequidades horizontales debe tenderse a que los sistemas a aplicar por las provincias sean uniformes.

Teniendo en cuenta la posibilidad práctica de contar con los datos básicos necesarios y la ventaja de incluir el mayor valor que se debe a la especulación, dentro de la base tributaria, nos parece que la renta presunta ha de estimarse como una tasa de retorno sobre el valor de la tierra libre de mejoras en base al valor venal. Para hacer las correcciones por diferencia de fertilidad, ubicación, etc. y ya que el registro de valores venales difícilmente puede ser completo, conviene que se practiquen catastros con criterio técnico, en todas las provincias.

Finalmente, quedaría por resolver cómo habría que proceder con el impuesto inmobiliario provincial. El impuesto a los réditos, con excepción del que recae sobre las sociedades anónimas, se basa en la aplicación de tasas progresivas. Por lo tanto, la incorporación del gravamen a la renta presunta dentro del impuesto a los réditos, tal como aquí se propone, introduciría un elemento de progresividad en el impuesto a la renta rural. Si el poder público promoviera una mayor progresividad, podría restablecer las tasas diferenciales también en el impuesto inmobiliario provincial.