

# ESQUEMA BASICO PARA EL ANALISIS DE REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL

MARIO LUIS SZYCHOWSKI \*

## *Introducción*

La intención primaria que anima a desarrollar este tema es mostrar una gama de situaciones a las que se podrían asociar los inversionistas que se desenvuelven dentro de un marco de promoción industrial, a fin de facilitar la evaluación de un régimen promocional, en cuanto a eficiencia se refiere.

Se espera que ello pueda adaptarse a cualquier método de análisis. Asimismo, se espera que pueda adaptarse, total o parcialmente, a un período de análisis pasado, a uno que comprenda al tiempo presente o a uno futuro.

En lo que sigue, se exponen primero una serie de supuestos con el propósito de aproximar el problema, cuidando, al mismo tiempo, que sean compatibles con la realidad. Luego se desarrolla el esquema propiamente dicho y se formulan algunas indicaciones sobre su utilidad. Por último, se efectúan algunas aclaraciones y limitaciones en torno al trabajo.

## *Supuestos*

a) Se supone que existe cierto número de empresas industriales que proyectan radicarse o ampliar su escala productiva en un espacio territorial y en un período determinado.

Se considera que los proyectos implicados no envuelven la decisión final de concretarlos. También se supone que tales proyectos, o bien se llevan a cabo totalmente o bien no se concretan en absoluto; es decir, no se admite la posibilidad de que se realicen parcialmente.

Dado que lo expresado en el primer párrafo implica un incre-

\* Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata.

mento bruto de inversiones planeadas, en términos de instalación de nuevas empresas o expansión de las existentes, cabe admitir una sola posibilidad diversa: que no haya ningún proyecto de incremento de inversiones de la naturaleza descripta. Esta alternativa, sin embargo, se desecha del esquema que se intenta exponer.

Tampoco interesa discutir en este contexto si los proyectos han sido o no motivados por la vigencia de algún régimen de promoción industrial.

Por otra parte, es necesario aclarar que con el término "empresas" se quiere significar algunas de las siguientes situaciones: 1. empresas instaladas en otros espacios que se proponen trasladar todo o parte de sus inversiones realizadas al espacio que se considera en este esquema; 2. empresas instaladas en otros espacios que se proponen ampliar su escala productiva, a través de nuevas inversiones, en el espacio de referencia; 3. nuevas asociaciones o empresarios que se proponen radicar toda o parte de sus plantas productivas en el espacio de referencia; 4. empresas instaladas en el espacio de referencia que se proponen ampliar su escala productiva en ese mismo espacio, sea en las mismas localidades o en otras distintas.

b) Asimismo, se supone la existencia de una Autoridad Gubernamental, la cual, a través de un régimen legal de promoción industrial, procura coadyuvar a la consecución de ciertos objetivos, para lo cual ofrece beneficios a las empresas comprendidas en el punto "a" que reúnen por lo menos un mínimo de requisitos.

En el párrafo anterior se supone implícitamente que el referido régimen promocional no posee objetivos propios. Ello se debe a que se tuvo en cuenta que, generalmente, a la promoción industrial se la concibe sólo como uno de los instrumentos de acción que posee el Gobierno en materia industrial. Por ejemplo, BRYCE dice que: "la promoción de la inversión es el último... eslabón de la cadena que forma parte de un programa comprensivo para el desarrollo industrial...".<sup>1</sup> Sin embargo, nada obsta, en este trabajo, a que se le atribuyan objetivos propios o que compartan las dos posibilidades.

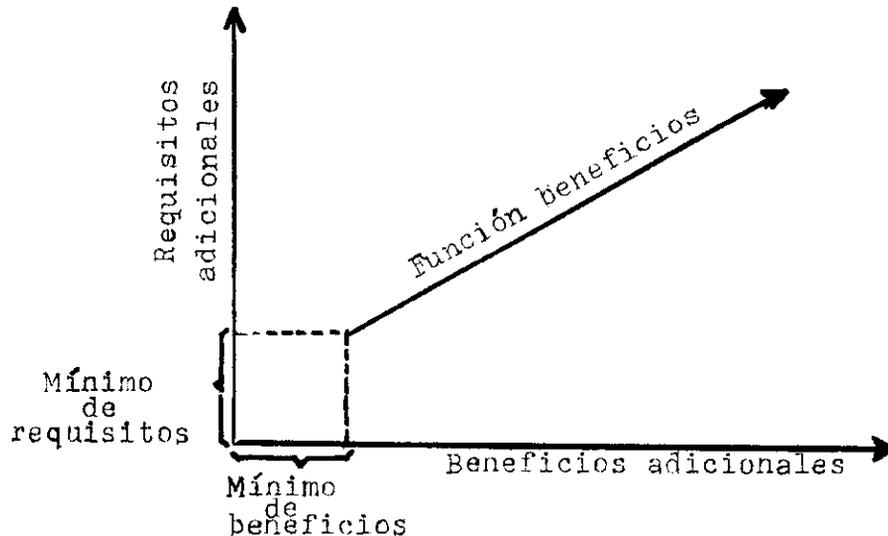
El término "beneficios", por su parte, tiene una connotación cualitativa y cuantitativa. Desde el punto de vista cualitativo, signi-

1 BRYCE, Murray D., *Normas y métodos para el desarrollo industrial*, Editorial Reverté Mexicana, S. A., México, 1968, ed. en inglés 1965, XII - 353 ps., p. 147.

fica los tipos de concesión, previstos en los regímenes de promoción, que obtienen del Gobierno las empresas industriales, por ejemplo: exenciones impositivas, subsidios, etc. En tanto que desde el punto de vista cuantitativo, significa el monto de las transferencias que hace el Gobierno, asociado con uno o más tipos de concesiones que obtienen las empresas.

Se supone además que tanto la estructura de los beneficios, en su doble acepción, como los costos que les reporta a las empresas el obtenerlos, no varían a lo largo del período que se considera.

Con respecto a lo señalado al final del primer párrafo, lo que se quiere significar es que si las empresas logran reunir un mínimo de los requisitos, establecidos en el régimen de promoción supuesto, tendrían derecho a pretender la obtención de por lo menos ciertos beneficios; a partir de lo cual, beneficios adicionales podrían ser logrados en la medida en que se logra completar más requisitos. Gráficamente, esa idea puede ser expresada del siguiente modo:



Debe advertirse, sin embargo, que el mínimo de requisitos y los beneficios asociados con dicho mínimo, pueden diferir de empresa a empresa. Igualmente ocurre con los requisitos y beneficios adicionales. En cuanto a la función beneficios, cuya inclinación y forma son caprichosas, también puede ser diferente para cada caso

particular, tanto en lo que se refiere a las empresas como a los regímenes promocionales.

La condicionalidad que se ha puesto de manifiesto más arriba, para la obtención de beneficios por parte de las empresas que logren reunir por lo menos un mínimo de requisitos, se debe a que se presupone la existencia de dos instancias en relación al cumplimiento de los requisitos: una se refiere a la interpretación que efectúan las propias empresas al momento de solicitar los beneficios, y la otra se refiere a la interpretación que realiza la Autoridad de Aplicación al momento de tratar las solicitudes. De esa manera, el resultado podría ser, incluso, una denegatoria total o parcial de los beneficios solicitados, aun cuando a juicio de las respectivas empresas se hubieran reunido por lo menos un mínimo de requisitos.

Por otra parte, el hecho de que ciertas empresas obtengan beneficios, no implica necesariamente que vayan a gozar efectivamente de tales beneficios, ya que para que ello suceda como es obvio suponer, se requieren dos condiciones básicas: la ejecución de sus proyectos y la consecuente realización de las operaciones que hacen a su razón de ser, por lo menos por cierto tiempo. Por consiguiente, si determinadas empresas obtuvieron algunos beneficios, a pesar de no cumplir con tales condiciones, tarde o temprano tendrán que restituirlos. En síntesis, para que una empresa, que se propone radicarse o ampliar su escala productiva en el espacio considerado, pueda gozar efectivamente de beneficios que ofrece el Gobierno, es necesario que cumpla o reúna los siguientes aspectos: solicitud de beneficios, cumplimiento de por lo menos un mínimo de requisitos, obtención de todos o parte de los beneficios solicitados, ejecución del respectivo proyecto, operación del proyecto.

*Probables posiciones de las empresas que proyectan invertir bajo condiciones de promoción industrial*

c) Para las empresas que se hallan en la situación descrita en el punto "a", cabe admitir dos actitudes: que soliciten los beneficios ofrecidos por el Gobierno o que no soliciten tales beneficios.

Entre las empresas que no solicitan beneficios podrían encontrarse aquellas que: 1. no tengan noticias acerca de los beneficios, a los cuales podrían aspirar; 2. interpretan que no cubren siquiera un mínimo de requisitos; 3. interpretan que cubren por lo menos un mínimo de requisitos.

Es dable pensar que la actitud racional de las empresas que se encuadren dentro del sub-grupo 3, es que traten de obtener los beneficios. Sin embargo, puede suceder que las empresas estiman que los costos de obtener los beneficios superan a los propios beneficios; entonces, la actitud de no solicitar tales beneficios es lo que debe considerarse como racional.

Por lo que respecta a las empresas que solicitan beneficios, ellas igualmente pueden ser reagrupadas de distintos modos: 1. aquellas que no se dan cuenta de la existencia de todos o algunos de los requisitos exigidos; 2. las que interpretan que acumulan por lo menos un mínimo de requisitos; 3. las que interpretan que no alcanzan a cubrir siquiera un mínimo de requisitos. Estas últimas, no obstante, estiman que ello no constituirá un obstáculo serio para la obtención de beneficios.

d) Las empresas comprendidas en el punto "c", que solicitan beneficios, pueden, a su vez, ser reunidas de acuerdo a dos situaciones distintas: aquellas que obtienen los beneficios solicitados y las que no tienen éxito en lograrlos.

La razón por la cual un grupo de empresas obtiene beneficios se debe, en principio, a que logra reunir efectivamente, por lo menos, un mínimo de requisitos. En ese orden de cosas, si se diera el caso de que algunas empresas obtienen beneficios a pesar de no haber cubierto realmente cuanto menos un mínimo de requisitos, ello estaría indicando una falta por parte de la Autoridad de Aplicación, la cual podría ser calificada de distintos modos según la naturaleza de la misma, tales como ineficiencia técnica y/o administrativa, dolo, etc.

A su vez, el hecho de que ciertas empresas no obtienen beneficios se debería, en principio, a que ellas no consiguen reunir efectivamente siquiera un mínimo de requisitos. Podría suceder, también, que no obtengan beneficios a pesar de que en realidad cubren un mínimo requerido de requisitos. Ello, tal como se dijo anteriormente, comportaría una falta por parte de la Autoridad de Aplicación.

Por otra parte, debe recordarse lo expresado en el punto "b", en el sentido de que debido a la existencia de dos instancias en cuanto a la consideración de los requisitos, puede haber una denegatoria de todos o parte de los beneficios solicitados por las em-

presas, aun cuando éstas hayan interpretado que han reunido suficiente cantidad de requisitos.

e) A su vez, las empresas comprendidas en el punto "d" que tienen éxito en obtener beneficios, pueden decidir instalarse o ampliar su escala productiva o no concretar sus proyectos en el espacio considerado.

El hecho de que podrían existir empresas que habiendo solicitado y obtenido beneficios deciden, sin embargo, no llevar a cabo sus proyectos en el espacio de referencia, puede ser explicado tentativamente en base a las siguientes posibles circunstancias: 1. no obtienen los beneficios que esperaban; 2. entre el momento que solicitan y el momento que obtienen los beneficios, surgen o se definen factores locacionales de mayor gravitación en otros espacios; 3. surgen inconvenientes no compensados, o no superados, por los beneficios que obtienen, lo que hace aconsejable el abandono definitivo de sus proyectos o el aplazamiento de los mismos en relación al espacio y al período considerados; no descartándose la posibilidad que la concreten en otros espacios.

f) Las empresas contenidas en el punto "e" que deciden concretar sus proyectos en el período y en el espacio considerados, pueden asimismo ser encuadradas en dos casillas diferentes: aquellas que se radicarían o ampliarían su escala productiva aun si no recibieran beneficios y aquellas otras, que no se radicarían ni ampliarían su escala productiva si no recibieran beneficios.

Esta última distinción reviste gran importancia para el análisis de un régimen de promoción industrial puesto que, la primera de ellas estaría señalando, en principio, que los beneficios que obtienen las empresas no constituyen para las mismas un factor decisivo de localización. En cambio, una presunción contraria sería atribuible a la segunda situación.

Se considera para este esquema que un factor locacional es decisivo, crucial o perentorio, cuando su ausencia importa la decisión de no localizar una inversión en un espacio determinado.

g) Por su parte, las empresas del punto "e" que deciden no concretar sus proyectos, pueden ser clasificadas en: aquellas que se radicarían o ampliarían su escala productiva si recibieran los benefi-

cios esperados y aquellas que no se radicarían ni ampliarían su escala productiva aun si recibieran los beneficios esperados.

Se interpreta en este contexto que los beneficios esperados son aquellos que las empresas estimaron que podrían obtener, al momento de solicitar beneficios, dada la estructura de beneficios ofrecidos por el Gobierno de acuerdo al régimen vigente de promoción. De ahí que, si la estructura de beneficios fuera distinta, también podrían ser distintos los beneficios esperados.

h) Volviendo al caso de las empresas contempladas en el punto "d", que no tienen éxito en obtener beneficios, ellas pueden, además, ser agrupadas en dos partes: las que se radican o amplían su escala productiva y las que no se radican ni amplían su escala productiva; ambas, en relación al espacio y al período considerado.

La posibilidad de que haya empresas, que habiendo solicitado beneficios y no los hayan logrado, deciden no obstante llevar adelante sus proyectos, sería un claro indicio de que los beneficios que pretendieron obtener no significan para ellas un factor locacional perentorio. En ese orden de cosas, la probabilidad de que se registren casos de empresas, que por no haber conseguido total o parcialmente los beneficios solicitados, ejecuten sólo una parte de sus proyectos, queda descartado en este contexto, dado que se supuso en el punto "a" que, o bien se concretan íntegramente los proyectos o no se realizan en absoluto.

En lo que atañe al segundo grupo de empresas, las razones por las cuales no se radican ni amplían su escala productiva, podrían ser encasilladas a groso modo de la siguiente manera:

1. porque no obtienen siquiera parte de los beneficios que solicitan;
2. porque en el lapso que media entre que solicitan beneficios y que se enteran del resultado de tales gestiones, surgen o se definen factores de mayor fuerza locacional en otros espacios;
3. porque surgen inconvenientes insalvables que imposibilitan la concreción de los proyectos en el espacio y en el período definidos.

i) El grupo de empresas abarcadas en el punto anterior, que no obtienen beneficios y deciden no efectuar sus proyectos, pueden por su parte ser descompuestas en dos categorías: las que se radicarían o ampliarían su escala productiva si recibieran beneficios y las que no se radicarían ni ampliarían su escala productiva aun si recibieran beneficios.

Este es otro caso que sugiere pautas en cuanto a la importancia que conceden las empresas a los beneficios que ofrece el Gobierno a través de un régimen de promoción. Para el primer grupo, la obtención de beneficios sería crucial para la realización de sus proyectos. En cambio para el segundo grupo, no tendría significación alguna.

j) En el punto "c" se ha citado el caso de las empresas que no solicitan beneficios, al tiempo que se han dado algunas razones por las cuales proceden de ese modo. Ahora bien, esas empresas pueden ser reunidas, a su vez, en dos subconjuntos: el formado por las empresas que se radican o amplían su escala productiva y el formado por aquellas empresas que deciden no radicarse ni ampliar su escala productiva.

El primer subconjunto es un caso parecido a aquel grupo de empresas mencionadas en el punto "h", que no obtienen beneficios, pero que igualmente deciden realizar sus proyectos. Por consiguiente, cabe admitir la misma presunción que para estas últimas, en el sentido de que los beneficios ofrecidos por el Gobierno no se revelan como un factor decisivo para la localización de las respectivas empresas en el espacio considerado.

Con respecto a las empresas pertenecientes al segundo subconjunto, su decisión podría deberse a que antes de la concreción de sus proyectos, surgen o se definen factores locacionales en otros espacios, incluido los beneficios que pudieran ofrecer sus respectivos gobiernos, que tengan mayor poder de atracción para tales empresas. También porque pueden surgir obstáculos insuperables que imponen la postergación o el abandono definitivo de su ejecución.

k) El segundo subconjunto del punto anterior, cabe desagregarlo en otros dos grupos: el integrado por las empresas que se radicarían o ampliarían su escala productiva si recibieran beneficios y el integrado por las restantes empresas, o sea las que no se radicarían ni ampliarían su escala productiva aun si recibieran beneficios.

La presente reagrupación sería válida únicamente en conexión con las subcategorías 1 y 2, dadas en el punto "c" con respecto a las empresas que no solicitan beneficios, o sea, con aquellas empresas que no hayan tenido noticias acerca de la existencia de

beneficios que ofrece el Gobierno, como también con aquellas otras que hayan interpretado que no cubrían siquiera un mínimo de beneficios. En efecto, si se diera la circunstancia de que las empresas comprendidas en el primer caso llegaran a enterarse de la existencia de tales beneficios y que las empresas del segundo caso vieran las interpretaciones en torno a los requisitos, a la luz de nuevos datos, y llegaran a la conclusión contraria, entonces cabría suponer que tales empresas podrían llegar a tener la opción de concretar o no sus proyectos, contando como factor perentorio de decisión a los beneficios. Todo el argumento podría reconsiderarse si se admitiera un supuesto de comportamiento irracional por parte de las empresas; pero como de actos irracionales no pueden extraerse proposiciones racionales, esta alternativa se deja de lado.

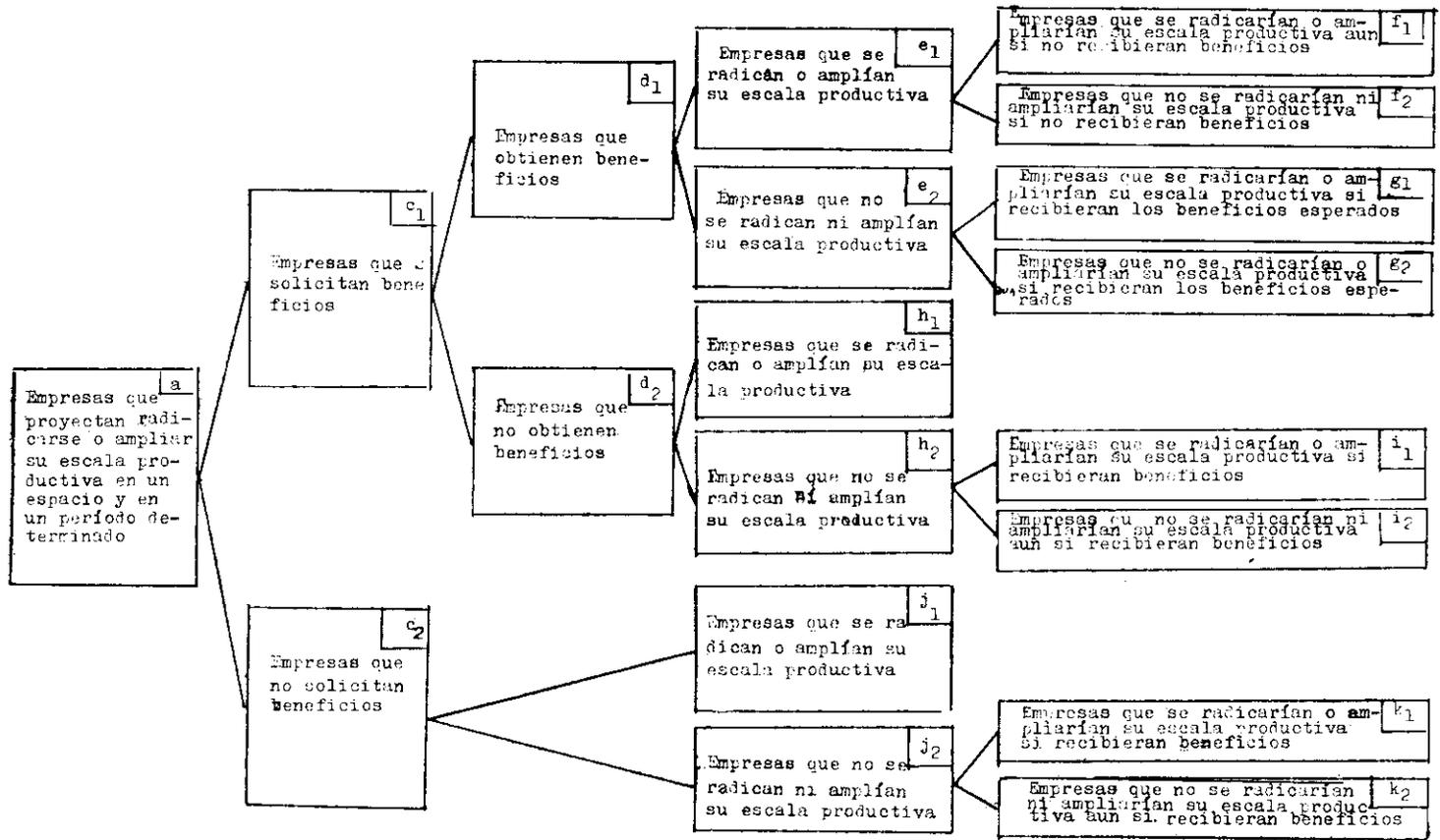
Por lo que respecta a las direcciones que podrían indicarse con relación a la importancia que asignan las empresas a los beneficios, serían válidas las mismas que las indicadas en los puntos "f" e "i".

1. El cuadro que se inserta a continuación, describe sintéticamente las principales situaciones comentadas. Para facilitar las referencias con los puntos explicados, como así también con el desarrollo que sigue, se inscribe en el ángulo superior derecho de cada casilla la letra del punto al cual corresponde. Cuando un punto contiene dos situaciones, éstas aparecen en el cuadro con subíndices numéricos; así, los subconjuntos "i<sub>1</sub>" e "i<sub>2</sub>", por ejemplo, conforman el conjunto "i".

#### *Indicaciones acerca de la utilidad del "esquema"*

II. De acuerdo a los supuestos expresados en los puntos "a" y "b", un conjunto importante de datos que sería necesario contar para calificar la eficiencia de un régimen de promoción industrial, estaría representado por todos aquellos efectos directos y positivos, en relación a los objetivos a los cuales atiende dicho régimen, que se obtienen mediante su aplicación.

En ese sentido, cabe preguntarse cuál de los subconjuntos de empresas, inscriptos en el cuadro del punto "i", es preciso analizar para encontrar los datos que responden a tales efectos. La respuesta sería satisfecha únicamente por el subconjunto "f<sub>2</sub>"; o sea, el inte-



grado por aquellas empresas que concretan sus proyectos en el espacio considerado, merced a los beneficios que reciben del gobierno.

En efecto, en base a dicho subconjunto, podría calcularse, por ejemplo, el monto de inversiones, el incremento de la ocupación de mano de obra, el grado de sustitución de importaciones, el mejoramiento tecnológico, la descentralización de la actividad económica y todo otro tipo de información que sea necesario, y posible, registrar para establecer los resultados directos y positivos, resultantes de la aplicación de un régimen promocional.

m) Por otra parte, es obvio que la aplicación de un régimen de promoción acarrea costos, de distinta naturaleza, los cuales debieran ser cotejados con las realizaciones que se logran, a fin de obtener indicaciones de eficiencia en relación con dicho régimen.

En particular, los costos asociados con la concesión de beneficios, no solamente deberían conectarse con los beneficios que se otorgan a las empresas del subconjunto "f<sub>2</sub>", sino que también sería preciso añadir los costos implicados en los beneficios que se otorgan a las empresas del subconjunto "f<sub>1</sub>", ya que estas empresas, efectivamente reciben beneficios, a pesar que para ellas no les son cruciales para concretar sus proyectos en el espacio considerado.

n) A su vez, los datos relacionados con las realizaciones que se logran con un régimen promocional, debieran ser comparados con otros datos, a los efectos de obtener conclusiones que hagan a la eficiencia o ineficiencia de tal régimen. A ese fin podrían servir los datos asociados con varias de las agrupaciones de empresas, anotadas en el cuadro; por ejemplo, con los del conjunto "a", que contempla todas las posibles inversiones para un espacio y un período determinados, en términos de radicación de nuevas empresas o ampliación de la escala productiva de las existentes; con los datos del subconjunto "c<sub>1</sub>", el cual se integra con las empresas que solicitan beneficios; con los datos de las empresas pertenecientes a los subconjuntos "c<sub>1</sub>" y "c<sub>2</sub>", que cubren por lo menos un mínimo de requisitos; con los datos de los subconjuntos "f<sub>2</sub>", "g<sub>1</sub>", "i<sub>1</sub>" y "k<sub>1</sub>", los cuales se forman con todas aquellas empresas para las cuales los beneficios, sean o no los esperados, juegan un papel crucial en la decisión de realizar sus proyectos en el espacio y en el período considerados, etc.

ñ) Especialmente si los resultados que se logran con un régimen promocional son exiguos, preocuparía, quizás, indagar acerca de las causas de tales circunstancias.

¿Se debe ello a que los requisitos exigidos son excesivos, cuantitativa y/o cualitativamente? La respuesta habría que buscarla entre las empresas pertenecientes a los subconjuntos: "g<sub>1</sub>", que no obtuvieron los beneficios esperados por no cubrir suficiente cantidad de requisitos; "i<sub>1</sub>", que de acuerdo a la interpretación de la Autoridad de Aplicación, no cubren siquiera un mínimo de requisitos; "k<sub>1</sub>", que de acuerdo a la interpretación de las respectivas empresas, no satisfacen siquiera un mínimo de requisitos.

¿Se debe a que los beneficios ofrecidos por el Gobierno son muy reducidos? La correspondiente respuesta habría que explorar entre las empresas pertenecientes al subconjunto "g<sub>2</sub>", que no concretarían sus proyectos aun si recibieran los beneficios esperados, pero cuyas actitudes podrían variar si los beneficios ofrecidos por el Gobierno fueran mayores; recuérdese al respecto lo expresado en el punto "g". La posibilidad de la existencia de beneficios bajos, también podría explicar en parte por qué no es mayor el número de empresas que proyectan radicarse o ampliar su escala productiva en el espacio considerado (conjunto "a").

Así como las formuladas, podría agregarse una serie de otras preguntas con relación a la búsqueda de las causas de resultados exiguos, tales como: ¿Se da suficiente difusión a la existencia de beneficios que ofrece el Gobierno? (subconjunto "c<sub>2</sub>"); ¿Dictamina correctamente la Autoridad de Aplicación en torno a los requisitos? (subconjunto "d<sub>2</sub>"); ¿No resulta excesivo el tiempo que se toma la Autoridad de Aplicación para considerar las solicitudes presentadas por las empresas? (subconjunto "e<sub>2</sub>"); ¿No resulta abultado el costo de procurar la obtención de beneficios? (subconjunto "c<sub>2</sub>"); ¿No resultan escasos y/o inadecuados los esfuerzos encaminados a ensanchar el grupo "a"?; etc.

o) Muchas veces, cuando se realizan encuestas para juzgar acerca de la importancia que tiene o tendría un régimen promocional para la radicación de nuevas empresas industriales o la ampliación de la escala productiva de las existentes, en el mejor de los casos se obtienen resultados relacionados con los subconjuntos "f<sub>1</sub>", "f<sub>2</sub>", "g<sub>1</sub>", "g<sub>2</sub>", "i<sub>1</sub>", "i<sub>2</sub>", "k<sub>1</sub>" y "k<sub>2</sub>".

Puede advertirse fácilmente lo engañoso que resultan tales resultados, ya que, en principio, únicamente las respuestas de las empresas relacionadas con los subconjuntos "f<sub>1</sub>" y "f<sub>2</sub>" serían las pertinentes.

p) Si bien es posible citar otras probables aplicaciones, se estima que las señaladas son suficientes como para detectar la importancia de contar a priori con un esquema como el presentado, cuando se piensa realizar un análisis de un régimen de promoción industrial, tanto en lo que se refiere a la eficiencia del régimen como tal, como a la eficiencia en cuanto a su aplicación.

#### *Aclaraciones y limitaciones*

q) El concepto de promoción industrial que se ha tenido en cuenta en la exposición que antecede, es de tipo restringido, entendiéndose por tal, a la prosecución de ciertos objetivos que realiza el gobierno mediante el ofrecimiento de beneficios a las empresas que se propongan radicarse o ampliar su escala productiva en un espacio determinado y que reúnen por lo menos un mínimo de condiciones preestablecidas.

Un concepto más amplio de promoción industrial abarcaría también, entre otras cosas, el esfuerzo por parte del Estado para incrementar la oferta de ciertos insumos en la economía; sea por ejemplo, a través de la construcción de obras de infraestructura, a través de programas de enseñanza técnica, etc. Otro aspecto por el cual el concepto que se utiliza acá debe considerarse como de tipo restringido lo constituye la proyección de inversiones, en términos de radicación de nuevas empresas o de ampliación de la escala productiva de las existentes, como condición necesaria para el otorgamiento de beneficios por parte del gobierno. En efecto, podrían concebirse promociones donde no figure tal condición necesaria; por ejemplo, si se ofrecieran beneficios a las empresas que proyectasen elevar ciertas magnitudes, tales como producción, empleo, etc., a través de una mayor utilización de la capacidad instalada.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas al concepto de promoción que se utiliza en este trabajo, el mismo es lo suficientemente amplio como para abarcar el grueso de las situaciones contempladas en los regímenes conocidos de promoción industrial.

r) En el punto "b" se supuso que los beneficios, en su doble acepción cuanti-cualitativa, y los costos de promoción, por parte de las empresas, no varían a lo largo del período de análisis.

En base a dicho supuesto, se ha argumentado en el punto "c" que podría haber empresas que a pesar de que interpreten que cubren por lo menos un mínimo de requisitos, no soliciten beneficios debido a que estimen que los costos de obtenerlos superan a los propios beneficios. Asimismo en el punto "g" se ha definido a los "beneficios esperados" como aquellos que las empresas estiman, al momento de solicitar beneficios, que podrían recibir, dada la estructura de beneficios ofrecidos por el gobierno de acuerdo al régimen vigente de promoción.

Como cabe pensar con respecto al mencionado supuesto, que a medida que sea más largo el período de análisis menor será la probabilidad de que refleje la realidad, podrían presentarse situaciones por las cuales se estime conveniente su abandono. Si ese fuese el caso, habría que tener en cuenta que la situación de las empresas, referidas en el párrafo anterior, y los beneficios esperados, son posibles de variación cada vez que se modifiquen la estructura de los beneficios ofrecidos por el gobierno y/o los costos necesarios para lograrlos.

s) Uno de los aspectos importantes que se ha considerado para elaborar el esquema, lo constituye el peso locacional que podrían tener los beneficios para las empresas que los recibieron. En el punto "f" se ha dicho que un factor locacional es decisivo, crucial o perentorio, cuando su ausencia importa la decisión de no localizar una inversión en un espacio determinado.

El concepto de factor locacional decisivo equivale a un concepto de marginalidad desde el punto de vista de las empresas que no podían llevar a cabo sus proyectos, de radicarse o de expandir su escala productiva, si no recibieran beneficios. En efecto, estas empresas no pueden suplir la ausencia de beneficios por otros factores o reciben beneficios o no realizarán sus proyectos.

Se trata en esencia de un concepto que pone a prueba, con todo rigor, hasta donde un régimen de promoción industrial es claramente justificable por su fuerza locacional, aunque no necesariamente por su economicidad. Ello no implica que un régimen promocional que no logra proveer beneficios que tengan el carácter de

cruciales, carezca de algún tipo de importancia.<sup>2</sup> Lo único que en este último caso, no podría apreciarse tan claramente en qué medida el régimen promocional es realmente importante para posibilitar la radicación de nuevas inversiones.

Por otra parte, cabe decir que pueden haber diversas circunstancias por las cuales los beneficios se convierten en factores cruciales para las empresas que deben decidir acerca de la radicación de sus inversiones en un espacio determinado. A título de ejemplo se supondrán dos casos. Por un lado, una empresa requiere fondos para instalarse, pero no tiene acceso sin embargo, al mercado de capitales o que las condiciones bajo las cuales podría obtener préstamos, les resulta prohibitivas. En este caso, la provisión de fondos por parte del gobierno, en condiciones adecuadas para la empresa, se convierte claramente en un factor locacional decisivo. Por otro lado, una empresa, técnicamente bien planeada, estima que no podrá obtener una tasa de rendimientos razonables por una serie de años, y que por ese motivo no estaría dispuesta a concretar su proyecto de inversiones. En este caso, un subsidio o una exención de impuestos por parte del gobierno, podría convertirse en un factor decisivo para la empresa.

t) En el punto "II" se ha dicho que para calificar la eficiencia de un régimen de promoción industrial, sería necesario contar, entre otros datos, con los resultados positivos directos como consecuencia de su aplicación, y que dichos resultados podrían extraerse a través de un análisis de las empresas que componen el subconjunto " $f_2$ ".

Es necesario aclarar, sin embargo, que tales datos constituirían sólo una medida parcial de los verdaderos resultados de la aplicación de un régimen promocional. Efectivamente, estos últimos estarían constituidos por la suma algebraica de los efectos positivos, directos e indirectos, y los efectos negativos; siendo necesario computar, en algunos casos, el valor actual de dicha suma.

A fin de clarificar el sentido de los efectos citados, supóngase

2 BRIDGES menciona, entre otros efectos, que la promoción puede afectar las decisiones de inversión atrayendo la atención de los empresarios hacia localizaciones potenciales y mejorando la imagen de cierta área a los ojos de los empresarios. En otra parte dice que tal imagen depende sólo parcialmente de los costos, ya que también es función de factores menos tangibles y a menudo menos racionales. Ver BRIDGES, Benjamin, Jr., "State and local inducements for industry", part. II, en *National Tax Journal*, Boston, New Orleans, vol. 18, ps. 175-192, ps. 175 y 183.

que uno de los objetivos, al que atiende un régimen promocional, sea incrementar la ocupación de mano de obra. En este caso, los efectos positivos directos, que resultan de la aplicación de tal régimen, estarían dados por la cantidad de mano de obra que ocupan las empresas del subconjunto " $f_2$ ", y que antes se encontraba desocupada, más la diferencia entre la ocupación y la subocupación, si esta última era la condición de la mano de obra ocupada por las referidas empresas. A su vez, los efectos positivos indirectos, estarían dados por la ocupación del tipo que se acaba de caracterizar, por todas aquellas empresas que reciben algún impacto promocional, tanto hacia atrás como hacia adelante, proveniente de las empresas del subconjunto " $f_2$ ". Finalmente, los efectos negativos estarían representados por la desocupación y/o subocupación que se originan a raíz de la concreción de los respectivos proyectos de las empresas del subconjunto " $f_2$ ".

A todo esto, es preciso añadir que para calificar la eficiencia de un régimen promocional, en cuanto al cumplimiento de objetivos, debería analizarse también en qué medida el logro de ciertos resultados causados por su aplicación en un espacio determinado, responden o lesionan los objetivos, políticas y estrategias de un espacio mayor, si el primero es solamente un subespacio de este último. Por ejemplo, si el espacio considerado es una provincia y el espacio mayor, al cual pertenece aquél, es la Nación, pareciera lícito pensar que la promoción provincial debiera ser complementaria con la nacional y no substitutiva ni contradictoria.

Como corolario de las observaciones efectuadas en este punto, surgen claramente algunas limitaciones del "esquema" que se ha elaborado. En efecto, con excepción de los efectos directos y positivos, no es posible recurrir directamente al "esquema" para encontrar las bases de apoyo que puedan guiar el cómputo de las demás informaciones que fueren necesarias. A pesar de ello, por el hecho de haberse detectado el subconjunto " $f_2$ ", se estima que queda facilitado grandemente el camino hacia el análisis correspondiente.

u) Es posible concebir por lo menos dos tipos generales de políticas con respecto al otorgamiento de beneficios promocionales a las empresas, por parte del gobierno. Una sería la de otorgar beneficios en forma amplia, fijándose para ello un conjunto de requisitos bastante fáciles de ser cumplidos por las empresas que podrían

aspirar a obtener tales beneficios. La otra, en cambio, sería la de restringir el número de empresas beneficiarias, en la convicción de que concretando el esfuerzo promocional en un número limitado de empresas es posible cumplir más eficientemente con los objetivos propuestos.

El esquema que se ha confeccionado, es lo suficientemente elástico como para dar cabida a cualquiera de las políticas mencionadas. Todo depende de cuan fuertes sean las restricciones que se impongan para el otorgamiento de beneficios.

Esas restricciones, o requisitos, no necesariamente deben figurar en un régimen legal de promoción. Por ejemplo, bien podrían figurar unos pocos requisitos generales en la ley de promoción y el resto queda librado a la explicitación por parte de la Autoridad de Aplicación en sus respectivos planes de promoción, dándose lugar, de esa manera, a una mayor flexibilidad para la adopción de una u otra política, según aconsejen las circunstancias. Al respecto, señalan HELLER y KAUFFMAN<sup>3</sup>, "a diferencia de la ley mexicana, donde los administradores cuentan con bastante flexibilidad para fijar la extensión de las prestaciones y pueden otorgar beneficios variables dependiendo del cumplimiento de ciertas condiciones por ellos establecidas, la ley del Perú no permite flexibilidad administrativa alguna. Por el contrario, la extensión de los beneficios se fija en el estatuto".

### *Conclusiones*

La existencia de un régimen de promoción industrial implica la disposición de recursos escasos para lograr fines deseados. En determinado momento la evolución de dicho régimen se hace necesario para verificar hasta qué punto los resultados que se logran a través de su aplicación, justifican su operatividad. Ello equivale a indagar no solamente acerca de la eficiencia del régimen en sí mismo, sino también en relación a la eficiencia de la infraestructura montada para su aplicación.

La complejidad del problema con que debe enfrentarse cualquier intento de evaluarlo, puede conducirlo fácilmente a consecuen-

3 HELLER, J. y KAUFFMAN, K. M., *Incentivos fiscales para el desarrollo industrial*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1965, XIV 321 ps., p. 61.

cias poco halagüeñas. El autor está convencido que en gran medida ello puede evitarse si se cuenta a priori con una comprensión de las probables situaciones en que pueden encasillarse a las empresas que proyectan invertir bajo condiciones de promoción; que es precisamente lo que se procuró cristalizar en este trabajo.

De todas las situaciones descriptas sólo una muestra cuando un régimen promocional es realmente decisivo para la realización de inversiones por parte de las empresas. Es el caso en que las empresas (marginales) concretan sus proyectos debido a los beneficios que reciben del gobierno. Esas empresas constituyen, al mismo tiempo, la fuente de los resultados positivos directos que se obtienen por la ejecución de dicho régimen. Empero estos resultados, como se ha puesto de relieve en el punto "s", no son suficientes para calificar la eficiencia del régimen, siendo necesario contar también, entre otros aspectos, con los efectos positivos indirectos y con los efectos negativos; manifestándose por ese motivo, algunas de las limitaciones del "esquema" elaborado.

Las demás situaciones definidas en el "esquema", también constituyen fuentes importantes para la captación de informaciones requeridas para la evolución de un régimen promocional y de la infraestructura establecida para su aplicación. En efecto, mediante ellas podría verse facilitado el camino para indagar cuestiones tales como: costos asociados con el otorgamiento de beneficios a las empresas para las cuales no les son cruciales, causas de la exigüedad de los resultados, relaciones significativas, etc.