

LA POLITICA DE PROMOCION INDUSTRIAL Y DE DESARROLLO REGIONAL EN LA ARGENTINA 1959-1966 *

HERNAN P. LLOSAS **

La promoción de determinadas industrias y el estímulo al desarrollo de las regiones relativamente más atrasadas del país constituyeron elementos importantes dentro de una política económica más amplia. Los otros elementos de esa política, que no se han de analizar en este artículo, son la estructura de impuestos sobre el comercio exterior y las deducciones por inversión, ambos considerados como instrumentos de aplicación generalizada, y los estímulos a la radicación de capitales extranjeros. Esta política económica parece haber tenido como principal objetivo el lograr una más alta tasa de crecimiento económico a través del estímulo a la industrialización.

En la sección I se analizarán los argumentos más frecuentemente utilizados en favor del fomento a la industrialización. El estudio de los estímulos al desarrollo de sectores industriales específicos y de regiones se dividirá en dos partes, de acuerdo con la naturaleza de los instrumentos de política utilizados. En la sección II se estudiará la promoción de la industria automotriz¹ y sus auxiliares.

Esta promoción se basó fundamentalmente en el otorgamiento de un alto nivel de protección efectiva al montaje de automotores y tractores. Esta protección sería luego reducida gradualmente al incorporar el producto proporciones crecientes de partes manufactu-

* Este artículo es el resultado de investigación efectuada por el autor durante su estadía en la Universidad de Oxford como estudiante de postgrado. Las opiniones que se reflejan son las del autor y no las de las instituciones a las que se halla vinculado. El autor desea expresar su agradecimiento a John FLEMMING y Michael KASER, de la Universidad de Oxford, por sus valiosos comentarios; también a los miembros del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de La Plata. Gracias a estos comentarios pudieron salvarse errores y dar mayor precisión al texto. Las deficiencias que encuentre el lector son responsabilidad exclusiva del autor.

** Profesor Asociado de Política Económica II, en la Universidad Nacional de La Plata.

1 Incluídes los regímenes de promoción para la fabricación de tractores y de motores de combustión interna.

radas localmente. En la sección III se analizarán los incentivos otorgados para la promoción de un pequeño grupo de sectores industriales y para el desarrollo de la Patagonia, el Noroeste y el Nordeste del país. Los sectores favorecidos fueron originariamente tres de las industrias llamadas básicas, acero, petroquímica y pasta celulósica. Más adelante se añadieron otros sectores tales como la pesca marítima, la construcción masiva de viviendas económicas, la minería y la forestación, como reflejo de cambios en la filosofía económica imperante. Finalmente en la sección IV se resumen los resultados del análisis y se intenta esbozar algunas conclusiones.

I

La industrialización en el desarrollo económico

La industrialización permite diversificar la producción y reducir así la vulnerabilidad del país respecto a fluctuaciones en el mercado internacional. Este argumento es frecuentemente utilizado en apoyo a una política de sustitución de importaciones. Sin embargo, la forma más eficiente de reducir la vulnerabilidad externa exige diversificar no sólo la producción destinada al mercado interno sino también, y con mayor razón, la destinada a la exportación.²

Los cambios en la dotación de factores de un país a través del tiempo modifican su estructura de ventajas comparativas.³ Dicho de otra manera, los precios relativos futuros difieren de los presentes, siendo aquéllos los que deben tenerse en cuenta al tomar decisiones de inversión. Es así como un país que tiene hoy ventajas comparativas en el producto A debe estimular la inversión en la producción de B si es que prevé que a la fecha en que esa inversión resulte en nueva producción la ventaja comparativa habrá pasado de A a B. Si se supone que el factor tierra se hace cada vez más escaso en la Argentina la ventaja comparativa de las actividades poco intensivas en el uso de este factor —la industria, por ejemplo*— ha

2 Cf. DI TELLA, G.: "Reconsideración de la Teoría de la División Internacional del Trabajo", *Desarrollo Económico*, v. 2. N° 4, pp. 75-88.

3 DI TELLA, G., *op. cit.*

4 Las formas de explotación agrícola-ganadera intensivas en el uso de factores complementarios al factor tierra constituirían, por supuesto, otra interesante alternativa.

de aumentar a través del tiempo, lo que justificaría el estimular la inversión en las mismas.

Un argumento muy popular es el del deterioro secular de los términos del intercambio.⁵ Sin embargo la evidencia empírica presentada en su apoyo no resulta totalmente convincente, en particular para el caso argentino.⁶

La existencia de factores estructurales o institucionales que resultan en el estancamiento en la producción agropecuaria exportable justificaría una política industrializadora como única solución del problema de la balanza de pagos, aun cuando se reconociese que la ventaja comparativa del país requeriría un aumento en las exportaciones tradicionales. Un análisis de la experiencia argentina reciente, sin embargo, arrojaría dudas acerca de la inelasticidad precio de la oferta agropecuaria y de la imposibilidad de lograr un aumento de la misma. Los precios relativos agropecuarios, aunque han superado los bajos niveles de la década anterior, continúan deprimidos en razón de la protección negativa del sector. Estos precios relativos han estado, además, sujetos a frecuentes fluctuaciones como consecuencia de la forma particular en que se condujo la política de la tasa de cambio. Esto es particularmente importante en relación a la ganadería, donde el ciclo productivo es muy largo. El estancamiento tecnológico contribuye también a explicar el estancamiento en la producción. El comportamiento de los precios relativos no estimuló el cambio hacia métodos más modernos. La falta hasta 1956 de adecuados servicios de investigación y extensión fue otro factor determinante del estancamiento tecnológico. Por otra parte, la tenencia de tierras se convirtió en un resguardo contra la inflación. De esta manera la productividad de la tierra dejó de ser el objetivo principal de los terratenientes. Con respecto a los arrendatarios el congelamiento de sus alquileres hizo por un lado que la tierra fuese un

5 PREBISCH, R., *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, Documento E/CN. 12/81, rev. 1, 1950 de la CEPAL, y "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *AER/S* 1959, pág. 251-273.

6 MAIZELS, A., *Industrial Growth and World Trade*, London, 1964; MORGAN, T., "Trends in Terms of Trade and their Repercussions on Primary Producers", in HARROD, R. and HAGUE, D. C. (editores), *International Trade Theory in a Development World*, Londres, 1963, ps. 52-95.

factor relativamente muy barato y por otro que la inversión en predios arrendados fuese riesgosa ante la posibilidad de que factores políticos llevasen a un repentino término los respectivos contratos. En qué medida el aumento en la producción agropecuaria en los últimos años ha sido el resultado de la inversión realizada en servicios de investigación y extensión y de una política cambiaria que estabilizó los precios relativos de los productos agropecuarios, es debatible. Sin embargo, parece razonable pensar que existió una relación de causalidad.

Más recientemente la menor tasa de crecimiento de los precios internos resultará en menores variaciones en los precios relativos de los productos agropecuarios, dada la política cambiaria adoptada en 1967. Esto, unido a cambios en la política fiscal que encarece la tenencia especulativa de tierras, ha de propender a una mayor preocupación por el uso eficiente del factor tierra.

En la literatura del desarrollo económico ha ocupado un lugar de importancia el análisis del rol de las economías externas como factor dinámico. En general se ha concluido que la industria es más adecuada para lograr la aceleración del proceso de desarrollo en razón de su mayor capacidad de creación de economías externas. Un importante supuesto implícito en el análisis que respalda esta conclusión es que los métodos de explotación agropecuaria son de tipo primitivo. Si este supuesto se modifica para pensar en una agricultura moderna que insume una gran cantidad de productos industriales y de servicios se llegará a la conclusión de que la superioridad de la industria como generadora de economías externas no resulta ya tan clara.

El tipo de industrialización que resultaría deseable promover sería, según parece surgir del análisis que antecede, aquél que permitiese diversificar las exportaciones y que resultase complementario con esfuerzos destinados a estimular un aumento en la productividad agrícola-ganadera. Este tipo de industrialización requiere que se ponga especial énfasis en el aspecto costos de producción ya que sólo se conseguirán las exportaciones industriales que se desean y sólo así se podrá estimular el cambio hacia métodos de explotación agropecuaria más intensivos en el uso de productos industriales en una forma compatible con el mantenimiento de precios agrícolas competitivos en el mercado internacional.

II

La promoción de las industrias automotriz y auxiliares.

La promoción de la producción local de automotores, tractores y motores de combustión interna se inicia en 1959-1960. Con anterioridad se habían brindado algunos estímulos que por diversos motivos no habían obtenido una respuesta importante.

A fin de estimular la instalación de empresas productoras se les aseguró el mercado interno mediante el establecimiento de un impuesto a la importación que la hacía prohibitiva. Simultáneamente se liberó la importación de maquinaria y equipo y de partes componentes. Esta última, sin embargo, sería temporaria. Se buscaba con esto constituir a estas industrias como puntas de lanza de un proceso de crecimiento económico acelerado. El gradual aumento en la proporción de partes componentes de fabricación nacional en el armado de las unidades estimularía el establecimiento de empresas dedicadas a su fabricación, o la fabricación de las mismas por las empresas ensambladoras. La fabricación local de partes estimularía, a su vez, la producción de los insumos necesarios, hasta llegar a las materias primas.

La respuesta por parte de las empresas ensambladoras fue rápida y numerosa, en particular en lo que se refiere a automotores. Algunas empresas tales como Ford y General Motors tenían plantas de montaje en la Argentina desde hacía tiempo. Existían además dos plantas que utilizaban una cierta proporción de partes nacionales. Todas estas empresas se acogieron al nuevo régimen y a éstas se sumaron varias otras totalizando dieciséis marcas. Hacia principios de 1961 los programas de producción aprobados totalizaban 100.000 automóviles. La respuesta en el terreno de la producción de partes componentes fue también importante. Las repercusiones hacia atrás llegaron hasta el terreno de la industria siderúrgica.

En la evaluación de la promoción de estas industrias debe distinguirse entre la racionalidad de la idea de promoverlas y la forma particular en que se diseñó e implementó la promoción.

Racionalidad de la promoción.

La industria automotriz y sus anexas presentan ciertas características tales como el requerimiento de standardización de las par-

tes componentes, el de un flujo regular de las mismas hacia las líneas de montaje, el de un nivel bajo de rechazos, las que, en la medida en que son transmitidas a empresas —y en particular al elemento humano de las mismas— cuya producción incluye otros bienes además de partes componentes para las industrias promovidas, pueden ser consideradas como valiosas economías externas tecnológicas. En el caso argentino parece haber existido un cierto “efecto demostración” al nivel tecnológico el que habría resultado en una “modernización” de las empresas que excedería lo justificado por razones de competencia. Otra característica de la industria automotriz es su alto grado de complementariedad con la mayoría de los demás sectores industriales lo cual la constituye en una industria ideal para “conducir” un esfuerzo de industrialización.

Por otro lado en esta industria las economías de escala son muy importantes y el nivel mínimo económico de producción excede la dimensión del mercado argentino⁷ el que a esa fecha no superaba las cien mil unidades para automóviles y las cincuenta mil para camiones y utilitarios de todas clases.⁸ El mercado de la ALALC ofrecía absorber parte de la producción.⁹ El vender en ese mercado, sin embargo, tiene un costo. Teóricamente se podría construir un esquema en el que dos o más países se ponen de acuerdo para especializarse, cada uno de ellos, en uno o varios productos los cuales se venderían en el mercado total que entre todos ellos constituyen. Si el tamaño de ese mercado permitiese la producción en condiciones óptimas (mientras que los mercados nacionales individualmente considerados

7 BALASSA, Bela, *The Theory of Economic Integration*, London, 1962, p. 134) estima que la producción de menos de medio millón de unidades al año tiende a no ser económica. DAGNINO PASTORE (DAGNINO PASTORE, J. M., “Changes in the structure of Argentine Foreign Trade: the Automobile Industry. A Case Study”, *Inter American Economic Affairs*, Washington, 1961, v. XV, N° 3, ps. 33-66) cita el caso de Fiat en Italia que llegó a ser competitiva con una producción de sólo 60.000 unidades. Esto ocurrió, sin embargo, en una época en que la dimensión mínima era menor que la actual.

8 Ver Tabla 2. Las cifras de ventas subestiman el tamaño del mercado argentino a precios internacionales ya que si una producción eficiente resultase en precios de venta inferiores, las ventas aumentarían.

9 La ALALC comenzó su existencia en 1960. Sin embargo, ya en 1959 la idea de la integración económica era suficientemente fuerte como para ser lícito suponer que se la tuvo en cuenta al tomarse las decisiones tanto gubernamentales como privadas.

no) los costos se aproximarían a los internacionales una vez que las diversas industrias pasasen el período de incipiencia. Todo esto suponiendo que se trate de industrias para las que las economías de escala son más importantes que la dotación relativa de factores. En la práctica, sin embargo, los elementos de irracionalidad que viciaron el proceso de industrialización en Latinoamérica conduciendo a la presente situación, la presencia de intereses creados originados en la existencia de plantas productoras que en muchos casos no soportarían la competencia de las instaladas en otros países del área, la interferencia en las negociaciones de factores extraeconómicos tales como prestigio nacional, seguridad, etc., han de resultar muy probablemente en la imposibilidad de lograr una especialización racional y eficiente. Como consecuencia la exportación de manufacturas hacia países de la ALALC, que sólo puede lograrse a cambio de importar productos manufacturados de esos mismos países, tiene un costo representado por el alto precio de esos productos. La diferencia promedio entre el precio CIF puerto argentino del producto originario de la ALALC que debe importarse a cambio de la exportación argentina y el del producto originario de terceros países da la medida del costo involucrado en exportar manufacturas locales al mercado de la ALALC.¹⁰

En un país en que el capital es un recurso relativamente escaso (al menos en relación a Europa Occidental y los Estados Unidos) una asignación eficiente de recursos requeriría la elección de *industrias* poco intensivas en el uso de este factor, dado que la elección de *técnicas* poco intensivas en el uso del mismo no es eficiente cuando la alternativa capital intensiva la domina. Por lo tanto la racionalidad en la elección de la industria automotriz para su promoción en la Argentina dependería, en lo referente a dotación de factores, de si puede clasificársela como capital intensiva o no. Para decidir al respecto debe tenerse en cuenta la intensidad de capital no sólo el nivel de las plantas de montaje sino el de la totalidad de la industria automotriz, industria auxiliar incluida. El autor no tiene conocimiento de que un estudio de la demanda relativa de factores por parte de la industria haya precedido al lanzamiento de los esquemas de promoción.

10 Si bien no existe formalmente la obligación de mantener balanceada la cuenta corriente con el conjunto de la ALALC, en la práctica los saldos positivos importantes y repetidos originan quejas de los demás países miembros.

La falta de elementos de juicio sobre los cuales basar una opinión acerca de la racionalidad de haber elegido las industrias que se comentan como objeto de promoción indicaría que ellos no fueron considerados como necesarios para fundamentar la decisión de promover esa industria.

Diseño y administración de los regímenes de promoción.

A los fines del análisis de la implementación de la promoción de la industria se supondrá que la decisión de promoverla ha sido racional. Deben investigarse ahora los recaudos adoptados para lograr que esa promoción estimulase la máxima eficiencia posible en la industria. Surge del análisis, como se verá en seguida, que la falta de ideas claras acerca de la justificación de promover la industria llevó a un diseño incorrecto de los regímenes de promoción y a una administración deficiente de los mismos. Así como antiguamente se acostumbraba decir que “el amor viene luego de la boda” (sin explicar cómo ni por qué), parecería que se pensó en el caso presente que la eficiencia seguiría al establecimiento de la industria (sin explicar tampoco cómo ni por qué). Algunos aventuraron decir que la competencia entre las varias empresas establecidas las obligaría a ser eficientes. Se argumentó que la virtual prohibición de importar automotores y tractores era condición *sine qua non* para la instalación de la industria. En estas condiciones el limitar el número de empresas productoras equivaldría a conceder el monopolio del mercado interno a las que en definitiva se escogiesen. Por supuesto este argumento no tiene en cuenta la influencia que sobre la eficiencia de las empresas tendría la multiplicación de las mismas, dada la influencia de las economías de escala. Esto habría de resultar a su vez en la inoperatividad de la competencia selectiva ya que las empresas la evitarían conociendo de antemano que ninguna podía ganar con ella. Una limitación en el número de empresas, basada en una evaluación económica de las propuestas, hubiera permitido aprovechar las economías de escala. Una vez que esas empresas estuviesen económica y financieramente estabilizadas la competencia se debería haber buscado a través de la reducción de la protección efectiva.

Para otros la eficiencia constituía un objetivo deseable pero no prioritario. Se defendió la decisión gubernamental como único medio de lograr rápidamente la instalación de la industria. Con esto se lograría producir un *fait accompli* que sería de utilidad a efectos

de las negociaciones de complementación industrial dentro del marco de la ALALC. Este argumento no justifica sin embargo el descuidar la eficiencia de la industria, ni la multiplicidad de plantas. Por el contrario, la mayor eficiencia que se lograría mediante la limitación en el número de éstas, debido a un mejor aprovechamiento de las economías de escala, fortalecería la posición competitiva de la industria nacional frente a las de otros países miembros del área. En todo caso se plantearía la necesidad de buscar un punto óptimo de balance entre la necesidad de lograr una instalación rápida y la de obtener una industria eficiente.

La defensa del sistema se planteó en otros casos en términos de objetivos extraeconómicos tales como la autarquía o la defensa. Tomando estos objetivos como datos corresponde, sin embargo, buscar la manera económicamente más racional de alcanzarlos. El servir objetivos extraeconómicos no justifica el que se lo haga en forma antieconómica.

Resulta así que el conocimiento insuficiente de la importancia de las economías de escala y la fe dogmática en la capacidad de la competencia para crear eficiencia habrían llevado a la aceptación de demasiados planes de producción. Por supuesto que existió cierta competencia entre las empresas y en 1968 sólo ocho firmas producían automóviles. Este número sigue siendo excesivo, sin embargo, y resulta difícil imaginar como podrá continuar el proceso depurativo dada la importancia de las empresas que continúan en el mercado.

Resulta legítimo preguntarse que fue lo que estimuló a tantas empresas a encarar la producción de automotores en el país. Un motivo aplicable a todas ellas es que el período de recupero de la inversión resultaba muy corto debido a los grandes beneficios que habrían de resultar en los primeros años, durante los cuales el montaje se haría en base a un alto porcentaje de partes importadas. Para algunas de las empresas esto significaba un negocio rápido sin que existiese probablemente intención de permanencia en el mercado. Para otras la brevedad del período de recupero significaba poder lograr objetivos a más largo plazo sin arriesgar nada. Entre esos objetivos se contaba el mantener un nombre en el mercado argentino en el que ya existía una cierta inversión en redes de distribución y quizás en talleres de reparaciones y plantas de montaje. También el colocar un establecimiento fabril dentro de las fronteras de la ALALC fue tenido en cuenta. Todo esto costaba poco ya que el esfuerzo fi-

nanciero estaría a cargo del consumidor argentino en términos de automotores caros.

Otra deficiencia en el diseño e implementación de los regímenes que deriva de la etapa de planeamiento de la política económica es aquella que se refiere a las repercusiones en la balanza de pagos. Del análisis de los resultados surgiría que no se habían proyectado los requerimientos directos e indirectos en materia de importaciones durante los primeros cinco años de aplicación de los regímenes de promoción. Como consecuencia de la necesidad de importar partes componentes que en esos primeros años representaban una parte importante del costo CIF del producto terminado, y de la importación de maquinarias y equipo para las empresas que habrían de producir en Argentina esas partes,¹¹ la presión sobre la balanza de pagos fue muy grande.

La importación de un elevado porcentaje de partes componentes se debió en parte a que así se lo había establecido¹² pero también a la imposibilidad por parte de los posibles proveedores locales de responder al aumento en la demanda en forma suficientemente rápida. La importación de partes aumentó en 212 por ciento entre 1959 y 1960, y en 54 por ciento entre 1960 y 1961.¹³ De haberse tenido en cuenta estas repercusiones tal vez se hubiera optado por un programa menos ambicioso. Esto, podría argüirse, hubiera debilitado los incentivos para realizar inversiones complementarias (v. gr. en la fabricación de partes). Sin embargo el haber adoptado un programa excesivamente ambicioso, dadas las posibilidades reales, llevó a un

- 11 Los productores locales de bienes de capital no estaban en condiciones de proveer esa maquinaria debido en parte a su naturaleza y en parte a la urgencia con que la misma debía ser provista.
- 12 Cf. Decretos 3.639/59, 6.567/61, 3.642/65 que autorizaban la importación en partes que representaban un máximo del 45 % del valor C.I.F. en 1960/61 y un mínimo del 4 al 20 % en 1964/68 (Ver *Anales de la Legislación Argentina*, 1959, ps. 617-619; 1961, ps. 737-741; y 1965, ps. 366-380). En los casos de tractores y motores de combustión interna el Decreto-Ley 15.385/57 y los decretos 1.424/59, 11.300/59, 8.980/63 y 6.691/60 fijaban porcentajes similares.
- 13 Cf. BCRA, *Memoria Anual 1960*, Buenos Aires, 1961 y *Memoria Anual 1961*, Buenos Aires, 1962. En 1961 estas importaciones representaron el 12 por ciento del total de importaciones: ítem XVII 87 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas u\$s 179, 2 millones, importaciones totales u\$s 1.460 millones; (cf. DNE y C, *Boletín de Estadística*, varios números); 1961 fue un año récord de importaciones, superando en un 23 por ciento el promedio del período 1956-1966. Ver también Tabla 1.

fracaso en el objetivo primario que parece haber sido el "lanzar" un proceso de crecimiento acelerado y autosostenido: La crisis de balanza de pagos fue uno de los factores importantes en la crisis económica de principios de 1962 que llevó a una profunda y prolongada recesión.

También el sistema financiero del país recibió mucha presión como consecuencia de la promoción de la industria. Los productos de la misma se venden habitualmente con créditos pagaderos en plazos relativamente largos. La demanda de capital para financiar estas ventas, unida a la política de restricción crediticia aplicada por el gobierno resultó en una disminución en la oferta de financiación con que podían contar otros sectores de la actividad económica. Más aún, en la medida en que la compra de automotores para fines de consumo desvió ahorros de particulares que de otro modo se hubieran volcado al mercado financiero se perjudicó la formación de capital.

Con respecto a la administración de los programas de promoción pareciera haber faltado control sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los beneficiarios,¹⁴ la ausencia primero y la falta de claridad luego en la definición de lo que debía entenderse por "partes o piezas nacionales" resultó en perjuicio del propósito, que parece haber existido, de utilizar a estas industrias como puntas de lanza de un proceso de industrialización a través de su influencia sobre los estímulos para invertir en la industria auxiliar. La primer definición data de 1960: "...debe entenderse como empleo de piezas nacionales a su producción propia, o aquella por terceros en el país, y no la compra de piezas o partes componentes directa o indirectamente importadas" (cf. Decreto 3437/60, art. 2). Esta definición fue incluida en la mayoría de los decretos posteriores hasta el 3642/65 el cual introdujo una nueva definición en su artículo 14: "Se considerarán partes nacionales: a) las que sean producidas íntegramente en el país a partir de materias primas de origen nacional; b) las que se elaboren o fabriquen en el país a partir de materias primas importadas, siempre que éstas, como consecuencia de esa elaboración o fabricación, resulten modificadas en su forma o

14 Esta falta de control es atestiguada por la falta de revisión de los informes enviados por los beneficiarios, y resulta también de denuncias efectuadas en periódicos especializados y de las frecuentes modificaciones en el régimen de promoción con la intención de posibilitar un mayor control y/o de legalizar la falta de cumplimiento de las empresas beneficiarias.

estructura originaria, mediante procesos de fundición, estampado, moldeado, forja, extrusión o cualquier otro proceso industrial que involucre transformaciones tecnológicas de significación equivalente"... Como resultado de esa falta de definición... el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización tendió a detenerse al nivel de la producción de partes, en lugar de continuar verticalmente hacia abajo, tal como pareciera haber sido el propósito original. La disminución en la importación de "Accesorios, repuestos y partes para automotores y camiones (y tractores y motores de combustión interna)" sobre estima el ahorro de divisas logrado como resultado de los esquemas de promoción. Para obtener el ahorro neto debe restarse los aumentos registrados en la importación de los insumos necesarios para producir esos accesorios, repuestos y partes en la Argentina (incluyendo tanto insumos corrientes como bienes de capital).

III

La promoción de las industrias básicas y del desarrollo regional.

En la elección de los primeros sectores industriales promovidos parecen haber influido principalmente dos criterios, la disponibilidad de materias primas nacionales en los casos de petroquímica y pastas celulósicas, y la seguridad nacional en el caso de la siderurgia. Accesoriamente la elección es consistente con una filosofía económica autarquizante que buscaba prolongar la sustitución de importaciones, ya muy avanzada al nivel de productos de consumo final, hacia el terreno de los bienes intermedios y de capital. Debe señalarse que la disponibilidad de materias primas no justifica por sí misma la promoción de industrias que las manufacturen; sólo constituye una indicación de que puede resultar conveniente hacerlo y de que por lo tanto resulta racional explorar esas posibilidades. Como se verá más adelante, del análisis de diversos proyectos de inversión parecería surgir que las disponibilidades nacionales de materias primas para la producción de pastas celulósicas podrían aprovecharse a un nivel razonable de eficiencia económica. La industria petroquímica, a pesar de disponer de las materias primas necesarias, encontraría dificultades en lograr niveles de eficiencia económica suficientemente altos. Las limitaciones en el mercado, la elevada intensidad de capi-

tal de la industria y la política de precios de YPF respecto a las materias primas serían los principales factores explicativos de los altos costos de producción. Las razones de seguridad aducidas en defensa de la industria siderúrgica constituyen un objetivo extraeconómico que debe tomarse como dato del problema. Sólo cabe buscar la manera más eficiente de lograr esos objetivos y determinar el costo de hacerlo. Este costo debiera ser un dato importante en la toma de decisiones respecto a la medida en que conviene cumplir el objetivo.

La inclusión posterior de otros sectores respondió a muy diversas causales, desde el apoyo a sectores ya promovidos, como es el caso de la forestación respecto a la industria del papel y las pastas celulósicas y de la minería respecto a la siderurgia, hasta motivos sociales en el caso de la construcción masiva de viviendas económicas, pasando por razones de balanza de pagos en el caso de la pesca, la que se fomentó en un intento por disminuir el consumo interno de carnes y aumentar así los saldos exportables, además de la exportación directa de pescados y mariscos.

El desarrollo regional se lograría mediante la radicación de industrias en las regiones favorecidas. Estas industrias serían, en particular, aquéllas que manufacturaran materias primas de origen local.

El análisis que sigue ignora el problema de la racionalidad en la elección de los sectores y regiones promovidos para concentrarse en los instrumentos empleados y su administración.

Efectos generales de los instrumentos de promoción empleados.

Los incentivos otorgados tuvieron predominantemente la naturaleza de subsidios directos a la producción. Interesa distinguir los efectos de esos incentivos sobre la decisión de invertir. Existe un efecto direccional en el sentido de estimular la inversión en los sectores o regiones favorecidos en detrimento de la inversión en otros sectores o regiones. Este efecto es el que se deseaba lograr mediante la aplicación de los regímenes de promoción. Además de éste, sin embargo, existen otros varios efectos, muchos de los cuales no habrían sido buscados ni deseados.

Uno de éstos es el efecto sobre la composición del conjunto de insumos o, más particularmente, sobre la intensidad de capital de los procesos de producción que resultarán escogidos. En el caso de la promoción sectorial el tipo de *industria* resultaba determinado al elegirse los sectores a promover. Como consecuencia, el efecto intensidad

de capital se refería sólo a la elección entre *técnicas* alternativas. En el caso de los estímulos al desarrollo regional el espectro de industrias favorecidas es mucho más amplio. Aquí la influencia de los incentivos sobre el precio relativo de los insumos favoreció no sólo la adopción de *técnicas* capital intensivas sino también de *industrias* capital intensivas. En la medida en que los precios relativos del capital y de los bienes de activo fijo resultantes de la aplicación de los incentivos eran inferiores a los respectivos costos de oportunidad se estaba induciendo una excesiva sustitución de trabajo por capital.

Los subsidios directos a la producción utilizados resultaron también en un aumento en la rentabilidad privada de aquellos proyectos que rinden utilidades importantes en los primeros años de su vida relativamente a otros que, demorando más en llegar al punto en que las utilidades superan las pérdidas iniciales, y rindiendo en general pocas utilidades durante los primeros años, resultan luego en mayores ganancias, o en ganancias durante un período más prolongado. Entre estos últimos se encuentran alternativas que significan la creación de capacidad excesiva durante el período inicial pero que producen a menores costos más tarde, y también proyectos que requieren un primer período de "aprendizaje", sea aprendizaje de una técnica nueva o de una forma nueva de organización, o de una estrategia comercial en mercados nuevos. La intensidad de este efecto varía según el instrumento particular utilizado por lo que los comentarios detallados se harán al tratar cada uno de ellos.

Un efecto de particular interés es el que estos subsidios tendrían sobre la tasa de acumulación de capital. La existencia de un tal efecto depende de si es necesario o no el aumentar la presión fiscal sobre los sectores o regiones no beneficiados como consecuencia del otorgamiento de subsidios, y/o de si es necesario o no reducir el gasto público, suponiendo que esa reducción afectará la calidad y/o cantidad de los servicios que presta el Estado. Si cualquiera de estas dos cosas fuese necesaria, o si los subsidios se financiasen mediante inflación, el otorgamiento de subsidios resultaría en un aumento en la rentabilidad de la inversión en los sectores o regiones beneficiados y en una disminución en el resto. El efecto neto sobre la acumulación de capital dependerá entonces del tamaño del flujo de inversiones adicionales atraído por aquellos sectores, relativamente a las inversiones que no se realizarán en el resto de la economía debido al desaliento resultante de los efectos negativos comentados.

Durante el período en estudio se produjo un marcado cambio tecnológico en la Argentina. Este cambio ha sido atribuido con frecuencia al estímulo concedido a las industrias básicas. Sin negar que alguna influencia pudo resultar como consecuencia por ejemplo de la posibilidad de utilizar materias primas que antes resultaban inaccesibles por razones de balanza de pagos, se estima que el principal factor determinante del cambio ha sido la posibilidad de introducir al país bienes de capital que incorporaban nueva tecnología, lo cual a su vez resultó de la política más amistosa hacia el capital extranjero y de la liberación de la importación de bienes de capital luego de un muy prolongado período de restricciones.

Los instrumentos de promoción utilizados.

Las deducciones por inversión. Desde mediados de 1961 hasta Julio de 1963 éste fue el principal instrumento en los regímenes de promoción. Entre los aspectos en que este instrumento difiere de las demás formas que tomaron los subsidios a la producción merecen destacarse el efecto sobre la elección de alternativas que presentan distintos perfiles de ingresos netos financieros y el efecto sobre el nivel de incertidumbre.

El valor representado por las deducciones es función del tamaño del rédito sujeto a impuesto contra el cual pueden hacerse jugar las mismas. Mientras mayor sea ese rédito sujeto a impuesto en los primeros años mayor será el valor de la deducción permitida debido al juego de dos factores concurrentes, la tasa de descuento sobre ingresos futuros y la tasa de inflación que hace que el impuesto que se evita pagar gracias a las deducciones pierda valor en términos reales a través del tiempo. Esto genera una discriminación en favor de alternativas de maduración rápida, excepto en el caso de empresas ya existentes para las que las inversiones son marginales y pueden por ese motivo hacer jugar las deducciones contra réditos originados en actividades preexistentes. Estas últimas empresas resultan por este mismo motivo injustificadamente beneficiadas en relación a empresas nuevas.

Las deducciones, por otra parte, disminuyen el riesgo involucrado en la decisión de invertir al disminuir el costo privado de la misma. Es decir, a través del subsidio que las deducciones representan el Estado asume parte del riesgo.

Exención temporaria de impuestos. En un principio este instrumento se aplicó, en los esquemas de promoción industrial, con respecto al impuesto sustitutivo al gravamen a la transmisión gratuita de bienes. Además, excepto en el caso de la industria siderúrgica, no constituyó una exención sino un mero posponer el pago del impuesto. Dadas las condiciones inflacionarias reinantes esto representaba un préstamo de parte de la Tesorería a un interés negativo.

En el caso de los esquemas de promoción regional la exención fue concedida con respecto a impuestos más importantes, tales como réditos y beneficios extraordinarios. Cubría un período de diez años y abarcaba la totalidad de la obligación fiscal en el caso de la Patagonia y la mitad de la misma en el caso de las regiones Noroeste y Nordeste.

A partir de Julio de 1963 estas exenciones temporarias reemplazaron a las deducciones por inversión como principal estímulo a la inversión sectorial y regional. El período siguió siendo de diez años pero se uniformó la cobertura de la exención en el cien por ciento durante los primeros cinco años siendo luego decreciente en el tiempo. Los impuestos respecto a los cuales se acordó la exención fueron réditos y beneficios extraordinarios y, a partir de 1964, sustitutivo al gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

También a partir de 1964 la exención se hizo función del grado de integración vertical de las empresas beneficiarias, o del lugar que las mismas ocupaban en la secuencia vertical de procesos.¹⁵

La exención con respecto a los impuestos a los réditos y a los beneficios extraordinarios, a diferencia de las deducciones por inversión, es neutra respecto a la composición del conjunto de insumos. Por otro lado esta exención aumenta mucho más que las deducciones la rentabilidad relativa de inversiones en proyectos que rinden utilidades importantes en los primeros años de su vida económica ya que es en estos años que la exención es mayor (o simplemente existe). El valor para el inversor privado de una unidad de utilidad obtenida durante el período en que la exención es total supera en el porcentaje de la tasa de los impuestos de referencia al valor de una unidad de utilidad percibida luego cuando el período de exención ha terminado además de los efectos de la preferencia en el tiempo y de la inflación ya comentados. Como consecuencia resultará relativamente

15 Cf. Decreto 3.113/64.

menos atractivo el invertir en proyectos de maduración lenta, sean aquéllos que involucran el crear capacidad excedente durante los primeros años o los que reclaman un primer período de “aprendizaje”. Teniendo en cuenta que estos tipos de proyectos son comunes en los sectores que se pretendió estimular es probable que el uso de este instrumento haya resultado en el primer caso, unido a los efectos de una elevada protección aduanera, en una pérdida de economías de escala. En el segundo caso, en el que está involucrado cierto “aprendizaje”, el instrumento puede haber tenido un efecto estimulante muy pobre.

En cuanto a los efectos sobre el grado de incertidumbre, éstos son débiles ya que si la inversión no resulta redituable no habrá tampoco una obligación fiscal de la que pueda resultar exenta la empresa.

Subsidios: el caso de la industria naval.

La promoción de la industria naval se realizó en un principio en base al otorgamiento de protección tarifaria.¹⁶ Hacia fines de 1959, al establecerse el régimen de promoción de la industria pesquera se anuló parcialmente esa protección al permitirse la libre importación de pesqueros y buques auxiliares. Debió entonces pensarse en otro tipo de incentivo para la industria naviera y en agosto de 1960 se establece un nuevo régimen de promoción basado en el otorgamiento de subsidios que cubrirían la diferencia entre el costo de producción en Argentina y en el extranjero (no se mencionaba ningún país en particular) para la compra por parte del Estado de buques de más de 3.000 toneladas. En el caso de pesqueros y cargueros refrigerados de hasta 3.000 toneladas el subsidio sería de hasta 40 por ciento del costo promedio de unidades similares en Europa Occidental. La protección tarifaria se mantuvo para buques de hasta 3.000 toneladas para fines distintos que la industria pesquera y para los no incluidos en los regímenes especiales.

El régimen de protección de la industria naval presenta la interesante particularidad de referirse a un sector que es abastecedor de otro sector también sujeto de promoción, el cual debe producir a precios competitivos en el mercado internacional por ser la exportación uno de los objetivos y otro el competir en el mercado interno con un

16 Decretos 11.917/58, 13.287/59, 17.451/59, 10.032/60 y 10.033/60.

producto exportable, las carnes rojas. Esta característica forzó el otorgamiento de subsidios en lugar de protección tarifaria como instrumento de promoción ya que esta última hubiese impedido la obtención de los objetivos buscados.

Merece señalarse la diferencia existente entre el criterio para determinar el monto del subsidio en el caso de buques para la industria pesquera (se establece un límite bien definido) y en el caso de buques de mayor porte para el tránsito marítimo. Esta diferencia indicaría la existencia en el primer caso de estudios de costos comparativos, los cuales no existirían para los últimos. Esto habría llevado al Estado a comprometerse a subsidiar toda diferencia de costo sin tener en cuenta la causa de la misma. Con esto se quitaría estímulo a los astilleros locales para que redujesen sus costos ya que ello no resultaría en un beneficio para ellos.

Provisión de insumos a precios preferenciales.

En un principio este instrumento tomó la forma de prioridad para el suministro a las empresas beneficiarias de materias primas, energía, combustibles y transporte por parte de empresas y agencias del Estado. Esta prioridad constituía una compensación por el inconveniente que representaba en ese entonces (1961-1963) el deficiente suministro de esos insumos.

En dos casos la prioridad en el suministro se complementó con un suministro a precios preferenciales, materias primas para la industria petroquímica y gas natural para empresas localizadas en la Patagonia. Entre Julio y Noviembre de 1963 estos precios preferenciales abarcaron todo tipo de materias primas y gas natural para todos los sectores y regiones favorecidos. Se lo condicionaba al uso predominante de materias primas nacionales sin que se precisase qué se entendía por tal. A partir de 1964 los precios preferenciales cubren el suministro de gas natural, combustibles y transporte. El grado de preferencia es función del volumen consumido y de la distancia de la empresa respecto a las fuentes de los insumos.

El Suministro prioritario de insumos escasos puede ser justificado en razón de que el gobierno estaba simultáneamente tomando medidas conducentes a hacer desaparecer esa escasez, con lo cual el instrumento que se comenta sería sólo una señal dada a los inversores en el sentido de que no debían dejarse guiar por la situación de escasez presente. Aun el suministro a precios preferenciales podría

justificarse en la medida en que se previesen menores costos como resultado de los nuevos planes de producción previstos. Si por el contrario los precios preferenciales fuesen inferiores a lo que resultaría justificado por esa reducción de costos se estaría estimulando un uso excesivo de estos insumos en relación a insumos rivales. Esta podría ser una de las razones que explicarían la escasez de gas natural que se proyecta para un futuro cercano. Se habría producido una substitución excesiva de otras fuentes de energía por gas natural producida, entre otros motivos, por su bajo precio relativo.

Por otro lado el autor pudo saber de un caso en que una materia prima para la industria petroquímica fue cotizada por YPF a un precio dos veces superior al que regía en el mercado internacional. Como consecuencia de ello habría sido necesario otorgar protección tarifaria al producto petroquímico resultante. Esto revelaría la ineficacia de medidas de estímulo de carácter general como la que se comenta y la necesidad de racionalizar la política de precios de las empresas y agencias del Estado.

Crédito

El uso del crédito como instrumento de promoción fue limitado en el tiempo (desde 1962 hasta mediados de 1963). Tomó la forma de préstamos a otorgar por el Banco Industrial (BIRA) para financiar construcciones y compras de maquinaria y equipo nacionales, y de avales para la financiación de compras de maquinaria y equipos importados. La devolución de los préstamos y el pago de los gastos bancarios comenzarían tres años a partir de la fecha de iniciación de la producción.

Libre importación de insumos

En la mayoría de los casos lo que se liberó fue la importación de bienes de capital y sus repuestos.¹⁷ El beneficio se condicionó a que mercancías similares no fuesen producidas en el país en suficiente cantidad y calidad. En el caso de la industria siderúrgica se estipuló además que el producto local debía tener un precio que fuese "satisfactorio para la viabilidad económica de la producción siderúrgica"; precios "satisfactorios" y "razonables" fueron

17 Ver Tabla 3.

puestos como condición en los regímenes de las industrias petroquímica y naviera. La falta de precisión amplió considerablemente el campo de discrecionalidad de la autoridad de aplicación y aumentó la importancia del incentivo implícito al hacer más fácil el conseguir sus beneficios.

Administración de los regímenes de promoción industrial

Aunque la Ley 14.781 de promoción industrial, dictada en 1958, preveía la creación de una agencia de promoción industrial, fue recién en 1962 que se creó la Dirección Nacional de Promoción Industrial (DNPI). Su estructura resultó diferente a lo previsto en la ley al no incluir representantes de los empresarios y obreros.

La administración de los regímenes estuvo a cargo de varias otras agencias. La más importante es quizás la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (DNFM), encargada de todas las decisiones referentes a la aplicación del régimen de promoción de la industria siderúrgica. El BCRA debe ser consultado en todo lo referente a inversiones directas de capitales extranjeros y a préstamos externos. El BIRA evalúa por sí los proyectos de inversión para los que se solicita crédito o avales. Varias secretarías de Estado tuvieron intervención en la aplicación de los regímenes. El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) intervino también pero sólo con el propósito de verificar la consistencia de los proyectos individuales (como proveedores) con las proyecciones de demanda del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969.¹⁸

Por consiguiente, de todas las agencias enumeradas sólo dos puede suponerse que podrían haber tomado en cuenta, en sus evaluaciones, los propósitos de desarrollo económico implícitos en los regímenes de promoción. Estas son el BIRA y la DNPI. Ambas agencias realizaban las evaluaciones sobre la base de datos obtenidos mediante un Cuestionario que debía ser llenado por los solicitantes (de créditos o avales, o de promoción). Del mismo análisis de los cuestionarios, que solicitan datos similares, resulta la impresión de que lo que les interesa a las agencias evaluadoras es la factibilidad técnica y fi-

18 Véase, por ejemplo, CONADE, Sector Industria y Minería, Rama Celulosa y Papel, *Proyecto Scholnik: su ubicación en el Plan Nacional de Desarrollo y en el mercado de celulosa y papel*, Buenos Aires, 1966. El autor pudo confirmar la existencia de este criterio a través de la opinión de funcionarios del CONADE.

nanciera de los proyectos y, en el caso de la DNPI, la factibilidad desde el punto de vista de la balanza de pagos (efectos directos solamente). El mismo resultado se obtiene del análisis de una serie de estudios sobre varios sectores industriales realizados por la Oficina de Promoción Industrial del BIRA.¹⁹ Estos estudios son casi puramente técnicos y cuando se mencionan aspectos económicos se lo hace desde el punto de vista del ingeniero que estima el costo de los bienes de capital necesarios sin prestar atención (a) a si el programa de producción es económicamente racional, es decir, si el costo del producto terminado es razonable desde el punto de vista de la elección entre producirlo localmente o importarlo y/o desde el punto de vista de su influencia sobre el costo de vida y en la demanda por el mismo; y (b) al problema de elegir la alternativa más económica desde el punto de vista de la economía en su conjunto (capacidad ociosa en el sector bienes de capital, dotación de factores, etc.).

La primer dificultad que deben enfrentar las agencias de evaluación es la ausencia en la legislación de criterios claros y operativos. La Ley 14.781, por ejemplo, menciona los siguientes criterios:

- 1º El equilibrio del balance de pagos con el exterior.
- 2º El aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país.
- 3º La descentralización industrial.
- 4º El perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial.
- 5º La promoción tecnológica en la fabricación.
- 6º Las necesidades de la defensa nacional, la salud y la seguridad pública.

De una vaguedad similar son los criterios mencionados en los varios decretos que regularon la aplicación detallada de la Ley 14.781.

Probablemente fue con la intención de solucionar esta dificultad que se confeccionaron varias "evaluaciones modelo" entre 1964 y 1965. Una de ellas fue realizada por un grupo de trabajo integrado

19 Por ejemplo, BIRA, *Estudio y Plan de Promoción de la Industria de la Leche Fluida*, Buenos Aires, 1964, pp. 79; BIRA, *Estudio Preliminar sobre la Industria de la Celulosa en la República Argentina*, Buenos Aires, 1963.

por representantes de la DNPI, del BIRA, del CONADE, del BCRA y de la DNFM.²⁰ Otra evaluación modelo fue realizada como parte del programa de un seminario interno del CONADE.²¹ Esta última se basó en un trabajo anterior del CONADE²² el que establecía bases para la preparación de proyectos en lo que puede suponerse fue un intento por lograr una standardización en el diseño y evaluación de proyectos en el sector público. Ni este trabajo previo ni la evaluación fijan criterios respecto a cuestiones básicas tales como la técnica de evaluación a emplear, la tasa de interés a utilizar en las actualizaciones, o el método para valorar insumos importados. La necesidad de establecer estos criterios fue simplemente reconocida.²³ Las dos evaluaciones modelo citadas parecen haber sido ampliamente utilizadas por las agencias mencionadas dado que copias de las mismas llegaron a manos del autor por vía de varias de ellas. Los estudios producidos por el BIRA son mencionados en evaluaciones producidas por otras agencias²⁴ y aún en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Con características similares a las dos ya mencionadas el CONADE preparó una tercer evaluación modelo.²⁵

Todas estas evaluaciones padecen de importantes deficiencias, aún de inconsistencia interna. Esto resulta sorprendente en algo que debía constituir un "modelo" sobre el cual se basarían otras evaluaciones. No se entrará aquí en el análisis de cada una de esas deficiencias —estimación errónea de la disponibilidad de materias

- 20 Secretaría de Estado de Industria y Minería, Dirección Nacional de Promoción Industrial, *Análisis y Evaluación de Proyectos para la Producción de Celulosa y/o papel en la Zona del Delta*, Buenos Aires, 1964.
- 21 CONADE, IV Seminario sobre Preparación y Evaluación de Proyectos Económicos y Sociales, *Análisis del Anteproyecto de Gasoducto Neuquén-Mendoza, preparado por Gas del Estado*, Buenos Aires, diciembre de 1965, pp. 37.
- 22 CONADE, Grupo Inversión Pública, *Esquemas de Anteproyectos*, Buenos Aires, 1965.
- 23 *Op. cit.*, página 7.
- 24 Por ejemplo, CFI, *Proyecto de Instalación de una Planta de Celulosa y Papel Kraft en la Provincia de Misiones*, Buenos Aires, 1965; CFI, *Estudio para la Instalación de una Planta de Cemento Portland en Zapala*, Buenos Aires, 1965; DNPI, *Análisis y Evaluación de Proyectos para la Producción de Celulosa y/o papel en la Zona del Delta*, *op. cit.*
- 25 CONADE (?), *Estudio de Proyecto Industrial, Fábrica de Carburo de Calcio y Ferroleaciones*, Buenos Aires (?), 1964 (?).

primas, preocupación acerca de la posibilidad de que el proyecto pudiera resultar en la exclusión del mercado de productores que se admitía eran ineficientes, inconsistencia entre distintas cifras, cifras erróneas y errores de cálculo, olvido de incluir el aspecto impositivo (obligaciones fiscales) en los cálculos, etc.— pero las mismas deben tenerse presentes ya que pueden haber tenido una influencia desfavorable sobre la eficiente asignación de recursos.

Entre las deficiencias más importantes y que se comentarán se encuentra el que se hayan calculado varios índices tales como el efecto neto (directo) sobre la balanza de pagos, la rentabilidad privada, el coeficiente capital/producto, la rotación del capital, sin que se indicase en ningún caso cuál era el valor mínimo que se consideraba aceptable. Por ejemplo, los beneficios en términos de sustitución de importaciones excedieron ampliamente en todos los proyectos evaluados el costo en divisas. Sin embargo, dado que es necesario tener en cuenta los efectos indirectos sobre la balanza de pagos, no basta saber que los efectos netos directos son positivos. Es necesario que sean lo suficientemente importantes como para compensar los posibles efectos netos negativos de otras inversiones complementarias.

Quizás esta aparentemente incomprensible situación quede parcialmente aclarada si se tiene en cuenta que la dotación humana y material con que contaban las agencias evaluadoras era sumamente inadecuada. Es así que la “evaluación” se reducía a poco más que un control sobre el cumplimiento de las formalidades establecidas en los regímenes de promoción por parte de los solicitantes.

Los resultados de los regímenes de promoción

Un índice del resultado alcanzado con los esquemas es la comparación entre el precio internacional de los bienes producidos por la industria promovida y aquél al que la misma podría vender en el mercado interno. Esta medida puede resultar desvirtuada en razón de la práctica de dumping en el mercado internacional, sea por parte de empresas extranjeras (en cuyo caso el desvío será en contra del producto nacional) o por parte de las empresas promovidas (en cuyo caso la comparación sobreestimaré la eficiencia de las mismas). Otro problema surge por la posibilidad de que la tasa de cambio no refleje adecuadamente el costo de oportunidad de las divisas. Si la moneda nacional resultase estar sobrevaluada la eficiencia absoluta de la

producción nacional resultaría sub-estimada. Finalmente esta comparación supone que la empresa nacional compra sus insumos a los mismos precios que sus competidoras extranjeras, lo cual muy probablemente no sea cierto.²⁶

En cuanto a los datos necesarios para la comparación, éstos fueron recogidos por un lado de los proyectos de inversión que pudieron ser analizados por el autor, y por otro surgen implícitamente de las cifras de exportaciones no tradicionales (ver Tabla 7). Esta última fuente de datos resulta particularmente viciada por la posibilidad de prácticas de dumping por parte de las empresas nacionales, (en el caso de los productos siderúrgicos, por ejemplo, existen elevadísimos subsidios a la exportación) y por la posibilidad de que empresas que estarían en condiciones económicas de exportar no lo hagan por motivos diversos.

El proyecto de producción de celulosa y papel evaluado por la DNPI preveía un precio interno 9 por ciento mayor que el precio CIF Buenos Aires del producto similar canadiense. Los costos necesarios para descargar, transportar y financiar y administrar la comercialización de este último reducen esa diferencia.

El proyecto de producción de celulosa y cartón en la Provincia de Misiones fue evaluado por los posibles proveedores de la maquinaria, y dos veces por el Consejo Federal de Inversiones. En los tres casos se consideró una alternativa de protección tarifaria cero. En la primera evaluación esta alternativa resultaba rechazada. Teniendo en cuenta que la evaluación se produjo a fines de 1961, cuando el peso estaba ampliamente sobrevaluado, parece justificado aceptar una evaluación alternativa que use un tipo de cambio 30 por ciento más alto. Esta alternativa resulta en una utilidad estimada del 10 por ciento²⁷ calculada en base al método de los flujos financieros descontados, en el supuesto conservador de que el proyecto no sería beneficiado por el régimen de promoción. Las dos evaluaciones prac-

26 Véase, por ejemplo, el *Boletín Informativo Techint* N° 157 pp. 2-13.

27 Una utilidad del 10 por ciento neto de impuestos parece ser la habitual en inversiones externas norteamericanas e inglesas. La misma tasa sería la que los empresarios que invierten en el exterior tienen en mente. Estos empresarios 'acceptarian —en promedio y para una operación normal— diez por ciento neto de impuestos sobre el capital utilizado' (MAY, R. S., 'Earnings of United Kingdom and United States Direct Investments in the Less Developed Countries, 1959-1964', *Scottish Journal of Political Economy*, 1968, p. 225).

ticadas por el CFI datan de 1963 y 1964. La primera de ellas no incluye un cálculo de rentabilidad pero proporciona los datos necesarios para efectuarlo. Descontando los flujos financieros al 10 por ciento el valor presente neto es positivo. La segunda evaluación arroja una tasa interna de rendimiento del 12 por ciento. De todo esto surgiría que la planta proyectada podría producir a precios competitivos con los del similar importado, aun en la situación menos favorable de suponer que la estructura tarifaria entonces vigente no variaría.

De los dos proyectos petroquímicos analizados uno era muy pobre en detalles sobre precios. El sustituto importado pagaba un recargo del 100 por ciento a la fecha de la evaluación. Las cifras de venta proyectadas eran de u\$s 5,7M por año y representaban, se decía, un ahorro de u\$s 1,5M por año para los usuarios. Esto puede interpretarse como significando que el valor en el mercado interno de un volumen similar de producto importado hubiese sido de u\$s 7,2M. Este valor incluiría costos financieros, de ventas y administrativos por u\$s 600.000 según resulta de la evaluación, y utilidades de comercialización e impuestos a los réditos por un monto de u\$s 1,0M a u\$s 1,5M. El valor CIF del producto importado sería entonces de u\$s 2,6M.²⁸ Suponiendo libre importación los costos financieros y probablemente las utilidades (y por consiguientes los impuestos) del comercio importador habrían de descender ya que sería necesario un capital menor. Podríase redondear en u\$s 4,0M el valor del producto en el mercado interno en ausencia de recargos. Esta cifra es inferior en un 30 por ciento al proyectado monto de ventas. Esta última refleja, sin embargo, tal como es explícitamente dicho en la evaluación, el poder monopolístico de la empresa. Si las utilidades se redujesen a un 10 por ciento del costo total del proyecto, se llegaría a un monto de ventas de u\$s 4,8M, o sea solo 20 por ciento mayor que el valor del producto importado.

El otro proyecto petroquímico es mucho más rico en datos. Se efectuaron tres evaluaciones del mismo en distintas fechas. El aná-

	u\$s	
Valor CIF más recargo		
28 Valor en el mercado interno del similar importado		7,2 M
menos: costos financieros, administrativos y de		
ventas	0,6 M	
utilidades e impuesto a los réditos	1,4 M	<u>2,0 M</u>
50 por ciento de u\$s 5,2 M. (100 % recargo) = u\$s	2,6 M	5,2 M

lisis de las mismas se hizo suponiendo que el precio de la materia prima era un tercio del mencionado en los proyectos debido a que el inversor sostiene que este último es dos veces más alto que el precio internacional. Del análisis surge en primer lugar que el costo de producción es muy sensible a la escala de producción y en segundo lugar que el precio internacional del producto descendió entre mayo de 1960 y principios de 1962 en un 40 por ciento. De acuerdo a los datos presentados en la primera evaluación, que preveía una planta más pequeña que las dos posteriores, sería necesario un recargo del 50 por ciento para alcanzar una tasa de retorno del 10 por ciento.²⁹ Las dos últimas evaluaciones prevén una planta 40 por ciento mayor lo cual compensa los efectos negativos de la caída en los precios internacionales con lo cual se sigue necesitando un recargo del 50 por ciento para lograr una utilidad del 10 por ciento. En un documento reciente preparado por el Departamento Económico de la empresa se estima que el costo de producción es tres veces el costo promedio mundial. Esto indicaría que los cálculos de costos incluidos en las evaluaciones fueron muy bajos. Sin embargo, la empresa logró exportar una proporción importante de su producción, 21 por ciento en 1964-65 y 27 por ciento en 1965-66. Aunque gran parte de las mismas fue colocada en el mercado del ALALC a precios superiores a los internacionales es evidente que aquéllos no fueron dos veces superiores a éstos. Puede aceptarse el que la empresa haya practicado dumping ya que la elevada protección de que goza en el mercado argentino se lo permite, pero el dumping es razonable sólo cuando el precio de venta supera al costo marginal. Todo esto arroja serias dudas sobre la afirmación del Departamento Económico de la empresa. Es probable que lo que se ha querido decir es que el precio en el mercado argentino supera en dos veces al internacional, pero la misma proporción no se aplica a costos, probablemente.

El único proyecto siderúrgico que pudo analizarse corresponde a la ampliación de una planta integrada. El proyecto es básicamente uno de ingeniería, al que se añadieron algunos cálculos económico-financieros. De los datos presentados surge que el precio de venta antes de la ampliación excedía el valor CIF puerto argentino en

29 Corresponde aproximadamente a 20 por ciento bruto de impuestos, que es lo que la empresa parece considerar razonable. Véase la nota 1 en la página 27.

un 78 por ciento. Luego del proyecto la diferencia se reduce al 65 por ciento. Tomando la ampliación como una producción "marginal", el precio marginal es de sólo 30 por ciento superior al precio CIF. Por lo tanto, mientras que el proyecto de ampliación parece ser bastante eficiente la planta en su conjunto parece bastante ineficiente. La diferencia puede explicarse fácilmente en términos de economías de escala. Considerando que la empresa está exenta de todo impuesto la ineficiencia de la misma resulta superior a lo que surge de los cálculos anteriores.

IV

La industria automotriz y auxiliares

El establecimiento de la industria automotriz fue estimulado por la alta protección efectiva otorgada al proceso de montaje. Esto, unido a la existencia de un gran volumen de demanda insatisfecha acumulado a través de un largo período de restricciones a la importación, resultó en que el período de recupero de la inversión fuese muy corto. El interés social y el privado estaban divorciados. Las empresas no tenían ningún incentivo para preocuparse de la eficiencia microeconómica. Su interés estaba en iniciar sus operaciones lo más pronto posible de modo de absorber un porcentaje del mercado interno tan alto como fuese factible. El régimen de promoción padeció de las deficiencias de la estructura tarifaria en general con respecto al establecimiento de la industria auxiliar (repercusiones hacia atrás). El apuro en comenzar a producir militó en contra de la compra de bienes de capital nacionales. El número de programas de producción aprobados resultó excesivo. En una industria donde las economías de escala son muy importantes y dada la pequeñez del mercado interno y las escasas posibilidades de exportar, la eficiencia de la producción es función inversa del número de plantas. La falta de control sobre el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios en cuanto a la sustitución gradual de partes importadas por partes nacionales debilitó las repercusiones hacia atrás del régimen de promoción, además de tener efectos indeseables sobre la balanza de pagos y sobre los ingresos fiscales (recargos a la importación). La ausencia o imprecisión de la definición de "partes nacionales" hizo ese control aún menos efectivo.

Las industrias básicas

Los regímenes de promoción de las industrias llamadas básicas utilizaron en un principio como principal instrumento las deducciones por inversión. Estas, al reducir el costo relativo del capital, estimulan su mayor utilización como insumo. Adicionalmente discriminan en favor de alternativas de maduración rápida.

El aumento en la intensidad de capital resulta en una mayor productividad de la mano de obra *empleada en los proyectos capital intensivos*. Sin embargo puede ocurrir que al estimularse la adopción de tales proyectos la disponibilidad total de capital se agote antes de que toda la mano de obra disponible haya sido empleada. En tal caso es probable que la productividad de la mano de obra en su conjunto disminuya; esto no ocurrirá sólo si la alternativa intensiva en el uso de capital domina a las demás.

La obtención de una maduración rápida requiere la construcción de una capacidad adecuada a la demanda que se prevé en el momento en que comenzará la producción. Como consecuencia, excepto en el caso en que se espera que la demanda no aumente en el futuro, o cuando el mercado presente es suficientemente grande, el discriminar en favor de proyectos de maduración rápida tiene un costo en términos de economías de escala. Las empresas que requieren un primer período de "aprendizaje" resultan también injustificadamente desalentadas en relación a otras que no lo requieren.

Desde un punto de vista microeconómico, por lo tanto, el otorgamiento de deducciones por inversión perjudicará la eficiencia en la asignación de recursos. La única excepción a este enunciado general se da cuando existe una alternativa dominante en el tramo relevante de precios relativos, y siempre que el nivel óptimo de producción sea igual o inferior al tamaño del mercado interno o que resulte factible vender el excedente en el mercado internacional.

A partir de Julio de 1963 las exenciones con respecto a los impuestos a los réditos y a los beneficios extraordinarios reemplazaron a las deducciones por inversión como principal instrumento de promoción. Estas exenciones son neutrales con respecto a los precios relativos de los factores de la producción. Por otro lado, sin embargo, discriminan con más intensidad que las deducciones por inversión en favor de proyectos de maduración rápida.

Entre los otros incentivos incluidos en los regímenes de promoción merecen comentarios los subsidios otorgados a la industria

naviera, la provisión preferencial de insumos (incluyendo precios subsidiados en algunos casos) por parte de agencias y empresas del Estado, el otorgamiento de crédito en condiciones preferenciales y la libre importación de insumos.

El otorgamiento de subsidios es un instrumento adecuado para corregir distorsiones en el sistema económico. En el caso de los otorgados a la industria naval sólo caben dudas acerca de la racionalidad del método adoptado para calcularlos ya que se depende demasiado de información a proporcionar por los propios beneficiarios.

El suministro preferencial de insumos tales como energía, materias primas, combustibles y transporte puede justificarse como compensación frente al desaliento que representa un suministro escaso como el que existía al establecerse los regímenes. Aún los precios inferiores a los generales que se otorgaron en algunos casos podrían aceptarse como anticipo de lo que ocurriría en una situación normal que regiría en un futuro cercano. Todo lo que exceda esto, sin embargo, debe considerarse excesivo y conducente a decisiones equivocadas en cuanto a la asignación de recursos.

Respecto al otorgamiento de crédito preferencial deben distinguirse dos situaciones. Una de ellas incluye el uso del crédito barato como instrumento de promoción. Tal es la forma en que fue utilizado en los regímenes que se comentan. El crédito barato modifica los precios relativos de los factores de la producción estimulando un uso más intenso del factor capital.

La otra situación es aquella en que el crédito preferencial se otorga a empresas que no tienen acceso a las fuentes habituales de fondos de inversión. Este es el caso de las empresas medianas y pequeñas, particularmente cuando el mercado de capitales no está bien organizado, o ha sido desorganizado (por la inflación, por ejemplo). En estos casos el crédito preferencial resulta justificado siempre que se otorgue a un precio que refleje el costo de oportunidad del capital ya que el racionamiento a través del precio es preferible al racionamiento cuantitativo, en particular cuando la capacidad de las agencias gubernativas para evaluar los pedidos de crédito es baja y la posibilidad de corrupción es alta debido a la desproporción entre los intereses en juego y los salarios y status de los funcionarios.

La libre importación de insumos resulta una violación irracional de la política tarifaria general adoptada. Aun cuando pueda opinarse

que esa política tarifaria es equivocada, la violación errática de la misma resulta condenable en términos de eficiencia.

A la ineficiencia que pueda haber resultado de los errores cometidos al diseñar los regímenes deben añadirse las debidas a la forma en que los mismos fueron administrados. Análisis de los proyectos desde un punto de vista puramente técnico sin tener en cuenta consideraciones económicas, uso de técnicas de evaluación inadecuadas para determinar la verdadera eficiencia de los proyectos, falta de personal técnicamente adecuado en las agencias de evaluación, todo esto contribuyó a una pobre administración de los regímenes de promoción.

Las frecuentes modificaciones de los regímenes de promoción pueden haber tenido influencia en el diseño de los proyectos y en las decisiones de invertir en general. Por un lado es cierto que una vez que una empresa recibía un beneficio éste no le era quitado, excepto en el caso de protección tarifaria en el que las excepciones fueron frecuentes y la protección efectiva resultaba alterada por modificaciones en la protección nominal acordada a otras empresas. Por otro lado, dado que el período de gestación de la decisión de invertir es prolongado, el inversor no podía estar seguro al diseñar el proyecto y al tomar los pasos previos a la decisión final, acerca de cuáles serían los beneficios que obtendría al final de cuentas. Para evitar esta incertidumbre en algunos casos los beneficios se concedieron "en principio" en una etapa temprana. Con ello se otorgaba al inversor una garantía acerca de qué beneficios podía tomar en cuenta al diseñar el proyecto. Luego, una vez que se llegaba a las etapas finales, o aún luego de comenzada la construcción de la planta, un nuevo decreto otorgaba los beneficios ya sobre una base firme.

Del análisis de los proyectos a los que el autor tuvo acceso se desprendería que los inversores prestan atención a los beneficios solamente en la etapa final de la decisión de invertir, es decir, en la evaluación de proyectos diseñados sin tener en cuenta los incentivos. Sólo en algunos casos se proyectó y evaluó más de una alternativa y se produjo algún intercambio de información entre los proyectistas y los analistas.

Desarrollo regional

El estímulo al establecimiento de industrias en las regiones menos desarrolladas del país parece haber sido insuficiente para romper los círculos viciosos representados por la lejanía respecto de los

centros de consumo ya establecidos y por la falta de obras de infraestructura y otras inversiones complementarias. Quizás el factor principal en la falta de respuesta haya sido la dispersión geográfica de los estímulos. El limitar las regiones favorecidas hubiera permitido concentrar la atención de los organismos del Estado encargados de la provisión de servicios de infraestructura y hubiese inducido una mayor concentración de esfuerzos por parte del sector privado con las consiguientes ganancias en términos de economías de aglomeración.

Efectos de corto plazo

Además de los efectos que los diversos regímenes de promoción puedan haber tenido sobre la eficiencia en la asignación de recursos y, por consiguiente, sobre el crecimiento de la economía en el largo plazo, deben señalarse los efectos a corto plazo. La balanza de pagos recibió el impacto de un gran aumento en las importaciones de bienes de capital e intermedios que fue compensado hasta 1961 por una importante afluencia de capitales extranjeros a largo y corto plazo. Cuando el movimiento de capitales aminoró primero y cambió de signo después como consecuencia de la acción conjunta de la inflación interna y de la política cambiaria del gobierno, la crisis de la balanza de pagos puso fin al auge y fue una de las causas de la aguda y prolongada recesión que siguió.

El costo de los regímenes de promoción en términos de ingresos fiscales es otro de los efectos a corto plazo que interesa investigar. La recaudación del impuesto a los réditos, contra la cual jugaban los subsidios directos comentados en la Sección III, disminuyó marcadamente en el trienio 1962-1964.³⁰ Debe señalarse que no resulta posible distinguir en qué medida esta disminución se debió a los regímenes de promoción comentados, ya que en el mismo sentido actuaron otras políticas económicas que tendieron a promover el crecimiento económico mediante estímulos de aplicación más generalizada. En todo caso es importante notar el desfase existente entre los supuestos efectos positivos de los regímenes de promoción — aumento en las inversiones y en la actividad económica en general— y el costo de los mismos. Esto se debe en gran medida a que la recaudación fiscal respecto al impuesto a los réditos correspon-

30 Ver Tabla 5.

diente a un año es función de los réditos percibidos (y de las exenciones o deducciones obtenidas) en el año anterior, y a que algunos de los beneficios de los regímenes de promoción se extienden en el tiempo. Es así que la caída en los ingresos fiscales totales se opera a partir de 1963 a pesar de que el climax del auge inversionista se produjo de 1960 a 1962.

Al adoptarse una política de astringencia financiera respecto del sector privado al mismo tiempo que el sector público actuaba como agente expansivo a través de elevados déficit fiscales, se combina recesión con inflación.

Los regímenes de promoción resultaron ser, a través de sus efectos a corto plazo, uno de los determinantes de la crisis económica de 1962, parcialmente responsables del fracaso en lograr lo que resultaba ser la principal razón de ser de su existencia, es decir, rápido y sostenido crecimiento económico.

Diseño y administración de los regímenes de promoción

Se argumenta frecuentemente que un mejor diseño y administración de estos regímenes de promoción eran imposibles debido a limitaciones en los organismos correspondientes. Si ésta era realmente la situación, cabe dudar de la racionalidad de adoptar métodos altamente sofisticados para el manejo de la economía cuando no se cuenta con la maquinaria administrativa adecuada para implementarlos. Probablemente no hubiese sido imposible alcanzar el mínimo de perfección en el diseño y administración necesario para evitar que los efectos sobre la balanza de pagos y las finanzas públicas hiciesen fracasar el programa económico. Más difícil hubiese sido evitar las ineficiencias en la estructura industrial que son aún más graves que los efectos a corto plazo puesto que constituyen una carga importante, duradera y acumulativa. Es importante por cuanto los aumentos en el PBI que resultan de la instalación de las nuevas industrias son muy inferiores a lo que las cifras indican debido a que el alto costo de su producción disminuye el poder adquisitivo de los ingresos. Ese alto costo resulta también inconveniente desde el punto de vista de la competitividad de la producción argentina en el mercado internacional y por consiguiente constituye un obstáculo a la diversificación de nuestras exportaciones. Es duradera y acumulativa por cuanto crea situaciones de hecho que luego resulta políticamente difícil abolir y que frecuentemente dan lugar a la aparición de

nuevas ineficiencias por ser difícil realizar cálculos económicos en un mercado distorsionado por la maraña de subsidios y proteccionismo. En estas circunstancias se estima que debió haberse prestado preferente atención al dotar a los organismos de diseño y administración de los regímenes de promoción de los elementos humanos y materiales adecuados. El costo hubiera sido compensado con creces por los mejores resultados que se hubiesen obtenido.

Conclusiones

Se puede concluir tentativamente, por lo tanto, que la estructura y administración de los regímenes de promoción constituyeron elementos perturbadores en cuanto a la eficiente asignación de recursos por cuanto, a los efectos destinados a orientar la inversión hacia determinados campos o regiones, objetivo que en este trabajo se analiza sólo sumariamente, se añadieron otros capaces de producir resultados indeseables. La magnitud de estos últimos resultados puede haber sido disminuida debido al divorcio existente entre las etapas de diseño y evaluación de los proyectos de inversión, divorcio que es habitual en todos los países, y por el uso, también generalizado, por parte de los empresarios privados, de técnicas de evaluación poco sensibles a estos efectos laterales de los instrumentos utilizados. Si bien es cierto que esta insensibilidad resultante del uso de técnicas poco sofisticadas y del divorcio entre diseño y evaluación ha de presentarse cualquiera sea la naturaleza de los incentivos, de una concepción de los regímenes que trate de utilizar instrumentos más conducentes a una eficiente asignación de recursos, y de una más cuidadosa administración de los mismos resultarían muy probablemente decisiones de inversión más correctas.

TABI

IMPORTACION DE AUTOMOTORES, MOTORES DE COMBUSTION
INTERNA, Y SUS COMPONENTES

Item	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
A. PARTES COMPONENTES - Clasificación de la Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEyC)											
1356/7 Accesorios, repuestos y partes para automóviles y camiones	12.315	3.896	27.095	16.754	38.962	129.299	104.878	59.277	77.990	75.100	e
1313-C Repuestos para motores de combustión interna (excepto Diesel)	e	e	e	24	118	308	578	675	241	386	e
1313-I Repuestos para motores Diesel y semi-Diesel	e	e	e	3.090	3.616	3.048	4.807	3.863	2.558	2.488	e
1346-A Repuestos para tractores agrícolas	4.129	7.768	17.320	20.739	39.273	27.100	23.068	9.135	9.311	8.248	e
1346-B Repuestos para tractores para obras viales			—	30	62	389	536	577	326	247	e
Total				40.637	81.931	159.144	133.867	62.527	90.426	86.469	
<i>—Clasificación según la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB)</i>											
87.06 Partes componentes, piezas y accesorios para automotores y tractores	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	141.796	135.515	64.131	81.010	76.033	39.228
B. AUTOMOTORES - DNEyC											
1353-A Automóviles para transporte de personas hasta 1.000 kgs. ...	1.432	7.528	15.002	4.547	2.389	1.318	846	202	67	36	
1353-B —desde 1.000 hasta 1.500 kgs.	732	1.540	474	417	356	68	42	29	12	4	
1353-C —desde 1.500 hasta 1.900 kgs.	11	540	419	138	60	13	15	7	6	—	e
1353-D —de más de 1.900 kgs.	285	918	535	451	441	464	370	179	205	160	
1353-E —hasta 1.900 kgs., considerados de lujo	8.238	7.056	5.465	3.026	2.175	3.943	3.366	1.850	1.302	1.438	
Sub-total	10.698	7.582	21.895	8.579	5.419	5.806	4.639	2.267	1.592	1.638	
1354-A Omnibus con carrocería o completos: Sub-total	1.979	800	52	11	218	1.014	10.277	679	—	5	e
1354-B Camiones y coches de reparto con carrocería o completos ..											
—hasta 4 toneladas de carga					186	38.768	452	255	56	134	137
—de más de 4 y hasta 8 toneladas de carga	6.855	6.210	10.540		22	3.437	499	396	45	7	—
—de más de 8 toneladas de carga					—	586	10.919	22.610	5.160	3.950	3.026
Sub-total	6.855	3.210	10.540	209	42.791	11.870	23.261	5.261	4.091	3.163	

	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1355-F Chassis de ómnibus: Sub-total	455	7.706	2.970	243	4.097	4.044	5.481	3.084	2.725	1.519	e
1355-G Chassis para camiones y coches de reparto: Sub-total	9.886	1.081	115	1.329	1.990	256	56	36	—	—	e
Total	29.873	63.379	35.572	10.379	12.297	22.990	43.714	11.327	8.408	6.325	e
B. AUTOMOTORES											
<i>N.A.B. automóviles</i>											
87.02.01 Vehículos automóviles para transporte de personas, excepto transporte colectivo				—	—	5.807	4.636	2.267	1.596	1.639	1.556
87.02.02 Vehículos destinados al transporte colectivo de pasajeros ..				—	—	1.014	10.277	679	—	5	19
87.02.03 Otros vehículos automóviles				—	—	11.870	23.260	5.261	4.091	3.163	7.283
87.03 Vehículos automóviles para usos especiales				—	—	2.245	3.431	880	1.124	483	1.194
87.04.01 Chassis del tipo utilizado para los vehículos citados en la posición 87.02.01				—	—	2.619	5.537	3.120	2.725	1.519	2.588
87.0402 Otros chassis con motor				—	—	2.619	5.537	3.120	2.725	1.519	2.588
Sub-total				—	—	23.555	47.141	12.207	9.536	6.809	12.640
<i>—Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI)</i>											
732 Vehículos automotores para carreteras	41.586	£5.266	59.934	28.000	93.600	152.700	163.580	78.177	92.408	84.100	52.129
732.1 Idem, para pasajeros	10.700	17.600	21.900	8.600	5.400	5.800	4.600	2.300	1.600	1.600	N.A
C. MOTORES DE COMBUSTION INTERNA - DNEyC											
1312-H Motores de combustión interna hasta 10 HP				30	273	406	113	21	52	5	
1312-I de más de 10 y hasta 50 HP				443	1.873	726	79	4	5	18	
1312-J de más de 50 y hasta 100 HP	e	e	e	782	1.702	1.337	148	41	31	9	e
1313-MA de más de 100 y hasta 300 HP				178	413	339	249	112	134	47	
1313-MB de más de 300 HP				38	83	62	234	27	120	55	
Sub-total				1.471	4.344	2.870	823	205	342	134	
1313-D Motores Diesel y semi-Diesel hasta 10 HP				18	12	8	54	5	3	2	
1313-E de más de 10 y hasta 50 HP				246	370	325	116	5	167	7	
1313-F de más de 50 y hasta 100 HP	e	e	e	824	3.714	2.456	809	242	45	6	e
1313-G de más de 100 y hasta 300 HP				539	3.395	849	1.110	233	176	181	
1313-H de más de 300 HP				378	1.382	1.099	1.035	832	1.104	358	
Sub-total				2.005	8.873	4.737	3.124	1.317	1.495	554	
Total				3.476	13.217	7.607	3.947	1.522	1.837	688	
<i>NAB</i>											
84.06.02 Motores de explosión o de combustión interna de émbolo, otros para aviación				—	—	21.845	16.640	9.391	8.958	8.083	13.603

	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
D. TRACTORES - DNEyC											
1345-A	Tractores completos para maquinaria agrícola										
1345-B	Idem incompletos para maquinaria agrícola										
1345-C	Idem completos para obras viales										
1345-D	Idem incompletos para obras viales										
1345-E	Idem completos, no especificados										
1345-F	Idem incompletos, no especificados										
	35.172	221	18.313	10	345	471	76	31	3.987	2.692	
				712	312	1.590	231	—	—	—	
				163	1.601	4.524	2.397	1.509	1.259	763	e
				63	1.320	348	271	1	257	109	
	Total										
	35.172	221	18.313	948	2.578	6.933	2.975	1.541	5.503	3.564	
NAB											
87.01	Tractores										
			—	—	—	6.933	2.975	1.571	5.413	3.563	3.509
CUCI⁴											
713	Tractores, excluidos los de vapor										
712	Maquinaria y artefactos mecánicos para la agricultura ...										
	25.172	2.367	18.313	21.800	43.500	34.600	27.000				
	5.963	1.323	18.526	1.500	4.900	5.700	3.700	1.435	5.554	3.738	4.420
	Total										
	41.135	4.690	36.839	23.300	48.400	40.300	30.700	1.435	5.554	3.738	4.420
E. TOTALES											
Clasificación DNEyC: A + B + C + D											
	81.489	12.254	98.300	55.440	111.023	197.474	184.503	76.937	106.174	97.046	N.A
CUCI: B + D											
	82.721	12.956	96.773	51.300	142.000	193.000	194.280	79.612	97.962	87.838	56.549

Fuentes:

1. Clasificación DNEyC: DNEyC, Anuario del Comercio Exterior, Buenos Aires.
2. NAB: DNEyC, Comercio Exterior 1961-1964 según la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, Buenos Aires 1966, y DNEyC, Anuario del Comercio Exterior, op. cit.
3. CUCI: Naciones Unidas, Anuario de Estadística del Comercio Exterior, Nueva York; DNEY letín de Estadística, Buenos Aires.

Notas:

- a. Para los años 1955 a 1958 incluye repuestos y partes para maquinaria agrícola en general.
- b. Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas adoptada en 1955.
- c. Incluye vehículos a motor de pasajeros para carreteras, ómnibus, camiones, motocicletas y no especificados, chasis, carrocerías y partes para los mismos, excluido neumáticos, moto parte eléctrica, Cf. Naciones Unidas, Statistical Papers, serie M, nros. 10 y 38, vol. I.
- d. La CUCI fue revisada en mayo de 1960 para tomar en cuenta cambios en el comercio ocu desde 1950 fecha de la primera CUCI, y para simplificar sus relaciones con la NAB, Cf. Nac Unidas, Anuario de Estadísticas del Comercio Exterior, op. cit. 1963, p. 5. El ítem 713 se t formó en el 712.5. Tractores excepto aquellos para remolque. Cf. Naciones Unidas, Stati Papers, serie M nro. 38, vol. I, Nueva York 1963, pp. 324-325.
- e. Datos no disponibles por cambio en la clasificación.

TABLA 2A

PRODUCCION DE AUTOMOTORES 1956-1966 POR TIPO DE VEHICULO—

Tipo de vehículo	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<i>Automóviles de pasajeros</i>	2.3	9.8	21.9	23.7	39.4	84.4	93.8	79.4	119.0	141.1	137.1
Automóviles	3	4.7	10.2	9.7	27.9	70.8	81.3	70.1	107.4	124.2	125.8
Rurales		5.1	10.6	11.4	9.6	6.1	7.8	5.5	7.3	11.6	8.1
					9.4	7.0	4.6	3.7	4.2	5.3	3.2
Micro cupés		—	1.1	2.6	2.5	.5	.1	.1	.1	x	—
<i>Vehículos Comerciales y otros</i>	5	20.09	10.5	9.6	38.7	49.9	34.6	26.3	47.5	55.7	42.3
Camionetas	2	—	—	.4	1.7	1.9	2.0	.9	2.4	1.5	1.4
Pick-ups	7	5.6	6.2	8.2	21.1	24.3	16.2	14.3	25.0	30.2	20.5
Camiones	6	15.3	4.4	.9	4.3	5.2	3.5	1.5	2.1	3.0	2.1
Chasis	—	—	—	—	11.0	16.8	11.8	8.7	16.6	20.1	18.0
Otros	—	—	—	—	.6	1.7	1.1	.9	1.4	.9	.3
Total	7.8	30.7	32.4	33.3	78.1	134.3	128.4	105.7	166.5	196.8	179.4

Fuente: D.N.E. y C., Boletín de Estadística, varios números; para 1956-1959, incluye sólo montaje.

TABLA 2B
 PRODUCCION DE AUTOMOTORES 1964-1967, POR EMPRESA

Empresa	1965	1966	1967
CHRYSLER	16.163	14.376	12.776
Automóviles de pasajeros	9.000		
Vehículos comerciales	7.163		
FIAT	28.868	36.303	40.911
Automóviles de pasajeros	27.785		
Vehículos comerciales	1.083		
FORD	29.430	30.458	28.661
Automóviles de pasajeros	14.715		
Vehículos comerciales	14.715		
GENERAL MOTORS	25.212	21.596	22.062
Automóviles de pasajeros	11.185		
Vehículos comerciales	14.027		
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ SANTA FE	5.494	4.735	2.819
Automóviles de pasajeros	5.330		
Vehículos comerciales (livianos solamente)	164		
INDUSTRIAS KAISER ARGENTINA	56.625	40.085	37.226
Automóviles de pasajeros	38.990		
Vehículos comerciales	17.635		
MERCEDES BENZ			
Vehículos comerciales	3.075	2.403	3.091
CITROËN	4.687	6.214	9.228
Automóviles de pasajeros	4.687		
Vehículos comerciales (livianos solamente)	—		
METALMECANICA	3.136	2.646	3.693
Automóviles de pasajeros	3.136	2.646	3.693
IAFA (Peugeot)			
Automóviles de pasajeros	n.a.	30	—
SIAM DI TELLA AUTOMOTORES (B. M. C.) ...	6.647	11.013	13.315
Automóviles de pasajeros	13.110	9.593	1.536
Vehículos comerciales	9.453		
(livianos solamente)	3.657		
ISARD			
Automóviles de pasajeros	—	—	—
TOTAL	192.447	179.453	175.318

Fuente: Datos de la Asociación de Fábricas de Automotores.

TABLA 3
LIBRE IMPORTACION DE INSUMOS

Bienes exentos	Acero			Petroquímica	Celulosa y papel	Forestación	Pesca			Industria naval		Industria lechera	Industria aeronáutica	Patagonia	Noroeste	Nordeste
	1961 y 1962	1963	1964				1959	1960	1962	1959	1960					
Accesorios	+	+	+	+		+				+						
Repuestos	+	+	+	+	+	+				+				+		+
Equipo					+					+	+	+		+	+	+
Materias primas	+	+	+		4						8	8				
Combustibles	+		+						+							
Materiales	+	+	+								8	8	9			

Condiciones:

Que no sean producidos

en el país en condi-

ciones adecuadas de:

— calidad

— cantidad

— tecnología

— entrega

— precio

.	.	.	.	.	.	.	6	6	.	5	.	.	.
.	.	.	.	5	.	.	.	.	.	.	.	5	5
.	.	.	.	5	.	.	.	.	.	.	.	5	5
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	5	.	.	.
1	1	2	3	.	.	.	.	.	.	2,5	.	.	.

Fuentes: Decretos promocionales números: 5038/61, 5338/63 y 3113/64 (acero); 5039/61 (petroquímica); 8141/61 (celulosa y papel); 2079/62 (forestación); 13287/59, 10032/60 y 2456/62 (pesca); 13136/59 y 10033/60 (industria naviera); 3101/60 (industria lechera); 14760 (industria aeronáutica); 6130/61 (Patagonia); 9477/61 (Noroeste); 11324/61 (Nordeste).

Notas:

1. "Satisfactorio para la viabilidad económica de la producción siderúrgica", Decreto 5038/61.
2. "...precios razonables...", Decreto 3113/64.
3. "...precios satisfactorios...", Decreto 5039/61.
4. En el caso de plantas que producen pasta semiquímica para papel de diario, hasta 20 por ciento (en peso) de pasta química de fibra larga.
5. Sólo con respecto a repuestos para bienes de capital.
6. En 1960 la industria naviera empezó a ser promovida vía subsidios a la producción; como consecuencia, la industria pesquera pudo obtener en astilleros nacionales las embarcaciones necesarias a precios internacionales.
7. Incluye diques flotantes, grúas y bienes similares.
8. Varias materias primas y semielaborados incluidos en una lista anexa al Decreto 13136/59.
9. El Decreto 14760/60 prevé la sustitución gradual de partes importadas por similares nacionales, en forma similar a la establecida en los regímenes de promoción de las industrias automotriz, del tractor y de los motores de combustión interna.

Nota: El signo + significa que el sector respectivo ha sido exento del pago de recargos con respecto al bien indicado. El signo . significa que la condición se aplica con respecto a ese sector.

TABLA 2C
 PRODUCCION DE TRACTORES, 1963-1966, POR EMPRESA

(en unidades)

Empresa	1963	1964	1965	1966
Fiat-Concord	4.6	4.0	4.0	3.8
Deca	2.7	3.7	3.5	2.1
John Deere	1.8	2.2	2.2	2.8
Hanomag-Cura .....	.9	2.0	2.5	1.5
Fahr	1.1	1.0	1.3	1.0
Ryrsa .....	.3	—	—	—
Dinfia	—	—	—	—
Total	11.4	13.1	13.6	11.2

Fuente: Consejo de la Industria del Tractor.

TABLA 4

EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

(000'u\$s)

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<i>I. Animales Vivos y Productos del Reino Animal</i>			195.753.	225.565.	318.609.	325.038.	329.809.	366.653.
03. Pescados, crustáceos y moluscos.	121.3	31.	96.4	196.2	758.1	237.3	1.026.9	642.1
01. Pescado fresco (vivo o muerto), enfriado o congelado.	4.9	23.6	93.9	192.3	707.8	219.6	995.1	589.2
02. Pescado salado, en salmuera, seco o ahumado.	3.9	.6	2.5	3.	48.	17.2	29.5	26.6
03. Crustáceos y moluscos.	112.5	6.8		.9	2.3	.5	2.3	26.3
04. Productos lácteos, huevos de aves y miel natural.			21.702.	18.472.	20.687.	19.307.	17.737.	13.897.
06. Miel natural.	2.830.	4.114.	3.094.	4.541.	3.684.	5.841.	5.302.	3.317.
<i>II. Productos Vegetales</i>			231.376.	396.166.	344.699.	550.296.	641.757.	611.271.
07. Vegetales comestibles y algunas raíces y tubérculos.			3.276.	7.364.	8.734.	7.688.	9.359.	9.535.
08. Frutas y comestibles; cáscaras de melones y citrus.			22.397.	30.187.	43.818.	30.724.	39.327.	41.382.
09.02 Té.	504.	2.269.	3.824.	3.391.	4.376.	5.357.	7.715.	7.928.
<i>III. Aceites y Grasas Animales y Vegetales</i>			85.309.	105.818.	78.919.	62.033.	91.159.	86.258.

TABLA 4 (continuación)

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
IV. <i>Productos de las Industrias Alimenticias; bebidas; líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco</i>			168.110.	162.350.	261.772.	168.971.	172.377.	198.605.
16. Preparados de carne y pescado			78.314.	61.481.	85.317.	58.344.	52.824.	85.370.
17. Azúcares y artículos de confitería.			12.657.	2.640.	63.979.	6.407.	6.958.	6.474.
18. Cacao y sus preparados.			12.7	4.8	16.7	23.3	13.2	14.3
19. Preparados de cereales; harinas o féculas; pastelería.			120.	96.	111.	150.	169.1	209.
20. Preparados de legumbres, hortalizas y frutas.			1.510.	1.077.	5.712.	3.829.	2.593.	3.719.
07. Jugos de frutas y verduras.	12.6	83.9	58.4	5.3	2.370.3	733.5	375.7	648.
21.05. Sopas y caldos (líquidos, sólidos o en polvo).								411.
[99] Caldos concentrados.	202.	118.	650.	878.	1.468.2	937.3	776.7	
V. <i>Productos Minerales</i>			5.626.9	18.201.	16.943.	11.478.	12.992.	18.450.
VI. <i>Productos de las Industrias Químicas y Conexas</i>			27.647.	26.885.	30.808.	39.008.	37.740.	38.604.
VII. <i>Plásticos, Resinas Artificiales y Caucho</i>			140.	136.	403.	1.052.	1.879.	3.529.
39.02 Polietileno, Poliestireno, PVC, etc.			96.8	45.6	74.1	615.7	1.310.	1.910.3
00.01 Polietileno			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.661.9
00.02 Poliestireno			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.7
00.03 Acetato de polivinilo			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.2

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
00.04 P.V.C.			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	222.1
39.07 Manufacturas plásticas			30.6	20.2	41.4	69.4	156.	114.6
40.02 Caucho sintético en bruto							.9	600.4
40.06 Caucho sintético o natural sin vulcanizar					66.5	70.	109.	262.6
40.07/14 Artículos de caucho vulcanizado no endurecido			12.8	44.8	73.	120.1	181.7	88.1
[1072] Neumáticos y cámaras para automotores	145.	3.	4.	30.	50.8	32.8	36.1	
[1064] Plásticos en polvo, planchas, rollos, etc.	19.	52.	97.	70.9	221.5	792.1	1.431.2	
VIII. <i>Pieles, Cuero y sus Productos</i>			82.657.	95.249.	83.143.	61.081.	52.062.	86.351.
IX. <i>Madera, Carbón Vegetal y Corcho</i>			188.	178.	174.	325.	106.	49.
X. <i>Materias Utilizadas en la Fabricación de Papel; Papel y Cartón y sus Productos</i>			1.007.	1.001.	4.646.	10.634.	9.700.	11.152.
XI. <i>Textiles</i>			159.079.	174.855.	186.562.	138.621.	117.407.	137.468.
51.01/03 Hilados de fibras artificiales (contínuas)			45.6	50.5	64.1	19.1	13.	173.4
51.04 Tejidos de fibras artificiales (contínuas)			1.7		67.2	474.9	77.	
56 Fibras artificiales (discontínuas)						7.9	545.9	63.2
[644] Telas de urdimbre sintética o mezcla			1.7		67.2	474.5	77.	

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
84.25 Cosechadoras, cortadoras de césped			18.	12.	49.	96.	43.	46.
			50.	54.	297.	304.	289.	588.
84.45 Máquinas herramientas para trabajar metales			191.	453.	2.102.	1.900.	1.494.	1.001.
84.46 Máquinas herramientas para trabajar piedras					1.			13.
84.47 Máquinas herramientas para trabajar madera, plástico, etc.				12.	68.2	86.4	50.8	53.2
84.48 Máquinas herramienta: partes y accesorios								29.9
84.49 Herramientas manuales					3.7	25.3	1.6	15.8
84.51 Máquinas de escribir		12.6	.6	83.1	109.6	3.1	.2	
84.52 Máquinas de calcular		227.1	63.6	844.5	4.818.3	5.522.7	2.697.3	
84.53 Máquinas de estadística				40.6	1.025.6	850.1	4.551.9	
84.54 Otras máquinas de oficina		.5	1.2	16.	4.6	39.5	32.7	
84.55 Partes y accesorios para máquinas de oficina						1.186.6	850.1	313.1
85.01 Maquinaria eléctrica			37.4	57.3	517.2	59.6	110.6	185.7
85.03 Baterías			1.5	3.1	10.4	21.1	12.	20.1
85.04 Acumuladores								10.1
85.08 Equipo eléctrico para automotores								
85.19 Interruptores			12.2	4.6	27.6	17.2	49.3	25.2
85.21 Válvulas y tubos electrónicos					34.1	585.9	396.4	164.
[921/29] Maquinaria								
[937/46] „	364.4	539.	969.	1.343.4	4.394.8	4.707.3	3.667.3	
[930/32] Maquinaria agrícola	3.8	111.6	60.6	65.9	343.6	372.9	316.8	

TABLA 4 (continuación)

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
[947/50] Motores		2.3	43.2	7.	42.4	261.2	154.8	
[951/54] Partes y accesorios para motores	44.7	118.1	142.7	150.	572.8	1.279.2	977.2	
[955/73] Maquinaria eléctrica, motores e implementos	1.747.3	1.081.1	1.843.6	1.865.	3.357.2	2.767.7	2.949.2	
XVII. <i>Material de Transporte</i>			192.	266.	2.788.	3.303.	1.346.	2.339.
86 Vehículos y material para vías férreas; aparatos no eléctricos de señalización				3.4	10.6	1.208.8	90.7	21.8
87.01 Tractores			8.1	12.6	926.6	113.3	15.6	47.7
02 Vehículos a motor para el transporte de personas, mercancías o materiales			11.4	6.1	39.9	137.5	188.9	67.3
03 Camiones y camionetas para usos especiales								
04 Chassis equipados con motores para vehículos de los incluidos en 87.01 a 87.03				11.5	7.9	4.1		45.2
87.05 Partes y accesorios para los mismos vehículos			68.4	47.5	487.8	1.433.3	817.3	1.664.7
[933] Tractores			8.1	12.6	926.5	111.3	15.7	
[975] Automóviles de pasajeros			11.4	6.1	29.1	87.5	156.9	
[976] Automotores comerciales	1.9	5.2			10.7	50.1	31.8	
[977] Chassis				11.5	7.9	4.1		
[985] Partes y accesorios para automotores	14.1	104.4	68.4	47.5	487.9	1.433.2	817.4	

Descripción	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
[974, 987/84, 986/87] Otros vehículos y sus partes y accesorios	46.3	5.9	104.5	195.7	1.378.9	1.626.4	324.6	
XVIII. <i>Instrumentos y Aparatos de Óptica, de Fotografía, etc.; Idem Médico-Quirúrgicos</i>			85.	121.	221.	325.	515.	873.
XIX. <i>Armas y Municiones</i>							1.	
XX. <i>Mercancías y Productos Varios</i>			75.	87.	125.	115.	159.	237.
XXI. <i>Obras de Arte, Antigüedades Encomiendas Menores</i>			8. 613.	1. 401.	6. 466.	17. 589.	3. 602.	2. 499.
TOTAL	1.008.952	1.079.155	964.116	1.216.000	1.365.000	1.410.350	1.493.409	1.593.242

Fuentes:

- (1) Dirección Nacional de Estadística y Censos, Comercio Exterior 1961-1964, según la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, Buenos Aires, 1965.
- (2) Anuario del Comercio Exterior, varios números.
- (3) Naciones Unidas, Anuario de Estadísticas del Comercio Internacional, New York

Nota: Con esta tabla se pretende mostrar la importancia relativa y la evolución en el tiempo de algunas exportaciones no tradicionales. Se incluyen los totales para facilitar la apreciación de las magnitudes relativas. Las cifras corresponden básicamente a exportaciones clasificadas según la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. Esta clasificación está disponible a partir de 1961 solamente. A efectos de prolongar algunas de las series de tiempo hasta 1959 se incluyen cifras según una clasificación anterior de la Dirección Nacional de Estadística y Censos (código entre paréntesis).

TABLA 5

**RECAUDACION DEL IMPUESTO A LOS REDITOS
(Y DE EMERGENCIA)**

Año	Montos recaudados (miles de millones de m/n)	Recaudación como porcentaje del:	
		PBI a precios de mercado	Gasto público ¹
1956	6.6	3.04	
7	6.2	2.31	
8	9.3	2.41	
9	15.3	2.06	17.7
1960	24.1	2.51	20.0
1	32.7	2.84	20.2
2	26.9	1.90	13.3
3	33.1	1.91	14.0
4	45.2	1.91	14.7
5	84.7	2.60	20.1
6	118.7	2.94	21.1

¹ Consumo del gobierno más construcción pública.

Fuentes: PBI y Gasto Público: B.C.R.A., *Boletín Estadístico*. Recaudación: Datos suministrados por la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal, de la Secretaría de Hacienda.

LA POLITICA DE PROMOCION INDUSTRIAL Y DE DESARROLLO REGIONAL EN LA ARGENTINA, 1959-1966

El presente trabajo analiza los probables efectos de algunos de los instrumentos de política económica utilizados por el gobierno argentino en el periodo 1959-1966 para la promoción de determinadas industrias y el desarrollo de algunas regiones del país. En el caso de la industria automotriz y auxiliares, el instrumento analizado es la protección tarifaria, mientras que el caso de algunas industrias llamadas básicas (acero, petroquímica, celulosa y papel y otras) y del desarrollo regional son los estímulos fiscales los que, por su importancia, son sujetos principales del estudio.

Del análisis realizado resultaría que el diseño de las políticas comentadas no habría sido conducente a una más eficiente asignación de recursos. Incluso lo contrario podría ser cierto. La implementación y administración de esas políticas habría añadido nuevos elementos negativos. La adopción de instrumentos muy sofisticados de política económica resulta aconsejable sólo cuando se cuenta con el aparato administrativo adecuado para lograr su correcto cumplimiento. Esta condición parece no haberse dado en el caso concreto analizado.

THE ARGENTINIAN GOVERNMENT'S POLICY FOR THE PROMOTION OF PARTICULAR INDUSTRIAL SECTORS AND FOR THE DEVELOPMENT OF SOME OF THE COUNTRY'S REGIONS, 1959-1966

The present work analyses the probable economic effects of some of the policy instruments used by the Argentinian government over the period 1959-1966 for the promoción of some individual industrial sectors and for the development of a few regions. The tariff protection granted to the automobile and auxiliary industries and the investment allowances and tax holidays granted to some of the so-called basic industries (steel, petrochemistry, cellulose pulp and paper, &c.) and to investments in the favoured regions are the main subjects of the research.

It would result from the analysis that first the drafting of the instruments and second their application and administration, would have not tended to improve resource allocation efficiency. Quite the contrary, the inverse conclusion seems plausible. It must be stressed that the permissible degree of sophistication in economic policy-making depends on the capacity available for administering it. The sophistication of the instruments analysed here seems to have exceeded the administrative capacity that was available.