

# Introducción

## Marco Teórico

Entre los temas más importantes que la Argentina debe resolver rápidamente para montarse sobre la ola del crecimiento y poder dar el gran salto tecnológico que pueda cubrir la brecha que se amplía vertiginosamente día a día entre los países que avanzan a ritmo acelerado y el resto, se encuentra **el muy serio problema** de la distribución de los recursos públicos entre los distintos los distintos niveles estadales que componen nuestra estructura político-administrativa.

En términos precisos, es imprescindible resolver el **problema** de la coparticipación federal, para lo cual es necesario plantear una solución sólida que sirva de plataforma o basamento estable, que contemple criterios de equidad, igualdad y justicia, que sea eficiente y eficaz y perdurable en el tiempo, de modo de permitir enfocar los recursos y habilidades creativas de nuestro poderoso caudal imaginativo hacia otros objetivos que nos den capacidad para crecer compitiendo abiertamente a partir de nuestras sólidas ventajas.

La Argentina se encuentra envuelta en un nudo de problemas interrelacionados que se sumergen en su historia y se precipitan sobre el presente, y en una ilación de rencores parece nunca poder encontrar el camino hacia el futuro.

Si bien la resolución del camino a tomar, es una decisión estratégica, más allá de la visión de la dirigencia, la sociedad en su conjunto por tradición e ideales sostiene un rumbo, y ese rumbo debe consolidarse y fortificarse sobre soportes técnicos que parten de la Constitución Nacional y se sostienen sobre las leyes, normas y reglamentaciones que rigen las conductas de los ciudadanos y son patrones de la educación que ensambla la estructura social.

Un sólido basamento estructural técnico y el respeto al mismo son fundamentales para mantener las condiciones de estabilidad necesarias para planificar los pasos a dar. Esto es un paradigma indiscutible que se aplica tanto para las grandes organizaciones empresariales y estadales como para cada ciudadano o individuo<sup>1</sup>. El avance cultural nos debe llevar a construir organizaciones más ágiles y más inteligentes que nos permitan avanzar en el crecimiento.

Así, las sociedades que conforman los diferentes Estados avanzan culturalmente sobre estos esquemas históricos y los componentes técnicos se adaptan circunstancialmente de acuerdo a los cambios y la evolución de cada una. Esto crea un espacio de competencia en donde unas poseen mayor capacidad de desarrollo y otras menos generándose un esquema comparativo que se resume en el bienestar de los ciudadanos que componen esos Estados. En el mundo globalizado este esquema comparativo se acentúa.

Por lo anterior, se requiere explorar con mayor profundidad la dinámica de los cambios y establecer pautas para la gestión eficiente de las estructuras basamento que facilitan los cambios y el progreso. **El aporte de esta investigación se orienta** precisamente en esa dirección, al establecer un sistema y estructura capaz de solucionar un aspecto fundamental del crecimiento, resolviendo a través de la automatización, el serio problema de la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles estadales, de modo que sirva, especialmente, para prevenir los altibajos económicos que puedan producirse en el mundo en el futuro.

Asumiendo que los encargados de tomar las decisiones se desenvuelven en un contexto confuso, con pocas certidumbres y con gran urgencia para decidir sobre cuestiones que generan consecuencias futuras positiva y negativas, **se requiere de un esquema adecuado** capaz de simplificar el proceso y apoyar a los gobernantes en su responsabilidad de prevenir y conducir lo más acertadamente los pasos a dar, en lo posible generando las intervenciones estrictamente necesarias y evitando las distorsiones indeseables.

---

<sup>1</sup> Tapscott, Don, "La Era de los Negocios Electrónicos" (Colombia: McGraw-Hill Interamericana S.A. 1999) Capítulo III "Construir organizaciones más ágiles e inteligentes"

Una estimación propia del investigador es el hecho que **esta investigación**, no sólo era factible de realizar, sino que **representa una necesidad imprescindible** de satisfacer para mantener una estatura estratégica razonable en el contexto competitivo internacional actual que conforma la globalización, existiendo fundamentos doctrinarios y científicos, aspectos teóricos y referencias conceptuales en propias y de otros países, actuales e históricas, que permitieron que el proceso investigativo pudiera desarrollarse.

El **objetivo general de este trabajo es el establecimiento de un modelo de organización** o esquema organizacional, adecuado para insertarse en la estructura actual de la administración del Estado en función de lo requerido desde la reforma constitucional de 1994, nunca cumplido, que exponga los conceptos necesarios a considerar como solución para establecer un basamento sólido, ajustado a las exigencias competitivas del siglo XXI, que permita desarrollar aptitudes que aseguren el avance de nuestra sociedad, a partir de la resolución del problema de la distribución de los recursos entre los distintos niveles estatales.

Este esquema organizacional, duro, con formato matemático-estadístico, en sintonía con los procesos de toma de decisiones críticas, deberá posibilitar una gestión eficiente para la optimización de los recursos, proporcionando una respuesta apropiada sin intervenciones distorsivas del poder político.

Es decir, el punto de partida de la presente investigación es considerar al esquema de distribución de recursos públicos entre los distintos niveles estatales, objeto de estudio, como un instrumento de la política del Estado, que debe ser utilizado como basamento para lograr objetivos de desarrollo y crecimiento económico en el marco del concepto de defensa nacional involucrando todos los aspectos de la vida de la sociedad que conforma el Estado Nacional de modo de contribuir a lograr el bienestar general. Desde este punto de vista, a priori, se puede destacar lo **innovador** del modelo que se plantea como solución al problema propuesto.

En consecuencia, debe reconocerse la necesidad de consolidar un sistema de distribución de recursos públicos estable y perdurable en el tiempo, en el cual las intervenciones de los grupos de poder sean inocuas o con consecuencias no distorsivas. **El objetivo general** planteado por el investigador, para el desarrollo del trabajo, se define como el cumplimiento del propósito de la investigación: diseñar una estructura para ser puesta a disposición del nivel político-estratégico, con capacidad de proporcionar una solución técnica eficaz y eficiente para la optimización de la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles estatales, tratando que la proposición resultante se afiance sobre elementos existentes de la realidad haciendo que lo expuesto en la teoría pueda ser aplicado en la práctica en su mayor plenitud, obteniéndose los resultados más convenientes.

El desarrollo de la investigación partió de un estudio preliminar de los antecedentes disponibles en cuanto al tema. En concordancia con el objetivo general de la misma, se procedió a definir algunos objetivos generados a nivel del investigador, a través del cumplimiento de los cuales se debería alcanzar el propósito definido. Así, surgieron los siguientes pasos y **objetivos específicos**:

#### Pasos:

- a. La identificación del proceso de distribución de recursos públicos entre los distintos niveles estatales como fenómeno observable.
- b. La definición de los aspectos involucrados en dicho proceso.
- c. La determinación de la estructura actual existente para la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles estatales.
- d. La determinación de los componentes que forman parte del proceso.

#### Objetivos específicos:

- a. Lograr establecer un reordenamiento de la interacción entre tales componentes, tal que permita lograr niveles de competitividad adecuados, en el marco de la globalización, para asegurar el bienestar de nuestros ciudadanos.
- b. Articular un modelo que, basado sobre conceptos rígidos, científicos, matemático-estadísticos, de una solución al problema planteado.

Los pasos (no objetivos específicos) permitirán dar cuenta de las falencias actuales en lo que respecta a la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles estadales. De aquí que los objetivos específicos propuestos son pertinentes, ya que proveen la solución a la problemática tratada. Así, podemos decir que la distribución de los recursos públicos entre la Nación, las provincias y los municipios, debe ser visualizada como un fenómeno que involucra a todos los elementos del poder nacional y no sólo como una situación propia de la economía en sí; lejos de esto, el factor económico es sólo uno de los que intervienen en la dinámica que se desata ante su aparición y no necesariamente el más importante, sino que su ejecución tiene incidencia substancial en todos los ámbitos del desarrollo social.

Partiendo de este concepto, se ha desarrollado el juicio preliminar que se expone a continuación, el cual constituye la **hipótesis de trabajo** que orienta el proceso investigativo desde el punto de vista metodológico.

*"LA OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PUBLICOS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES ESTADUALES ES UN ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS NACIONALES, Y SE CONSTITUYE EN BASAMENTO DEL ANDAMIAJE QUE PERMITE SOBRESALTAR LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE NUESTRA SOCIEDAD".*

Para llegar a la **comprobación** de esta hipótesis, **fuera esta positiva o negativa**, y a lograr el cumplimiento de los objetivos generales y particulares o específicos de la investigación, el investigador ha establecido algunos interrogantes, de modo que, a través de las respuestas, obtenidas a lo largo del trabajo, se pudieran alcanzar los propósitos señalados. A tal efecto, se definieron los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los aspectos teóricos en donde se enmarca el tema a tratar?
2. ¿Quiénes tienen aptitud o capacidad para tomar decisiones en este ámbito?
3. ¿Qué elementos influyen en el proceso de toma de decisiones?
4. ¿Cuáles son las variables de ajuste del esquema de distribución de recursos públicos entre los distintos niveles estadales?
5. ¿Cuáles son las herramientas que permiten manipular las variables de ajuste de los modelos?
6. ¿De qué manera pueden ordenarse las variables para hacerlas funcionar sistémicamente, de modo de obtener una optimización de los recursos?
7. ¿Qué herramientas es conveniente poner a disposición de los conductores para que puedan ejercer un control sistémico óptimo de las variables?
8. ¿Cómo debería estructurarse un modelo estable y perdurable en el tiempo que permita realizar la distribución de recursos entre los distintos niveles estadales de forma "automática", sin intervenciones oportunistas?

Entre los aspectos sobresalientes del marco teórico, se estructura un marco conceptual en el que se hace una introducción teórica sobre el factor político y el factor económico y la incidencia de los diferentes modelos que la economía provee para explicar la realidad. Se introducen enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general que se consideran válidos para el correcto encuadre del estudio. En él se precisan los conceptos que relacionan al individuo en sí mismo, como menor unidad económica, con el Estado y el mundo globalizado, la productividad, la eficiencia y la eficacia, la competitividad. Así, se van fijando los límites dentro de los que se desarrollará el trabajo. A medida que se avanza en la lectura de los aspectos sobresalientes del marco teórico se van respondiendo los interrogantes 1, 2 y 3 de la investigación.

En el Capítulo I, sobre la base de lo definido en el capítulo anterior y, dando respuesta a la pregunta 4 y 5 de la investigación, se revisan las consideraciones asociadas a la determinación de variables, el manejo de las herramientas y el valor de los conductores al momento de definir los recursos existentes en el orden público y su influencia sobre las decisiones de los particulares.

En el Capítulo II se toman las variables definidas anteriormente, se busca establecer un ordenamiento lógico en virtud de las prioridades buscadas, basándonos en la aplicación del sentido común. Se definen qué herramientas optimizan la explotación de estas variables, de acuerdo a las prioridades y a los objetivos que la investigación se plantea, y se establece un esquema de herramientas apropiado para el manejo adecuado por parte de los conductores, de modo de no generar

intervenciones oportunistas poco deseables. A partir de la integración y sintetización de toda esta información se responde a los interrogantes 6 y 7. Por último se sistematiza un modelo que permite estructurar armónicamente todos los aspectos antes mencionados respondiéndose al interrogante 8 de la investigación.

Desde la **perspectiva metodológica**, esta investigación se inscribe dentro del tipo correlacional, pues se orienta a establecer la relación existente entre distintos componentes de un mismo proceso de donde surge un resultado observable. Este proceso se da en todos los países cuyas características políticas se inscriben en los modelos federativos con distintos niveles estatales.

Como método riguroso único de conocimiento mediato, se aplica el razonamiento inferencial o deductivo. Si bien, la historia de la filosofía posee suficientes argumentaciones en favor de la existencia de dos métodos distintos, a saber, la *deducción* y la *inducción*, en el caso de esta investigación creo haber incurrido en una *unidad de método* que combina deducción e inducción sistémicamente dado que he pasado en forma deductiva "de lo general a lo particular" e inductiva "de lo particular a lo general", he aplicado el conocimiento deductivo propio de las ciencias matemáticas o exactas y la correspondiente inducción propia del método para las ciencias empíricas o sociales.

El proceso de investigación me llevó a aplicar la inferencia rigurosa; partiendo de una serie de conocimientos mediatos consiste en la aplicación de patrones o estructuras lógicas, fui pasando de la verdad aceptada de ciertas proposiciones a la verdad aceptada de otras proposiciones. Todo este conocimiento mediato riguroso corresponde a uno o más patrones de inferencia válidos, siendo la lógica la disciplina fundamental para la determinación de esos patrones.

El fenómeno se explica a través de un razonamiento que corresponde a un patrón de inferencia válido dotado de premisas verdaderas o supuestas, cuya conclusión es la descripción del fenómeno que atañe a la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles estatales. La explicación se basa en premisas adecuadas al enunciado que describen el hecho que deseo explicar. En la misma, el juicio de valor personal, de cada uno, permite establecer si cada premisa es verdadera o falsa. Si todas son verdaderas, la explicación es categórica; si alguna de las premisas es un simple supuesto, entonces la explicación se convierte en hipotética y debe ser **confirmada**, para lo cual se requerirá de la aplicación del modelo en forma experimental o simulada a lo largo de varios períodos.

A través de la aplicación del método hipotético, en sus dos fases de explicación y refutación, pude llegar rigurosamente al establecimiento de generalizaciones empíricas aceptables; no fue necesario recurrir a un discutible procedimiento de "inducción". Sin embargo, debo ser muy conscientes del alcance de la afirmación: el procedimiento lógico, a base de aplicación de patrones de inferencia y del uso inteligente de la estrategia deductiva indirecta, merece absoluta confianza; pero los resultados de la generalización están sujetos a una serie de condiciones extralógicas que pasan por la confianza y destreza del investigador, en este caso, mi persona; por el hecho que doy por sentado que no he querido engañar y que he analizado gran cantidad de hipótesis explicatorias posibles, antes de proceder a la eliminación de todas menos ésta, requisito muy difícil de cumplir que me lleva a pensar que, para esta investigación se cumple perfectamente el hecho que las alternativas explicatorias no son de hipótesis individuales sino de distintas y complicadas combinaciones de ellas que otros investigadores o científicos pueden alcanzar.

Las técnicas de validación utilizadas son el análisis bibliográfico y el análisis lógico. Si bien aparenta ser una investigación teórica, tiene una base empírica fundamentada en observaciones de la realidad.

Como conclusión, metodológicamente, surge que la hipótesis planteada, se convierte en una teoría o axioma por no ser de carácter empírico ni explicar directamente enunciados empíricos, pues es una proposición sistemáticamente relacionada de la cual se derivan lógicamente diversas leyes o hipótesis comprobables empíricamente. No es una generalización empírica, más bien es una construcción bastante abstracta cuya confirmación experimental sólo puede ser indirecta, en forma correlacional, a través de la verificación de las hipótesis que de ellas se deducen.

Como conclusión personal, considero que este trabajo es sólo un aporte para que otros avancen con mayor precisión a la resolución de este importante aspecto de la vida político-estratégica de nuestra nación.

A continuación se precisan los conceptos que relacionan al individuo en sí mismo, como menor unidad económica, con el Estado y el mundo globalizado, la productividad, la eficiencia y la eficacia, la competitividad.

## **I. La Política, la Economía, los modelos en la economía**

Un objetivo claro de todo individuo, en general, es el hecho de intentar alcanzar un mejor nivel de vida. La economía pone a su disposición una gran variedad de herramientas que buscan optimizar el uso de los recursos disponibles y generar nuevos recursos. Sin embargo, no es necesario ser un especialista en la materia para tener éxito y alcanzar tal objetivo. Si esto se diera, los estudiosos de la economía serían los más ricos del planeta, y no es así; cualquier persona que trabaja arduamente debe progresar si se dan las condiciones adecuadas para que esto suceda. Y las condiciones adecuadas no sólo son generadas por el propio sujeto que desea progresar; su entorno lo acompaña permanentemente en su desempeño y las reglas de juego a las que tenga que ajustarse son la clave principal que contribuye al éxito, o conspiran contra él a favor del fracaso.

Las reglas de juego son consecuencia de la aplicación de políticas. La política a través de su teoría y su práctica determina el marco en el cual se van a desenvolver los ciudadanos que integran los Estados, administrados en todos sus ámbitos por los dirigentes que, de una u otra manera, representan a esos ciudadanos.

La política, estudiada como ciencia sufre la misma carencia que todas las ciencias sociales, dada por la imposibilidad de predecir resultados con precisión matemática. Las decisiones que adoptan los conductores políticos suelen estar influenciadas por presiones exógenas e incluso por el propio estado de ánimo asociado a la personalidad de cada uno, lo cual agrava el hecho de no ser posible realizar simulaciones o ejercitaciones previas a la aplicación de medidas, que permitan predeterminedar las consecuencias que sus decisiones pueden acarrear.

En el caso de la economía, si bien debe ser considerada como una ciencia social, permite desarrollar modelos matemáticos que brindan la posibilidad de realizar borradores donde se pueden predeterminedar resultados antes de ejecutar decisiones. Por supuesto que esto no implica que lo que se dé en los papeles se vaya a dar en la realidad con absoluta precisión; las decisiones que tome cada uno de los agentes económicos influirán drásticamente en los resultados reales, cuando las medidas dispuestas pasen del papel a la realidad, y tales decisiones estarán influenciadas fundamentalmente por las percepciones que capte cada uno de los participantes de la economía.

Si bien el grado de vulnerabilidad de la ciencia económica como ciencia exacta es muy grande, éste puede disminuir a través de los modelos econométricos si se reduce el número de variables que los conforman, y más aún, si tales variables pueden ser controladas. Cuanto mayor control sobre las variables que integran los modelos exista y menor cantidad de variables los integren, más precisos serán los resultados a los que se llegue y estarán más cerca de la realidad posible. De lo contrario, si existe infinidad de variables y tales variables no pueden ser, mucho menos que controladas, ni siquiera orientadas, entonces las posibilidades de obtener resultados predecibles asociados a una realidad deseable con capacidad de dirigir u orientar esfuerzos, se alejan.

Observemos un simple ejemplo. En este sencillo modelo económico vamos a decir que en la economía de un país de fantasía, se observa que la variación del nivel de precios de los bienes y servicios que los consumidores adquieren, depende exclusivamente de la variación del precio del combustible que se utiliza, entre otras cosas, en los vehículos de transporte. Quizás para muchos esta formulación parezca insólita, pero es un clásico ejemplo, simple de comprender. El combustible se utiliza para el transporte de las mercaderías. Si su precio se incrementa, automáticamente los precios de los productos deben aumentar porque el costo de transporte de los mismos se verá incrementado. Este incremento se dará en toda la cadena de producción y distribución de los bienes. El aumento del precio del transporte de las materias primas influirá sobre el costo total de fabricación de cada producto final, más aun, si el combustible es utilizado en alguna otra etapa de la producción de determinados bienes. Luego, el traslado del producto a los puntos de venta de los distribuidores incrementará el precio del bien tantas veces como sea necesario llevarlo de un lugar a otro hasta llegar al punto de venta donde será adquirido por los consumidores. En un país con inmensas extensiones, como lo es la Argentina, y mucho más, en una provincia lejana de los grandes centros de producción como lo es Tierra del Fuego,

las consecuencias terminan siendo catastróficas, marcando grandes diferencias en el precio de un bien a la salida del punto de producción, respecto del mismo bien adquirido en localidades ubicadas a gran distancia como Ushuaia. Así es que, naturalmente, los productores prefieren instalarse cerca de los grandes centros de consumo potenciando las diferencias en el desarrollo regional a no ser que existan políticas de exenciones que reducen costos, o que los modelos de producción sean mucho más eficientes y la variación de costos sea absorbida por un grado de productividad más elevado.

Pero las consecuencias no finalizan allí. El transporte no sólo existe para el traslado de bienes. Las personas también se movilizan. Muchos utilizan medios públicos; otros utilizan sus propios medios. Las empresas que brindan servicios de comunicación y energía necesitan trasladar a su personal para mantener las infraestructuras instaladas.

Si el precio del combustible se incrementa, automáticamente se reduce de manera equivalente la capacidad de consumo de los consumidores.

Evidentemente habrá menor consumo de combustible, lo cual conlleva menores traslados de los consumidores hacia los puntos de consumo, lo cual implica, desde el punto de vista de la capacidad de comercialización, menores oportunidades de concretarse ventas. Seguramente los consumidores no dejarán de cumplir con sus necesidades mínimas de movilidad, principalmente a sus lugares de trabajo. Aquellos trabajadores cuyos honorarios no estén prefijados a través de algún tipo de relación de dependencia contractual, intentarán acomodar sus remuneraciones en igual sentido que el incremento en el precio del transporte. Si el precio del combustible aumentara de manera exorbitante, entonces todas las consecuencias antes mencionadas dejarían de ser posibles actitudes de los actores económicos y serían hechos reales, e incluso los propios trabajadores en relación de dependencia tendrían necesidad de recibir salarios más elevadas para poder cubrir los incrementos de precios sufridos en toda la economía.

El aumento en los salarios y la remuneración por servicios lleva aparejado un mayor costo de producción de bienes y prestación de servicios, con lo cual todos los precios volverían a crecer, incluso, los mismos costos de producción de combustible. Así se ingresa en un ciclo de nunca acabar, que puede generar una situación de inflación estructural, de aumento de precios permanente, que sólo podría detenerse si reconociéramos que esta economía es absolutamente dependiente de una sola y única variable, tal como lo supusimos al iniciar este ejemplo, y que, si se pudiera ejercer algún tipo de control directo o al menos una orientación inducida o provocada sobre ella, esta escalada desenfrenada podría eliminarse.

Entonces sólo habrá que ejercer control sobre esta única variable. Si el precio del combustible se mantuviera constante, la economía, en el peor de los casos, se mantendría en un nivel constante, o crecería de manera natural de acuerdo al crecimiento que experimentara cada uno de los agentes económicos en busca de un mejor nivel de vida. Si el precio del combustible se redujera entonces no sólo no habría incremento de precios, todo lo contrario, los precios podrían reducirse si los productores, a partir de la competencia por lograr vender sus productos, se vieran obligados a trasladar la reducción de costos al precio final de cada producto o servicio ofrecido. Los consumidores tendrían una mayor capacidad de consumo dada por la baja general del nivel de precios o al menos por el hecho de que no necesitarían la totalidad de los recursos que tenían destinados para el transporte, pues ahora el precio del mismo sería menor. Podría suceder que la baja del precio del combustible no implicara una automática reducción del precio del transporte si los proveedores de este servicio no trasladaran la baja de costos al precio final del mismo. En este caso habría una mayor acumulación de riquezas en un grupo de poder determinado como es el de los empresarios proveedores de servicios de transporte. De todos modos, aun cuando los empresarios del transporte se beneficiaran por con una mayor ganancia, prácticamente la totalidad de los productos que necesitan ser transportados, podrían bajar sus precios a partir de la baja del precio del combustible. Esto llevaría a promover la competencia entre productores que buscan obtener mayores ventas. Sin embargo esto no sucedería si la baja se diera en los costos de producción de combustible y ella no se trasladara al precio final del mismo, con lo cual la acumulación de riquezas se estaría dando en otro grupo de poder, el de los productores de combustible.

Hasta aquí llega la ciencia de la economía como adivina del futuro. Sólo puede predecir, en este sencillo modelo, que si el precio del combustible sube, baja o se mantiene constante, suceden cosas favorables o desfavorables para los consumidores. Incluso conociendo algunos valores matemáticos, podría apostarse a la obtención de algunos resultados que reflejen en números la realidad. Con estos datos, en este modelo, debería aplicarse el sentido común, que no es el común de los sentidos, para hallar soluciones coherentes a los problemas planteados, pero a partir de aquí las decisiones pasan a

manos de la política. Los conductores políticos deberán determinar si permiten que alguno de los dos grupos de poder antes mencionados, los dos, o ninguno, se vean beneficiados por una baja de costos que puede surgir por infinidad de diversos hechos. Podrán exigir que el beneficio se traslade a la totalidad de los consumidores con el consecuente beneficio para todos por efecto de un mayor nivel de consumo, si pudieran ejercer control directo sobre el precio del combustible. Quizás consideren que la mejor manera de controlar el precio del combustible sea dominando la producción del mismo. Quizás decidan la conveniencia de controlar también el transporte de mercaderías y personas. Quizás prefieran implantar precios fijos establecidos por los propios dirigentes, orientados por funciones matemáticas que expresen el nivel de consumo general y los costos de producción del combustible, o fijen precios para el transporte, olvidando de esta manera los problemas que implicarían para el Estado administrar eficientemente la actividad de producción de combustible o la prestación de servicios de transporte. Quizás decidan dejar todo abierto a la libre competencia e intervengan, o no, en la formación del precio del combustible y del transporte a través de impuestos y subsidios... Las opciones son múltiples, casi infinitas, y en cada una de ellas deberá intervenir otra vez el análisis económico, no sólo para observar las consecuencias sino para ejercitar la correcta implementación de las medidas adoptadas. Pero siempre, todas las posibles medidas a adoptar, dependen de la decisión de los políticos.

Lo ideal sería que las políticas cambien, se adapten en función de las circunstancias y de las ideas de los políticos, pero que esta oscilación no sea brusca, de modo de reducir la incertidumbre de aquellos que hacen planes de producción o prestación de servicios en el mediano y el largo plazo, pues éstos son los proyectos que solidifican la prosperidad en estabilidad.

Para la ciencia económica, en este simple modelo, la respuesta es tan simple como el mismo modelo. Por un lado, hay una solución teórica como premisa: si se ejerce control, o al menos puede orientarse la formación del precio del combustible, que es la única variable del modelo, la ciencia económica, a través de sus herramientas, puede inducir la estabilidad necesaria en el mismo para lograr crecimiento. Por otro lado, la solución práctica que surge de la teoría económica aplicada, indica que para lograr un control naturalmente equilibrado del precio del combustible, sólo es necesario que exista suficiente cantidad de producto en la economía de manera que la demanda sea abastecida en forma constante y permanente y así se evite que el precio se incremente.

Para lograr el abastecimiento constante y permanente de todo lo demandado será necesario asegurarse que no exista sólo un proveedor o un grupo de proveedores. De esta manera el precio estaría naturalmente controlado y orientado. Si existiera un sólo proveedor o un grupo de proveedores el precio estaría sujeto a la decisión de este único productor o del grupo de productores que, sin duda, trabajarían en forma conjunta en pos de su mayor beneficio. Con monopolio o sin él, los políticos pueden hacer uso de las herramientas de la ciencia económica, interviniendo sobre la única variable del modelo.

El sentido común indica que es necesario crear la mayor cantidad de fuentes de abastecimiento de combustible que compitan entre sí por alcanzar mayor eficiencia y reducción de costos, proveyendo el suministro necesario en forma constante y permanente. Es el principio de la competencia; aunque muchas veces sea necesario o conveniente hacer valer otros principios por encima de éste.

Ahora sí; hasta aquí llega la ciencia económica; una vez tomada la decisión, entonces, otra vez aparecerá para llevar a la práctica la decisión tomada, explicar las consecuencias de la misma y luego, a través de la implementación de otras medidas que surgirán de nuevas decisiones políticas, buscar la manera de corregir los desvíos originados en la decisión primitiva cuando se observe que no se alcanzaron los objetivos perseguidos.

Como hemos visto hasta aquí, las opciones que se plantean en este simple y clásico modelo son infinitas en el ámbito de la política, donde los intereses particulares, los de los grupos de poder y el sentido común chocan permanentemente.

Imaginemos que el ejemplo se complica un poco más. Ahora a este modelo le agregaremos las necesidades de fondos requeridos por el Estado y diremos que en la formación del precio del combustible existe un componente que lo encarece, que debe ser considerado como un costo adicional y que se denomina "impuesto". En el modelo económico de este país ficticio, el componente "impuesto", sólo se aplica exclusivamente al combustible.

Consideremos que en este país donde el modelo expresado tiene cabida, existen diferentes grupos sociales distribuidos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional y que, conociendo esta relación entre la capacidad de crecimiento de la economía y el precio del combustible se decidiera, en el nivel

estratégico nacional, que deben aplicarse políticas para desarrollar las distintas zonas, favoreciendo las posibilidades de alcanzar un mejor nivel de vida de todos los grupos sociales que lo habitan, a partir de la manipulación de la única variable que compone el modelo económico presentado.

El gobierno tendría ahora tres opciones. Por un lado podría intervenir directamente en la formación del precio del combustible, participando en su producción o fijándolo de manera arbitraria. Por otro podría incidir en el precio final del mismo, sólo variando el componente "impuesto" que depende directamente de sus decisiones. Por último podría aplicar las dos medidas antes mencionadas en forma conjunta o combinada.

Por ahora, no consideraremos una política asumida por las autoridades respecto a la formación del precio del combustible participando en su producción. Simplemente, diremos que existe un precio que varía libremente y que el gobierno carece de posibilidad de participar en la formación del mismo. En otros términos, digamos que existe absoluta libertad en la formación del precio del combustible, que la demanda siempre ha estado abastecida y que el precio del producto se ha incrementado sólo cuando, por alguna u otra razón, los usuarios han percibido escasez del mismo. Podemos decir que, en realidad, la política asumida por las autoridades, es justamente, no intervenir en la formación del precio del combustible, con lo cual, sencillamente, se podría dar por entendido que los conductores políticos no han tomado decisión alguna respecto a este punto.

El gobierno sí define, a través de sus decisiones políticas, el valor del componente "impuesto" que adicionamos al costo del producto. Entre las posibles opciones, el componente "impuesto" podría ser una suma fija por cantidad producida de producto o por venta realizada. Podría ser una tasa porcentual por cantidad producida, o una tasa porcentual de la cantidad vendida. También podría ser una combinación de las dos anteriores o cualquier otra opción que a cualquiera pudiera ocurrírsele. En cualquier caso, el productor siempre lo considerará como un costo adicional que será trasladado al consumidor. La ciencia económica podrá expresar matemáticamente las consecuencias que acarrearía cualquiera de las posibles decisiones que adopten las autoridades respecto a la definición del componente "impuesto". Incluso podrá establecer un orden en función de las consecuencias positivas y negativas que podría generar la aplicación de cada una de las posibles decisiones que se deseen adoptar y así se podría definir la más apropiada. Lo importante es observar que el campo de acción en donde las autoridades pueden intervenir se amplía rápidamente; que para cada posible decisión que las autoridades asuman existen consecuencias predecibles matemáticamente cuando se aplican sobre la ecuación econométrica que representa el modelo económico, y que tales variaciones, en este sencillo modelo, fácilmente pueden apreciarse.

Volviendo al ejemplo y considerando la decisión de nivel estratégico nacional que indica que deben aplicarse políticas para desarrollar las distintas zonas del país, tomemos como una opción que los conductores políticos podrían utilizar, un sistema discriminativo, definiendo diferentes componentes impositivos a aplicarse al combustible que se consuma en cada una de las distintas regiones. Los conductores políticos podrían definir zonas o regiones de manera arbitraria, estableciendo límites físicos caprichosos e incluso pudiendo eliminar el componente impositivo en algunas de ellas. Tal es el caso que nos toca vivir en Tierra del Fuego.

Aquí es donde la ciencia económica comienza hacerse menos prolija. Ahora no es una sola la ecuación econométrica que va a representar el modelo económico de este país ficticio. Ahora habrá una ecuación econométrica para cada una de las regiones que posea componente impositivo diferente, a no ser que exista algún mecanismo que relacione la diferenciación entre los distintos componentes impositivos que se aplican en cada región. De esta manera el modelo se complicaría, en el mejor de los casos, no sería una única ecuación, sino una serie de ecuaciones interrelacionadas entre sí a través de una variable controlable conocida. Así, matemáticamente, todavía seguirían siendo predecible los resultados a través de un sistema de ecuaciones.

Si las autoridades políticas decidieran que cada región tuviera un componente impositivo diferente no interrelacionado con los otros a través de algún mecanismo automático, entonces, se multiplicaría la necesidad de tomar decisiones. Las autoridades serían responsables de definir para cada caso el componente impositivo. El campo de acción en donde los conductores políticos podrían intervenir se ampliaría notablemente. Aquí es donde, otra vez aparecerá la ciencia económica para calcular el componente "impuesto" adecuado a la decisión tomada para cada región. Lo que sí se complicará será la determinación de resultados comparativos reales pues las diferencias de precios originadas en la variación del componente impositivo podrán acarrear infinidad de consecuencias tanto para los hábitos de los consumidores como para el accionar de los proveedores. Recordemos que la



variación de los hábitos de los proveedores y consumidores estarán relacionadas con sus propias percepciones de la nueva realidad. Los consumidores podrían trasladarse a adquirir combustible a las regiones más beneficiadas con precios menores. Los productores podrían no trasladar los beneficios reales en la reducción de costos para cada zona, a los consumidores, o podrían fraguar sus declaraciones impositivas declarando ventas realizadas en una región como si se hubieran realizado en otra, lo cual implicaría que se debería ejercer controles más rígidos. Las mismas autoridades políticas regionales presionarían a las autoridades nacionales para obtener mayores ventajas a través de una mayor disminución en el componente impositivo aplicado a su región; y si lo consiguieran, rápidamente las autoridades de otras regiones harían lo mismo.

Así el sistema deja de ser un sistema y se convierte en una caja de sorpresas. Las autoridades políticas toman decisiones en el infinito campo de acción donde pueden intervenir, generando un clima de incertidumbre donde nada se determina con precisión excepto que difícilmente los ciudadanos puedan percibir la estabilidad necesaria que les permita adquirir un mejor nivel de vida.

La falla no está en la implementación de las políticas, está en creer que la intervención activa en el ritmo natural de la economía puede contribuir a alcanzar resultados favorables en las decisiones de nivel estratégico nacional sin que exista una interrelación sistémica en la aplicación de las medidas que se adoptan.

Decisiones políticas que surgen del nivel estratégico nacional de este tipo son comunes y se han observado cotidianamente a lo largo de todo el siglo pasado y éste, no sólo en la Argentina. Son decisiones propias de los dirigentes que desean pasar a la historia como los precursores del desarrollo nacional. Creen que el crecimiento económico depende exclusivamente de "la maniobra" que realice el gobierno de turno y creen que todo se soluciona con el arte de negociar, cosa que es posible cuando no hay demasiados actores que persiguen intereses en esa negociación. Siempre la concertación entre partes puede darse si los intereses son los mismos, pero en general, las concertaciones se realizan entre grupos de poder antagónicos que no contemplan el interés principal de los ciudadanos que sólo buscan un mejor nivel de vida<sup>2</sup>.

El manejo adecuado de las variables económicas debe realizarse por expertos conocedores de las mismas. Ni una sola persona, ni un grupo de hombres excelentemente bien preparados, pueden controlar eficientemente todas las variables en forma conjunta y simultáneamente. Los dirigentes políticos tampoco están capacitados para ello. Es algo parecido a cocinar. Antes de cocinar existe la necesidad de alimentarse y uno puede hacerlo con delicadeza saboreando un rico plato, o solamente comiendo. Cualquiera puede hacer una pizza pero es mucho mejor que la haga alguien que tiene experiencia y cuenta con las herramientas apropiadas, de lo contrario, de hambre no vamos a morir, pero seguramente no disfrutaremos de la mejor pizza. Cuanto más complicado sea el plato que deseamos saborear, más difícil será que un cocinero con poca experiencia logre un resultado exitoso.

---

<sup>2</sup> La democracia y el capitalismo tienen muy diferentes puntos de vista acerca de la distribución adecuada del poder. La primera aboga por una distribución absolutamente igual del poder político, "un hombre, un voto", mientras el capitalismo sostiene que es el derecho de los económicamente competentes expulsar a los incompetentes del ámbito comercial y dejarlos librados a la extinción económica. La eficiencia capitalista consiste en la "supervivencia del más apto" y las desigualdades en el poder adquisitivo. Para decirlo de la forma más dura, el capitalismo es perfectamente compatible con la esclavitud. El sur norteamericano tuvo un sistema semejante durante más de dos siglos. La democracia no es compatible con la esclavitud. En una economía con una desigualdad que crece rápidamente, esta diferencia de opiniones acerca de la distribución adecuada del poder es como una línea de falla de enormes proporciones que está por deslizarse. En las sociedades capitalistas democráticas el poder proviene de dos fuentes: la riqueza y la posición política. Durante los dos últimos siglos dos factores han permitido que coexistieran estos dos sistemas basados en principios antiéticos acerca de la correcta distribución del poder. En primer lugar, siempre ha sido posible convertir el poder económico en poder político, o a la inversa, el poder político en económico. Pocos han ostentado uno sin obtener rápidamente el otro. En segundo lugar, el gobierno ha sido activamente utilizado para alterar los resultados del mercado y generar una distribución del ingreso más pareja de la que habría existido si hubiera dejado actuar libremente al mercado. Aquellos que se sienten desplazados en la economía de mercado ven al gobierno como una fuerza positiva que procura incluirlos cuando llega el momento de recoger los frutos del capitalismo. Sin estas dos realidades probablemente hace tiempo que habría habido una fractura mayor en la línea de falla entre los principios democráticos y los principios capitalistas acerca de la distribución del poder.

Thurrow, Lester C. "El Futuro del Capitalismo" (Argentina: Javier Vergara Editores S.A., 1996) Capítulo XIII, "Democracia Versus Mercado" – p 258

Comparativamente, hacer pizza sería como tratar de controlar un modelo económico formado por pocas variables; en cambio, un plato más sofisticado representaría un modelo económico con muchas más variables. Si lo que se busca es satisfacer la necesidad de alimentarse saboreando un buen plato, entonces lo mejor es ajustarnos a nuestra realidad y no tratar de dar un paso más largo de lo que nuestras piernas pueden dar. Cocinar algo simple pero sabroso será mucho mejor que intentar hacer un gran plato que resulte desagradable. En general los políticos son cocineros soberbios que pretenden dominar una gran cantidad de variables y cuando finalizan, nos sirven un plato muy salado, por momentos ácido y por momentos dulce, quemado por exceso de cocción y que, muchas veces, ni siquiera es bien percibido por los comensales cuando nos sentamos a la mesa.

El modelo planteado puede cambiar y las conclusiones generales seguirán siendo las mismas. Digamos que el aumento de precios no depende del precio del combustible, sino que depende exclusivamente del precio de los servicios de comunicaciones telefónicas, o, exclusivamente del precio de la energía eléctrica, o del precio del bien o servicio que se desee. En todos los casos siempre sucederá exactamente lo mismo que ha sucedido en el modelo analizado; las decisiones políticas influyen directamente en el resultado económico a no ser que puedan acotarse a un campo de acción bien determinado.

Imaginemos cuánto se complicarán las cosas si el modelo económico no dependiera sólo de una variable, como en los casos antes mencionados, sino que lo hiciera de una combinación de todas ellas y muchas otras más. Para los conductores políticos el campo en donde pueden tomar decisiones se multiplica geométricamente, mientras que para los agentes económicos que se desenvuelven en esa economía la vulnerabilidad crece exponencialmente.

Cuando alguien se propone cocinar pizza, puede hacerlo de distintas formas. Por empezar puede comprar una pizza precocida y sólo agregarle los condimentos apropiados para luego cocinarla; o puede hacerlo mucho más complicado si prepara la masa y la salsa, o si, a parte, pretende utilizar queso de producción propia. Digamos que cada una de las posibles opciones para hacer pizza se puede expresar como un modelo integrado por una serie de variables que definen la manera en que uno va a hacer pizza. Se puede adoptar cualquiera de los modelos propuestos. Si alguien con poca experiencia tuviera que hacer una gran cantidad de pizzas, seguramente adoptaría el modelo más simple, es decir el de menor cantidad de variables, o sea, comprar las pizzas precocidas y sólo agregarles condimentos, para luego cocinarlas. En este caso el riesgo de llegar a un resultado desfavorable se reduce casi en su totalidad a no ser que existan muchos cocineros trabajando en la misma cocina.

El modelo surge de la realidad, nadie lo impone. Nadie define cómo hacer pizza, sólo la situación genera la necesidad y el modelo surge como resultado de la solución adoptada; nadie necesita que le digan cómo hacer pizza, todos estamos seguros que sabemos hacerla, aunque nunca la hayamos hecho, y si es así, probando llegaremos a un resultado y allí surgirá nuestro propio modelo, que podrá perfeccionarse oportunamente. Si hay muchos cocineros, conductores políticos, que intervienen permanentemente, nunca se llega a determinar una manera sistemática de hacer pizzas, ni tampoco se llega a definir un modelo. Si se logra definir un modelo y luego los conductores intervienen en el manejo de las variables, agregando más o menos condimentos o cocinando más o menos tiempo, el resultado nunca podrá ser el mismo. Entonces se hace necesario que exista una formulación con parámetros bien determinados que deben ser respetados si lo que se busca es conseguir producir siempre pizza con el mismo sabor. Digamos que se necesita una plataforma básica e indiscutible.

En el manejo de la economía sucede exactamente lo mismo. La realidad expresa el modelo económico. La expresión óptima para el control armónico del mismo es aquella que contiene la menor cantidad de variables controlables posibles. El objetivo que se persigue al descifrar, a través de un modelo, el comportamiento de la economía, es buscar mecanismos que incentiven o provoquen una aceleración del crecimiento económico. Lo ideal sería que tales mecanismos no puedan generar distorsiones que afecten el desenvolvimiento de los agentes que intervienen en la economía.

Si lo que se busca, en el fondo, es lograr que los ciudadanos adquieran un mejor nivel de vida, la modificación de las variables que componen el modelo económico se convierte en un arma de doble filo que puede beneficiar o perjudicar a unos, a otros, o a todos. Es como manejar una fábrica de pizza. Mientras funcione, siempre se producirán pizzas, pero dependiendo de quiénes estén trabajando, algunas tendrán un sabor y otras otros. Si buscamos que siempre tenga el mismo sabor, entonces habrá que acotar la libertad de acción de los trabajadores, imponiendo una plataforma básica de normas para realizar el trabajo. En la economía, habrá que acotar la libertad de acción de los políticos. Obviamente, todos, tanto los trabajadores de la fábrica de pizza como los políticos que toman

decisiones en el ámbito de la economía, tienen las mejores intenciones, aunque como todos sabemos, los cementerios están llenos de buenas intenciones que nunca llegaron a convertirse en realidad.

## **a. El poder de los políticos**

¿Cómo podemos lograr acotar el campo de acción de los políticos sin que estos sientan que pierden poder?

Empecemos por lo importante; llegado el momento nos ocuparemos de lo necesario.

La economía existe si existen agentes económicos y los agentes económicos son siempre ciudadanos con derechos, garantías y obligaciones, que al mismo tiempo son productores y consumidores de bienes y servicios que generan riqueza. Este don particular en el que se desdobra un agente económico es uno de los orígenes de la Teoría Económica. Por un lado, la Teoría del Consumo asociada a una serie de variables que intentan explicar los mecanismos que influyen en la toma de decisión de los consumidores. Por el otro, la Teoría de la Producción, también asociada a una serie de variables que intentan explicar los mecanismos que influyen en la toma de decisión de los productores. Pareciera que hay una frontera que divide y encuentra a la teoría económica en dos teorías opuestas y unidas. Como un mostrador en un comercio separa y encuentra al comprador y al vendedor, en la Teoría Económica, la Teoría del Consumo expresa el lado de la demanda y la Teoría de la Producción expresa el lado de la oferta, que, estudiadas de manera separada, se encuentran en un valor simbólico que todos conocemos como precio.

El precio no es otra cosa más que una expresión de aquel valor que el consumidor está dispuesto a entregar a cambio de algo que el productor también está dispuesto a entregar. Si el precio ofrecido por el demandante no satisface lo deseado por el oferente entonces, no habrá transacción. Si el precio demandado por el oferente no es el que el demandante está dispuesto a pagar, entonces no habrá transacción. Si el precio ofrecido por el demandante es mayor al deseado por el oferente, habrá transacción y el oferente se verá beneficiado por obtener algo más de lo deseado. Si el oferente deseara un valor determinado por el bien ofrecido y no hubiera demandantes capaces de pagar el precio deseado para el valor determinado para tal bien, debería bajar el precio deseado hasta encontrar a alguien que esté interesado en realizar la transacción, sin que por el hecho de bajar el precio del bien haya variado el valor que el bien tiene para el oferente. Así sucesivamente se irán dando situaciones diferentes donde todas tendrán en común la existencia de valores determinados por oferentes y demandantes, de precios de intercambio y de cantidades de bienes o servicios que se entregan a cambio. He aquí la clave de la economía: "transacciones" de bienes y servicios que se realizan a diferentes precios de acuerdo a las decisiones que toman los agentes económicos.

La teoría económica explica las actitudes de los agentes económicos en forma individual y también lo hace en forma agregada. Es decir analiza al consumidor y al productor como entes autónomos e independientes, y en forma agregada la sumatoria de todos los agentes económicos de la economía, sean estos consumidores o productores en forma separada, y de manera unificada o conjunta. Así determina también la existencia de un lugar común para todos los bienes y servicios que son sujeto de transacciones económicas. Ese lugar común es el precio de equilibrio de la economía. En ese precio de equilibrio, un valor simbólico que expresa una aglutinación de los precios a los que se realizan todas las transacciones de la economía, se determina la cantidad de bienes y servicios que la economía en su conjunto es capaz de producir y consumir al mismo tiempo. Esa cantidad de bienes y servicios que la economía es capaz de producir y consumir al mismo tiempo representa el nivel de bienestar alcanzado por los ciudadanos que se desenvuelven en la misma. Conociendo esto, es posible definir que tendrán mayor bienestar aquellos ciudadanos que se desenvuelvan en economías capaces de ofrecer y demandar mayor cantidad de bienes y servicios en los niveles de precio de equilibrio más bajos posibles.

Cuando intentamos hacer una comparación entre las economías de los países, llegamos a la conclusión de que, en realidad, la real competencia se da en el campo subjetivo o simbólico que cada individuo percibe al comparar cómo viven los ciudadanos de esos distintos países. Evidentemente se hace imposible precisar científicamente las percepciones individuales. Quizás podría acercarse a un resultado relativamente aceptable una investigación basada en encuestas que sean procesadas estadísticamente. Si realizáramos en cada país de esta competencia internacional un estudio económico

en el cual se pudiera determinar el nivel de Demanda Agregada, es decir la sumatoria de consumos y el precio de equilibrio de la economía, muy posiblemente llegaríamos a la conclusión que comparándolo con una investigación basada en encuestas que sean procesadas estadísticamente, donde se computen las percepciones individuales de los niveles de vida de los ciudadanos de esos países, el orden en el que se dispondría el resultado de la competencia sería prácticamente el mismo, con sutiles diferencias entre uno y otro estudio. Sería interesante poder comprobar esta afirmación, pero lamentablemente no es el objetivo buscado en este trabajo. La afirmación anterior surge sólo de observar la realidad, analizando la información existente respecto a los niveles de Demanda Agregada de distintos países y comparándola con la percepción propia y la de los allegados más cercanos a uno mismo, trabajo que cualquiera puede realizar en este preciso momento. Por ejemplo, un argentino tendrá una percepción del nivel de vida de un canadiense y de un brasileño; si observamos el nivel de Demanda Agregada y de precios de los dos países, encontraremos que en Canadá la cantidad de bienes y servicios que se producen y se consumen al mismo tiempo es mucho mayor que la cantidad de bienes y servicios que se producen y se consumen en Brasil; y todavía nada hemos dicho del nivel de precios, pero seguramente el nivel de precios relativos de la economía canadiense debe ser menor o similar al del Brasil. Debemos tener en cuenta que en la economía globalizada las diferencias en el nivel de precios relativo pueden ser ínfimas, y que incluso, existiendo un nivel de precios mayor en Canadá que en Brasil, si los canadienses pueden consumir y producir mucho más, aunque paguen más por esos bienes, tienen una capacidad de acceso a un bienestar mayor que los ciudadanos brasileños.

El objetivo de toda política económica, es decir, de cualquier acción que intente modificar una situación dada en la economía, debe ser tratar de lograr un incremento en las cantidades de bienes y servicios demandados y ofrecidos, y debe tender a buscar que todos los ciudadanos puedan acceder a ellos.

Existiendo cantidad indeterminada e indefinida de bienes y servicios en una economía, sería imposible realizar una política económica específica para cada uno de ellos que intentara incrementar su nivel de oferta y demanda. Las autoridades políticas deben comprender este hecho; no es saludable que tengan demasiada libertad de acción en la definición de políticas específicas para cada actividad. Si así fuera, solamente se sembraría la injusticia, porque se estarían creando oportunidades para algunos que terminarían siendo pagadas por los no beneficiados. Un claro ejemplo de esto es intentar establecer precios fijos e inamovibles de manera compulsiva. Automáticamente cae la oferta y se forma una economía paralela que se conoce como mercado negro, donde se realizarán transacciones a precios diferentes de los fijados, quizás mucho más caros, de modo de generar una mayor injusticia, pues sólo podrán alcanzar la satisfacción aquellos que puedan pagarlos, haciendo que la medida que buscaba un beneficio general, trajo aparejada un perjuicio discriminativo.

Las medidas de política económica deben adoptarse en forma íntegra y global para todas las actividades que componen el agregado de la economía. Políticas específicas sólo generan distorsiones económicas que acarrearán nuevas distorsiones al tratar de componer errores anteriores y éste es un dato real que surge de la experiencia y la observación.

Analicemos un poco más a fondo cuáles son los componentes que conforman la Demanda Agregada de la economía de un país. En primer lugar, digamos que está formada por todos los consumidores. Aquí encontramos dos grupos bien identificados; los particulares o sea, los ciudadanos, por un lado, y el Estado como un gran consumidor, por otro lado. Recordemos que estos dos actores, como agentes económicos, también son productores de bienes y servicios, y si bien, el Estado no es un ciudadano, la teoría indica que es el conjunto de todos los ciudadanos que lo componen, con lo cual podemos considerarlo como un ciudadano más y, por cierto, sumamente significativo.

En muchos países el Estado no es productor de bienes, pero en todos es productor de servicios. Si no brindara servicios como la seguridad, la defensa, la educación, la salud o la justicia, entonces el Estado como tal, no tendría razón de ser; pero, de todas maneras, los Estados de todos los países son grandes consumidores de bienes y servicios<sup>3</sup>.

La capacidad de consumo de todos y cada uno de los consumidores está restringida, no es ilimitada. La restricción que cada uno tiene está dada por su capacidad de gastar y ella está dada por su capacidad de generar ingresos. Cada uno gasta de acuerdo al nivel de ingresos que está seguro va a

---

<sup>3</sup> Porter, Michael, "La Ventaja Competitiva de las Naciones" (Argentina: Javier Vergara Editor S.A. ) 1991. Capítulo VI "La Ventaja Competitiva Nacional en el Sector de Servicios". Subtítulo: "Privatización de los Servicios Públicos".

percibir y de acuerdo a su capacidad de endeudamiento; en función de esto establece un presupuesto de gastos. Si los ingresos sobrepasan el presupuesto de gastos determinado, existe capacidad de ahorro. Técnicamente los ciudadanos ahorran cuando sus necesidades principales están satisfechas y tienen un excedente, pero en realidad ahorran cuando tienen un propósito de consumo definido, de lo contrario, lo ahorrado se convierte en inversión, con lo cual siempre lo ahorrado es inversión a no ser que una vez alcanzada la cantidad de ahorro necesaria, se adquiera el bien o servicio que fuera considerado antes como un propósito de consumo. En ciertos casos, esto también puede ser considerado como una inversión; todo depende del uso que después se le dé al bien o servicio adquirido a partir del ahorro realizado.

Los ingresos de los ciudadanos están dados por las diferencias a favor que obtienen al realizar transacciones en la economía cuando venden los bienes que producen o los servicios que prestan.

Los ciudadanos también tienen capacidad de endeudamiento, con lo cual pueden consumir más de lo que su nivel de ingresos les permite. Oportunamente deberán devolver la cantidad de dinero tomada en préstamo y la correspondiente retribución por el servicio adquirido. Esto implica que, aquellos que adquieran endeudamiento, en su presupuesto, siempre deberán considerar un incremento en el gasto futuro acorde al capital y los intereses que deban, con lo cual, en el futuro, deberá generar mayores ingresos para poder cubrir el gasto realizado y la retribución originada en los intereses a pagar.

Lo ideal para cualquier ciudadano es que mantenga una ecuación equilibrada entre el nivel de gastos y su nivel de ingresos y de ser posible, que exista un excedente que le permita generar ahorro para realizar inversiones para producir más o adquirir bienes en el futuro.

En el Estado pasa exactamente lo mismo. La ecuación de presupuesto equilibrado es una condición imprescindible para lograr su subsistencia. El Estado realiza transacciones en la economía cuando provee servicios considerados como bienes públicos: salud, educación, seguridad, defensa o justicia. A parte, puede realizar otras transacciones si interviene como cualquier otro agente económico en la producción y prestación de otros bienes y servicios, o cuando se convierte en consumidor que adquiere bienes y servicios que le permiten mantener su aparato administrativo. Sus ingresos están dados por su capacidad para recaudar impuestos. La provincia de Tierra del Fuego así como el resto de las provincias argentinas, se sustentan también de los recursos de la Coparticipación Federal y de las regalías por explotaciones territoriales. De otra manera deberá endeudarse tal como lo haría cualquier ciudadano. Si sus ingresos superaran sus gastos entonces el Estado también ahorra y tales recursos se convierten inmediatamente en inversión.

Todo aquello que no es provisto por los impuestos que se aplican a los ciudadanos generadores de riqueza, crea condiciones de dependencia y atenta contra la autonomía provincial, lo cual marca una debilidad política.

Hasta aquí llegan las condiciones en que se desarrolla una economía transparente. Un ciudadano podría generar ingresos robando bienes a otros ciudadanos. Esta es una distorsión de la economía donde uno es perjudicado y otro es claramente beneficiado, pero además, es un delito que la ley pena, muchas veces sin que el castigo sea suficiente. Un ciudadano podría falsificar dinero, que justamente es el medio de cambio que se utiliza al realizarse transacciones. Si falsificara grandes cantidades de dinero y el mismo ingresara a la economía sin que se pudiera determinar su ilegalidad, se correría el riesgo de generar un incremento de la demanda de bienes que ocasione un aumento del nivel de precios por falta de capacidad de producción, o mejor dicho, por incapacidad de los oferentes de satisfacer la demanda de manera inmediata. Falsificar dinero también es un delito que la ley pena y el castigo que se aplica a esta falta es duro, pues la potestad de la emisión de dinero pertenece sólo al Estado.

La cantidad de dinero en circulación en la economía está relacionada directamente con la cantidad de bienes y servicios que la economía produce y consume al mismo tiempo y con el nivel de precios que se paga por ellos. Ésta es una de las razones por la cual la potestad en la emisión de dinero recae sobre las autoridades que administran el Estado. Se puede decir que la cantidad de dinero en circulación está respaldada por la cantidad de bienes y servicios que se producen y se consumen. La moneda de un país se revalúa cuando la cantidad de bienes y servicios producidos y demandados es superior a la cantidad de dinero en circulación, entonces, por ejemplo, con una unidad de moneda, en el caso de la Argentina, con un peso, es posible adquirir más bienes. Se devalúa cuando la cantidad de bienes y servicios producidos y demandados es inferior a la cantidad de dinero en circulación, entonces es necesario más de un peso para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios que antes se adquiriría con la misma unidad monetaria.

El Estado, que tiene la potestad de emitir dinero, puede utilizarla como herramienta de financiación de sus gastos. En este caso se corre el riesgo de generar una distorsión en la economía pues él sería el único agente económico con capacidad de gastar más de lo que puede generar de manera genuina con los impuestos recaudados, o a través del endeudamiento que deberá ser pagado en el futuro con medios generados de la misma manera, es decir, en forma genuina.

Otra vez, las autoridades que administran el Estado son los únicos que tienen la capacidad de tomar decisiones que afectan el curso natural de la economía. En este punto es clave determinar algún mecanismo que restrinja la libertad de acción de los políticos que toman decisiones, más aun cuando no son capaces de medir las pavorosas consecuencias que puede acarrear, por ejemplo, medidas que contemplen la emisión indiscriminada de moneda sin respaldo o el endeudamiento desmedido que termina comprometiendo el desarrollo de las futuras generaciones de ciudadanos.

La emisión indiscriminada de dinero sin respaldo en bienes reales o al menos potenciales, es una decisión política tan perniciosa como la producción de billetes falsos que realiza cualquier delincuente y debería ser castigada como mínimo de igual manera, considerando el perjuicio ocasionado a la sociedad.

Los mecanismos que se utilicen para determinar la cantidad de dinero necesaria en la economía sólo pueden ser controlados por especialistas con capacidad autónoma que no dependan de las decisiones de políticos inexperimentados. Por esta razón es que, en la mayoría de los países, lo que se conoce como Banco Central regula la cantidad de dinero en circulación y la capacidad de brindar crédito existente en la economía en cada momento, sincronizando la actividad del sector financiero en el que se desenvuelven las entidades bancarias.

En la Argentina la Ley de Convertibilidad fue un mecanismo que restringió la libertad de acción de los políticos que toman decisiones e incluso del mismo Banco Central que puede ser influenciado directamente por ellos dada su escasa autonomía, a pesar de las intenciones que su Carta Orgánica expresa. A través de esta Ley cada peso que circulaba en la economía debía estar respaldado por un Dólar Estadounidense depositado en las Reservas Públicas. De esta manera sólo se emitía dinero cuando la economía real crecía, es decir cuando se incrementaba la cantidad de bienes y servicios que se producían y consumían. El Estado debía adquirir la moneda extranjera que respaldara cada peso emitido y lo hacía únicamente en la propia economía comprando Dólares y Euros provenientes de los ingresos por exportaciones que los productores había realizado, o billetes provenientes de las inversiones internacionales que se establecían en el país. Si el patrón hubiera sido otras monedas diferentes, hubiera ocurrido exactamente lo mismo, cada Peso emitido debía ser respaldado por esas monedas que podría adquirirse en la propia economía como ingresos por exportaciones o por inversiones extranjeras. Años más tarde, la devaluación del peso se dio sólo por la incapacidad de producción argentina; el tipo de cambio sólo refleja esa relación: cantidad de moneda en circulación con capacidad de producción de la economía. De todos modos, sin Ley de Convertibilidad, el Banco Central encontró un nuevo equilibrio en esa relación entre el peso y el dólar, y su tarea es sostener ese equilibrio.

En un modelo como este, cuando se detecta crecimiento económico, habrá mayor Demanda Agregada con lo cual la economía será atractiva para el ingreso de capitales extranjeros y habrá mayores exportaciones de bienes y servicios, y la relación entre el peso y el dólar mostrará una revaluación propia.

Si en algún momento dejaran de realizarse inversiones internacionales o se produjera un déficit pronunciado en la balanza de exportaciones e importaciones, entonces el Estado perdería su capacidad de respaldar una mayor circulación de moneda. En otras palabras, la economía no estaría creciendo, con lo cual no sería necesario emitir más dinero y posiblemente el equilibrio en la relación entre el peso y el dólar demuestre devaluaciones.

La utilización de un tipo de cambio fijo es una manera de restringir la libertad de acción de los políticos, de igual modo que lo es, en menor grado, la fijación de bandas de flotación dentro de las cuales puede variar el valor de la moneda. No es una solución que garantiza el crecimiento del país, pues de todos modos, existe un amplio campo para la intervención de los políticos que toman decisiones que pueden provocar distorsiones inadecuadas. La Ley de Convertibilidad, no implica sólo un tipo de cambio fijo aunque anula absolutamente la capacidad de intervención de los políticos conductores en forma directa en la política monetaria del país. Sin embargo, la Ley de Convertibilidad deja un amplio espacio al Banco Central para ejercer su aptitud de activador de la economía, sin crear dinero impuro o no respaldo. Esta aptitud se da a través de la determinación de la capacidad crediticia

del sector financiero que se ejerce cuando se determina la cantidad de dinero que los bancos deben mantener inmovilizados, es decir fuera del alcance de sus posibles clientes demandantes de crédito. Tal inmovilización de dinero funciona como respaldo a la solidez del sistema financiero para evitar que ningún banco esté imposibilitado de devolver sus ahorros a los ahorristas que decidan retirarlos. Si las cantidades inmovilizadas son elevadas, las posibilidades de acceder al crédito se restringen, aunque el sector financiero parezca más sólido. Cae la oferta de dinero y se incrementa la tasa de interés, es decir aumenta el costo de los préstamos. Si el Banco Central autoriza menor nivel de dinero inmovilizado, la capacidad crediticia se incrementa, aumenta la oferta y el precio del dinero se reduce, es decir, cae la tasa de interés. La capacidad de manejar, controlar u orientar el precio del dinero de manera precisa es una herramienta básica y fundamental para motivar el crecimiento de la Demanda Agregada. Es una de las principales, e ineludibles variables de cualquier modelo económico que se ajuste a un país, a no ser que el país decida utilizar en su propia economía la moneda de otro país exclusivamente.

Pero dejemos estas especificidades de la política monetaria que si bien revisten importancia, no son parte substancial del análisis de este trabajo. La convertibilidad no es una solución en sí misma, sólo es una herramienta para encontrar una posible solución al problema de la falta de capacidad competitiva. No es demonio ni tampoco es salud... sólo es una receta de un posible remedio que sirve para mejorar la situación circunstancialmente. Es un mecanismo que puede permitir realizar los ajustes necesarios en otras áreas muy desordenadas de la política y la economía. El hecho de no haberla dejado de lado de manera ordenada, para volver al establecimiento del valor de nuestro dinero según el libre juego de la oferta y la demanda, para que los parámetros fundamentales de la economía se equipararan a los niveles de competitividad internacional creando condiciones de estabilidad y percepción de seguridad y continuidad para generar expectativas lógicas y fortalecer la confianza de los agentes económicos trajo aparejado el choque frontal con una durísima devaluación impuesta de facto con atroces consecuencias sociales.<sup>4</sup>

Al haber sido imposible realizar los ajustes en la política y la economía a partir de la regulación y estabilidad que imponía la convertibilidad, con la cintura política adecuada y necesaria, actualmente será muy difícil lograrlo en un sistema de tipo de cambio fijo o de flotación sucia, donde existe abierta aptitud de los políticos conductores para hacer uso inadecuado de la política monetaria, donde, de hecho, el ajuste del valor de la moneda se dará en función del nivel de competitividad que alcance el aparato productivo nacional que no ha podido adaptar su estructura de costos reales en una economía global o de interacción internacional.

Ahora conocemos con relativa precisión los dos elementos fundamentales que nos permiten continuar nuestro análisis. Por un lado, sabemos que la Demanda Agregada de la economía está integrada por la demanda de los particulares más la demanda del Estado y que todos tienen capacidad de ahorro. Por otro, sabemos que los consumidores y el Estado tienen una restricción fija en su capacidad de generar ingresos genuinos y su capacidad de adquirir endeudamiento. En otros términos podemos decir que la Demanda Agregada será equivalente al total de consumo realizado por los particulares más el total de gasto realizado por el gobierno, visto como la administración del Estado, más el total de ahorro generado por toda la economía. Esto será equivalente al total de producción generada por la economía en un nivel de precios de equilibrio establecido en cada momento, que permitirá determinar la restricción presupuestaria propia de los consumidores y del gobierno, o sea, el ingreso total de la economía.

De esta manera la Demanda Agregada será equivalente al ingreso total de la economía en un nivel de precios de equilibrio determinado, algo similar a lo que se conoce técnicamente como Producto Bruto Interno. Debemos incluir el resultado de las transacciones realizadas con el exterior, es decir las exportaciones y las importaciones, pero mejor dejemos esto para más adelante, sino, incorporaremos muchas más variables y nunca podremos alcanzar nuestro objetivo más importante en este análisis que es tratar de restringir la libertad de acción de los políticos, para luego hacer lo necesario, que será demostrarles que ellos no perderán poder, sino que contarán con las herramientas necesarias y apropiadas para poder ejercer el poder e impulsar el crecimiento de la economía sin correr el riesgo de entrar en el círculo vicioso de la generación de distorsiones que originan más distorsiones que conspiran contra las posibilidades de los ciudadanos de alcanzar un mejor nivel de vida.

---

<sup>4</sup> Monteverde, Agustín A. "Estrategias para la Competitividad Internacional" (Argentina: Machi Grupo Editor S.A., 1992) – Capítulo 5 – subtítulo: Comparabilidad, p 75

Por convención, la ecuación fundamental de nuestro análisis es la siguiente<sup>5</sup>:

$$DA = A + C + GP$$

en donde:

<b>DA = Y</b>	Demanda Agregada = Ingreso Total = PBI
<b>A = I</b>	Ahorro = Inversión
<b>GP</b>	Gasto Público
<b>C</b>	Consumo de los particulares

En esta ecuación encontramos dos componentes activos y uno pasivo. El componente Ahorro surge como resultado de las decisiones que toman los conductores políticos que forman parte de los otros dos componentes, por esta razón, vamos a considerarlo como un elemento pasivo para el análisis que estamos realizando. Sólo nos concentraremos en el Consumo de los particulares y el Gasto del gobierno o Gasto Público, para nosotros, la parte activa de la fórmula, más tarde observaremos, ineludiblemente, el comportamiento del componente Ahorro.

En todas las economías la incidencia en la ecuación del componente Gasto Público es muy grande. Debemos tener en cuenta que este componente es visto como si fuera un sólo actor a pesar de incluirse en él todo el gasto realizado por todos los niveles de gobierno que administran y dirigen a un país. Por su puesto, el componente Consumo de los particulares también es muy grande, pero está dado por la sumatoria de una infinidad de consumidores menores cuyo volumen puede compararse individualmente con el nivel de consumo del componente Gasto Público, visto de manera unificada. El Consumo de los particulares es una inmensa porción de la ecuación que representa el resultado unificado del consumo total de una gran fuerza sumamente atomizada.

En Francia y Noruega, por ejemplo, el Gasto Público ocupa casi la mitad de la fórmula. En Suecia supera levemente la mitad de la ecuación. En Italia poco más del 40 % es Gasto Público, el resto representa a la totalidad de la economía nacional.

Así como esto se da en los países, también puede ser medido en las economías provinciales. Este dato es de nivel estratégico, y todo gobierno provincial o municipal debe conocerlo antes de tomar decisiones.

Los conductores políticos tienen, de hecho, un inmenso campo de acción en donde tomar decisiones que inciden poderosamente sobre la ecuación que determina el nivel de Demanda Agregada de la economía. Si sólo se dedicaran a tomarlas dentro del ámbito de ese componente, entonces, su capacidad de provocar distorsiones estaría sumamente acotada. Si los conductores políticos tuvieran restringida su capacidad de tomar decisiones en lo relacionado exclusivamente con el qué, cómo, dónde, cuánto y cuándo consumir y producir, todavía tendrían un enorme espacio donde ejercer poder, y estarían en condiciones de definir las formas más adecuadas para brindar a los ciudadanos los medios necesarios que debe poner a su disposición el Estado para que puedan desarrollarse y alcanzar un mejor nivel de vida. En este ámbito es donde las decisiones que se adopten deben contemplar, mucho más allá del sentido común, los criterios de eficiencia y eficacia, con lo cual los conductores políticos dejan de ser simplemente políticos y se convierten en "empresarios" del Sector Público. Considerando que no siempre los conductores políticos no están en condiciones de hacerlo, el sistema de democrático de gobierno tiene herramientas que le facilitan esta tarea: los mecanismos de democracia directa y el concepto de Presupuesto Participativo que más adelante desarrollaremos en profundidad.

Los políticos como tales, no tienen razón de ser si no están capacitados para dotar con su participación al Estado de una estructura administrativa eficaz y eficiente. Un buen sistema de salud, de justicia, de defensa, de seguridad, de educación o de administración del Estado, o el gerenciamiento de cualquier emprendimiento público, no sólo depende de la existencia de recursos económicos desmedidos para brindar buenas prestaciones o producir buenos resultados, fundamentalmente depende de cómo se implementen los mecanismos para servir con calidad a los ciudadanos y eso no es

---

<sup>5</sup> Samuelson, Paul A., Nordhaus William D. "Economía" (Argentina: McGraw-Hill Editores, decimotercera edición) – Capítulo VI, "Medición del Producto y la Renta Nacionales", p 140



exclusivamente economía. Allí es donde los conductores políticos tienen que definir qué brindar, cuándo brindarlo, cómo brindarlo, dónde brindarlo y cuánto gastar para poder brindarlo. El campo de acción es muy grande. Hay suficiente espacio para organizar grandes debates pero escaso tiempo para realizarlos y definir la calidad de las prestaciones. Si esto no se hace con rapidez y certeza los ciudadanos percibirán poco provecho de las prestaciones recibidas y comenzarán a aparecer dudas respecto a la utilidad de las instituciones que funcionan como organismos para la toma de decisiones, generando dudas en su propio sentido de afinidad. Si no hay capacidad para ordenar con justicia, equidad y simpleza las prestaciones que debe brindar el Estado, ni si quiera la capacidad de adaptación que la democracia proporciona al sistema de gobierno podrá retardar la decisión de los ciudadanos que hayan perdido afinidad y estos, rápidamente, comenzarán a emigrar del sistema económico en busca de mejores perspectivas de desarrollo; muchos irán a países, provincias, municipios, regiones o zonas, donde el ordenamiento del Estado brinde mejores prestaciones, otros continuarán habitando el mismo lugar pero dejarán de respetar las reglas de juego establecidas. Prácticamente ninguno confiará en esperar hasta las próximas elecciones para cambiar a los administradores. Y todo por qué; porque la incidencia del componente Gasto Público en la ecuación de Demanda Agregada de cualquier país, es inmensa, y porque no hay administradores capaces de cumplir con eficiencia y eficacia lo que el Estado, como agente económico, debe proveer y demandar. El Estado es un agente económico muy poderoso con características comparables a las de un monopolio, por esta razón es que en el siglo de la información, cuando ya es posible que así sea, la administración del Estado debe comenzar a convertirse paulatinamente en participativa.

Lo que el Estado provee y demanda está restringido por su capacidad de gastar, y ésta, está dada por la ecuación de Presupuesto Público. Los conductores políticos sólo tienen una oportunidad por año de definir esa ecuación de presupuesto, luego tienen todo el año para definir la mejor manera de brindar prestaciones a los ciudadanos. Si el sistema administrativo está muy viciado por los compromisos políticos, entonces, el trabajo que se debe realizar durante todo el año es muy arduo, hasta suele convertirse en dramático, y nunca se llega a resultados que realmente terminan beneficiando a los ciudadanos. Ante la imposibilidad de ser eficientes y eficaces con los recursos disponibles, surge la necesidad de adquirir más recursos. Los conductores políticos pierden la capacidad de identificar sus funciones y se confunde el deber de los legisladores con el deber de los ejecutivos. Aquí es donde los políticos amplían su campo de acción. Ellos no trabajan sobre el cómo, qué, cuándo, cuánto y dónde brindar prestaciones para que los ciudadanos puedan alcanzar un mejor nivel de vida, ahora intervienen en la manera de generar los recursos. Otra vez, vuelven a confundir aspectos de la teoría con aplicaciones prácticas. De pronto los dos componentes de la ecuación de Demanda Agregada entran en conflicto y la pregunta que surge es: qué es más importante, el consumo de los particulares o el gasto del gobierno; y allí los conductores políticos se alinean, confundidos, en alguna de las dos opciones unas veces, y otras veces, en las dos, pues, en realidad, no están seguros de lo que están haciendo. Cada cual tendrá su propia propuesta que apuntará a solucionar alguna demanda específica de los ciudadanos o de ciertos ciudadanos. Difícilmente esa respuesta específica, como solución puntual, pueda integrarse dentro de un sistema armónico de generación de recursos, si éste existiera.

La habilidad de los conductores políticos les permite eludir la responsabilidad de tomar decisiones que impliquen compromiso, en términos de costo político, por alcanzar mayor grado de eficiencia y eficacia en la administración, centrando la atención de los ciudadanos en la necesidad de obtener más cantidad de recursos que permitan brindar mejores prestaciones. Lo que es claro, es que deja de existir una visión estratégica global que apunta a un objetivo preciso y definido como es alcanzar un mejor nivel de vida y aparece un amplio conjunto de visiones parciales que buscan soluciones específicas enmascaradas en el propósito de favorecer el mismo objetivo.

Si la restricción de presupuesto del gobierno fuera un dato fijo e inamovible, igual para todos los períodos, los conductores políticos tendrían vedada la capacidad de definir la manera de obtener recursos, entonces, no tendrían otra tarea más que dedicarse a trabajar a lo largo de cada período a alcanzar mayor grado de eficiencia y eficacia en la administración del Estado, en la justicia, en la educación, en la salud, en la seguridad y en la defensa, donde se puede diferenciar con claridad el deber de los legisladores y de los ejecutivos, y donde hay mucho por hacer permanentemente. Si por algún mecanismo, lográramos imponer la competencia en la administración del Estado, entonces la eficiencia y eficacia se alcanzarían con mayor rapidez. De esta manera no existiría conflicto entre los componentes principales de la ecuación de Demanda Agregada. Los conductores políticos sólo actuarían dentro del campo de acción definido como gasto público, provocando consecuencias favorables o desfavorables en el resultado de la ecuación, de acuerdo a su propio desempeño.

Es claro que los dos componentes, Consumo y Gasto Público, están profundamente ligados. El Gasto Público, o Gasto del Estado, depende, básicamente, del aporte de los ciudadanos que lo integran; y los conductores políticos, a través de sus decisiones, establecen en qué medida los ciudadanos se verán afectados económicamente por el hecho de financiar las imprescindibles actividades y funciones del Estado.

Cuando los conductores políticos alcanzan demasiada capacidad para tomar decisiones en este ámbito, puede perderse la armonía necesaria que los ciudadanos desean percibir. Con lo cual, sabiendo que los conductores políticos pueden tomar medidas que afecten bruscamente la conducta económica de los ciudadanos, al intervenir en la manera de recaudar fondos para financiar los gastos del Estado, sería muy saludable que la capacidad de intervenir, en este campo específico que incide directamente en el resultado de la Demanda Agregada, estuviera definida con absoluta precisión, brindando a los conductores políticos la libertad de controlar sólo unas pocas herramientas capaces de regular toda la economía sin dejar lugar a dudas que puedan provocar incertidumbre<sup>6</sup>.

Este concepto tiene fundamento real; recordemos el análisis que realizamos al comienzo del capítulo en el modelo económico de un país ficticio donde la economía podía crecer o reducirse según se modificara, aumentando o disminuyendo, el precio del combustible. En el mismo, la única variable, el precio del combustible, se convertía en la única herramienta que controlada u orientada por los conductores políticos podía acarrear resultados favorables o desfavorables para el bienestar de la población. Cuando los conductores políticos intervenían de alguna manera, intentando crear condiciones mejores para el desarrollo económico, introduciendo otras variables o herramientas, entonces el modelo cambiaba y los resultados se convertían en aleatorios, generando incertidumbre entre los ciudadanos productores y consumidores.

Como se puede ver, es posible realizar políticas activas para impulsar el incremento de la Demanda Agregada, pero las mismas deben realizarse sobre la base del control u orientación de unas pocas variables o herramientas muy poderosas y bien definidas que se extiendan sobre toda la economía, de modo de restringir la libertad de acción de los encargados de tomar las decisiones. Si ellos aprenden a manejar solamente esas herramientas y los ciudadanos pueden participar activamente en las decisiones que más los afectan a ellos directamente, entonces el resultado de su gestión será mucho mejor que si continúan navegando sin brújula en un inmenso mar de idealismos y presiones de grupos de poder.

## **b. Las herramientas**

En el título anterior observamos que las posibilidades de financiamiento del Estado están dadas por su capacidad de recaudar impuestos, su capacidad de adquirir endeudamiento y su aptitud para emitir moneda. Existe una cuarta opción que no hemos incorporado todavía y que oportunamente analizaremos, es la capacidad de los administradores del Estado para conceder la explotación de bienes y servicios públicos. Sin embargo, antes de pensar en la mejor manera de financiar el gasto del Estado debemos pensar en, en qué se va a gastar, de modo que no se trata de obtener recursos para gastar por el sólo hecho de gastar; la mejor receta para definir cómo financiar al Estado está primero en entender que es necesario realizar un manejo adecuado y eficiente de lo que se va a gastar.

Dejemos de lado la emisión espuria de dinero, es decir, la que no está respaldada por un incremento en la capacidad de producción de la economía, que debería considerarse como un delito pues termina afectando directamente a los ciudadanos a partir de la pérdida de valor de la moneda, es decir, la inflación. La emisión de dinero que surge como consecuencia de un incremento del ingreso o la producción total de la economía, sólo evita la revalorización de la moneda, con lo cual no influye en el crecimiento de la Demanda Agregada, sino que es una consecuencia de esto. Utilizar un modelo que incluya a la emisión de moneda como fuente de financiamiento del Gasto Público, implicaría la necesidad de controlar una inmensa cantidad de información económica que permita determinar en qué actividades o sectores económicos se están produciendo distorsiones, algo que sería impreciso y demasiado costoso considerando que existen otras formas de financiar el gasto del Estado menos

---

<sup>6</sup> Toffler, Alvin, “La Tercera Ola” – Volumen I (Plaza & Janés S.A Editores., 1980) Capítulo V – “Los Técnicos al Poder”, último subtítulo: “Las superélites” p 73 a 79.

traumáticas. El monitoreo implicaría intentar ejercer control sobre lo incontrolable y la determinación de distorsiones daría lugar a otras distorsiones para corregir las primeras y así se perdería tiempo y confianza. De otro modo, la única alternativa sería inventar la información que guía las decisiones de los agentes económicos, distorsionando la realidad a través de las estadísticas, publicando datos falsos respecto de la realidad irrefutable.

La capacidad de endeudamiento del Estado es la única opción que queda cuando no hay posibilidad de generar recursos genuinos.

Teniendo en cuenta esta última opción, nunca el Gasto Público debería ser mayor que los Ingresos Públicos; siempre que el Estado tenga que endeudarse estará comprometiendo recursos genuinos del futuro para cubrir la ausencia de recursos genuinos del presente. Pero, por qué tenemos que pensar siempre en el financiamiento a partir de la falta de recursos. Por qué tenemos que seguir trabajando sobre un pensamiento negativo, cuando es mucho más simple construir el financiamiento a partir de los ingresos genuinos, perfeccionando los mecanismos de recaudación y estableciendo estructuras y fórmulas eficientes y eficaces para la ejecución más apropiada del gasto?

El Estado también suele adquirir endeudamiento cuando se lanza a la concreción de proyectos de infraestructura. En este caso, existen distintas opciones para legitimar o autenticar tal endeudamiento que estará respaldado por la concreción de los proyectos y los resultados que acarrearán para el bienestar general y la posibilidad de alcanzar un mejor nivel de vida de los ciudadanos.

Cuando no hay suficiente generación de recursos genuinos para cubrir el Gasto Público y la estructura de conductores políticos no está capacitada para asumir el compromiso de otorgar mayor eficiencia y eficacia a las funciones y prestaciones que debe brindar el Estado de modo de lograr una reducción en el gasto del gobierno, surge la necesidad de buscar dinero para cubrir el presupuesto, como le sucedería a cualquier ciudadano que gasta más de lo que gana.

Como hemos visto, el dinero que se pide prestado tiene un precio. Éste está dado por la tasa de interés. La formación de este precio se establece en términos similares a la formación del precio de cualquier producto. Básicamente depende de la oferta y la demanda del bien. Si hay exceso de dinero disponible, el precio del mismo será menor que si hay escasez, pero cuando los agentes económicos interactúan ofreciendo y demandando dinero, se consideran otros elementos, pues el oferente no sólo desea, sino que es su interés que el demandante devuelva el dinero prestado. Por esta razón se incluye en la determinación del precio del dinero a la capacidad del demandante para devolver el dinero prestado, que en otros términos podría explicarse como el riesgo que corre el oferente al poner a disposición de tal el dinero solicitado.

De alguna manera se está introduciendo un nuevo obstáculo al demandante. Ahora será más difícil acceder al crédito, y si accediera, será más difícil que pueda cumplir con sus obligaciones en el futuro. El compromiso de ingresos genuinos a los que deberá acceder en el futuro será mucho mayor del estimado necesario o del que está en condiciones de alcanzar, con lo cual, se complicará la posibilidad de poder cumplir con otros compromisos. En última instancia deberá terminar eligiendo con qué compromisos cumplir y qué compromisos postergar, asumiendo el costo que eso puede representar.

Al Estado le sucede lo mismo que a cualquier ciudadano. En las economías menos desarrolladas, los ciudadanos ponen como garantía sus propios bienes a cambio de dinero prestado. En las economías más desarrolladas los proyectos, sometidos a profundas evaluaciones en donde se verifique la capacidad reproductiva de los mismos, alcanzan para obtener el financiamiento para realizarlos.

Los Estados más organizados adquieren financiamiento a tasas menores que los Estados menos organizados pues muestran a sus futuros acreedores más fortalezas que debilidades cuando se intenta demostrar la capacidad devolutiva. En general, los Estados más organizados utilizan esos préstamos para crear infraestructura que permita generar mayor bienestar público y mejores posibilidades de alcanzar un mejor nivel de vida, aunque también suelen realizar infinidad de despilfarros, mientras que, los Estados menos organizados utilizan el dinero para cubrir necesidades básicas como la salud, la seguridad, la educación..., muchos de ellos lo están utilizando para cubrir pagos por refinanciación de deudas anteriores.

Cuando no hay suficiente recaudación de impuestos para cubrir las necesidades presupuestarias definidas para el Gasto Público, es necesario acudir al endeudamiento. El endeudamiento puede hacerse tanto en el extranjero como en la propia economía. Muchas veces, si el ahorro generado internamente

es suficiente para satisfacer la demanda del Estado y la de los consumidores al mismo tiempo, es el mismo Banco Central el encargado de prestar dinero al gobierno, a no ser que exista alguna restricción, directa o indirecta, que impida la realización de esta maniobra.

La oferta de dinero está disponible de manera abierta a todos los Estados en la economía global y existe gran cantidad de instrumentos financieros para acceder a ella, pero cada uno de los Estados tiene una calificación que modifica el valor de la tasa de interés a la cual podrán endeudarse, y esa calificación dependerá de cuán ordenada sea la economía que las autoridades de esos Estados administran.

La oferta de dinero de la economía global no es elástica, es decir ilimitada. Los inversores o prestamistas, sólo colocarán su dinero en dónde obtendrán mayores beneficios, pero no dejarán nunca de lado la seguridad de que en el futuro recuperarán lo invertido. Así es como se producen ciclos en la economía global donde hay excesos de oferta de dinero y restricciones en la oferta de dinero. Los Estados más organizados pueden aprovechar estos ciclos solicitando créditos en los momentos en que la tasa de interés es la más baja. Los menos organizados terminan pagando lo que sea en cada momento, sin poder explotar las ventajas de las variaciones de la oferta pues obtener dinero es una necesidad ineludible para cubrir los gastos comprometidos por el Estado.

De acuerdo a las necesidades de financiamiento que tenga el Estado que no puedan ser cubiertas con recursos genuinos provenientes de la recaudación de impuestos, surgirá la demanda de dinero que el gobierno presentará a la economía.

El dinero demandado por la economía que no surja de fuentes de producción de los agentes económicos, sean estos los ciudadanos o el Estado, será provisto por el tercer componente de la ecuación de Demanda Agregada, el Ahorro. Si no existiera Ahorro propio, habrá que buscar en el extranjero ahorristas o inversores que confíen en la capacidad de reproducción de la economía demandante. De esa manera los inversores apostarán y a cambio de una tasa de interés rentable, colocarán sus recursos en el aparato productivo de la economía, o en el Estado.

Como el peso del componente Gasto Público en la ecuación de Demanda Agregada es muy grande, casi tan grande como el componente Consumo, la demanda de dinero que el Estado efectúe absorberá una gran porción de la oferta disponible, restando posibilidades a los demás actores para acceder al financiamiento propio. El Estado, necesitado de dinero, pagará lo que sea necesario por obtenerlo, de todos modos, los políticos que toman las decisiones hoy, seguramente no estarán cuando haya que devolver el total solicitado más los intereses acumulados.

La demanda excesiva generada por el Estado podrá elevar el precio del dinero, es decir la tasa de interés, con el riesgo de perjudicar al resto de los productores incrementándolas aún más de lo establecido por la calificación de riesgo alcanzada por la economía. En una economía desorganizada, cuando no hay financiamiento genuino del Gasto Público a través de la recaudación de impuestos, la demanda de dinero que el Estado genera provoca una distorsión que hace menos competitivo al aparato productivo nacional al restringir a los productores de bienes y servicios la posibilidad de acceder al crédito a tasas de interés menores y, fundamentalmente, a los emprendedores de proyectos que pueden generar riqueza.

La fuente de financiamiento genuino y transparente más importante que posee el Estado es la recaudación de impuestos. Pero cuidado, pues los conductores políticos tienen la posibilidad de ensuciar deliberadamente esta fuente genuina, con intención o por ignorancia.

El sistema de recaudación de impuestos existente en la Argentina permite al Estado recaudar hoy impuestos que deberían cobrarse en el futuro. ¿Cómo es esto? Mediante artilugios técnicos se calcula, por ejemplo, la ganancia "presunta" que los productores tendrán en los períodos futuros y sobre ella se aplica la imposición correspondiente. Si el resultado fuera diferente, el productor podrá deberle al Estado o tener un crédito del mismo por haber pagado de más en el período anterior. Este es un hecho insólito, el colmo de la ausencia de competitividad. Pero no sólo es posible esto visto. Hay infinidad de artilugios que se utilizan para aplicar otras imposiciones que complican y distorsionan más el sistema. Por otra parte hay que tener en cuenta que la acumulación de créditos fiscales de cualquier tipo, por parte de los productores, termina siendo parte del endeudamiento que posee el Estado, engrosando la deuda pública acumulada financieramente.

La determinación de la capacidad de financiación de emprendimientos productivos está dada por la tasa de interés que se paga por tal financiamiento y todo influye en la determinación de la misma, fundamentalmente el desorden administrativo en la formación de percepciones.

Como vimos en el simple modelo al comienzo del capítulo, los impuestos influyen en la formación del precio de los productos, con lo cual son la única variable que con absoluta precisión y sin generar distorsiones, las autoridades del gobierno pueden utilizar para incidir sobre todas las otras variables que componen los modelos económicos.

Si se aumentan los impuestos, se reduce el consumo, pudiendo incrementarse el Gasto Público. En la conducta de los agentes económicos, en general, para mantener el nivel de consumo, primero dejarán de ahorrar, con lo cual se debilita el motor del desarrollo económico. Si se incrementa el Gasto Público entonces se desequilibra la composición de la ecuación de Demanda Agregada, con lo cual los conductores políticos adquieren más libertad de acción y pueden provocar más distorsiones que terminen perjudicando las posibilidades de acceder a mejor nivel de vida de los ciudadanos. El aumento de los impuestos podría dar como resultado una caída de la Demanda Agregada si es que la implementación del Gasto Público no fuera percibida por los ciudadanos de manera exitosa, cosa que difícilmente se da cuando los ciudadanos no confían en la capacidad de sus dirigentes para alcanzar buenos resultados en su gestión considerando el aparato burocrático que manejan y los compromisos políticos propios de las economías menos organizadas.

Una baja en los impuestos puede acarrear una caída del nivel de Gasto Público, con lo cual, o se reducen las prestaciones del Estado o se brindan con mayor eficiencia y eficacia. Por otra parte, los ciudadanos contarán con más recursos para incrementar su capacidad de consumo o su capacidad de ahorro. Esto puede implicar un desplazamiento creciente de la demanda total, que en un futuro, acarreará una mayor recaudación de impuestos, pero dependerá del sistema de recaudación que el Estado utilice y de las percepciones propias de los ciudadanos.

Las autoridades de gobierno, es decir los conductores políticos, son los responsables de comprender las sensibles variables que componen los modelos económicos. Ellos son los responsables de encontrar el equilibrio. A ellos se les asigna esta responsabilidad cuando se los elige, y ellos saben que es su responsabilidad alcanzarlo y mantenerlo, cuando se postulan.

Lograr el equilibrio depende de poder eliminar o concentrar todos los factores desequilibrantes en pocos factores controlables o predecibles. La recaudación de impuestos y la determinación del costo del dinero son los dos factores que concentran prácticamente todas las variables de la economía en cualquier modelo económico. Manejarlos adecuadamente, con las herramientas apropiadas es la clave para lograr un equilibrio estable y persistente.

Si el Estado debe intervenir o no en la economía no es un tema de discusión coherente. Discutirlo es evadir la verdadera importancia que esto reviste. El Estado debe intervenir activamente en la economía. La cuestión es cómo... y la respuesta es simple, con astucia, habilidad, agudeza, picardía, buscando siempre el curso de acción más conveniente para contribuir al crecimiento armónico de la sociedad en pos de su bienestar.

En su magnífica obra, *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo<sup>7</sup>, en el año 1513, con toda sencillez, expresaba una gran verdad referida a este tema: *"El Príncipe... debe estimular al ciudadano de modo que el temor de los tributos no debe impedir a aquel, el abrir un comercio"*. Hoy, el Príncipe es el Estado.

El Estado posee una cuarta fuente de financiación que está dada por la posibilidad de poner a disposición de la explotación privada bienes de propiedad pública como las riquezas del subsuelo, del espacio terrestre o del espacio aéreo. Algunas de estas opciones son conocidas y se han ejercitado durante el siglo pasado y aun se ejecutan hoy. Tales son los casos de las explotaciones mineras y petroleras o de la producción de energía eléctrica utilizando por ejemplo la fuerza de los ríos o el riesgo que implica la instalación de plantas de producción de la energía atómica. En este nuevo siglo que se inicia surgen nuevas oportunidades que requerirán de una astuta regulación por parte del Estado, que apunte a brindar la maximización de los beneficios y la minimización de los costos para los ciudadanos que harán uso de lo producido, de modo que puedan alcanzar un mejor nivel de vida. Esto se logra a partir de una apertura a la libre competencia que apunte a incrementar la oferta y garantizar alta calidad, siempre bajo el adecuado control ejercido por las administraciones de los Estados que deben establecer las reglas de juego, las condiciones apropiadas y más ventajosas para la ciudadanía, sin dejar de lado la retribución justa que merece quien corre los riesgos de administrar la gestión de dichas actividades.

---

<sup>7</sup> Nicolás Maquiavelo (1469 - 1527). Diplomático, funcionario público, filósofo político y escritor italiano. En 1513 escribió *El Príncipe*, su tratado sobre doctrina política, su obra más destacada.

El correo y la logística asociados a la compra y venta de bienes a distancia a través de computadoras y redes de comunicación<sup>8</sup>, las bandas para las comunicaciones radiotelefónicas, la energía eólica y la misma explotación del petróleo cuando comienzan a aparecer nuevas fuentes de energía que podrían reemplazarlo, como el uso del combustible sobre la base de hidrógeno<sup>9</sup> para todo tipo de vehículos, incluso los automóviles, abren nuevos espacios en donde el Estado debe fijar reglas claras y precisas, y donde podrá obtener fuentes de financiamiento por el sólo hecho de administrar los intereses de los ciudadanos dueños soberanos de todos estos recursos.

De todas maneras, estos recursos de financiamiento no satisfacen las necesidades corrientes de los presupuestos públicos que deben ser cubiertas con impuestos aplicados a los ciudadanos, salvo casos de Estados, muy excepcionales cuyas características se asemejan a las de la provincia de Tierra del Fuego.

El sistema de recaudación de impuestos que se utilice también debe conformar un modelo preciso y estable de pocas variables que no den lugar a los conductores políticos a introducir distorsiones que generen incertidumbre y desconfianza entre los ciudadanos contribuyentes.

El sistema de recaudación de impuestos es clave para controlar y orientar todas las variables de la economía. A través de ella debe lograrse un equilibrio armónico entre los componentes que integran la ecuación de Demanda Agregada.

Un sistema de recaudación de impuestos simple que funcione con pocas herramientas, debe ser, menos que una carga para los ciudadanos, un incentivo para su mejor desenvolvimiento en la economía.

El denominador común de la ecuación de Demanda Agregada es el sistema de recaudación de impuestos. Si se logra un modelo de recaudación de impuestos capaz de fomentar la producción, incentivar el ahorro y cubrir los gastos del sector público, impidiendo que los conductores políticos generen distorsiones en la economía y los encause a ejercer su poder donde realmente es necesario, una tasa de interés adecuada a las necesidades de financiamiento y la capacidad de repago del endeudamiento público viene por añadidura, de manera automática; el crecimiento está asegurado y el mejor nivel de vida de los ciudadanos dependerá exclusivamente de su propio esfuerzo una vez que el Estado haya creado las condiciones apropiadas para fomentar y lograr que cada uno pueda explotar mejor su capacidad creativa para producir y generar riqueza construyendo una espiral de crecimiento armónico y virtuoso.

---

<sup>8</sup> “El dominio de la logística es tan vital para triunfar en la economía digital como lo fue para el extraordinario éxito del imperio romano”. - Smith, Frederick W. Director, presidente y CEO de FDX Corporation  
Los adelantos del imperio romano fueron sobresalientes y las lecciones que dejaron, profundas. En nuestra economía digital postcolonial, la herencia del imperio romano vive en el dominio de la logística. Integrada con la información y las comunicaciones, la logística se ha convertido en el fundamento de la empresa comercial de éxito de la actualidad. La tecnología ha hecho posible “recoger” el mundo, y la información y el dinero son digitales. Muchos de los productos y servicios actuales existen en forma digital y se consumen dentro del terreno digital, por ejemplo la música, el software y los servicios financieros. Sin embargo, nuestros bienes físicos aún se deben fabricar, ensamblar, movilizar y trasladar. El transporte por rayos de partículas sigue siendo una fantasía de la serie Star Trek (Viaje a las estrellas), pero la nueva logística se acerca más a la visión de hacerlo posible para que los productos se materialicen intactos en periodos cada vez más cortos, en cualquier lugar del mundo.  
Trapscon, Don, “La Era de los Negocios Electrónicos” (Colombia: McGraw-Hill Interamericana S.A. 1999) Capítulo Jones, Dennis H. “La Nueva Logística”.

<sup>9</sup> El hidrógeno será el centro de la tercera revolución industrial. Éste es el planteamiento que defendió Jeremy Rifkin, experto estadounidense autor del libro La Economía del hidrógeno, durante las jornadas sobre El Futuro de las Fuentes de Energía para el Automóvil, organizadas por la Fundación Eduardo Barrios. “Vivimos los últimos días de la era del petróleo, por cuanto el ritmo actual de producción alcanzará su punto máximo en 2037, aunque prestigiosos geólogos apuntan que sucederá mucho antes”, dijo Rifkin. “El mundo actual se mueve por el petróleo, porque seguimos instalados en la cultura del petróleo, y parece clara la relación directa entre esa cultura y el calentamiento global a tiempo real que experimentamos”, añadió. “La buena noticia es que esa época está tocando a su fin y será sustituida por la era del hidrógeno, en torno al cual se irá formando la tercera revolución energética mundial, con un sistema de producción y de transporte mucho más descentralizado que el actual, a la manera de lo que internet, el teléfono móvil y los satélites han supuesto en las telecomunicaciones”.

## Resumen

Se han precisado los conceptos que relacionan la menor unidad económica, el individuo, con el Estado y el mundo globalizado, la eficiencia, la eficacia, la competitividad y la productividad. De este modo se estructuró el marco conceptual de la investigación, haciéndose una introducción teórica sobre el factor económico y la incidencia que los diferentes modelos económicos que buscan explicar la realidad, pueden provocar en estos factores.

Otras investigaciones, enfoques teóricos y antecedentes son considerados como referencia para el correcto encuadre del estudio.

Respondiendo a el interrogante 1: ¿Cuáles son las aspectos teóricos en donde se enmarca el tema a tratar?, la investigación queda definida dentro del ámbito de la ciencia política y económica, enmarcándose en los factores de poder específicos de estas dos materias, el factor político y el factor económico.

La imposibilidad de predecir resultados con precisión matemática es la carencia principal de la política estudiada como ciencia, al igual que todas las ciencias sociales. La economía, si bien es considerada como una ciencia social, permite desarrollar modelos matemáticos que pueden, a su vez, permitir realizar borradores que faciliten la determinación de resultados antes de la toma de decisiones. Esto no implica que lo que los resultados que se obtengan en las pruebas sean equivalentes a los que se den en la realidad, pues las decisiones que toma cada agente económico, basadas en las conductas personales, influyen en los resultados reales.

Respondiendo a el interrogante 2: ¿Quiénes tienen aptitud o capacidad para tomar decisiones en este ámbito?, la respuesta es sencilla, los conductores políticos. Considerando que la ciencia política en sí misma es una ciencia social, las decisiones que los conductores políticos toman, en general, están influenciadas por presiones exógenas, el estado de ánimo y la personalidad de cada uno. Esto es un agravante de la imposibilidad de realizar simulaciones previas a la aplicación de cambios o nuevas medidas, que permitan medir las consecuencias que esas decisiones acarrearán, agravándose la calidad de los resultados, pues la única opción es el proceso de prueba y error a costo de tiempo.

Por último, respondiendo a el interrogante 3: ¿Qué elementos influyen en el proceso de toma de decisiones?, la respuesta está dada por la explicación de un conjunto de variables que pueden ser consideradas herramientas, que componen la explicación científica del funcionamiento de la economía de un país, y que integradas sirven para explicar cómo se conforma la Demanda Agregada de una economía cerrada o el Producto Bruto Interno de una economía abierta al sector externo. Las decisiones políticas en general implican cambios o modificaciones sobre la conducta de estas variables; y dichos cambios terminan afectando en forma positiva o negativa a los agentes económicos.

Para consolidar el análisis, se responde a otra pregunta: ¿Cómo podemos lograr acotar el campo de acción de los políticos sin que estos sientan que pierden poder? La respuesta a esta pregunta es parte del resultado de esta investigación; el fácil manejo de pocas herramientas bien definidas por parte de los políticos es lo que puede permitir que la ecuación de Demanda Agregada o Producto Bruto Interno mejore sus relaciones y resultados, y para esto, del análisis surge que el denominador común de esta ecuación es el sistema de recaudación de impuestos.

El planteo final indica que si se logra un modelo de recaudación de impuestos capaz de fomentar la producción, incentivar el ahorro y cubrir los gastos del sector público, que son los componentes de la ecuación fundamental de la economía de un país, impidiendo que los conductores políticos generen distorsiones en la economía y encausándolos a ejercer su poder donde realmente es necesario, y considerando una tasa de interés adecuada a las necesidades de financiamiento para el

crecimiento, se puede asegurar que un mejor nivel de vida de los ciudadanos sólo dependerá de la conducta personal de cada uno.

## **Capítulo I**

### **EL ESTADO Y EL PODER POLÍTICO**

#### **Finalidad y Propósito del Capítulo**

En este capítulo se plantea la realidad vigente que desde hace muchos años enfrenta nuestro país, el contexto internacional y los desarrollos tecnológicos que conlleva a la necesidad de la realización de esta investigación y se hace también un breve análisis de la situación de política exterior, interior y económica, las cuales constituyen también el contexto de la investigación.

A lo largo de su desarrollo, la relación fiscal entre los distintos niveles estatales comienza a tomar importancia y a observarse su directa influencia en la posibilidad de mejorar las consecuencias que estos vínculos tan vapuleados provocan a los agentes económicos desde niveles tan lejanos.

El manejo de los recursos públicos y las posibilidades de ordenar los medios disponibles en pos del objetivo principal del crecimiento económico en un esquema de distribución apropiado de la riqueza, son factores fundamentales para lograr el éxito de un país, y la decisión de los políticos es clave en este contexto; así, el capítulo va conformándose, respondiendo a los interrogantes 4 y 5.

#### **I- Una visión de la realidad vigente**

##### **a. El control y el descontrol de la economía;**

##### **La importancia de la toma de decisiones de los políticos.**

La Argentina es un país con innumerables riquezas.

Muchos intentan explicar que la razón por la cual la Argentina no alcanzó un desarrollo armónico y estable se debe a la falta de continuidad de las políticas de gobierno. En cierta medida esto es verdad; la Argentina, como todos los países del mundo, siempre ha sido vapuleada por intereses de distintos sectores con suficiente poder para convencer a las autoridades encargadas de tomar las decisiones, e incluso, para movilizar a la opinión pública.

En realidad, como se puede observar al recordar algunos de los principales hechos de su pasado transcurridos en cada gobierno del siglo XX, llegamos a la conclusión que las culpas se reparten entre la indiferencia de la gente ante la imposibilidad de expresar sus intereses y deseos, tanto en los gobiernos democráticos como en los no democráticos, la total falta de capacidad o desinterés de los dirigentes o conductores políticos por interpretar a la población y el conformismo con los logros alcanzados sin



suficiente empuje para impulsar transformaciones que permitieran que el país se adaptase rápidamente a las cambiantes circunstancias internacionales.

El resultado histórico es la principal prueba para demostrar que la dirigencia argentina, obnubilada por luchas internas por alcanzar o mantenerse en el poder, rara vez se ha dedicado efectivamente a encontrar los caminos más adecuados para cumplir con los objetivos nacionales y cuando lo ha hecho, los sucesores han modificado o anulado tales avances de acuerdo a sus preferencias o no han sabido readaptar los modelos para contribuir con el proceso evolutivo más benéfico para la sociedad en busca del más importante objetivo que es lograr condiciones para permitir alcanzar un mejor nivel de vida a los ciudadanos.

Sin embargo, debemos reconocer que en general, la situación mundial refleja un estado de crisis cultural en el cual está inmerso la Argentina. Y todo este complejo mundo de cambio permanente nos afecta deliberadamente; crisis en los sistemas de asistencia social, en los sistemas postales, en los sistemas escolares, de asistencia sanitaria, en los sistemas urbanos, en el sistema financiero internacional, la misma Nación-Estado, está en crisis<sup>10</sup>.

El clima de estabilidad económica, con más o menos inconsistencias, con momentos de euforia y con prolongados momentos recesivos, puede ser un punto de partida para permitir volver a realizar esfuerzos, frustrados en otras ocasiones, por equilibrar las tremendas disparidades regionales que no se concilian ni con la justicia distributiva<sup>11</sup> ni con la eficiencia productiva, sino que reflejan totales desaciertos frutos de la falta de visión global y temporal de los gobernantes y de las presiones de grupos de poder nacionales y extranjeros que se han beneficiado permanentemente con esas disparidades. Las actitudes egoístas siempre han conspirado contra el saber.

La economía estudia cómo los individuos y las organizaciones producen y demandan. En el libro *Volver a Crecer*, Domingo F. Cavallo la define como "la ciencia de los sistemas y procesos a través de los cuales la sociedad se organiza para satisfacer las necesidades de sus miembros; entonces el grado de eficiencia con que interactúen los intereses particulares de los diversos grupos sociales, coordinados en casos antagónicos por el criterio de predominio del interés general que el Estado debe garantizar, deben converger hacia el bienestar nacional". Tomando esta definición como paradigma, el Estado tiene una clara misión, la cuál se convierte en su principal función.

La historia de la humanidad ha contribuido a acumular una gran experiencia y, a partir de ella, se ha demostrado que la suma de intereses personales bien explotados contribuye a que otros alcancen sus propios intereses. Ni las grandes empresas, ni los sindicatos, ni el Estado pueden garantizar, por sí mismos, la realización personal de cada individuo.

La falta de desarrollo económico en distintas regiones de nuestro país puede atribuirse a la ausencia de continuidad y adaptación en las políticas económicas aplicadas. Si hubiera existido tal continuidad desde la instauración de la Constitución Nacional en 1853, la forma Republicana, Representativa y Federal de gobernar a nuestra Nación, por sí misma, hubiera permitido un desarrollo parejo de todo el territorio, y al día de hoy, no existirían las economías regionales vistas despectivamente como zonas subdesarrolladas que pesan y molestan al proceso de crecimiento. Sin embargo los argentinos sabemos que es y será, por siempre, el interior de nuestro territorio el motor generador de las transformaciones y que las Economías Regionales son una materia pendiente.

Las Economías Regionales de la Argentina son un apetecible espacio a ser explotado por futuros nuevos habitantes de nuestra patria. Existen tantas riquezas, que hay lugar y comodidades para todos aquellos que deseen progresar en una nueva tierra.

Para los argentinos, el desafío de desarrollar las Economías Regionales, es casi tan grande como lograr reactivar la economía de un país atado por una maraña de reglamentaciones burocráticas, con una moneda anquilada por su depreciación, sin conciencia tributaria y con expectativas negativas de sus habitantes.

Si la Argentina puede comenzar a superar, lentamente, ese desafío, a partir de la identificación precisa muchas de las fallas, difícilmente dejaremos de enfrentar y superar este otro tema que nos permitirá crecer para alcanzar un alto grado de bienestar en un nivel de igualdad parejo para toda nuestra gente.

---

<sup>10</sup> Toffler, Alvin, "La Tercera Ola – Volumen I", (Plaza & Janés S.A. Editores), 1980. Capítulo 10, p 131

<sup>11</sup> Caballo, Domingo Felipe "Volver a Crecer" (Argentina: Sudamericana-Planeta, 1984) p. 109.

El premio por desarrollar esas regiones es mayor que lo imaginable. Hoy no es posible medirlo en términos estadísticos. Sólo pensemos en qué seremos cuando logremos el desarrollo armónico del país en toda su dimensión.

Es necesario agrupar los esfuerzos de los sectores privados y públicos dedicados a la búsqueda de soluciones de los problemas económicos, en todos los niveles, Nacional, Provincial y Municipal, pero dando un mayor impulso y apertura al pensamiento y a las ideas que surjan desde los Estados Menores, y no sólo como se ha hecho hasta ahora desarrollando el país a partir de los planes del Gobierno Nacional como si se viviera bajo las normas de una economía de planificación centralizada.

Habrá que avivar nuestra imaginación para generar puestos de evolución constructiva que puedan activar a los jóvenes con deseo de plasmar su vocación de servicio y de desarrollarse en los lugares adonde pertenecen.

Contribuir con el desarrollo de las Economías Regionales permitirá dejar atrás los contrastes socioeconómicos de nuestra geografía, que se han observado desde los comienzos de la organización nacional hasta la actualidad.

La base del proceso podría consistir en detectar sectores no desarrollados, investigar sus características y fomentarlos mediante la difusión y la orientación de recursos de la economía, de manera no distorsiva, hacia la conformación sectorial y regional de la estructura productiva. De ser así, dichos recursos deben provenir del sector privado a partir de decisiones empresariales y de las decisiones que tome el sector público, nacional, provincial y municipal, a través de las normas presupuestarias o mecanismos de control de concesiones, que definan la infraestructura a crear, el tipo de educación de los niños y jóvenes y los servicios sociales que asentarán poblaciones.

La investigación, como parte del proceso de detección de oportunidades, es una herramienta fundamental. Las tendencias y predicciones que surjan de la investigación, no deben ser utilizadas para imponer medidas que obliguen a los empresarios a invertir o dejar de hacerlo en uno u otro lugar o sector. Los resultados de estudios, análisis y estadísticas deben difundirse en aras de brindar al empresario elementos para comparar con sus propias informaciones y permitirle decidir el curso de sus futuras inversiones.

Así como no hay mejores conocedores del terreno que quienes viven en él, evidentemente, no hay mejores expertos en la producción y prestación de cada bien o servicio que los propios productores. Los empresarios requieren de amplia información para reducir el riesgo de sus inversiones y sólo hay que dejarlos decidir libremente qué, cómo, cuándo, cuánto y dónde producir, entendiendo que el proceso de prueba y error será propio de ellos mismos.

Detectar y difundir la información referida a los nichos de producción y a las posibilidades de demanda; orientar los medios y fomentar su explotación son tareas en las que el Estado puede colaborar y debe realizar para motorizar la producción.

Si la parsimonia de los políticos encargados de tomar decisiones sigue por detrás a las decisiones de la gente que los elige, entonces el sector privado creará los mecanismos que contribuyan a generar y proliferar tal información; algo que ya está ocurriendo. Y de ser así, será otro motivo para que los dirigentes pierdan su condición de "adelantados" y sigan siendo dirigidos, lo que parece inevitable si no se adaptan a las nuevas realidades.

La proliferación de información permitirá que se acentúe la presencia de infinidad de nuestros productos desconocidos ante la propia demanda como ante la demanda proveniente del exterior, que existen o que nacerán de la sugestiva combinación de conocimientos y astucia, sagacidad, imaginación y picardía de nuestra gente.

El aumento de producción conlleva competitividad y productividad que debe partir de los mismos productores<sup>12</sup> y de los servicios adicionales a la producción brindados por el sector público y privado.

---

<sup>12</sup> El trabajo ha existido desde que el hombre existe; en realidad, todos los hombres tienen que trabajar para vivir, y en Occidente durante largo tiempo se ha alabado la dignidad del trabajo de labios para afuera... el trabajo era indigno de la atención de las personas educadas, de las personas pudientes, de las personas con autoridad; el trabajo era algo que hacían los esclavos. Todo el mundo sabía que la única manera de que un obrero produjera más era trabajando más horas y más duro. También Marx compartía esta opinión con todos los economistas o ingenieros del siglo XIX. Fue por pura causalidad que Frederick Winslow Taylor (-), un hombre educado y acomodado, se convirtió en obrero. Problemas en la vista lo obligaron a abandonar la idea de ir a Harvard y a

La porción que le toca a los gobiernos en función de la orientación de medios y el fomento de ciertas actividades está centrada justamente en crear los mecanismos, optimizando los recursos disponibles del Estado, para brindar servicios adicionales a los productores, que permitan incrementar su productividad y competitividad. De esta manera, sumando la actividad que se origina en la iniciativa privada a las orientaciones que brinden los estudios de investigación particulares o los realizados por los gobiernos provinciales, municipales e incluso el gobierno nacional, respecto a los nichos de producción y potencial acentuación de demanda y a la generación de la infraestructura pública o privada apropiada, entendiéndose como tal, aquella cuyo costo se ve justificado por el beneficio de explotar tal región, sector o producto, se logra una combinación óptima que podemos llamar *producción inteligente*, en la cual la libertad económica de ofrecer y demandar se convierte en el único ámbito donde es posible alcanzar los mejores resultados.

Para lograr *producción inteligente* es necesario crear el clima de libertad e igualdad adecuado. La difusión permanente de información garantiza la rápida reasignación de recursos, optimizando el uso del capital y construyendo la adaptabilidad a los cambios que aseguren competitividad.

Con los elementos antes mencionados, bosquejar la tarea de reactivar las Economías Regionales no sería complicado si estuviéramos armando la estructura productiva de la Argentina partiendo de la nada.

Paradójicamente, es lamentable pero esto no es así. Existen diseminados por todo el territorio nacional una gran cantidad de recursos de capital bien, mal y muy mal aprovechados. Existen normativas originadas en los conductores políticos que apuntando a beneficiar ciertas actividades han perjudicado a otras e incluso han incentivado por efecto contrario la emigración de los habitantes de muchas regiones.

Más de una vez se dejan de aprovechar recursos residuales de grandes producciones que pueden generar nuevas actividades. Claro ejemplo de esto era, hasta no hace mucho, el gas aventado en los yacimientos petrolíferos, que hoy se han convertido en fuente de energía que la Argentina está explotando con éxito.

Está claro que el clima reinante no es exactamente de libertad e igualdad de oportunidades, al menos en el ámbito del desarrollo y crecimiento económico.

La tarea de reorganizar este descalabro de distorsiones está en marcha lenta y depende directamente de las exigencias que imponen los cambios que se observan en esta nueva era; no hay una orientación precisa, definida por nadie. Y como no existe una orientación clara que implique la obligación inmediata de deshacernos de un sistema anacrónico de intervenciones injustificadas, se hace necesario incrementar el trabajo de investigación para detectar las restricciones a la producción que persisten y que surgen de las propias políticas gubernamentales mal orientadas.

Estas restricciones se observan en cuestiones tales como la creación de infraestructura económica y social, pública y privada, en la fijación de precios administrados o coordinados por las empresas proveedoras de servicios y los entes reguladores, en trabas burocráticas de cualquier tipo e incluso en el análisis comparativo de las exenciones impositivas a la producción de ciertos bienes o servicios que comprometan el uso de recursos que pueden ser utilizados para la producción de otros productos o servicios más rentables.

---

empezar a trabajar como obrero en una fundición de hierro. Como era un hombre de un gran talento, pronto empezó a ascender hasta convertirse en uno de los jefes, y sus inventos para trabajar el metal lo hicieron rico al poco tiempo. Lo que entonces hizo que Taylor iniciara el estudio del trabajo fue su conmoción ante el mutuo y creciente odio existente entre capitalistas y obreros, que dominaba los finales del siglo XIX. En otras palabras, Taylor vio lo que vieron Marx, Disraeli y Bismarck y Henry James; pero vio también lo que ellos no consiguieron ver: era un conflicto innecesario y se propuso hacer que los obreros fueran productivos y así ganaran un salario decente. La motivación de Taylor no fue la eficiencia ni la creación de beneficios para los propietarios; hasta el momento de su muerte sostuvo que el principal beneficiario del fruto de la productividad tenía que ser el obrero y no el patrón. Su principal motivación, era la creación de una sociedad en la que obreros y patrones, capitalistas y proletarios, tuvieran un interés común en la productividad y construyeran una relación armónica sobre la aplicación del saber al trabajo. Los que se han acercado más a comprender esto hasta el momento son los empresarios y sindicatos japoneses después de la Segunda Guerra Mundial.

Drucker, Peter, "La Sociedad Postcapitalista" (España: Editorial Sudamericana S.A. 1993) – Capítulo I "Desde el Capitalismo a la Sociedad del Saber" – Subtítulo "La Revolución de la Productividad", p 47-49

(-) Taylor, Frederick Winslow, padre de la ciencia del Management, 1865-1915, EEUU.

Para identificar cada uno de estos problemas sería necesario contar con la colaboración de los ciudadanos a través de sus denuncias permanentes, dado que son ellos quienes observan o sufren tales males. El sólo hecho de descubrir ese caos de reglamentaciones y perjuicios indirectos y darlos a conocer es un beneficio para la sociedad, puede acelerar la creación de un clima en donde puedan prevalecer la libertad e igualdad de oportunidades e incluso puede contribuir a la generación de propuestas que permitan orientar los esfuerzos.

Reordenar las reglamentaciones existentes, eliminando perjuicios y distorsiones, por ejemplo, proponiendo a las autoridades la instrumentación de medidas vinculadas esencialmente con la producción y no con la inversión en sí misma, generará un beneficio directo para las Economías Regionales. De esta manera se evitará el desperdicio de recursos que ocurre cuando surgen los exclusivos negocios privados que aprovechan promociones estatales y que no generan los beneficios que realmente podrían brindar a la sociedad en su conjunto.

En el caso de que por alguna u otra causa se definan incentivos a ciertas actividades, entonces los mismos deberían ser tanto para la proliferación de nuevos emprendimientos como para los existentes; para empresarios que producen, como para otros que consideren rentable competir con los primeros.

Las normas que surgen de los distintos niveles de poder no deben dejar margen de discrecionalidad alguna al órgano de aplicación, sobre la definición de qué actividades, qué regiones y en qué magnitud serán otorgados los beneficios.

Si los poderes legislativos, en sus distintos niveles de gobierno, son los responsables de definir la existencia, o no, de incentivos, deben ser sumamente cuidadosos porque las decisiones que adopten pueden convertirse en armas de doble filo. Por esta razón es que tal capacidad debe estar acotada, dado que los órganos colegiados que componen estas estructuras de gobierno no están integrados por especialistas en cada materia, y en general, la falta de conocimiento asociada a la presión de los interesados y al apuro por legislar, provoca la adopción de medidas que no son justamente generadoras de igualdad de oportunidades.

Siempre, los privilegios que se otorgan terminan convirtiéndose en distorsiones que afectan drásticamente la capacidad competitiva de los productores. Al final son muchos más los perjudicados que los que se vieron beneficiados inicialmente.

## **b. Los servicios para crecer**

En la Argentina más del 80 % de la población vive en ciudades. Pocos ciudadanos conocen el interior de nuestras provincias.

Las provincias ricas y relativamente ordenadas aportan y han aportado casi la totalidad de los recursos que nuestra Nación ha necesitado para desarrollarse como lo ha hecho hasta ahora.

Aquellos que conocen las provincias pobres o han viajado por ellas, saben cuán lejos están sus habitantes de los mínimos estándares de confort y bienestar que se disfrutaban en las grandes ciudades.

En esas regiones donde la vivienda, el teléfono, el camino pavimentado, la electricidad y el medio de transporte son fundamentales para atenuar las inclemencias del clima, las distancias y el aislamiento, ninguno de esos elementos ha estado disponible durante mucho tiempo, y aún hoy, en muchos lugares, no están todos presentes en la medida de lo necesario. Por consiguiente, la única oportunidad de progreso para la juventud estuvo, y sigue asociada, a la emigración a las grandes ciudades de las provincias ricas<sup>13</sup>.

A principios del siglo XXI, en la Argentina casi una tercera parte de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza; sin posibilidades de adquirir recursos para desarrollarse. La mayoría de ellos están en las regiones menos prósperas, y de ellas mismas es de donde los ciudadanos con mayores posibilidades de desarrollarse emigran. En esas provincias sólo queda la pobreza, las explotaciones productivas privilegiadas y el Estado paternalista que asiste económicamente a los adeptos al régimen partidista que está en el gobierno.

---

<sup>13</sup> Caballo, Domingo Felipe “Volver a Crecer” (Argentina: Sudamericana-Planeta, 1984) p. 86.

Las oportunidades de desarrollo del hombre pasan, en primera instancia, por la voluntad personal de progresar. Los sectores más pobres de nuestra demografía tienen pocas posibilidades de acceder a los medios que se observan en las grandes ciudades. Sin embargo habitan regiones, muchas veces, muy ricas en recursos naturales no explotados, o explotados en exceso por inescrupulosos "empresarios" que aprovechando las enormes distancias y la falta de información de los pequeños productores, o la legislación existente, compran muy barato productos que luego venden muy caro, sin agregar ningún valor a los mismos, en casi todos los casos.

La proliferación de medios de comunicación es el punto de partida para ejercer un impulso sobre la propia voluntad de cada individuo habitante de regiones alejadas.

Las nuevas tecnologías en comunicaciones están permitiendo transmitir gran cantidad de información a grandes distancias y a costos cada vez más bajos. Recién hoy en día la radio y la televisión, medios masivos de comunicación que constan de por lo menos un transmisor y una infinita cantidad de receptores que no pueden interactuar con los primeros, permiten mantener informada a la gran mayoría de los habitantes de nuestro país, aún en los puntos más distantes. La interacción entre receptor y transmisor se logra mediante el uso de la telefonía.

Se calcula que en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores la existencia de 60 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, alcanzando los niveles de los países más avanzados. En la provincia de Formosa ese número se reduce a 7 líneas telefónicas por cada 100 habitantes.

En general, en las provincias, difícilmente el promedio supera las 20 líneas por cada 100 habitantes cuando estamos ingresando al siglo XXI. Las tecnologías utilizadas en la infraestructura de comunicaciones es la más avanzada, dado que se ha instalado en los últimos años.

Los avances han permitido un gran desarrollo de la comunicación sin cable a través de la telefonía celular que se extiende casi por todo el territorio argentino. Para el año 2006 se estima que habrán teléfonos celulares activados por un número equivalente a la mitad de la población total del país. La tecnología digital permite hacer que el transmisor y el receptor interactúen por medio de imágenes en directo, en forma instantánea. La Internet se ha expandido a niveles incontrolables en los últimos cinco años, con miras a seguir creciendo de manera imparable. Todos estos avances son el fruto del nicho detectado por sectores privados cuyo desarrollo se vio incentivado por una desregulación parcial del área de comunicaciones, con gran protección gubernamental respecto a los precios a los cuales se prestan los servicios, hasta la crisis de 2001. Las transformaciones en infraestructura de comunicaciones fueron muy significativas, al punto de colocar a nuestro país entre los primeros del mundo en inversiones de capital, en su mayoría extranjero, destinadas a la aplicación de las tecnologías más avanzadas en este sector; sin embargo, el ritmo del avance está muy lejos del que se puede observar en los países más avanzados, con lo cual la brecha competitiva se sigue ampliando.

Todas las regiones se han visto más o menos beneficiadas por estas inversiones en infraestructura privada. En poco tiempo una gran cantidad de habitantes de nuestro territorio ha podido acceder a un medio de comunicación telefónico. Éste fue un resultado esperado, considerando que para los empresarios del sector de comunicaciones el mejor negocio es que todos se comuniquen, más aún mientras el precio por comunicarse era muy elevado, estaba garantizado por la autorizada ausencia de competencia que las normas originarias dieron al sector cuando se inició la desregulación y se ajustaba de acuerdo al incremento del nivel de precios que se producía en otro país, en este caso en los Estados Unidos, sin tener en cuenta la variación del mismo índice que se registraba en el propio país, cuando la moneda convertible nos regía.

El fin de los privilegios a las compañías telefónicas que brindaron servicios durante la última década parece que todavía no ha comenzado. Si este fin se diera a pesar de las presiones de los grandes imperios multinacionales que durante más de diez años obtuvieron desproporcionadas ganancias, los ciudadanos se verían extremadamente beneficiados. Sin embargo, el precio de las tarifas telefónicas no depende exclusivamente de la desregulación de la actividad. Las tarifas podrán ser competitivas respecto a las de otras naciones, pero el precio final al que llegarán al público consumidor seguirá afectado por impuestos que las llevan a valores exorbitantes.

El Estado utiliza los servicios de consumo masivo, en los cuales es imposible eludir su pago, para recaudar impuestos en forma infalible; y así, se asegura gran parte del financiamiento del Gasto Público.

Sin considerar la carga impositiva que recae directamente sobre los estados contables de las empresas que componen la tarifa real por servicios, que son equivalentes a los de cualquier país

avanzado, los mismos están gravados por impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado que para esta actividad específica, las comunicaciones, posee una tasa diferencial que supera a la básica en un 50 %. Esto quita competitividad y, por ser un impuesto que genera crédito fiscal para algunos contribuyentes y no para otros, genera distorsiones económicas que reducen la capacidad de consumo real de los ciudadanos.

Pero dejando de lado esta discrecionalidad, el punto que nos ocupa en este momento, es qué es lo que se va a transmitir por esos medios, y al mismo tiempo, ésta es una preocupación de los empresarios del sector de comunicaciones que se sienten cada vez más cerca del fin de sus privilegios ante la apertura a la libre competencia.

El tráfico de comunicaciones en el mundo está abarrotado por transmisión de datos e información referida a transacciones comerciales. Los empresarios del sector comunicaciones invierten en la infraestructura de zonas que les generen beneficios, y esas zonas son, sin duda, las que producen.

En el mundo moderno, las computadoras personales se han adueñado de la tarea de comunicar información relativa a cada productor, sus productos, sus prestaciones de servicios, inversiones e incluso se está abriendo paso a las transacciones comerciales a través de la autopista informática y el comercio electrónico. Próximamente, cuando las tarifas telefónicas se adecuen a la realidad mundial, el uso de esa herramienta tendrá un crecimiento explosivo.

La moderna red de comunicaciones, que se ha extendido rápidamente y sigue haciéndolo ahora en forma más lenta, es un paso inicial importante para seguir detectando rápidamente las regiones productoras de los bienes más inesperados capaces de dar el valor necesario para orientar más recursos a su explotación y la de todas las actividades relacionadas con éstos.

El sector privado integrado por los grandes capitales ha ubicado y sigue ubicando e identificando productos, ventajas y regiones. Difundir los beneficios que se pueden obtener por desarrollar cada tipo de explotación, por pequeña que sea, las actividades paralelas, proveedoras de servicios, insumos u otros bienes, y el fomento de las mismas, hará posible acelerar el desarrollo. Todo esto, está más ligado a los pequeños inversores que a los grandes capitales.

Sin posibilidad de realizar comunicaciones como algo natural será imposible alcanzar desarrollo armónico. La capacidad de comunicar debe ser un elemento tan común como el aire que se respira. Así como la prestación de este servicio debe ser masiva y a precios equivalentes, o de ser posible, menores a los de los países con mayor nivel de productividad y competitividad, la prestación de otros servicios masivos que son requeridos por los ciudadanos, productores y consumidores, debe cumplir las mismas características.

La provisión de energía; electricidad, combustible, gas; agua potable o servicios sanitarios, por los cuales los ciudadanos pagan de acuerdo a sus consumos, sin que éstos sean considerados bienes públicos, debe incidir levemente en el presupuesto de cada uno de ellos. La única manera de lograrlo es a través de regulaciones que el Estado debe establecer, donde se fomente la competencia a través del incremento de la oferta en la provisión de las mejores prestaciones a los precios más bajos, dejando de lado privilegios exclusivos que se otorgan mediante la definición de zonas de prestación o períodos de concesión y debe considerarse que todos los consumidores son iguales, pues todos pueden ser productores, con lo cual no deben existir categorías diferenciales entre ellos.

La existencia de competencia permanente en el sector servicios es una de los problemas que están obligados a resolver los encargados de tomar decisiones, para lo cual deben evitar intervenir en la economía, creando normas que fomenten la aparición de más y mejores prestadores o competidores. Lejos de buscar el beneficio precario y efímero para los ciudadanos, que deja rédito político por el hecho de acercarlos servicios que antes no tenían o mejores prestaciones a precios muy elevados, deben hacer lo necesario para dejar de confundir a los consumidores y crear reglas de juego donde se les permita elegir libremente qué, dónde, cómo, cuándo y cuánto consumir.

### **c. El crédito para crecer**

En Argentina el sector financiero no se ha decidido a apuntalar el futuro. La economía debe aprender a independizarse paulatinamente del uso del ahorro generado en otros países, incrementando

su propia capacidad de ahorro. De esta manera serán menores los golpes que se sufran originados en crisis económicas que se den en otros países vinculados, o no, directamente a nosotros, en este nuevo teatro de economía globalizada.

La Argentina todavía está afectada por su escasa capacidad para retener su propio ahorro que emigra buscando otros horizontes.

Existen razones varias para no ahorrar en nuestro país, que poco a poco se pueden ir transformando, pero que resurgen sólo con la probabilidad de duda o incertidumbre como se da cuando reaparecen los períodos o épocas de economía recesiva.

Todas estas razones están relacionadas con la falta de continuidad en la aplicación de políticas institucionales porque cada gobierno siempre ha privilegiado el beneficio de los sectores allegados a estos sin tener una visión global para encontrar una posible solución justa y equitativa. Sin embargo resulta alentador ver que el ahorro que se genera en otros países, en busca de sus propios intereses, a pesar de las crisis, vuelve a ser invertido, tanto en nuestro país como en otros países de América Latina. Quizás sea un indicador de las posibilidades que existen. Pero cuidado, que este hecho se da justamente porque los beneficios que se obtienen son mucho más elevados que los que se podrían obtener en economías más estables, a pesar de los riesgos. Y esto es el resultado de los privilegios que establecen voluntaria o involuntariamente, los responsables de tomar decisiones.

Las principales fuentes de acumulación de ahorro interno rozan la concepción de ahorro obligatorio. Se realizan en el sistema previsional, por imposición, creando la base monetaria para las inversiones institucionales.

El ahorro interno apenas parecía estar tomando impulso con los fondos privados de jubilación y pensión y un paulatino crecimiento de los depósitos bancarios a mediano plazo, atraídos por una atractiva rentabilidad determinada por la tasa de interés, antes de la crisis económica de diciembre del 2001.

Hoy, la rentabilidad que puede obtener un inversor particular que coloca su dinero en depósitos a plazo es muy inferior a la que los bancos pretenden percibir cuando prestan esos mismos fondos. La diferencia supera muchas veces los 10 puntos; mientras un inversor particular recibe una tasa de interés por depósitos a plazo fijo que puede estar en el orden de 4 o 5 por ciento anual, un banco le cobra a un cliente entre el 16 y el 18 por ciento anual por un crédito que posee un respaldo hipotecario del 80 % del valor de una propiedad inmueble colocada como garantía <sup>14</sup>.

La orientación de recursos de capital hacia las Economías Regionales no debe ser discriminatoria según su bandera de origen. Lo importante es poner en marcha las regiones. Hay evidencia concreta de que una buena medida para generar ahorro interno es potenciar las Economías Regionales. Esto traerá aparejado tanto el aumento del consumo de sus habitantes como el aumento de su capacidad de ahorro.

Si se potenciara el desarrollo económico de las regiones, la primer consecuencia directa sería la inclusión de las mismas en una economía transparente o formal con el consecuente aumento de la base tributaria, con lo cual se atomizaría el efecto de los ajustes en el Gasto Público y sería posible reorientar la recaudación de impuestos para alentar el ahorro y la inversión. De esta manera se reducirían hasta anularse las consecuencias de las crisis financieras que pueden producirse en otros países.

Sin embargo, si tomamos como ejemplo lo que sucede en la provincia de Santa Fe, según datos de la fundación FIEL, los ahorristas de este territorio, han aportado al sistema financiero un promedio 4,5 % del total de depósitos que éste ha poseído en el último decenio antes del nuevo siglo. Los productores y consumidores santafesinos sólo han obtenido un 2,7 % del total de crédito disponible. Este esquema, prácticamente se reproduce en todo el país. Las pequeñas y medianas empresas, en su

---

<sup>14</sup> Con altas tasas reales de interés en el mundo y una deuda externa que representa un alto porcentaje del producto bruto interno, no hay posibilidades de crecimiento mientras pretenda lograrse las divisas necesarias para superar la crisis de pagos externos restringiendo el crédito y tratando de que las tasas de interés internas superen suficientemente las internacionales.

Caballo, Domingo Felipe "Volver a Crecer" (Argentina: Sudamericana-Planeta, 1984) p. 99. suficientemente las internacionales. Caballo, Domingo Felipe "Volver a Crecer" (Argentina: Sudamericana-Planeta, 1984) p. 99.

conjunto, en todo el país, accedieron a un 14 % del crédito, mientras que sólo cerca de 1200 grandes deudores, accedieron a la mitad del crédito disponible.

Es sumamente importante desarrollar las Economías Regionales para aumentar la oferta y demanda de productos y servicios en toda nuestra geografía. El criterio a aplicar para lograrlo es conocido, es necesario producir para nosotros y para el resto del mundo todo lo que esté al alcance, en lo posible agudizando el ingenio para agregar valor a cada bien.

Todo lo que se produce con calidad y a buenos precios es absorbido por la demanda propia y extranjera, y la consigna es la innovación permanente para estar siempre un paso adelante de la competencia<sup>15</sup>.

Que la información requerida por cada productor con referencia a dónde colocar su oferta, llegue a su poder y sirva como elemento decisivo a la hora de definir qué, cómo, cuándo, cuánto y dónde producir, qué riesgo estar dispuesto a asumir, qué estar en condiciones de compartir con, quizás, algún empresario desconocido de nuestro país o de otro, es tan importante como conseguir que el sector financiero esté presente asistiendo en la producción propia de cada región o de cada producto.

Nuevas redes de organización empresarial están reemplazando, en todo el mundo, a las viejas estructuras piramidales centralizadas<sup>16</sup>. Cada vez se sustituyen más rápido las producciones de alto volumen por producciones de alto valor. Las grandes empresas de los países industrializados diseñan las piezas de los bienes que ellas mismas producen en otros países y muchas veces en otras empresas. De esta manera se reducen los costos en las producciones de alto volumen; incluso concentran las producciones realizadas en distintos países, al final del proceso, en plantas armadoras ubicadas en cualquier lugar del mundo, para luego ir a conquistar la demanda originada en cualquier otro lugar, aun en el mismo lugar donde se diseñaron o se fabricaron las piezas.

Las Economías Regionales pueden convertirse en anfitrionas de plantas armadoras o en productoras de piezas para la fabricación de otros bienes; todo en función de la infraestructura que la región posea, de las riquezas en recursos naturales o de los conocimientos que alberguen sus habitantes.

También pueden orientar sus esfuerzos a la producción de bienes no masivos pero de alto valor; quizás el conocimiento necesario para el diseño de algún producto o la prestación de un servicio, la producción artesanal o a baja escala de ciertos bienes o productos exclusivos que tengan codiciosa demanda en cualquier lugar del mundo, o simplemente elaborar los frutos de tradicionales producciones agropecuarias propias de una u otra zona. Otra vez, lo importante vuelve a ser, hacer de la innovación una rutina<sup>17</sup>.

Para satisfacer estas necesidades que pueden ser cubiertas por las Economías Regionales, es necesario investigar, detectar, difundir, orientar y fomentar cada actividad. Cada intento por desarrollar la economía de una región, conlleva la posibilidad de generar movimientos demográficos con las correspondientes consecuencias en el nivel de empleo a partir de planes para la construcción o mejoramiento de infraestructura, redes viales, viviendas, energía, o de las necesidades que surjan de los productores por obtener personal con capacitación adecuada.

---

<sup>15</sup> La ventaja competitiva se deriva fundamentalmente de la mejora, la innovación y el cambio. Las empresas consiguen ventaja sobre sus rivales internacionales porque perciben una nueva base para la competencia, o encuentran unos nuevos y mejores medios para competir de la antigua manera. Sony fue la primera en transistorizar la radio. Boeing fue la pionera del concepto de familia de aviones de línea y fue la primera en su sector en competir agresivamente en una base mundial. Yamaha descubrió la forma de automatizar la fabricación de pianos que previamente se construirían a mano. Sandvik y Atlas Copco fueron las pioneras del “método sueco” de explotación de minas. El historial de casi todos los líderes mundiales revela todas estas percepciones y logros. La Innovación en términos estratégicos, se define en su sentido más general. Incluye no solamente las nuevas tecnologías sino también nuevos métodos o formas de hacer las cosas, que algunas veces pueden parecer bastante corrientes. La innovación se puede manifestar en el diseño de un nuevo producto, un nuevo proceso de producción, un nuevo enfoque de marketing, o una manera de formar u organizar. Puede englobar virtualmente cualquier actividad de la cadena de valor.

Porter, Michael E. “La Ventaja Competitiva de las Naciones” (Javier Vergara Editor S.A. 1991) p 717.

<sup>16</sup> Trapscon, Don, “La Era de los Negocios Electrónicos” (Colombia: McGraw-Hill Interamericana S.A. 1999) Capítulo Catorce por Roth, John – “La Red es el Negocio -

<sup>17</sup> Porter, Michael E. “Las Ventajas Competitivas de las Naciones” (Javier Vergara Editor, 1991) Capítulo XI – La Estrategia Empresarial - Programa del sector agropecuario para la creación de factores. P 736



No debemos olvidar que para seguir logrando todo esto, como explica Robert Reich en su libro *El Trabajo de las Naciones*, "la única y verdadera ventaja competitiva de una nación está en la habilidad de sus habitantes para identificar, intermediar y resolver problemas". A esto deberíamos agregarle la rapidez necesaria para la toma de decisiones, tanto en la definición de qué producir como en los procesos de negociación por ocupar los pequeños espacios que se observan libres, en el competitivo mundo de las economías modernas. Todo espacio libre tiende a ser ocupado por el primero que ofrezca lo necesario para ocuparlo; y todo aquel que ocupa un espacio seguramente será desplazado por aquel otro que innove o agregue calidad a lo que existe.

La Argentina es todavía, en nuestros días, un paraíso en muchos casos aún virgen, que está a disposición de todos los hombres del mundo de buena voluntad que quieran trabajar su suelo. Desde las innumerables bellezas naturales que apenas son explotadas turísticamente hasta las reconocidas bondades del ser argentino, pasando por su respetado nivel de desarrollo cultural y aceptable desarrollo económico, dan pautas del excelente futuro que ofrece a todos aquellos que deseen sumarse a los esfuerzos que los argentinos estamos realizando para que la vida del hombre en nuestras tierras no sea sólo la preocupación permanente por vivir mejor, sino que, superado ese estado, pueda ocuparse de enriquecer su espíritu.

El sector financiero adquiere una posición preponderante como impulsor del crecimiento.

Si no hay posibilidades para que los emprendedores accedan al crédito, no hay posibilidades de que sus proyectos puedan llevarse a la práctica.

Así como es necesaria una revolución en las reglas de juego que los conductores políticos han establecido en el campo de la prestación de servicios, también es necesario adecuar las reglas de juego del sector financiero para que cumpla su verdadera función.

Analizando este sector, no han sido directamente los conductores políticos quienes crearon los privilegios. En una primera etapa, sus decisiones generaron el escenario óptimo para que el sector financiero fortificara sus defensas contra la incertidumbre y la inestabilidad.

Este hecho aun perdura. El sector financiero argentino ha tenido la experiencia; como dice el dicho, *"el que se ha quemado con leche, ve la vaca y sale corriendo"*. Aunque tampoco están libres de culpa, pues también dice otro dicho, *"a río revuelto, ganancia de pescadores"*.

En una segunda etapa, las decisiones de los políticos o la inacción en la toma de decisiones, produjeron un estado de privilegio muy singular para este sector: cuando el Estado gasta más de lo que puede de acuerdo a su capacidad de financiamiento genuino, requiere de recursos del sector financiero, con lo cual, ante la ausencia de dinero disponible suficiente para satisfacer esa demanda, se eleva tasa de interés. El sector financiero no tiene fronteras, y el financiamiento puede obtenerse en cualquier lugar del mundo.

Si el Estado no cumple con sus obligaciones genera un serio problema para quienes le prestan, dado el peso que el mismo posee, en un banco, con relación a otros clientes. Como vimos antes, la participación del Estado en la ecuación de Demanda Agregada es muy grande. Si en la ecuación de presupuesto del Estado el endeudamiento del mismo tiene mucho peso, y no es suficientemente ordenado como para demostrar a los acreedores su capacidad de repago, entonces su calificación como cliente no es buena, con lo cual deberá pagar tasas de interés mayores que otros cuya calificación es mejor.

Aquí encontramos una distorsión propia del sistema financiero que gobierna la globalización; no existe un organismo responsable de definir la calificación que debe recibir cada país para adquirir endeudamiento, y sin embargo la calificación se da; en el mundo es conocida como el Investment Grade<sup>18</sup>. Quizás sea una percepción de los que prestan. Las posiciones más extremistas consideran que la calificación es un complot internacional en contra de las economías en crecimiento. Nunca encontraremos una respuesta adecuada a estos interrogantes, pero podemos hacer un simple análisis para llegar a nuestras propias conclusiones.

La Argentina ha crecido económicamente en los últimos ocho años anteriores al inicio del siglo XXI, a un promedio de entre el 5 y 6 % anual. El incremento en el nivel de precios o índice de inflación se ha mantenido en cerca de cero, es decir, "nada", a veces por debajo de cero, incluso sin recesión

---

<sup>18</sup> Frumkin, Norman, "Guide to Economic Indicators" (EE.UU.: Paperback, 1994) - A bond judged likely enough to meet payment obligations that banks are allowed to invest in it.

económica durante todo ese tiempo. Ha sido el país con menor inflación de la tierra. No se vio obligada a devaluar su moneda a pesar de las crisis internacionales que se originaron en México, el Sudeste Asiático, Brasil y Rusia. Ha triplicado el nivel de exportaciones y en consecuencia ha triplicado el nivel de intercambio internacional. Ha pasado de no tener ni una moneda acumulada en el Banco Central como reserva pública, a cerca de 35.000 millones de dólares, colocados como inversiones del Estado Nacional en otros países, hecho que ha llegado a representar un ingreso anual de unos 1000 millones de pesos en concepto de intereses. Ha multiplicado varias veces su nivel de bancarización, es decir la cantidad de dinero colocada en el sistema financiero formal como ahorro de los particulares, superando a los 90.000 millones de pesos, cifra que permitió colocar a la Argentina en el país de Latinoamérica con mayor nivel de ahorro per cápita.

A pesar de todo esto ha mantenido un nivel de desempleo, que nunca bajó del 14 % y llegó en algunos momentos al 19 %, según datos entregados por las autoridades, lo cual no significa, que en la realidad, estos valores no puedan ser mayores. Ante la crisis que enfrentó desde 1999, su nivel de reservas cayó notablemente a menos de la mitad, al ser utilizados para responder a los compromisos internacionales, lo cual trajo aparejado un debilitamiento de la capacidad de conversión monetaria, impulsando la extracción de depósitos bancarios y la fuga de capitales hacia el extranjero.

Durante varios años mantuvo un nivel de Gasto Público equivalente a su capacidad de financiamiento genuino, es decir, no tuvo déficit fiscal, considerando que en el financiamiento genuino se incluyó los ingresos por venta de gran cantidad de activos públicos, empresas de comunicaciones, transporte, explotación petrolera y minera.

Cuando prácticamente no quedaron importantes activos públicos, el déficit se hizo presente y fue cubierto con fuerte endeudamiento. Así y todo, el mismo fue menor que el que se registró en economías como las de Brasil y México, y muchas veces menor, en términos de proporción del PIB que el que se registra en países de Europa.

Esto quiere decir que, si bien la Argentina funciona, lo hace a pesar de una gran cantidad de restricciones que no le permiten despegar y ascender como podría hacerlo. En ciertos momentos, la Argentina hubiera cumplido en exceso con las máximas exigencias necesarias para convertirse en un país integrante de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo al observar otros indicadores reaparecen las dudas.

El endeudamiento externo ascendía a aproximadamente el 50 % de su PIB. No es una cifra que implique la imposibilidad de resurgimiento. En la historia de este país, en muchas oportunidades hemos convivido con fuerte endeudamiento que se ha pagado, y lo importante ha sido siempre demostrar la suficiente solvencia y seguridad para cumplir con los compromisos asumidos.

Solo con la amenaza de algunos políticos, de tomar la decisión de no pagar la deuda, lo que se logra es sembrar desconfianza e incrementar el costo de la misma, pero psicológicamente, eso no les importa pues en el fondo de su corazón ellos están tranquilos, tienen la convicción de hacer lo que creen que está bien y que beneficia al pueblo infeliz y reprimido por el imperialismo poderoso que somete a los argentinos. Además creen que con sólo expresar la intención, ganan votos. Hechos insólitos que sólo pueden surgir de idealistas demagogos.

En cifras comparativas Chile posee un endeudamiento externo que apenas alcanza al 8 % de su PIB.

Analizando con mayor profundidad este importante punto, la Argentina pagó por los créditos que necesita adquirir para cubrir su déficit presupuestario anual y refinanciar las deudas contraídas, una tasa de interés que superó, en el año 2000, en no menos de seis o siete puntos a la tasa de interés que cualquier país, digamos, ordenado, puede obtener.

En términos de su PIB esta diferencia equivale a cerca de tres puntos del mismo, lo cual significa una enorme erogación fiscal. Medido de otra manera, considerando el déficit fiscal calculado, por ejemplo, para el año 2000 los tres puntos porcentuales del PIB que se pagaron de sobretasa, equivalen al doble del mismo, que está calculado en 1.5 %.

En otros términos, si la Argentina no se hubiera tenido que comprometer a pagar esa diferencia, inmensa, en la tasa de interés, y ésta fuera la misma que pagara cualquier país ordenado, entonces, no sólo no tendría déficit fiscal, sino que le hubiera sobrado 1.5 puntos de su PIB para utilizar en otras áreas de la actividad económica; Podría haber pagado mejor a sus jubilados, mejorado las redes viales, los sistemas de salud, justicia, seguridad, educación o defensa, o simplemente hubiera reducido la

presión tributaria. Estamos hablando de unos 4.400 millones de pesos o dólares de aquella época, que todos los años se evaporaban de las manos de los argentinos que pagan sus impuestos, cuando se comprometieron cerca de 8.800 millones de dólares en concepto de sobretasa.

Las perspectivas para los primeros años del Siglo XXI era catastróficas, en estas condiciones, esos montos se duplicarían y triplicarían, y difícilmente existirían suficientes recursos para cubrir los vencimientos sin ayuda externa y sin el reconocimiento de que en algún momento sería necesario postergar, indiscutiblemente, el pago de los compromisos asumidos.

Hay una gran confusión entre las autoridades cuando creen que esto sólo tiene solución si la Argentina demuestra que está en capacidad de cumplir sus compromisos esforzándose por reducir el gasto del sector público. Recordemos que en la ecuación de Demanda Agregada de la Argentina el peso del Gasto Público ocupa poco menos del 30 %, donde se incluyen las partidas para el pago del endeudamiento contraído en el sector financiero nacional e internacional. Esa cifra es mucho menor a la que ocupa el mismo componente en la ecuación Demanda Agregada o PIB, en términos generales, de países más ordenados; en muchos casos supera el 50 %.

Aunque si bien está relativamente acotada la capacidad de reducir el Gasto Público, en verdad, todavía no está bien explorada la capacidad de optimizarlo haciéndolo más eficaz con mayor eficiencia administrativa, más aún cuando una maniobra para distorsionar la realidad del gasto, se origina en la declaración en la Ley de Presupuesto, de una recaudación menor a la realmente esperada, para luego mostrar un superávit que permite gastar indiscriminadamente.

No es llamativo que la sobretasa que paga el Estado argentino se dé tanto al buscar financiamiento en el extranjero como al hacerlo en el propio país, si tenemos en cuenta que el elemento globalizador es justamente el sector financiero. Por otra parte debemos considerar que el sector financiero argentino, está copado por bancos extranjeros que operan libremente, lo cual puede ser bueno o malo, considerando que el costo sea que adquieran jugosas ganancias con muy bajos riesgos de acuerdo a las exigencias que impone el Banco Central.

Un claro ejemplo de las consecuencias aberrantes que tiene el hecho de pagar una sobretasa de interés por ser un país en cuya economía no puede confiarse, es la adquisición de la petrolera privada YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, por la estatal española Repsol. Repsol adquirió el control de YPF al punto que cambió el nombre de la histórica empresa con casi 90 años de vida; que hoy se conoce como Repsol-YPF.

Para realizar esta operación Repsol se endeudó en varios miles de millones de dólares a una tasa del 4 % anual. YPF, una empresa con mayor presencia mundial que Repsol, expandida por casi toda Sudamérica, capaz de explotar petróleo y producir gran variedad de combustibles en muchos lugares del planeta, con la tecnología más avanzada, sumamente competitiva, jamás hubiera logrado adquirir crédito a esa tasa de interés, por ser argentina, y de haberlo hecho, más de una hubiera sido la restricción para evitar que pudiera adquirir o al menos asociarse en condiciones beneficiosas con, por ejemplo Repsol, aunque, quizás, estratégicamente para YPF no existiera ninguna conveniencia de hacerlo.

Para el Estado español el negocio fue brillante, sólo la rentabilidad anual de la empresa adquirida, YPF, sobra para cubrir el capital y los intereses propios del endeudamiento contraído para su compra y así poder sostener el futuro desarrollo de Repsol.

A mediados del año 2000 el presidente De la Rúa planteó un objetivo ambicioso a la sociedad argentina; alcanzar en cuatro años el grado de inversión, el Investment Grade. Es decir, lograr capacidad para adquirir endeudamiento a la tasa internacional, sin pagar sobretasa. En otros términos, esto significaba que para los primeros cuatro años del nuevo siglo estaba asegurado que el endeudamiento en la Argentina sería muy caro, tanto que se convertiría en imposible de obtener.

Cuál es la razón que puede explicar que esto sea así, si la calificación de la Argentina debería ser mucho mejor, de acuerdo a la información que analizamos antes. Acaso se percibe tanto desorden en la economía. Acaso se percibe que no hay suficiente capacidad en el gobierno para realizar los cambios necesarios; o acaso existe un acuerdo tácito para que la riqueza de nuestra tierra y nuestros habitantes sea explotada por intereses mezquinos, deshonorosos e inmorales.

Si las autoridades del Estado imponen medidas que se introducen dentro del aparato financiero, como por ejemplo la confiscación generalizada de depósitos, se genera dudas o incertidumbre que es muy difícil revertir.

Cuando las medidas tomadas por las autoridades generan distorsiones en la economía que afectan la capacidad de pago de los consumidores y productores, la cadena se quiebra y el sector financiero es quien percibe este efecto con mayor sensibilidad. Así es que, en su defensa, restringe el riesgo que implica prestar fondos en una economía inestable, estableciendo un nivel más alto en la tasa de interés y fijando requisitos muy estrictos para los demandantes de crédito.

Si el negocio de los banqueros deja de ser prestar dinero, se montan sobre la prestación de servicios. Cada vez que un cliente solicita una prestación puntual a un banco debe pagar un precio por la misma. En la Argentina, las mayores ganancias de los bancos están en recaudar dinero por los servicios que prestan, emitir tarjetas de crédito, cobrar comisiones por el mantenimiento de cajas de ahorro, cuentas corrientes, emisión de chequeras, transferencias bancarias, cambio de monedas, utilización cajeros automáticos, o toda otra prestación que necesariamente pueda requerir cualquier productor o consumidor. Esto es percibido por todos los actores del mundo de las finanzas y también influye en la determinación de la calificación que la economía de cada país recibe.

Los precios que los ciudadanos deben pagar por poder hacer uso del sistema financiero nacional son sumamente elevados ¿Cuántos proyectos de inversión serían viables si las tasas de financiación de los mismos fueran seis o siete puntos menores a las que se pagan hoy? ¿Cuántos empleos podrían generar esas inversiones?

Las estructuras de los bancos orientadas a la recolección de grandes ganancias a través de la prestación de servicios son grandes y costosas. El sector financiero pierde su verdadera función. La actividad crediticia se restringe a los clientes que pueden cumplir muy rígidos requisitos, con lo cual la decisión se centraliza en pocas oficinas que sólo corroboran que la información brindada por los demandantes sea satisfactoria. Las sucursales se convierten en puntos de venta o atención al cliente, sin capacidad para la toma de decisiones trascendentes. Los bancos se establecen en las zonas donde existe riqueza y es posible encontrar demanda capaz de pagar los productos y servicios que ellos ofrecen.

La gran mayoría de las zonas productivas que realmente necesitan del sector financiero no están dentro de los planes de expansión de los bancos, en especial de los bancos de origen privado. Las sucursales que se encuentran más cerca de los productores en las Economías Regionales no tienen capacidad de decisión. La ausencia de personal con capacidad para evaluar proyectos se suple con la presencia de educadas señoritas y caballeros que saben vender los productos y servicios que el banco pone a disposición de los clientes. Empleados bancarios que nada saben de ser funcionarios de banqueros.

Tan grave es la situación, tan profundos son los vicios en que se ha sumergido el sector financiero argentino, que no posee una estructura capaz de realizar evaluación de proyectos productivos. Ni siquiera cuenta con el personal adecuado para eso. Los gerentes sólo son los responsables de informar a sus superiores si las sucursales que administran alcanzan, o no, los objetivos o metas que les imponen desde la casa matriz en cada período, imposibilitados de crear e innovar en nuevas oportunidades o nuevos negocios.

Los viejos banqueros no tienen funcionarios que los representen e impulsen el crecimiento del negocio. Ahora tienen empleados bancarios que cuidan su sillón en una estructura donde, si hacen las cosas bien, ascienden en el escalafón y progresan económicamente.

Las ganancias de los bancos están garantizadas por los elevados costos que los consumidores deben pagar. Y esta característica convierte al sector financiero argentino en un hermoso y apetecible espacio para el ingreso de bancos extranjeros que tienen aseguradas interesantes ganancias con muy poco riesgo. Esto es lo que refleja la economía argentina al mundo de las finanzas.

Por otra parte el mismo Banco Central, que establece lo que se conoce como requisitos de liquidez, que es la capacidad de prestar, es decir la cantidad de dinero que los bancos pueden poner a disposición de los clientes, respecto a sus existencias totales, golpeado por experiencias anteriores, también prefiere fijar normas sumamente estrictas con lo cual, tampoco hay un incentivo directo para que los banqueros encuentren oportunidades de negocio otorgando crédito, y si lo hubiera, nada asegura que el beneficio de una mayor capacidad crediticia se trasladaría a los demandantes de dinero de acuerdo a las condiciones en que se desenvuelve el sector financiero.

El Banco Central opera de manera sumamente conservadora porque tampoco percibe condiciones que le permitan confiar en la economía real, ni está en capacidad, a pesar de su relativa

autonomía, de establecer reglas de juego para el sector que no puedan ser explotadas irracionalmente por agentes económicos especulativos inescrupulosos.

La necesidad de modificar la estructura del sistema financiero argentino es clara. Lo que existe no sirve como herramienta de apoyo al crecimiento económico.

Dada la autonomía que ostenta el sector, las decisiones políticas, lejos de introducirse en el propio aparato financiero, deben apuntar a consolidar la estabilidad económica a partir del compromiso de no tomar medidas distorsivas que creen temor y estimulen la creación de defensas desmedidas en los bancos.

No hay mucho que puedan hacer los conductores políticos en este ámbito de manera directa.

Reconociendo este hecho, lo mejor sería proponerse como objetivo crear condiciones que estimulen el incremento de la bancarización, es decir lograr que aumente significativamente el número de agentes económicos que hacen uso del sistema financiero dentro de la economía formal y transparente. Cuanto mayor sea el número de usuarios del sistema, los costos operativos del mismo tenderán a ser menores y las oportunidades de negocios para los banqueros se multiplicarán consolidando una estructura competitiva más dinámica. De lo contrario los agentes económicos seguirán emigrando del sistema y buscarán recursos en el sistema financiero paralelo donde las tasas de interés son más elevadas pero los requisitos son menores, aunque mantengan, por necesidad, su participación en el sector financiero formal.

No tiene importancia la cantidad de bancos que componen el sistema financiero, siempre que exista suficiente espacio para la libre competencia de modo que los demandantes puedan elegir qué, cómo, cuándo y dónde endeudarse.

El compromiso de fomentar la competencia es un atributo de los conductores políticos. Cuando ellos no poseen el conocimiento adecuado para tomar decisiones, es preferible que no las tomen y que permitan que la oferta y demanda, como leyes de la naturaleza se encarguen de encontrar el punto de equilibrio.

Las intervenciones de los conductores políticos engendran percepciones negativas. Las intervenciones de conductores políticos en la administración de la economía nacional, actividad que depende del poder ejecutivo, cuando no forman parte de éste, quitan capacidad de control al responsable de ejercerla y eso genera dudas en la aptitud de los gobernantes para iniciar y dirigir las reestructuraciones necesarias.

Cuando los conductores políticos realizan políticas puntuales, por ejemplo, utilizando bancos estatales o públicos, por mayor buena intención que exista, crean distorsiones. Y éstas son más graves si no hay posibilidades de hacer que las prestaciones que se brinden puedan ser tomadas por cualquier demandante. Esto es crear beneficios puntuales o específicos para grupos bien determinados, con lo cual lo único que se hace es establecer diferencias entre los ciudadanos, que a la larga terminarán generando mayores perjuicios que beneficios. Lo mismo sucede cuando se ofrecen gran cantidad de líneas diferentes de acceso a prestaciones, otorgadas por un mismo organismo o por el propio Estado. No hay capacidad de controlar la actividad y menos de medir los resultados.

La reforma del sector financiero es imprescindible y no depende de tomar decisiones que intervengan en la manera en que trabajan u ofrecen sus prestaciones los bancos; depende de crear condiciones y establecer reglas de juego en la economía para solidificar la demanda y hacerla capaz de demostrar que está en condiciones de cumplir puntualmente con los compromisos que asume al endeudarse y que estos hechos pueden verificarse con facilidad.

Si esto ocurre, rápidamente los bancos dejarán de ser sólo empresas prestadoras de servicios bancarios y volverán a su negocio original, prestar dinero; así, por propia iniciativa, buscando incrementar su negocio, se establecerán en las Economías Regionales, para copar con sus ofertas las actividades productivas, creando un círculo virtuoso en donde la capacidad de prestar dinero estará íntimamente vinculada a la capacidad de ahorro de los particulares y de las empresas, y de esta manera, los habitantes de las zonas productivas más alejadas podrán tener la oportunidad de ingresar al sistema de la economía formal, en otras palabras, se incrementará el nivel de bancarización.

La calificación de la economía mejorará notablemente y la capacidad de acceder al crédito será mayor a tasas mucho menores. Si el ahorro propio crece lo suficiente, porque se logra que las reglas de juego de la economía se conviertan en estímulo para que esto así sea, las tasas de interés podrían llegar a ser menores a las internacionales y surgiría la posibilidad de prestar dinero a otros países.

Ésta no es una decisión política con fechas predeterminadas, es el resultado de hacer lo que hay que hacer en el momento adecuado a partir de la determinación de los límites hasta donde debe expandirse la capacidad de toma de decisiones de los políticos. Mientras tanto, la ausencia de una visión global, estratégica y las propuestas de soluciones casi personalizadas o partidistas, siguen conspirando contra las posibilidades de desarrollo de nuestro pueblo.

#### **d. La infraestructura para crecer**

Cómo es posible que el hombre común con intenciones de progresar pueda llevar adelante sus proyectos de instalarse en una región del interior del país, alejada de los grandes centros urbanos, aún cuando todos los elementos que la tecnología le pueda proveer estén a su alcance; aún cuando elija una región en donde las redes viales estén en buenas condiciones, posea un modernos y seguros medios de transporte, exista provisión de energía sin inconvenientes, buenas comunicaciones telefónicas, televisión..., si los servicios fundamentales que le dan la tranquilidad de vivir respaldado por la comunidad no son confiables, si existe incertidumbre a partir de las decisiones que pueden tomar los dirigentes.

Recorriendo el país uno puede observar que lugares que cumplan con las condiciones mencionadas al principio del párrafo anterior son muy escasos; que casi la totalidad de la extensión de nuestro territorio no está ni cerca de esa situación y menos aún si se considera la segunda mitad del párrafo que menciona la posibilidad de acceder a servicios públicos fundamentales con nivel de excelencia.

La Argentina, séptimo país más extenso de la tierra, con apenas 38 millones de habitantes mal distribuidos, ha construido una importante red de rutas y caminos pero no ha sabido estructurar una red vial segura y capaz de transportar a bajo costo los bienes que pueden producirse con tantas inmensas riquezas.

Cuando las plantas productoras de automóviles han desarrollado vehículos de alta tecnología, en muchos casos muy seguros, que alcanzan grandes velocidades con bajo consumo y mucho confort, efectuar el recorrido desde la Capital Federal hasta la ciudad de Salta es más peligroso que hace 30 años, pues por esas vías transitan modernos vehículos junto a otros fabricados hace mucho más viejos. Lo mismo sucede cuando se recorren rutas que unen tan tradicionales ciudades como Córdoba y La Rioja o Catamarca y Tucumán, o Paraná y Posadas; u otras rutas que deberían ser más modernas como el trayecto que va de Bahía Blanca hasta Comodoro Rivadavia y luego de allí a Río Gallegos, hasta llegar a Ushuaia, la ciudad más austral del mundo.

La tasa de accidentes, es decir el índice que indica la cantidad de éstos que se produce en el país es la más elevada del mundo. En 1996 la Argentina fue proclamada, de acuerdo a las estadísticas, primera en accidentes en carreteras y primera en víctimas fatales de tales accidentes, otro de los grandes galardones que ostenta nuestra Argentina. La mayor cantidad de víctimas se produce por choques frontales. El número se incrementa, pues en gran cantidad participan vehículos de transporte de pasajeros.

La tasa de accidentes es uno de los componentes principales para la determinación de la prima de seguros. Por esta razón es que en la Argentina asegurar un vehículo es, por ejemplo, tres veces más caro que en España. El seguro contra terceros, es decir, aquel que cubre los daños que uno puede provocar a otras personas por accidentes en los cuales la responsabilidad es propia, se calcula en un promedio de entre el 7 y el 10 % del valor del vehículo por año, dependiendo de qué otros servicios o ventajas se contraten al contraer el seguro. Esta tasa no sólo afecta al precio que el propietario de un vehículo debe pagar por asegurar al mismo y a quien lo conduce, también afecta el precio de los seguros que se deben pagar por las cargas transportadas en esos medios e inclusive el precio de los pasajes en el transporte de pasajeros.

El modelo que aplicaron los Estados Unidos cuando resolvieron la construcción de una gran red de autopistas, en la década del '50 del siglo pasado, se hizo contemplando no sólo las ventajas de agilizar el tránsito y permitir el transporte de mercaderías y personas en forma segura entre todas las regiones de su extenso territorio, sino teniendo en cuenta que el costo que acarrearía la estructura necesaria para auxiliar a los damnificados por los accidentes que se producirían, en la medida en que

creciera el tránsito, tal como se esperaba, y como ha sucedido, superaría ampliamente la inversión necesaria para construir tal red.

Una consecuencia inmediata fue que disminuyera el riesgo de utilizar un vehículo de transporte motorizado, con lo cual se impidió que la tasa de accidentes creciera y eso significó que las primas de seguro nunca fueran demasiado altas en términos comparativos, al tiempo que la proliferación de vehículos hizo que se hicieron mucho más accesibles, brindando una tranquilidad adicional e incentivo a los ciudadanos para establecerse en zonas distantes de los grandes centros urbanos, creando nuevos centros con menor densidad poblacional.

Todo el replanteo estratégico que contemplaba la construcción de autopistas estaba estrechamente vinculado con el interés militar. El nuevo sistema permitiría realizar grandes movilizaciones de medios y evacuaciones en forma masiva e inmediata, para asegurar la defensa del territorio después de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría y la carrera armamentista de alta tecnología contra el enemigo común de Occidente, la Unión Soviética.

Por otra parte, el plan constituyó un excelente mecanismo para motorizar aun más la economía del país. En principio el impulso se basó en la utilización de mano de obra disponible en el interior de cada uno de los Estados de la Unión, lo que podríamos considerar como sus economías regionales. Más tarde el mantenimiento de las nuevas vías implicó la generación de nuevos y más estables empleos pues lo importante fue el nacimiento de una gran infraestructura de servicios para los viajeros que trajo aparejada una infinidad de nuevos puestos de trabajo.

En puntos importantes de la red, en las cercanías a ciudades o poblados, en cruces de caminos, cerca de aeropuertos, puertos o estaciones de ferrocarril e incluso en descampados alejados de esos puntos importantes, fueron creciendo centros de servicio: auxilio mecánico para vehículos, atención a los pasajeros, comercios, restaurantes, hoteles, playas de carga o de estacionamiento para camiones, centrales de comunicación, centros de recreación, campamentos y gran cantidad de otros servicios que con el tiempo se convirtieron, poco a poco, en pequeños y grandes centros desde donde poder visitar lugares turísticos cercanos, generando nueva infraestructura en los mismos. Los jóvenes y las mujeres fueron encontrando en esos nuevos centros de servicios el espacio donde fácilmente pudieron insertarse en la actividad laboral.

Este gran cambio le fue dando al país la fisonomía y aptitud para el desarrollo armónico que posee.

El modelo tenía en cuenta también a la expansiva industria automotriz. Era prioridad para los conductores políticos conseguir que la demanda de automóviles se incrementara de tal forma que cada ciudadano norteamericano pudiera poseer su propio vehículo, del mismo modo que se incentivaba el consumo de electrodomésticos: heladeras, lavarropas y televisores. La política proconsumo, sinónimo de progreso, empujaba a la producción y afianzaba el "estilo de vida americano".

Para los Estados Unidos el combustible se convertirían en el verdadero motor de su economía. Por esa razón es que siempre han intervenido, en todo el mundo, por mantener el control del precio del petróleo. Sufrieron las consecuencias de la crisis petrolera de los '70 y supieron armar su propia reserva para evitar tales contingencias.

Antes que las comunicaciones telefónicas alcanzaran el elevado nivel tecnológico que hoy disponen, la expansión del comercio se realizó sobre la base de un ejército de vendedores viajantes. El primer contacto entre el cliente y el proveedor fue realizado por hombres que salían en los vehículos de las empresas que representaban a visitar periódicamente a sus clientes distribuidos a lo largo de las rutas que cada uno tenía asignada. De esa manera levantaban los pedidos para trasladarlos o transmitirlos a las oficinas desde donde los mismos eran preparados y remitidos a los compradores.

El contacto cara a cara entre el vendedor y el cliente marcaba un estilo y establecía una relación de confianza que permitió fortalecer las marcas de los distintos productos. Los mercados eran conquistados con la presencia y la permanencia de los vendedores en las regiones, peleando cliente por cliente contra la competencia, del mismo modo que en una guerra cada batalla se gana solamente cuando el enemigo se ha retirado del campo.

Las rutas seguras y las comodidades apropiadas para los viajeros, el accesible precio de los vehículos y el bajo costo del combustible permitieron fomentar la competencia por conquistar nuevos espacios. Si el precio del combustible no hubiera sido lo suficientemente bajo o la seguridad en las rutas escasa, si no hubieran existido comodidades para los vendedores o si los automóviles hubieran sido

solamente un bien de lujo, la economía norteamericana difícilmente se hubiera expandido de la manera que lo hizo.

Si no se hubiera incentivado la demanda no hubiera sido conveniente producir, y en esto el "vendedor valija" fue tan importante como el Jeep Willys lo fue para el ejército norteamericano durante la Segunda Guerra Mundial. El modesto Jeep permitió la rápida movilidad de las tropas. A cuatro hombres por vehículo y más de un millón de vehículos en el teatro de operaciones, estar en donde era necesario con rapidez, fue mucho más sencillo.

Toda la experiencia que los norteamericanos desarrollaron en la actividad de "ventas" fue pasando de la práctica a la teoría, así como la experiencia de las guerras ha permitido construir las doctrinas militares y los manuales donde se establecen todas las normas y procedimientos adecuados a cada una de las circunstancias posibles. La realidad luego demuestra que en los libros todo es muy claro y preciso, pero cuando llega el momento de la acción las cosas son muy diferentes.

Hoy en prácticamente todas las universidades se estudia "Marketing" cuya traducción no es otra más que "mercadeo" o "haciendo mercado". Evidentemente es imprescindible conocer la teoría para poder competir decorosamente llegado el momento de salir al terreno, pero no hay nada mejor que la experiencia de campo para tener éxito, y eso es lo que los norteamericanos lograron, una amplísima experiencia en colocar productos, una amplísima experiencia en lograr que el cliente compre, una amplísima experiencia en vender. Las fábricas hubieran logrado mucho menos de lo que han logrado si sólo se hubieran dedicado a ser eficientes y productivas.

El modelo de crecimiento norteamericano desde los '50 hasta los '70 se basó sencillamente en el "mercadeo" cara a cara. Más tarde otras prácticas, como la publicidad y las promociones, fueron ocupando espacios más importantes, que en un principio sólo acompañaron la labor de los vendedores y que luego, al observar resultados, fueron tomando importante peso económico dados los elevados montos que estas cuentas representaban.

Las batallas fueron cambiando de teatro y de pronto la guerra pasó a los diarios, las revistas, la televisión, la radio y las carteleras en la vía pública. El concepto de presencia de los productos en el punto de venta pasó a depender más de la cantidad de publicidad que se hiciera de los mismos que de la capacidad del vendedor para colocarlos. Luego apareció la diferenciación entre productos similares de distintas marcas y la innovación tecnológica cobró mayor importancia. De pronto la publicidad se convirtió, nada más que en una costosa herramienta capaz de grabar en la memoria de los consumidores marcas asociadas a productos.

La publicidad opacó e impulsó la labor del vendedor y al mismo tiempo formó otro nuevo espacio para la generación de empleo capaz de incentivar la demanda. Se creó gran cantidad de puestos de trabajo que se dedicaron a diseñar diferentes maneras de llamar la atención de los consumidores que luego se podían convertir en verdaderas campañas que combatían en el campo de batalla de la guerra psicológica portando el mensaje que llega al interior de la mente de los consumidores. Pero aún así, la presencia y la permanencia de los productos en las regiones más alejadas no podía ser efectiva si no existía el vendedor cara a cara, el nexo entre el productor y el distribuidor.

En los '80 la aparición del fax fue la última embestida antes del naciente auge del comercio electrónico, que intenta desbarrancar la labor de visita periódica de los vendedores institucionales. Se pensó que la combinación entre la publicidad de la marca y un medio eficaz para hacer los pedidos podían reemplazar al original marketing. En realidad la tecnología sirvió para reducir los costos y ahora no es tan necesario que, en los Estados Unidos, un vendedor de las marcas más famosas tenga necesidad de trasladarse para realizar una pequeña venta. Sin embargo, infinidad de pequeñas y medianas empresas siguen utilizando la vieja receta de enviar al soldado de infantería a conquistar cada espacio del campo de batalla. Y a pesar de lo que se niega a gritos, los vendedores viajantes siguen existiendo y constituyen un muy importante sector de la sociedad norteamericana. Los productores saben bien que para poder vender lo que producen, siguen y seguirán necesitando estimular su demanda y no hay medio más barato que lograr que sus productos estén al alcance de todos los posibles consumidores sin importar que exista o no la publicidad.

Después de este paseo por la historia del marketing en los Estados Unidos, que constituyó uno de los pilares fundamentales del desarrollo del comercio interior de esa gran nación y fue fuente del conocimiento generador de teorías universitarias allegadas a la economía, volvamos a la Argentina y



veamos de qué manera aquellas experiencias pueden servir para que aquí, los criollos, podamos aprovecharlas en favor de nuestro propio desarrollo.

Durante los últimos 30 años la red vial nacional no se ha adecuado a los medios de transporte modernos. La incompatibilidad entre las viejas rutas que recorren el territorio argentino, salvo contadas excepciones, los nuevos vehículos con alta tecnología que permiten alcanzar grandes velocidades y la presencia de vehículos muy viejos e inseguros en las mismas rutas, han contribuido a elevar el nivel de accidentes.

Por cada muerto en un accidente de tránsito se registran tres heridos graves. Esto implica que, de no existir alguna manera de reducir esos guarismos, la necesidad de infraestructura dedicada a intentar salvar vidas debe ser inmensa y muy costosa.

El Estado argentino gasta grandes cantidades de dinero para que dentro del sistema de salud, en los hospitales públicos, se pueda atender con éxito a tan gran cantidad de damnificados, manteniendo salas de primeros auxilios, ambulancias terrestres y aéreas, y medios que permitan comunicar las urgencias con capacidad de cubrir todo el territorio con eficiencia y de llegar al lugar de los hechos en forma inmediata para brindar la atención necesaria, amén de los profesionales siempre mal pagos, que utiliza el sistema. El costo es altísimo, la eficiencia y eficacia es relativa y de todos modos las consecuencias no dejan de ser muy dolorosas pues no se puede evitar la muerte ni las secuelas en los accidentados que pueden salvar sus vidas.

Para optimizar los recursos disponibles primero es necesario lograr disminuir el riesgo de que se produzcan tales desgraciados hechos.

La prevención de accidentes puede permitir desarrollar una estructura capaz de atender las emergencias en forma adecuada. Si se lograra disminuir el número de accidentes de tránsito, las dependencias que posee el Estado para brindar servicios relacionados con la salud de los ciudadanos podría reorganizarse de modo de poder estar en condiciones de atender, con la calidad adecuada, otras prioridades.

Durante 1997 el gobierno argentino había mencionado la posibilidad de iniciar un plan de obras públicas entre las cuales se propuso la construcción de 10.000 kilómetros de nuevas rutas con modernas características<sup>19</sup>. Dicho plan se realizaría durante los siguientes cinco años. De acuerdo a la experiencia norteamericana y a las verdades que se expresan a través de los fríos números que se aprecian en las primas de seguro, el consumo de combustible, la reducción de tiempos en el transporte y los accidentes de tránsito, el proyecto debería ser considerado como una necesidad estratégica y, como tal, debería evaluarse con mucho cuidado la manera de llevarlo adelante.

Según los planes que estuvieron en estudio era posible que la financiación de este proyecto se realizase mediante la recaudación de un impuesto adicional al combustible. La idea apuntaba a encarecerlo a razón de un centavo de peso por cada mil kilómetros por litro de nafta. El aumento se aplicaría una vez que cada módulo de mil kilómetros estuviese finalizado y en uso. Esto quiere decir que al finalizarse las obras el precio del combustible se habrá encarecido en diez centavos de peso, sin importar si la demanda del mismo se hubiera incrementado o reducido.

En los Estados Unidos el galón de combustible para un automóvil, es decir, nafta, costaba en la misma época, cerca de un dólar, incluyendo impuestos. Un galón equivale a casi 3.8 litros, con lo cual, el litro de nafta tenía un costo de aproximadamente 26 centavos de dólar, con impuestos incluidos. En comparación, en la Argentina el precio de un litro de nafta era de aproximadamente un peso, también incluyendo impuestos; prácticamente cuatro veces más cara, siendo país exportador y con capacidad de autoabastecimiento de petróleo.

Hoy en día, en el 2005, el precio del galón en los Estados Unidos, ha aumentado al promedio de 3 dólares, y sigue en ascenso en función del precio del barril de petróleo que se ha modificado abruptamente desde la guerra contra Irak. En la Argentina, el litro de combustible cuesta alrededor de \$ 2.-, es decir, es más barato que en los Estados Unidos, lo cual es inexplicable considerando la devaluación sufrida, en donde un dólar equivale ahora a tres pesos.

---

<sup>19</sup> El plan Laura, también conocido como Proyecto 10, propone construir 10.000 kilómetros de autopistas a cambio de aumentar 10 centavos los combustibles (nafta, gasoil y GNC). El costo total del proyecto llegaría a los 30.000 millones de dólares. El Poder Ejecutivo hizo suya la iniciativa, y a mediados de marzo envió al Congreso un proyecto de ley para ponerla en marcha.

Diario Clarín: Edición jueves 02.04.1198- Economía – “El Fondo dice que el plan Laura recalientará la economía”.

Mientras que en el mundo el precio del combustible crece, en términos relativos, en Argentina, donde las empresas explotadoras son todas extranjeras, desciende y se coloca por debajo del precio de las economías de los países que más demandan. Evidentemente, algún tipo de mano mágica o negra debe estar moviendo los hilos para que esto sea así.

Volviendo al estudio realizado sobre los valores de 1997. Si no se incluyera ningún impuesto, ese precio rondaría los 40 centavos de peso; cuarenta centavos de peso, que equivalían y mientras la Ley de Convertibilidad tuviera vigencia, a poco menos de 40 centavos de dólar, considerando también el valor del Euro de aquella época, por un litro de nafta, con lo cual, aun sin realizar imposiciones sobre el combustible para automóviles, en la Argentina la falta de competitividad se observaba en la misma raíz del sistema productivo.

De haberse llevado adelante ese plan, en cinco años, la nafta hubiera aumentado un diez por ciento siempre que no se hubiera producido una disminución en otros impuestos que sobre ella se aplican, hecho que no se ha manifestado, o se verificaran modificaciones en los costos de producción del combustible que pudieran dar lugar a variaciones de precios. Analizando con más profundidad, si se hubieran eliminado todos los impuestos excepto el impuesto propuesto destinado a la construcción de autopistas, entonces, el aumento del precio del combustible hubiera sido de un 25 %. Es decir, hubiera pasado de costar 40 centavos de peso, libre de impuestos, a 50 centavos con el incremento de 10 centavos para cubrir el costo de 10.000 kilómetros de autopistas.

Este mecanismo de financiación era absolutamente distorsivo; si el precio de la nafta en la Argentina hubiera sido igual que en los Estados Unidos entonces un incremento de ese monto marcaría grandes diferencias que jugarían en contra de nuestra competitividad.

Dada la diferencia real, la competitividad no existe. A los precios vigentes para el combustible en la Argentina en esa época, ésta, está fuera de competencia, por lo tanto, irresponsablemente, se podría decir: "qué le hace una mancha más al tigre", considerando que, en la relación costo-beneficio primaria, es decir, cuando se observan todos los provechos que se obtendrían con la nueva estructura vial, el hecho de tener que soportar un incremento en el precio del combustible puede ser aceptable.

A los valores actuales quizás el proyecto tendría cierta viabilidad económica; pero analicemos con detalle otros factores.

En la Argentina, el incremento del costo de vida o inflación de los últimos años que había rondado con la convertibilidad, entre menos de cero y como máximo, el uno por ciento anual, ahora ha ascendido a dos cifras.

Si se hubiera mantenido el nivel de inflación bajo, en cinco años la nafta hubiera aumentado un 10 por ciento, entonces este incremento de precio estaría confirmando que existiría una indexación de precios vinculados al transporte, lo cual hubiera conspirado en forma real y efectiva contra las proyecciones de inflación pretendidas para el mismo período.

El proceso hubiera sido similar al que vimos en el modelo planteado al iniciar en el capítulo anterior. Automáticamente la productividad se hubiera visto afectada y esto hubiera conspirado contra el proceso de reconversión económica, poniendo en riesgo la relación de tipo de cambio existente entre el peso y el dólar en esa época.

Pero, considerando que en la actividad productiva ciertos impuestos sobre el combustible pueden deducirse y que sería posible que éste impuesto también fuera deducible, entonces la contribución hubiera estado apuntada específicamente a los consumidores particulares, con lo cual la distorsión no hubiera afectado la capacidad productiva y competitiva pero hubiera reducido el poder adquisitivo de la clase considerada pudiente por el sólo hecho de tener un medio de transporte motorizado, lo cual hubiera sido una manera de reducir aun más la demanda de otros productos en la economía, propugnando una distribución de la renta aun más inequitativa, privilegiando los sectores productivos exportadores y restringiendo la capacidad de demanda de la propia economía.

Obviamente, todas estas consecuencias son mensurables en una economía estable con reglas claras y precisas. En una economía volátil como la actual donde se está dependiendo permanentemente de los impulsos gubernativos, el estudio de las consecuencias se hace mucho más complicado.

El análisis político simplista que ha presentado la oposición al gobierno de turno expresó que no era justo que una persona que utilizaba su automóvil solamente, por ejemplo, en la ciudad de Córdoba tuviera que pagar la construcción de autopistas en la provincia de Neuquén.

Si se aplicara el mismo análisis entonces se podría decir, también, que no es justo que a través del sistema de Coparticipación Federal, los impuestos que un ciudadano de la ciudad de Buenos Aires paga se utilicen para que los Estados de las provincias de La Rioja, Catamarca o Formosa, por ejemplo, pueda pagar el sueldo a sus empleados públicos, o para tantos otros gastos que realizan los Estados provinciales, entre otras cosas, para garantizar un crítico bienestar público. La realidad no está ni en una ni en otra posición.

La realidad es que no deberían existir distorsiones que provoquen estas diferencias; y la distorsión más importante es el incumplimiento al precepto primordial de cualquier Estado que dice que los impuestos deben ser pagados por todos por igual de acuerdo a sus posibilidades y no sólo para algunos. Si se marcan diferencias en la obligación de afrontar impuestos, lamentablemente, lo que se logra es cultivar con éxito el germen de las diferencias sociales.

Lógicamente y dadas las circunstancias, después del default, habría oposición al endeudamiento nacional para realizar las obras.

Si se cobraran peajes, en muchos casos, quizás, se necesitarían siglos para cubrir los costos de construcción teniendo en cuenta el escaso número de vehículos que transitan ciertas regiones; y precios muy elevados no implicarían, precisamente, un aliciente para que las rutas fueran más transitadas.

Una obra de dimensión estratégica nacional debe apuntar a coordinar el beneficio de todas las actividades relacionadas con la misma. No puede haber perjuicios directos para ningún ciudadano, y si los hay, como la ley lo establece, tales daños deben ser indemnizados.

Es imperiosa la construcción de autopistas y autovías en la Argentina, pero más imperioso es que los encargados de tomar las decisiones entiendan cuáles son los principios sobre los cuales se tienen que afirmar para tomar tales decisiones.

Los Estados Unidos posee la red vial más larga del mundo, detrás se encuentra Alemania, muy próxima Italia y mucho más atrás Francia. Los tres países europeos son más chicos que varias provincias argentinas pero cada uno de ellos posee más del doble de población que la que habita en nuestro país, con lo cual se hizo imprescindible ordenar el tránsito de vehículos para conseguir a igual tiempo evitar accidentes.

Mientras el proyecto planteado establece la conexión, mediante la nueva red vial, de las ciudades más importantes del país, no contempla conexiones de zonas muy productivas que revisten tanta o más importancia que la construcción de nuevas rutas en regiones prácticamente despobladas.

La mayoría de los accidentes se dan en las regiones densamente pobladas y en los accesos a las grandes ciudades, pero por supuesto, tales accesos no están bajo la jurisdicción de la política nacional, pertenecen a las provincias o a los municipios. Entonces, si bien el proyecto de modernización de la red nacional vial es muy bueno y ambicioso, sería mucho mejor que el Estado Nacional tuviera la suficiente inventiva para proponer ideas e imponer mecanismos que permitan y obliguen a los Estados Menores, grandes o pequeños, a hacerse responsables de la modernización de sus propias vías de comunicación sobre las que transitan la mayor parte de los vehículos del país.

Quizás la solución más apropiada sería la determinación de premios y castigos para los Municipios y Provincias de acuerdo a la medida en que disminuyera el nivel de accidentes y víctimas de los mismos que se dieran en su propio territorio o se mensurara la aptitud para facilitar el transporte eficiente y rápido de las mercaderías que en ellos se producen y se consumen.

Hasta 1999 se observaba, como imprescindible, que las obras se realizaran cuanto antes. Difícilmente antes que la decisión fuera tomada, los dirigentes hayan comprendido la imperiosa necesidad de descentralizar el poder y de transferir las responsabilidades a los Estados Menores, entonces, al menos, al proponer su financiamiento mediante un incremento en el precio del combustible, hubiera sido interesante que quedara abierta la posibilidad de que las mismas pudieran pagarse con otros recursos del Estado. De no ser así, de acuerdo a la necesidad de optimizar y reducir los costos para lograr mayor productividad de modo de poder proteger las fuentes de trabajo y permitir la generación de nuevos empleos en la competencia internacional dentro de la economía globalizada, el Estado terminará subsidiando a los productores, consumidores de combustible, para equilibrar sus costos con el de competidores extranjeros. De todas maneras, los contribuyentes, terminarán pagando con impuestos la construcción de las autopistas y los conductores políticos sólo habrán tomado decisiones que distorsionaron aún más la economía.

Es triste reconocer, ya pasado el año 2005, que las autopistas no se construyeron, y peor aún que los estudios quedaron congelados a pesar de ser una necesidad estratégica para el desarrollo económico nacional.

A ocho años de aquel debate, el precio internacional del combustible se ha incrementado al punto de superar los dos dólares el galón en los Estados Unidos. En la Argentina, contrariamente a lo que ocurre en el resto del mundo, el precio del combustible, si bien ha aumentado en términos absolutos, considerando la durísima devaluación de nuestra moneda, se ha reducido significativamente en términos relativos.

Seguramente las leyes de la economía provocarán que el incremento circunstancial del precio del combustible que se sufre en el mundo y se observa principalmente en el mayor consumidor, los Estados Unidos, se establezca otra vez en sus niveles anteriores, cuando la oferta se adecue.

En la Argentina el mismo razonamiento debería ser aplicable, pero evidentemente, alguien está siendo muy beneficiado con las diferencias de precios. Considerando la presión de los impuestos, los precios de combustibles de la Argentina respecto a los Estados Unidos, están igualados. Si quitáramos las imposiciones, el combustible en Argentina, sería mucho más barato. Obviamente, debemos esperar un incremento próximo, cuando la economía se estabilice, al menos hasta el nivel de precios internacional. Cuando esto suceda, quizás la Argentina se coloque en una posición competitiva, al menos en lo que se refiere al componente combustible que es fundamental en las economías modernas.

Alemania, el país con más densidad de autopistas del planeta, realizó su construcción contemplando las necesidades geopolíticas y militares, el ordenamiento del tránsito y la reducción de los accidentes. El objetivo primordial de las mismas, a diferencia de los Estados Unidos, no era sólo unir puntos alejados, crear fuentes de trabajo y fomentar el desarrollo armónico, era y aun es, fundamentalmente, eliminar los cuellos de botella originados en el tránsito y los puntos negros o peligrosos. Para los norteamericanos esos objetivos se dieron como consecuencia inmediata de alcanzar los primeros.

Al igual que en Italia y en Francia las autopistas fueron el escenario para que la industria automotriz invirtiera tiempo y dinero en el diseño y desarrollo de los automóviles más rápidos y seguros de la tierra. Mercedes Benz, BMW o Audi compiten tanto en Alemania como en el resto del mundo ofreciendo automóviles que permiten a sus usuarios disfrutar más y mejor de sus vidas, llegando a destino en el menor tiempo posible y en el caso de existir alguna contingencia inesperada, brindando las mejores medidas de seguridad para la protección de los pasajeros, a precios cada vez más accesibles. Ferrari, Lamborghini, Porsche, entre otros, han desarrollado motores de altísima performance que fueron prototipos de las tecnologías que luego se aplicaron en automóviles de uso cotidiano, permitiendo que los mismos alcancen altas velocidades y las mantuvieran en forma constante durante largos recorridos. Así, las investigaciones y pruebas dieron lugar al desarrollo de aleaciones de metales, combustibles, lubricantes, plásticos, neumáticos, sistemas electrónicos... cuyas tecnologías se utilizaron en otras áreas de la industria automotriz e incluso en otras industrias.

El diseño de estas verdaderas naves terrestres fue copiado, reproducido y mejorado por los japoneses que, a pesar de que ellos no los utilizan tanto, han construido automóviles de altísima tecnología y han diseñado modelos que compiten entre los mejores y más seguros del mundo, fundamentalmente recorriendo las autopistas que utilizan los muy exigentes consumidores norteamericanos y europeos.

Las autopistas indirectamente fueron, en alguna medida, grandes responsables del desarrollo tecnológico de la industria automotriz y generadoras de la competencia que permitió que la misma adquiriera la relevancia que tiene, en el ámbito internacional, especialmente, cuando analizamos su incidencia en la demanda laboral.

Pero volviendo a Alemania, la pregunta es: ¿cómo se ha logrado y por qué, que en un país que ocupa una superficie equivalente al 13 % de la que posee la Argentina, es decir algo menos que las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos sumadas, se hayan construido, solamente hasta 1994, 11.000 kilómetros de autopistas, cuando en nuestro país apenas existían poco más de 500 kilómetros?

La necesidad y la inteligencia aplicada los ha llevado a eso. En esa superficie habitan cerca de 80 millones de habitantes que desde la década del '70 mantienen un promedio de casi 20.000 dólares de producto bruto interno por habitante, lo cual ha permitido un nivel de vida suficientemente aceptable como para que cualquier ciudadano pueda poseer su propio automóvil. Esto ha llevado a que en 1994 estuvieran matriculados 46 millones de vehículos. Así y todo, el *Primer Plan Nacional* de transportes,

esto quiere decir que nunca hubo otro antes, aprobado recién en junio de 1993 y dotado con casi 300.000 millones de dólares, prevé, junto a la conservación de la red de transportes existente, una ampliación de la red de ferrocarriles, carreteras y canales de aquí al año 2012.

Por primera vez las inversiones en medios de transporte no contaminantes, ferrocarriles eléctricos, superan los recursos destinados a las carreteras y representan el 54 % del presupuesto estimado. Pero este plan se basa sobre lo existente que se construyó entre 1960 y 1990. La articulación de la red creada en ese período fue posible por la capacidad de autogobierno municipal que surge como expresión de la libertad de los ciudadanos de acuerdo a la larga tradición alemana. Esa autodeterminación se remonta a los privilegios que adquirirían los ciudadanos de las llamadas ciudades libres que durante la Edad Media se aglutinaban para alejarse de los señores feudales.

La Ley Fundamental alemana garantiza expresamente la autonomía de las ciudades, municipios y distritos, lo cual significa que tienen derecho a regular, dentro del marco legal nacional, todos los asuntos de la comunidad local bajo su propia responsabilidad y bajo un régimen de organización democrática. La práctica de la administración municipal es igual en todos los Estados Federados y las normas de régimen local son competencia exclusiva de los *Länder* o Estados, con similares características políticas que las provincias argentinas.

La autonomía administrativa de los municipios abarca especialmente, entre otros aspectos, sobre todo, los temas relacionados con los transportes públicos de corta y media distancia, y la construcción de carreteras locales, lo cual implica su interconexión con las de otros Estados Autónomos, fomentándose así una cooperación interestatal que incrementa la armonía institucional y ocupa a los conductores políticos en tareas que expresan beneficio tangible a los ciudadanos, sin demasiadas posibilidades de intervenir en la economía creando distorsiones.

La autonomía municipal no existe si las autoridades locales no disponen de los recursos adecuados para desempeñar sus funciones.

El modelo que la Argentina debe aplicar para la construcción de una red vial adecuada al siglo XXI debe hacerse de acuerdo a las necesidades propias y contemplando las experiencias de los países que las poseen. Las circunstancias son muy diferentes aunque los beneficios que se buscan sean los mismos. El modelo debe ser desarrollado por los propios argentinos. Es poco inteligente copiar lo que existe, convencidos de que los resultados que se obtendrán serán los esperados.

Un plan no puede reducirse a una medida de política fiscal aislada de tipo keynesiana que busque solamente incrementar el nivel de empleo en forma eventual; debe estar vinculado a la generación de una estructura capaz de producir servicios para quienes utilicen las nuevas vías de comunicación de modo de permitir el desarrollo de las Economías Regionales, con lo cual se hace imprescindible dar a los municipios suficiente autonomía y capacidad de decisión para que ellos mismos puedan implementar sus propios proyectos en aras a su propio beneficio.

Considerando que las nuevas épocas no admiten la imposición de más contribuciones que no sean justas y equitativas, de manera eficiente, para la comunidad en su conjunto, las circunstancias son muy diferentes a las que dieron marco a los procesos de crecimiento de las redes viales de otros países y corresponde al Estado definir de qué manera se financiarán tales imprescindibles obras sin caer en las tiranías de los caprichosos conductores políticos.

La aplicación del modelo norteamericano o del modelo alemán en forma aislada le pueden dar a la Argentina solución a los problemas que enfrenta, pero no le permitirán crear bases sólidas para continuar su desarrollo armónico. Para lograr esa meta, la Argentina debería sumar a la clara percepción de apuntar todos sus esfuerzos por alcanzar el máximo nivel de productividad internacional en la producción de sus productos, tanto algunos elementos del modelo norteamericano de integración territorial y desarrollo armónico como algunos elementos del modelo alemán de federalismo con amplias facultades para el autogobierno municipal. Otra vez, la falta de visión global, estratégica, con la propuesta de soluciones puntuales, nos condena al retraso en el desarrollo nacional.

## **e. Crear empleo para crecer**

Si se logra la integración territorial como base del desarrollo armónico y se instrumenta un verdadero federalismo con amplias facultades para el autogobierno municipal, la generación de empleo vendrá por añadidura, siempre y cuando el Estado cree las condiciones para que la población sienta necesidad de sentirse incluida dentro de la economía formal.

En la Argentina se calculaba que en 1995 un 41 % de la población era considerada población económicamente activa, es decir, unos 13.7 millones de personas; de esa cantidad solamente el 55 % cumplió con sus aportes al Sistema de Seguridad Social.

Para el mismo año se calculó una desocupación de 2.6 millones de trabajadores, prácticamente, poco más del 18 % de la población económicamente activa. Cinco años más tarde, la desocupación todavía se mantenía en ese nivel y a pesar de atravesar un período fuertemente recesivo, la economía argentina seguía marchando. Hoy, después de la crisis del 2001, puede aplicarse la teoría de Alban William Phillips (1914-1975), que indica que el desempleo puede caer a costa de una mayor inflación. Así es que se ha logrado reducir aquel nivel al 12 % mientras que la inflación alcanzó a superar los 10 puntos estadísticos anuales que en la realidad pesan un poco más.

El presupuesto para 1996 establecía que se destinarían a la Seguridad Social 19.506 millones de pesos, prácticamente el 45 % del presupuesto público nacional.

Los fondos que se asignan para cumplir con esas obligaciones del Estado son administrados por la ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social, un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo que coordina y dirige los sistemas de jubilaciones y pensiones, los recursos para los beneficiados por invalidez, las asignaciones familiares, los seguros de desempleo y el programa nacional de empleo. Con su actividad se atiende a la mayor base de consumidores del país, casi 15 millones de personas.

En 1995 la recaudación a partir de las contribuciones de los agentes económicos destinada al Sistema de Seguridad Social, había alcanzado solamente 11.782 millones de pesos. En el período que va de 1994 a 1995 esa recaudación cayó un 12.5 % tras la decisión política de rebajar de los aportes patronales a partir de reducir los pagos que realizan los empleadores por cada empleado que trabaja para ellos, los nuevos contratos que permitieron la exención parcial o total de realizar aportes a los empleadores, distorsión que tiene la intención de flexibilizar las leyes laborales para promover el empleo y la absorción de las Cajas Previsionales Provinciales que representaron un déficit de más de 900 millones de pesos.

Para el presupuesto 1996 el gobierno debe haber interpretado que no se podría ejercer un mayor control y presión sobre los evasores del sistema calculado en el orden del 25 % de la población económicamente activa o que no caería el índice de desocupación, dado que solamente se previó una recaudación del 23.75 % del presupuesto total con los aportes a la Seguridad Social, es decir, algo más de 9.600 millones de pesos. La diferencia para alcanzar los 19.506,2 millones que incluyeron los 2.182 millones no previstos recaudar en 1996, necesarios para el Sistema de Seguridad Social, debió cubrirse con la recaudación de otros impuestos.

Si bien, estas cifras son lejanas, la realidad actual no es muy diferente, y el ejemplo sirve para dar forma a la situación sobre la cual se toman decisiones.

En 1999 las cifras no habían sufrido grandes variaciones. Las necesidades del Sistema de Seguridad Social alcanzaron los 20.345 millones de pesos y los aportes recaudados sumaron 12.018 millones. La diferencia se cubrió con la recaudación de otros impuestos, 8.327 millones.

Si tomamos la información del año 1996, el promedio de aportes realizado por cada argentino que cumplió con su obligación de contribuir con el sistema de jubilaciones fue de aproximadamente 105 pesos por mes, es decir, que para cubrir los 9.600 millones que el gobierno estimaba recaudar, cada contribuyente que está dentro de ese 55 % que cumple con sus obligaciones, sobre la base de 13.7 millones de personas que formaba parte de lo que se consideraba la población económicamente activa, debió realizar un pago mensual de 105 pesos.

El monto de esa carga mensual es sumamente elevado considerando que además, los contribuyentes debieron cumplir con otros impuestos con los que se logró alcanzar a recaudar lo necesario para cubrir el presupuesto nacional de 40.700 millones de pesos en ese año, y otros impuestos destinados a los Estados Menores, provincias y municipios, que no están considerados dentro de la recaudación destinada a los gastos nacionales y que llevaron el monto total del Gasto Público a una suma superior a los 65.000 millones de pesos ese año.

Si, ese año, en el presupuesto nacional se hubiera estimado la recaudación total necesaria para cubrir todo lo destinado al Sistema de Seguridad Social, es decir los 19.506,2 millones de pesos, solamente con el aporte de los agentes económicos cumplidores, entonces cada uno de esos contribuyentes debería haber aportado 214 pesos por mes; cifra imposible de alcanzar, que hubiera generando automáticamente una mayor evasión.

Si todos los trabajadores de cualquier tipo o categoría hubieran aportado al sistema, con excepción de los desocupados, es decir, si se hubiera eliminado totalmente la evasión, entonces, para cubrir el total de los 19.506,2 millones de pesos deberían haber aportado un promedio de aproximadamente 147 pesos cada uno. Así se podría haber eliminado una gran parte de otros impuestos distorsivos que se utilizan para cubrir el déficit del Sistema de Seguridad Social y se podría haber reducido la presión tributaria, que tiene su origen en la evasión institucionalizada, en poco más del 30 %.

Haciendo cálculos matemáticos, si la tasa de desempleo disminuyera a un 6 % el promedio de aportes mensuales de cada contribuyente hubiera llegado a casi 126. - pesos es decir la presión sobre las contribuciones para el Sistema de Seguridad se hubiera reducido en más un 40 %.

Si hubiera desaparecido el desempleo, estaríamos en 118 pesos y la presión hubiera caído casi un 50 %. De esta manera se hubiera obtenido un déficit total en el Sistema de Seguridad Social dado por la diferencia entre los 118 pesos mensuales que debería haber aportado cada uno de los contribuyentes y los 105 pesos mensuales que se recaudaron durante 1996 solamente entre los cumplidores, que alcanzó, como vimos, para cubrir 9.600 millones de pesos, poco menos del 50 % de las necesidades del sistema.

Todavía hubieran faltado casi 2.150 millones de pesos que se deberían haber cubierto con más reducciones en la administración de la Administración Nacional de Seguridad Social, sistema que pasó a costar de 297 millones de pesos en 1995 a 253 millones de pesos en 1996 y a 237 millones de pesos en 1997. Además, el déficit, podría haber seguido reduciéndose con la identificación de irregularidades como las que permitieron ahorrar en 1996, 195 millones de pesos al detectarse 95.000 beneficios indebidos, 19 millones de pesos al observarse 12.500 casos de personas que cobraban subsidios por desempleo siendo simultáneamente contribuyentes, por ser trabajadores activos, y otros 100 millones por 37.000 beneficios que continuaban cobrándose habiendo fallecido los titulares. Todavía se podría ejercer una mayor revisión sobre las jubilaciones por invalidez y una depuración en las 10 Cajas Provinciales de Previsión incorporadas al ANSES durante los últimos años que representan casi 183.000 beneficiarios. Con todas estas reducciones hubiera quedado un déficit de poco más de 1.700 millones de pesos. Pero todo esto es ilusión.

En 1995 el déficit del sistema jubilatorio de las Fuerzas Armadas y de Seguridad llegó a los 1.616 millones de pesos. La discusión estaba planteada sobre la manera en que debían financiarse esas cajas; pero tal discusión tiene un suspicaz tinte político.

Por ley las jubilaciones de ese personal retirado están correlacionadas con la evolución de los sueldos del personal en actividad, por otra parte, los retirados de las Fuerzas Armadas, aunque estén jubilados realizan los aportes como si estuvieran en actividad. Al tomarse la decisión de reducir el número de efectivos que integran las fuerzas, se ha ocasionando substanciales diferencias, haciendo que no quede otra alternativa más que cubrir las mismas con fondos generados a través de la recaudación impuestos que podrían utilizarse para otros fines. Estas diferencias son un problema estructural de los sistemas de jubilación basados en el reparto de lo recaudado entre los aportantes. Si se reduce la masa de aportantes, evidentemente el sistema tendrá un déficit que perdurará hasta que desaparezcan del sistema el excedente de los beneficiados y otra vez se encuentre el equilibrio o se incremente el número de éstos hasta alcanzar el equilibrio. Este es otro ejemplo de las distorsiones que ocasionan las decisiones políticas en el campo de la economía.

La Argentina posee fuerzas armadas en actividad sumamente reducidas, objetivo que los políticos persiguieron fervientemente durante las dos últimas décadas del siglo XX. Eso no ha implicado que el presupuesto destinado a defensa haya disminuido tanto como se esperaba, porque como hemos visto, existe un problema estructural que requiere de un estudio mucho más preciso. Por otra parte, de hecho, el pago de sueldos del personal que se utiliza para la defensa y la seguridad es parte del Gasto Público, con lo cual el pago de esas jubilaciones también debe serlo. De igual modo debe suceder con todas aquellas personas que entregan gran parte de su vida al servicio de la Nación.

Este es un tema que requiere un profundo análisis y una decisión que implica un compromiso de muy largo plazo, pensando no en los ancianos del presente, para con quienes existe una gran deuda, sino en los ancianos del futuro para quienes debe garantizarse el bienestar como mecanismo que contribuya a reducir substancialmente la incertidumbre que nos afecta y es propia de nuestro idiosincrasia, de nuestra falta de visión estratégica.

En conclusión, el sistema podría funcionar, y no existiría déficit si todos realizaran sus aportes, pero evidentemente existen causas que han generado la emigración de los contribuyentes.

Si realizáramos un análisis similar con los datos del presupuesto nacional del año 2000, encontraríamos que los resultados serían muy parecidos, pues las medidas que los conductores políticos adoptaron para modernizar o adaptar los sistemas a la nueva realidad no han sido profundas y oportunas, sólo ha prolongado la existencia de un modelo anacrónico y muy defectuoso. Todavía en el año 2005, después de tantas crisis, seguimos en la misma instancia.

En general, gran parte de los problemas de los sistemas de seguridad social se basan en cuestiones estructurales; mecanismos que no tienen suficiente capacidad de adaptación a los cambios.

Estos elefantes administrativos apenas sí admiten, después de intensas luchas de poder, la incorporación de ciertas decisiones que pueden representar una pequeña mejora en la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de su tarea<sup>20</sup>.

Como sabemos la gran mayoría de los argentinos están fuera de la economía formal, es decir, han emigrado del sistema. Y el sistema es el culpable de este hecho; casi dos millones de ancianos no cobraban jubilación ni pensión. El 34,5 % de los ciudadanos mayores de 60 años no formaban parte del sistema previsional. Existían en el año 2000, 739.000 ciudadanos mayores de 60 años que vivían en hogares que estaban calificados por debajo de la línea de pobreza, en términos generales eran familias que tenían ingresos mensuales menores a los 241 pesos o dólares.

De esos 739.000, 124.000 eran indigentes.

Las Provincias de Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes llevaban la delantera.

Estos datos eran los que brinda el Instituto Nacional de Estadística y Censo, INDEC. Sobre un total de 8,4 millones de obreros y empleados, de acuerdo a cómo definen a cierto tipo de trabajadores, 3,3 millones trabajaban fuera de la economía formal. El 65,8 % de las jubilaciones no superaban los 300 pesos y el promedio total era de 376 pesos. El 87,1 % de las pensiones no superaban los 300 pesos y el promedio era de 261 en el caso de las pensiones.

El drama se amplifica si regionalizamos. En las provincias del Noroeste Argentino el 42,7 % de la población mayor de 60 años, no cobraba jubilación ni pensión alguna.

En el Noreste Argentino, esa cifra ascendía al 52,6 por ciento. Los ciudadanos que han tenido la posibilidad de trabajar formalmente en relación de dependencia cobraban en promedio jubilaciones de 444 pesos. Los que lo hicieron en forma independiente o autónoma, apenas llegaban al promedio de 191 pesos. Poco más de 987.000 ciudadanos mayores de 60 años estaban en condiciones de seguir trabajando. 170.000 trabajaban. 150.000 estaban buscando trabajo. Esta última cifra incide significativamente en el elevado nivel de desempleo que la economía argentina posee.

Según los datos del mismo instituto, el INDEC, en el año 2000, 1.076.134 ciudadanos mayores de 60 años no poseían servicios sanitarios adecuados, no tenían baños ni agua potable. 232.011 vivían en viviendas precarias, sus paredes techos o pisos no eran de material. 696.032 subsistían en condiciones de hacinamiento, es decir, compartían un mismo ambiente con tres o más personas. 261.629 no tenían electricidad en sus viviendas y 745.396, no podían acceder a ninguna cobertura de salud.

Ni si quiera llegaba a ser kelpers.

Hoy las cosas no han de ser muy diferentes, más aún considerando la crisis económica, la salida de la convertibilidad con devaluación asimétrica, la crisis política y la decisión de romper con los acreedores.

---

<sup>20</sup> Peters, Thomas J y Waterman, Robert H Jr. "En Busca de la Excelencia" (EE.UU., Harper & Row Publishers, Inc, 1982 – Colombia: Editorial Norma S.A., 1984) Capítulo 11



Evidentemente el sistema de Seguridad Social que está en funcionamiento en la Argentina no tiene falencias, sencillamente no sirve.

La conducta perniciosa de los ciudadanos que evaden es difícil de corregir en un sistema poco transparente donde reina la desconfianza hacia los organismos del Estado dedicados a hacer uso de los bienes que recauda.

Un único organismo como el ANSES, la Administración Nacional de la Seguridad Social, que administra una inmensa suma de dinero equivalente a casi el 50 % del presupuesto nacional infunde sospechas de por sí, y le quita espacio de maniobra a la célula más importante del sistema republicano, representativo y federal que es cada gobierno propio de los Estados Menores.

Un sistema basado en la descentralización ejecutiva, en donde se vea claramente que cada Estado Menor puede estar a cargo de la recaudación y hacer uso de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social, de acuerdo a las necesidades de sus habitantes, que pueda ser inspeccionado y controlado constantemente por los contribuyentes, y administrado, silenciosamente, por un organismo central de alcance nacional, podría ser mucho más eficiente al poner en práctica la responsabilidad de recaudar y la asignación del gasto y al ver, cada ciudadano, que su contribución no se diluye en el estómago de un monstruo frente a quien es imposible reclamar y exigir. Un sistema de este tipo cuyas ventajas los ciudadanos pudieran percibir con seguridad, devolvería a los Estados Menores importantes responsabilidades y les daría una herramienta para fomentar su propio crecimiento.

La pesada carga que representa el Sistema de Seguridad Social en la composición del precio del trabajo, que está dado por el salario, es uno de los elementos que provocan una demanda laboral formal reducida. El mismo, asociado a una gran cantidad de restricciones definidas específicamente para cada sector económico constituye la intrincada legislación sobre la que se basa el Sistema de Seguridad Social.

La gran cantidad de regulaciones existentes, provoca más problemas que soluciones a los emprendedores con interés por llevar adelante nuevos proyectos.

Tantos son los requisitos y compromisos exigidos a quienes desean emprender actividades demandantes de trabajo que muchas veces prefieren evitar correr el riesgo de desarrollarlas.

La manera en que se impone la contribución de aportes al Sistema de Seguridad Social no es el único obstáculo existente para crear condiciones que permitan generar empleo.

Los sindicatos, como grupo de poder fuertemente consolidado, hacen uso de un sistema de recaudación de recursos utilizados en sus organizaciones que se basa en la legislación que las autoridades políticas han aprobado. De esta manera, la Ley dispone que cada trabajador y cada empleador haga efectiva un tipo de imposición que se percibe como un impuesto más determinado por el Estado, cuyos fondos no son utilizados por el propio Estado sino por las organizaciones sindicales.

De alguna manera se podría decir que existe una suerte de privatización del uso de los recursos públicos que son administrados por el poder sindical. La contrapartida está dada por las prestaciones que los sindicatos deben dar, exclusivamente, a sus afiliados, lo cual engendra otra gran distorsión de la economía, pues sólo integran este sistema los trabajadores en relación de dependencia de cada actividad, con las consecuentes diferencias en prestaciones recibidas de acuerdo a la calidad de servicios brindados por cada sindicato, aun cuando exista posibilidad para los afiliados de elegir entre ellos.

Los sindicatos que administran las Obras Sociales dedicadas a la prestación de servicios de salud, encuentran en esta actividad un agujero negro donde movilizar inmensas cantidades de dinero sin control efectivo y eficiente por parte de los organismos públicos.

Los conductores políticos respaldan la existencia de regulaciones que aseguran la supervivencia del poder sindical porque encuentran en ellos el soporte necesario para congregarse y fondos para las campañas previas a las elecciones. Los partidos políticos devuelven los favores y siempre los jefes sindicales ocupan lugares en las listas de candidatos para llegar a las bancas de los distintos niveles del poder legislativo. Otras tantas veces poseen el poder suficiente para nombrar al propio responsable del poder ejecutivo de llevar adelante las relaciones con los trabajadores o, mejor dicho, con los sindicatos.

El modelo de poder que ejerce el sindicalismo sobre la economía parece tener corta vida y escasas aspiraciones al ser incapaz de adaptarse a las nuevas exigencias.

Los privilegios que poseen no les permiten dar mejores prestaciones a sus afiliados porque no reciben la presión de la competencia. Los afiliados se han convertido en un coto de caza, de donde no tienen salida a no ser que cambien de actividad laboral. Los empleadores encuentran en las exigencias, un obstáculo más para incluir en la economía formal a sus empleados.

Desregular la actividad sindical es una manera de reducir costos en el empleo formal, aquel que está considerado dentro de la economía transparente, pero las consecuencias políticas que esto implica son inaceptables para los conductores políticos aunque sean imprescindibles para consolidar la democracia.

Sin embargo los cambios se van dando sin duda, pues con el transcurso del tiempo, empleadores y trabajadores van exigiendo modificación en las rígidas estructuras sindicales incapaces de adaptarse a los cambios. Los propios trabajadores están exigiendo la libertad de elección del prestador de servicios de salud, el resto de las prestaciones que brindan los sindicatos se están convirtiendo en algo tan importantes como la pertenencia o no a un club para la práctica de deportes.

El hecho de que existan niveles elevados de desempleo durante largos períodos ha disminuido drásticamente el número de afiliados, restando cierto poder a los sindicatos y poniendo en riesgo la capacidad de brindar adecuadas prestaciones de salud por inhabilidad para optimizar el uso de recursos, considerando que requieren fondos para atender otras necesidades propias de la supervivencia del mismo sindicato. Pareciera que sobreviven por inercia.

A esto hay que sumar la abrumadora cantidad de pruebas existentes en donde se demuestra que las organizaciones sindicales se han convertido en santuarios de corrupción. La estrecha relación entre los sindicatos y los partidos políticos encabezan las razones por las cuales existen importantes regulaciones en este campo que entorpecen el buen desenvolvimiento económico.

En el ámbito de la oferta y demanda de trabajo, la legislación orientada a preservar o dar estabilidad a los empleos existentes conspira contra la creación de nuevos puestos de trabajo.

Si no se crean nuevos puestos de trabajo, sólo quedan las funciones laborales existentes, ya creadas, que van perdiendo relevancia con el tiempo por la aparición de nuevas tecnologías y nuevos procedimientos. Las viejas empresas que se ven obligadas a preservar los puestos de trabajo no pueden adaptarse a los cambios. Sus posibilidades de adquirir mayor productividad cae; sus posibilidades de ser competitivas desaparecen. En estas condiciones la creación de mayor desempleo es certeza absoluta.

El desempleo es muy difícil de erradicar. Si, aunque se exprese lo contrario, solamente se ejercen políticas que apuntan a reducirlo a través del incremento de mano de obra en las grandes empresas o en ciertos sectores de la economía como la industria, o a través de la obra pública, sólo expresando buenas intenciones respecto a la potenciación de los pequeños y medianos emprendedores, estamos muy lejos de tener éxito.

El desempleo es muy difícil de erradicar si se esperan respuestas, únicamente, del gobierno nacional, a no ser que se hable de una decisión política que contemple la desregulación absoluta o la definición de una nueva regulación que posea capacidad de adaptación automática a las nuevas realidades sin que los conductores políticos puedan intervenir, de modo de eliminar la posibilidad de crear nuevas distorsiones. E

s tan malo que exista la posibilidad de que los conductores políticos intervengan en la economía como el hecho de tener que esperar, perdiendo tiempo precioso, hasta que se pongan de acuerdo en qué tipo de medidas tomarán para intervenir en la misma.

En realidad eliminar el desempleo significa solamente lograr que la cifra que se expresa en ese frío índice estadístico descienda, y eso depende exclusivamente de que la gente consiga empleo dentro de la economía formal. Como no es verdad que aquellos que están fuera de la economía formal se mueren de hambre sino que, de alguna manera, se podría decir que se las arreglan para conseguir lo que necesitan para sobrevivir, entonces, la economía formal no es otra cosa que aquella parte de la economía sobre la cual el Estado tiene control; y hay control, solamente sobre los agentes económicos que pagan impuestos y que cuando no lo hacen adquieren deudas que el Estado conoce, puede determinar con facilidad y puede aplicar sobre ellos las medidas pertinentes y adecuadas para que cumplan con sus obligaciones.

El problema del empleo y el desempleo se resuelve con simpleza si el Estado se ocupa de cumplir con su verdadera y única función. No es función del Estado crear empleo, sí lo es crear las

condiciones para que esto suceda. En realidad sólo hay que dejar que los ciudadanos interactúen entre sí.

La intervención del Estado suele impulsar a los empleadores a tomar medidas defensivas que terminan incrementando el tamaño de la economía informal. Algo parecido a lo que sucede en el sector financiero cuando también, a partir de medidas defensivas, impulsa a los agentes económicos a operar de manera no transparente.

Imaginémonos qué sucedería si en nuestra economía no existiera el Estado ¿Qué pasaría con el nivel de empleo? Acaso todos los ciudadanos perderían su puesto de trabajo el desempleo sería del 100 %. Acaso los habitantes no buscarían la manera de encontrar la forma de subsistir y progresar...? Seguramente surgirían explotaciones injustas; allí sería necesario que alguien interviniera para evitar tales hechos. Allí es donde otra vez aparecería el Estado. El Estado debe establecer regulaciones; no pueden ser regulaciones distorsivas y debe garantizar la calidad del empleo de los trabajadores.

La intervención del gobierno, no debe hacerse para evitar el necesario ajuste y liberación de recursos a favor de otras actividades más rentables, sino para facilitar y hacer más rápido y socialmente menos costoso el reacomodamiento.<sup>21</sup> Cuando las reglas existentes son muy intrincadas, difíciles de entender y de aplicar y los resultados que se obtienen no son positivos, entonces las reglas no sirven. Es necesario hacer nuevas reglas, de otra manera lo único que se logra es complicar aun más las reglas existentes.

Se pueden bajar los costos laborales, pero es una decisión de los políticos definir si lo hacen en forma generalizada buscando un beneficio mayor o si continúan intentando soluciones parciales que complican aun más el sistema.

Los trabajadores no son sólo aquellos que lo hacen en relación de dependencia, es decir, trabajando para otros. Muchos más son los que crean riqueza y trabajo cuando llevan sus emprendimientos adelante. En tal sentido se debe destacar una actitud propia de los argentinos que tras muchos años de vivir bajo normas restrictivas o regulatorias de la actividad laboral han asumido un cambio cultural que en muchos casos llega hasta el restricción de la capacidad creativa.

Una gran masa de trabajadores, ciudadanos que deberían pensar en producir, consideran que el derecho a trabajar es una obligación que otros tienen con éstos. Este concepto ha llevado a una distorsión conceptual que potencia la vulnerabilidad del aparato productivo de la Argentina.

Los trabajadores hiperprotegidos por las leyes laborales, que en otros tiempos garantizaban la estabilidad del empleo, en muchos casos, han convertido a los empleadores en dominados por estas reglamentaciones. En ciertos casos, no existe causa que permita al empleador deshacerse de un empleado a no ser que éste cometa una falta grave contra la organización que no pudiera ser discutida, de lo contrario la causa es llevada a la Justicia y en general el beneficiado es siempre empleado, haciendo de la industria del juicio un vergel.

Las indemnizaciones por despido se convirtieron en las rejas de la cárcel en la que viven los empresarios que a veces prefieren esperar hasta que los empleados lleguen a la jubilación antes que deshacerse de alguno de ellos.

Este costo, sobredimensionado, es evaluado por los emprendedores, con lo cual, la estructura productiva se ha ido tejiendo sólo sobre la base de grandes empresas con capacidad de enfrentar estos posibles problemas laborales.

El exceso de seguridad en la estabilidad laboral trajo como consecuencia la desaparición de gran cantidad de fuentes de empleo, la destrucción de las pequeñas y medianas empresas y el desinterés por crear nuevos emprendimientos imposibles de concretar sin el respaldo de grandes organizaciones capaces de enfrentar las posibles consecuencias fruto de las regulaciones indebidas. Ese modelo cultural generó lo que se conoce como la Industria del Juicio, un complejo mundo dirigido por especialistas que se perpetúa en el tiempo y se dilata aún más de acuerdo a la gran longevidad de los procesos judiciales. Largos tiempos que amordazan la capacidad de adaptación de las organizaciones productivas y son un tremendo lastre para su buen desenvolvimiento. Los trabajadores sólo esperan, y quizás puedan encontrar otro lugar donde emplearse, hasta que llegue el día de recibir una gran suma de dinero originada en lo que "la Justicia" consideraba adecuado. Nada más recesivo que este muy

---

<sup>21</sup> Caballo, Domingo Felipe, "Volver a Crecer" (Argentina: Sudamericana-Planeta, 1984) p. 65.

complejo modelo de seguridad laboral en un mundo que cambia permanentemente. Nada más opuesto a los intereses del productor que es también consumidor y ciudadano, que no son otros más que generar riqueza y maximizar los beneficios, cuestión de la que nadie está exento, sea éste un simple trabajador o un poderoso empresario.

Toda esa arcaica legislación laboral, que se ha ido ajustando en los últimos años del siglo XX, ha provocado una percepción herrada en la gran mayoría del conjunto de los trabajadores y aun cuando muchos estén empezando a vivir un nuevo cambio cultural, impuesto por las circunstancias, al reconocer que también es necesario que ellos se adapten si quieren incorporarse al mundo del trabajo o mantenerse en el mismo, todavía hay quienes consideran que ir a trabajar es hacerle un favor a su empleador. En esto, no hay mucho que el Estado pueda hacer, más que adaptar las reglas de juego.

En el largo plazo, debe dejar de hacer demagogia y organizar la educación para enseñar que aquel que busca una mejor oportunidad laboral, debe venderse como el mejor en su función para que su posible empleador encuentre en él alguien en quien confiar, capaz de sumar esfuerzos y producir más y mejor<sup>22</sup>. De igual modo, por el lado de los emprendedores, a través de la educación, el Estado debe fomentar su actitud pujante que se origina en la modestia para aceptar las condiciones del presente y en el ímpetu por cambiarlas y convertirlas en pilares de los proyectos.

En el corto plazo los conductores deberán aceptar los cambios y asumírselos, dado que se sobreentiende que ellos son los “adelantados” cuya función es percibir lo que sucede en la realidad y pujar por la adaptación a los nuevos procesos de la manera menos perjudicial.

Cuanto más tardan en percibir e iniciar los cambios necesarios, más lastimosas serán las consecuencias para la sociedad. Las condiciones en que los ciudadanos, consumidores y productores, se desenvuelven en el ámbito laboral en la Argentina, están muy lejos de ser las adecuadas. Son tantas las regulaciones que se han ido incorporando, tantas son las variables que conforman el modelo laboral argentino que, ya desde hace mucho tiempo, se ha perdido el objetivo que persigue.

Es prácticamente imposible dominarlo, con lo cual también es imposible realizar cálculos para hacer predicciones. Las soluciones parciales, los parches que se le incorporan periódicamente no hacen más que complicarlo aún más, como si el problema del empleo fuera un problema en sí mismo y no un problema de la economía en su totalidad.

Allí donde se considera al trabajador como sujeto principal en el problema del empleo, olvidando su interrelación con la producción y el consumo, con los futuros hombres en edad de trabajar y en edad de retiro, con la tecnología, con las nuevas actividades productivas, con la educación, con la capacidad de acceso al crédito o con las necesidades de infraestructura pública y privada, demuestran, otra vez, la ausencia de visión estratégica y aptitud para hallar soluciones, de nuestros dirigentes que nos colocan en una situación cada vez más desventajosa.

## **II- El poder político y las necesidades de los Estados**

### **a. De la ausencia de orden, al orden**

La apertura mundial en lo económico es un proceso que puede tener escollos en su recorrido pero que pareciera no tener rival que no sea anacrónico. Desde siempre, la punta de lanza de un pueblo emergente ha sido el comercio.

---

<sup>22</sup> El recuerdo, que durante siglos fue insustituible, no puede competir con la memoria electrónica. En cambio, “conciencia” y “entendimiento” son esenciales. La educación, más que agobiar memorias, debe desarrollar aptitudes. En una era de mutaciones, la instrucción básica es aquella que prepara para reconocer (y resolver) problemas nuevos.

Terragno, Rodolfo H., “La Argentina del Siglo XXI” (Sudamericana-Planeta Editores S.A., 1985) “Reconocer problemas nuevos” p 132.

En la economía globalizada, el comercio se ha enmascarado bajo el término: capitales internacionales. No son ni buenos ni malos, son una realidad con la que hay que convivir, sólo son una expresión moderna del comercio.

Hay solamente un atractivo para seducir al capital internacional: asegurarle que por acercarse a nosotros puede obtener mayores beneficios que por hacerlo en otros países; es decir que pueden ganar más dinero invirtiendo en nosotros que haciéndolo en otros.

No existe nación o pueblo que en su historia haya progresado sin comercio. Los nacionalismos que se oponen a los capitales internacionales en esta época de globalización, sencillamente se oponen al comercio y por lo tanto se autopostergan. Cuba está experimentando la necesidad de abordar este tren a pesar de sus ideas contrarias al capitalismo.

Todas las naciones necesitan adaptarse a los cambios, y así como el hombre lo hace respecto a las nuevas tecnologías, también las naciones deben adoptarlas y comprender las implicancias que éstas acarrearán en la sociedad y en las relaciones con otros Estados.

Aceptar los capitales internacionales, como un tipo de tecnología comercial, no significa de ningún modo ceder la identidad nacional, por el contrario, comprendiendo rápidamente las reglas del juego, es posible obtener mayor provecho y colocar a nuestra Nación entre las más prósperas del mundo, mucho antes de mediar la primer mitad del siglo XXI. En este caso, también, es aplicable el concepto de salto tecnológico, no es necesario seguir todo el recorrido que realizaron otros para alcanzar un nivel tecnológico determinado, no es necesario escribir otra vez lo que está escrito, sólo hay que saber aprovecharlo<sup>23</sup>.

Cada día los capitales internacionales gozan de más asombrosa movilidad. El "dinero electrónico", bien intangible por excelencia, que pasa de mano en mano, de país en país, padre de las inversiones especulativas más diabólicas, factor desencadenante de la necesidad de globalizar la economía, puede echar por tierra hasta la misma Teoría General de Keynes.

El modelo keynesiano que proponía, entre otras cosas, la utilización de políticas fiscales expansivas para encontrar soluciones a la recesión, se neutralizaría si se considera que los capitales internacionales podrían sentirse perjudicados por tales medidas y encontraran mejores opciones de inversión en otros lugares del mundo.

Una política fiscal surge, por ejemplo de la intensificación o no, del uso del Gasto Público. Si el mismo se incrementa entonces la política fiscal es considerada expansiva, si se reduce, tal política será restrictiva.

La financiación del Gasto Público, se realiza combinando distintas herramientas. La recaudación impositiva y el endeudamiento interno o externo son términos de una ecuación en donde se agrupa una infinita cantidad de normas y reglamentaciones que, en su combinación, afectan a los agentes económicos extrayéndoles, en la mayoría de los casos en forma inequitativa, lo necesario para cubrir las necesidades del Gasto Público.

La emisión monetaria es otro término de la ecuación. En la mayoría de los países se prefiere no hacer uso de esta última. Técnicamente la emisión monetaria es la manera más sencilla de recaudar impuestos. Al mismo tiempo es la más injusta, genera *inflación*.

La inflación no es otra cosa más que el impuesto a la pobreza, es decir es un impuesto no determinado con antelación que recae directamente sobre el consumo en general y masivo; cada producto que el ciudadano compra incluye en su precio, encubierto en cada aumento, una pequeña porción del Gasto Público que no se paga con los verdaderos impuestos o con el endeudamiento público, los otros dos términos de la ecuación de presupuesto.

En la práctica el proceso de recaudación que surge del impuesto inflacionario nace a partir del pago que el Estado realiza a sus proveedores con moneda impura, es decir sin respaldo.

Este nuevo dinero en la economía, que no está respaldado por su capacidad productiva, genera una mayor demanda que al no poder ser cubierta, modifica el precio de cada producto incrementándolo.

---

<sup>23</sup> Nicholas Negroponte: Conocido por su publicación *El Ser Digital (Being Digital)* de 1996. Analiza y entrega hechos de la llamada *revolución digital*. Director del laboratorio de medios del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Se desempeñó como columnista de la revista de tecnología y cultura Wired. Entre sus artículos se destaca el concepto de "salto tecnológico".

Esta modificación en precios se refleja en una variación en el valor de la moneda. Sencillamente es necesario más cantidad de moneda para comprar un mismo producto, con lo cual se sufre la depreciación o desvalorización de la misma.

Si la economía actúa libremente, la depreciación diaria genera una variación en la paridad cambiaria permanente mientras existe emisión monetaria. Si no hay libertad en la economía, entonces la depreciación se convertirá, en algún momento, en una devaluación frontal, obligatoria e ineludible.

Otra forma de financiar el Gasto Público es a través del endeudamiento, el siguiente término de la ecuación de presupuesto que provoca cambios en la tasa de interés. Si el mismo se obtiene en el exterior y existe una abultada deuda anterior, con uno o muchos acreedores, como sucede en el caso de la Argentina, entonces también se incrementa la percepción de mayor riesgo existente.

Como se indica antes, la herramienta más importante para la financiación del Gasto Público, y también término de la ecuación de presupuesto, es la recaudación de impuestos. Hay una única manera de lograr un aumento real en ésta, y se alcanza cuando se incrementa la producción nacional. Puede hacerse aumentando la base imponible, es decir la cantidad de contribuyentes, optimizando los sistemas de recaudación, es decir luchando contra la evasión, o incrementando las alícuotas impositivas lo cual puede implicar un rechazo generalizado.

Todos los gobiernos del mundo poseen las mismas herramientas para financiar el Gasto Público. Algunos también cuentan con recursos provenientes de empresas o explotaciones de propiedad estatal.

Si un país cerrado al mundo se encuentra atravesando un período económicamente recesivo, la Teoría General de Keynes propone como una posible solución, realizar una política fiscal expansiva para alcanzar la reactivación. La condición de apertura y la movilidad de capitales internacionales pueden hacer que al aumentar el Gasto Público por cualquiera de las tres opciones que generan cambios en los parámetros que los operadores internacionales consideran como censores de las proyecciones económicas, provoquen que las decisiones de inversión de largo plazo se vean afectadas por conclusiones que surgen de las modificaciones de la política de gobierno de corto plazo y tales inversiones no se produzcan. Esto quiere decir que una política fiscal expansiva puede ser estéril e incluso perjudicial en el largo plazo dadas las condiciones actuales de economía globalizada.

Se hace sumamente importante entonces mantener las condiciones de estabilidad de los parámetros censores de la economía a lo largo del tiempo para asegurarse inversiones de largo plazo, evitar correr riesgos innecesarios y mantenerse dentro de las reglas de juego de apertura o librecambio que se definen para lograr al deseada armonía propia de la globalización.

Las políticas fiscales no dejan de ser necesarias y apropiadas para incentivar el crecimiento de una nación, especialmente considerando los aspectos sociales, procurando atraer inversores a regiones alejadas de los grandes centros urbanos. Sin embargo, considerando que tales políticas generalmente se utilizan para dar solución a problemas coyunturales, lo más apropiado sería no realizarlas hasta que la dirigencia encargada de la toma de decisiones no formalice, con consenso absoluto, un proyecto nacional de largo plazo, definiendo límites para el uso de las herramientas de política económica.

Si los inversores conocieran las perspectivas de largo plazo, disminuirían notablemente la incertidumbre y sentirían un marcado atractivo para realizar sus inversiones.

Es sabido por todos, que la manera más adecuada para disminuir la incertidumbre está en la generación de ahorro interno.

El ahorro interno es la prueba fiel de que todos los demás factores que incentivan la inversión están estabilizados y con proyecciones favorables. Los inversores extranjeros se sienten muy atraídos por colocar sus capitales en regiones en las cuales los propios habitantes son generadores de confianza.

La riqueza de una nación está, entre otras cosas, en el conjunto de sus riquezas naturales y especialmente en la capacidad y decisión de su pueblo por ser respetado y hacerse respetar en forma permanente a través de los tiempos, lo cual implica la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias.

Para hacer variar el Gasto Público, en la Argentina, la ley de presupuesto es la que establece la modalidad. Solamente por esta ley se define la manera de financiar el gasto, haciendo uso de las herramientas antes mencionadas.

En la misma ley suele diferenciarse el tipo Gasto Público y la manera en que se obtendrán recursos para financiar cada tipo de gasto. De esta forma la Ley de Presupuesto no sólo define el

presupuesto global sino que se introduce en la administración de los recursos, muchas veces atando las manos al Poder Ejecutivo encargado de administrarlos.

La determinación de asignaciones específicas para ciertas actividades de la economía excede los límites de la Ley de Presupuesto. No está bien definir que, por ejemplo, de la recaudación de un impuesto determinado se asignará una parte o la totalidad a financiar un gasto predefinido. Esto restringe la capacidad de administración de los recursos y crea distorsiones injustas e inequitativas que además son ineludibles.

Por otra parte, cada una de estas herramientas está controlada por eficientes censores con los cuales, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, bancos privados y consultoras pueden monitorear permanentemente la situación del principal actor de la economía, el Estado. La información que obtienen es la que, subjetivamente, sirve para determinar las perspectivas del nivel de afluencia de capitales extranjeros a la economía nacional.

Cuando el Gasto Público es mayor que el nivel de recaudación impositiva, entonces estamos frente a un déficit fiscal.

Cuando un país se permite un déficit en el presupuesto público, acepta que los censores no sean capaces de generar absoluta confianza a los capitales internacionales de largo plazo, aún cuando tales parámetros hayan sido estables y con valores apropiados.

Esa situación suele atraer inversiones especulativas de corto plazo. Éstas, utilizadas en forma descontrolada pueden originar serios problemas.

Los mecanismos de control que se utilizan para contrarrestar las inversiones de corto plazo, sin querer, pueden afectar también a aquellas que en realidad podrían convertirse en inversiones reales de largo plazo. A partir de un error inicial como es el no mantener la estabilidad original de la ecuación de presupuesto, monitoreada en forma permanentemente y cada vez con mayores exigencias por los ojos de los capitales internacionales, se cae en la necesidad de establecer normas que incentivan ciertas inversiones y no otras, o que habilitan ciertas áreas de la economía, debilitando otras, con la firme creencia que se está beneficiando la actividad económica en su conjunto cuando en realidad, sin darse cuenta, sólo se están creando nuevas distorsiones que en el futuro el mismo sistema rectificará cargando su costo sobre la espalda de la sociedad. Las leyes de la economía no perdonan.

En resumen y como importante conclusión, la manera más clara de generar confianza en los mercados internacionales está en alcanzar el equilibrio fiscal y mantenerlo en forma estable a lo largo del tiempo.

Para que una nación sea próspera debe garantizarse continuidad en el largo plazo, para lo cual deberá convertirse en un atractivo centro de inversiones para el capital internacional, con objetivos de largo plazo.

Sin embargo el capital internacional no confía en las economías que no son capaces de generar su propio crecimiento por sí mismas. En otras palabras, si el capital local no invierte en su propia tierra, cuál puede ser la razón para que otros realicen inversiones de alto riesgo a largo plazo. Y, si esto es así, entonces, cuáles son las razones por las cuales es difícil incrementar la inversión interna.

A parte de los datos expresados por los censores y monitoreos, esas mismas razones son las que espantan al capital internacional.

La experiencia nos indica que quizás las dos causas principales sean la falta de transparencia que asciende hasta el grado de corrupción y la inseguridad jurídica que ampara lo anterior.

Esto no quiere decir que la legislación sea mala, sólo indica que no se cumple, se elude, se evade, se obstaculiza o simplemente se retrasa en su aplicación.

Este es un mal que se da en prácticamente todas las sociedades del mundo en mayor o menor medida y puede ser el fruto del desinterés generalizado por el bien común, pensando egoístamente en el beneficio personal.

Así llegaremos a la conclusión que uno de las condiciones necesarias para modificar la conducta de los hombres que integran las distintas sociedades es alcanzar un alto grado de educación, enseñando e instruyendo para que cada ciudadano pueda colaborar en el afianzamiento y enriquecimiento de la cultura en la que se desempeña, tema en el cual los medios de comunicación y

todo lo vinculado a ellos, periodistas, actores, productores, tienen substancial injerencia, más allá de lo que corresponda a la estructura del sistema educativo en sí.

Con la primer conclusión que alcanzamos anteriormente, arribamos a la necesidad de mantener el equilibrio de la ecuación de presupuesto. Sencillamente se trata de no gastar más de lo que se recauda.

Esta común proposición es de uso cotidiano en todos los individuos que mantienen una conducta económica apropiada. Son muy pocos los osados que tienden a endeudarse por cualquier motivo y menos quienes hipotecan su futuro por nada que realmente no tenga valor. Si los agentes económicos reconocen ésta máxima, cuál es la razón que hace que sea tan difícil aplicar el mismo criterio para manejar las finanzas de una nación. Básicamente todo lo explicado podría reducirse a esa máxima del hombre común.

A un pueblo que se jacta de ser culto no debería molestarle invertir un par de horas de su tiempo en tratar de comprender cuáles son las reglas del juego que nos toca vivir en lo que respecta a las finanzas públicas. Cuánto más deberían incursionar en estos temas quienes tienen o quieren tener la responsabilidad de tomar las decisiones que afectan el futuro de la Nación.

Todos los ciudadanos que integran las filas del sector público en cualquiera de los tres poderes, ejecutivo, legislativo o judicial, a cualquier nivel, nacional, provincial o municipal, tienen obligación de comprender profundamente el manejo de esta sencilla ecuación y las consecuencias de no cumplirla. Deben tomar conciencia de que intervenir afectando las libertades en que debe desenvolverse la economía en el marco de globalización existente, trae aparejado la aparición de distorsiones que terminarán perjudicando a las futuras generaciones de ciudadanos, a nuestros propios hijos y nietos.

Cuando se brindan privilegios a un inversor determinado, en cualquier área, si bien en el corto plazo se podrá recoger el fruto de la inversión, en el largo plazo las circunstancias harán que todos los privilegios brindados se conviertan en perjuicios. Algo así como un boomerang. Cuando los privilegios no tengan valor, muy posiblemente, si es que no ha habido un crecimiento paralelo de otras actividades, proveedores, competidores, consumidores, las plantas cerrarán dejando un tendal de desocupados.

Pero esto no sólo sucede en inversiones físicas que se realizan en las distintas regiones. No tenemos más que mirar la metodología aplicada para regular la desregulación de las telecomunicaciones que se realizó en la Argentina. En este caso, los altos costos de los privilegios otorgados los han pagado, desde el primer día, los consumidores de tales servicios.

Dos monopolios superprotegidos explotaron la necesidad de comunicación de un país entero durante más de diez años, cobrando precios que triplicaron, en el caso de las comunicaciones locales, y sextuplicaron, en el caso de las comunicaciones de larga distancia, los precios que se pagaban en otros países en donde sí existía la competencia, escondiéndose, astutamente, detrás del buen servicio que ofrecían y que la empresa de propiedad pública anterior, jamás había brindado.

Si la desregulación no hubiera sido regulada de la manera que fue y se hubiera fomentado la libre competencia, seguramente no hubiera existido el gran negocio que muchos privilegiados aprovecharon.

Seguramente quizás no se hubiera podido prever la recaudación de impuestos que sí se previó y contribuyó al control de déficit fiscal mientras los administradores de los Estados no se descontrolaron. Pero, los consumidores hubieran optimizado el gasto en comunicaciones.

Quizás el hecho de pagar menos por estar comunicado hubiera permitido mayores comunicaciones y más rápido desarrollo de otras maneras de comunicarse, generando otros servicios, nuevas empresas y mayor consumo, como sucederá próximamente cuando se alcance una desregulación total.

Las leyes de la economía no perdonan, los privilegios siempre alguien los paga, hoy o mañana.

Del mismo modo, todos los ciudadanos cuyos intereses no se identifican con la responsabilidad de tomar las decisiones de gobierno, deben comprender que su participación en la ecuación de presupuesto también es sustancial. El ciudadano común forma parte de la ecuación. La recaudación impositiva no es otra cosa que la sumatoria de la contribución fiscal que realiza cada agente de la economía.



La ecuación de presupuesto es el punto dónde confluye la actividad económica de todos los ciudadanos de un país. La educación debe estar orientada a enseñar e instruir sobre esta máxima de la vida republicana: la importante necesidad de pagar los impuestos.

Quienes tengan la responsabilidad de definir la ecuación y administrarla deben conocer el tema profundamente. Los serios problemas que la Argentina atraviesa, surgen de la ausencia total de conocimientos o de la irresponsabilidad de los dirigentes que no quieren comprender la realidad por no conocer el tema, por estar seriamente influenciados por intereses sectoriales y personales mimetizados bajo la pantalla del Interés Nacional o por creer que los puestos que ocupan les brindan la posibilidad de dedicarse a cumplir funciones que no corresponden a la investidura que poseen, obteniendo mayor rédito político pero desvirtuando la razón de sus cargos y sus obligaciones.

La instrucción y la experiencia son las herramientas que contribuirán, en un futuro, a evitar caer en el desconocimiento. Si los dirigentes aprenden pronto, las soluciones llegarán antes. Si tardan, el sistema democrático podría ir limpiando las instituciones hasta quedar una clase dirigente digna de las responsabilidades que deban enfrentar, a no ser que, como está sucediendo, los mismos políticos persistan en crear reglas de juego que favorezcan la permanencia en el poder de los no capacitados<sup>24</sup>.

El acelerador de este proceso, es el pueblo, que debe exigir a la clase dirigente que se postula en cada elección que conozca las herramientas que deberán manejar.

La economía globalizada tiende a ir dejando cada vez menos espacio para los demagogos que cambian beneficios por votos, para las estructuras partidarias, que con la imagen de un político atractivo como puntero de lista, se abre paso a una serie de dudosos y desconocidos candidatos que integran la misma lista sábana; muchos de ellos muy aptos y otros ineptos que se amparan en su trayectoria dentro de cada partido, en la inventada simpatía que generan en la población de ciertas regiones o en grupos de poder que han brindado apoyo a la estructura partidaria a cambio de un lugar para alguno de sus representantes.

Así es que hoy, el poder legislativo nacional está minado por ilustres históricos apellidos de la política, o por sindicalistas que utilizan sus puestos para crear mayores beneficios para sus estructuras y para las estructuras partidarias, o por ciudadanos que en otros tiempos fueron guerrilleros subversivos y terroristas que estuvieron ligados a aquellos que atacaron los más profundos valores de nuestra nacionalidad, o a grupos empresarios de diferentes sectores que buscan sostener los privilegios que hubieron conseguido en otros tiempos o desean conseguir para el futuro.

La globalización y el vértigo de la información dejarán poco espacio para los feudos provinciales que no se ajusten a las nuevas reglas, para los amiguismos que se disfrazan de lobbies, para los gastos injustificados. En suma esta nueva y simple palabra, globalización, que molesta a muchos, establece las nuevas reglas de juego de las cuales, parece que no se puede salir y llevan a cada nación a competir en el ámbito internacional por alcanzar una mejor posición, por llevar a sus ciudadanos a adquirir un mejor nivel de vida y oponerse es un anacronismo.

No educar al pueblo para que pueda elegir con absoluta libertad a sus dirigentes es conspirar contra el futuro de la Nación. Eso es lo que sucede cuando el sistema que se utiliza para la elección de los representantes no se basa en la identificación directa de cada candidato sino que se realiza sobre la base de un grupo de candidatos de los cuales sólo los primeros son los destacados y conocidos por los ciudadanos, y el resto es un conjunto de acomodados que surgen de una telaraña de conveniencias y arreglos políticos de las internas partidarias o de las alianzas entre partidos y grupos de poder, muchas veces torciendo las normas para lograr las metas buscadas.

Como segunda conclusión puede decirse que en un futuro, corto o largo, la globalización y el sistema democrático convergerán en el punto en donde se optimice el uso del Gasto Público y se

---

<sup>24</sup> La teoría social y política, desde Platón y Aristóteles, se centraba en el *poder*, pero la *responsabilidad* debe ser el principio que informe y organice a la sociedad poscapitalista. La sociedad de las organizaciones, la sociedad del saber, *exige una organización basada en la responsabilidad*. Las organizaciones deben responsabilizarse de los límites de su poder, esto es del punto en el cual deja de ser legítimo el ejercicio de sus funciones. Las organizaciones deben asumir "responsabilidad social"; no hay nadie más en la sociedad de las organizaciones que pueda cuidar de la sociedad misma. No obstante, deben hacerlo responsablemente, esto es dentro de los límites de su competencia y sin poner en peligro su capacidad de funcionamiento. Drucker, Peter, "La Sociedad Postcapitalista" (España: Editorial Sudamericana S.A. 1993) – Capítulo V "La Organización Basada en la Responsabilidad", p 125

generen los atractivos necesarios y adecuados para el asentamiento de inversiones que permitan alcanzar la condición de pleno empleo de los recursos económicos y así lograr la realización económica del ser humano.

La aplicación de las nuevas tecnologías por parte del Estado, constituye una importante herramienta para disminuir el tiempo de llegada de ese punto de convergencia total.

Que ese punto se alcance en un futuro, corto o largo, dependerá del nivel de educación que la ciudadanía quiera adquirir, siempre que la dirigencia esté dispuesta a permitir y fomentar, y de las exigencias que los ciudadanos impongan a sus dirigentes.

Evidentemente todos los problemas de una nación no se sintetizan en el buen manejo de la ecuación de presupuesto. Esta solución sería una simplificación poco justificable, pero sin ninguna duda es el punto de partida para que una nación pueda dedicarse a resolver otros problemas.

En la Argentina, en gran medida el presupuesto público se ve afectado por lo que se define como Gasto Social. Estas partidas suelen ser sumamente grandes, alcanzando muchas veces a representar la mitad del Gasto Público del nivel nacional. Es deber del Estado asegurar el bienestar de sus ciudadanos y esa es la justificación que se le da a la existencia del Gasto Social.

Pero hasta qué punto es buen negocio para la Nación realizar Gasto Social que no se traduzca rápidamente en inversión social. Y esto sin considerar que esas partidas son utilizadas demagógica o proselitistamente por los partidos políticos que ocupan el gobierno.

La solución no pasa por incrementar las partidas del presupuesto dedicadas al Gasto Social, ni por eliminarlas. Se trata de encontrar la alternativa que permita ir reemplazando esa dilapidación de recursos por el diseño de sistemas o mecanismos de producción de soluciones específicas para cada una de las necesidades enmarcadas dentro de ese gran título.

Se trata de dejar de vivir del estado nacional paternalista que le da soluciones transitorias a los pobres y ha ido diluyendo la responsabilidad de cada individuo de ser creador de riqueza para poder ser más caritativo, para poder dar más y para poder crear para los demás, y la ha reducido a la dádiva o la limosna que se entrega a los mendigos en las calles o en las iglesias, como descarga de conciencia.

La solución estaría mucho más cerca si fueran los Estados Menores los encargados responsables de administrar el Gasto Social. Quién mejor que quien está en el lugar en donde se sufre, para definir las prioridades y armar los mecanismos apropiados para enfrentarlas. Y, qué mejor que ellos mismos definan la manera de buscar los medios para apalear tales males.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales deben facilitar a los Gobiernos Municipales o Departamentales la posibilidad de tomar decisiones relacionadas con su propio bienestar, fomentando la eficiencia administrativa y la creatividad de los ciudadanos para encontrar soluciones.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, de ningún modo, deben proveer las soluciones como respuesta mágica a las necesidades; no deben entorpecer la habilidad de los ciudadanos para alcanzar metas comunes, con lo cual su función se debe remitir específicamente a crear incentivos a través de la legislación, sin intervenir en el manejo de recursos propios que por derecho corresponden a los municipios.

Los Gobiernos Provinciales, así como el Gobierno Nacional deben administrar los recursos destinados específicamente a proveer los bienes y servicios que cada nivel de Estado debe dar a sus ciudadanos.

Como bien sabe el hombre común: el dinero no hace la felicidad pero ayuda a conseguirla; entonces los Estados Menores deberían acceder con más facilidad a más dinero, para poder contribuir a la felicidad de muchos más ciudadanos. Si los problemas económicos se solucionaran podríamos dedicarnos socialmente a resolver otros problemas mucho más profundos que hacen al bienestar espiritual del ser humano.

Resolviendo los problemas materiales del hombre podríamos estar cerca de abrir la puerta a otra dimensión, quizás podríamos llegar a la socialización de los problemas espirituales del hombre.

Las sociedades se han formado con el objeto de cubrir las necesidades humanas en forma comunitaria. El Estado paternalista ha opacado la participación caritativa materiales no tengan solución, las sociedades no habrán alcanzado su objetivo básico, por lo tanto el hombre seguirá condenado a resolver sus cuestiones espirituales por sí mismo sin ayuda de la sociedad, corriéndose el riesgo de que

por falta de caridad el hombre también se condene a resolver sus problemas económicos del mismo modo.

Una Confederación no es otra cosa que el conjunto resultante de una alianza entre entidades. Dentro de este conjunto, cada uno de sus componentes mantiene su propia integridad, esto implica que no cede su identidad ante la presencia de un ente mayor. La elección de autoridades es uno de los factores que verifica la existencia de federalismo, pero si las autoridades propias de cada integrante no tienen autonomía absoluta en las decisiones que se adoptan, entonces no existe tal realidad confederativa.

Cuando se establece una Confederación de Estados, formados por ciudadanos, los integrantes deben firmar un compromiso para construir el conjunto federativo. En ese acta, que se conoce como Constitución, se establecen los derechos y las obligaciones que cada ciudadano tiene con respecto a esta nueva entidad abarcativa y las concesiones que cada Estado realiza a la alianza, en función de obtener un beneficio para cada uno de los Estados componentes. Así se han formado las provincias como entidades de ciudadanos reunidas en un Estado, y la Nación, como entidad de provincias reunidas en un Estado que congrega a todos los ciudadanos.

Los municipios surgieron como entidades intermedias entre los ciudadanos y los Estados Provinciales para facilitar la administración y comunicación entre ellos (ciudadanos y Estados).

Los municipios son la unidad más pequeña que existe en nuestra estructura político-estatal. Poseen los tres poderes, el Ejecutivo para administrar los recursos, el Legislativo para reglamentar ciertas actividades de los ciudadanos y el Judicial para solucionar causas judiciales menores.

La responsabilidad de estos poderes está dada en conformidad a lo que cada Constitución Provincial establece, de acuerdo a las concesiones que los ciudadanos de cada Estado Menor han manifestado al Estado Mayor, a través de sus representantes.

El sistema alternativo, al sistema Federal, es el sistema Unitario, en donde, si existe democracia, los ciudadanos eligen a sus representantes y el gobierno central es quien dispone quiénes serán las autoridades en los Estados Menores. Queda también bajo la decisión del gobierno central la remoción de esas autoridades y la asignación de recursos.

Para alcanzar una condición de Estado Federal, óptima, los Estados Menores deben tener absoluta capacidad para definir sus metas dentro de los parámetros que están establecidos en la Constitución de cada Federación.

La administración de recursos es sustancial. Si bien en la Constitución de la Nación Argentina está establecido que la Nación debe recaudar los impuestos para distribuirlos, por algún autoritario mecanismo como la Coparticipación Federal, entre los Estados Menores, lo ideal sería que cada cual recaude lo que está dentro de sus posibilidades para luego contribuir con el mantenimiento de la alianza. Así, sería posible que la Nación y las Provincias dispusieran qué impuestos deben ser recaudados por los municipios y de qué manera éstos aportararán a los Estados Mayores para que los mismos puedan cumplir con sus obligaciones. Cada Estado tendría lo que le corresponde de acuerdo a sus posibilidades y sus capacidades, y la función de los Estados Mayores sería definir cómo estimular el crecimiento de zonas consideradas estratégicas y de regiones en dónde las diferencias sociales provoquen inconvenientes para el desarrollo del hombre.

Un sistema no es otra cosa que un conjunto de operaciones que se realizan como parte de un proceso para obtener un resultado. Evidentemente cuanto menor sea el número de operaciones que se realiza en el proceso, el sistema es más simple y por lo tanto más eficiente. Quizás el número de operaciones no pueda ser reducido, esto dependerá del sistema que se administre, pero lo que sí es posible, es lograr que las variables que se utilizan en las operaciones no puedan ser manipuladas libremente.

Que un sistema sea eficiente no quiere decir que sea eficaz. En este trabajo no se trata la implementación de otros sistemas sino que veremos la forma de optimizar el que tenemos.

Es decisión de los habitantes de la Nación Argentina que el sistema de gobierno sea Representativo, Republicano y Federal, de acuerdo a lo que se establece en la Constitución Nacional.

Desde el día en que se instauró este sistema, en 1853, nunca fue utilizado de la manera adecuada. Algo tan simple como administrar pequeños sistemas municipales que responden a Estados

Mayores como son las provincias, con suficiente autonomía y con todas las aptitudes necesarias para convertirlos en eficientes, se fue transformando en un revoltijo que roza el caos total.

La indiferencia generalizada de la población que, por comodidad, fue delegando la toma de decisiones en el poder del Estado Nacional, apoyada por el poder de los grandes partidos políticos, de alcance nacional, que siempre han preferido concentrar su fuerza en las cúpulas para conseguir así que sus autoridades se aseguren continuidad en sus cargos, ha hecho que la esencia del sistema federal se esfume.

Esto se ve claramente cuando los medios de comunicación social, periódicos, radio y televisión, publican mapas políticos, nacionales o provinciales, en los que se establece qué territorios provinciales o municipales están siendo gobernados por integrantes del partido oficialista, es decir, el que está en el poder, y qué territorios son gobernados por la oposición, que también forma parte del gobierno, demostrando así el poder que se posee sobre los Estados Menores, como si existiera una delegación empírica de autoridad paralela a la que cada Constitución propugna.

Las campañas políticas se realizan aportando más fortaleza al mismo mecanismo, porque la ley así lo permite. Se combina la figura del candidato a intendente municipal con la figura del candidato a gobernador provincial del mismo partido e incluso a la del candidato a presidente de la Nación, cuando no lo hacen asociando sus nombres a los de algún senador o diputado, también postulado.

Con este mecanismo siempre se ha corrido el riesgo de que las deudas políticas que han surgido de esos padrinazgos terminen comprometiendo los intereses del Estado que cada autoridad gobierna.

Así se ha ido desvirtuando el sistema establecido en la Constitución, dando mayor capacidad de maniobra a los partidos políticos en desmedro del federalismo verdadero.

No es condición suficiente que un partido político tenga alcance nacional para que respete el sistema representativo, republicano y federal.

Si las autoridades elegidas por los ciudadanos respondieran directamente a quienes los eligieron y no a las cambiantes ideas de los integrantes de los partidos que siempre están gobernados por los mismos casi inmortales individuos, entonces la eficiencia en las administraciones sería muy simple de alcanzar dado que lo primero que se buscaría sería el bien común y de ningún modo existiría ni el miedo a la represalia del partido al cual pertenece una autoridad pública, ni el miedo a las presiones de quien respaldó su candidatura, que seguramente, a través de esa asistencia recíproca, también permitió que, aquel, ocupara un cargo en otra posición de gobierno.

Nada puede asegurar que la desintegración de las grandes estructuras partidarias eliminaría los arreglos políticos que se realizan para que los candidatos lleguen al poder, pero sí se puede asegurar que existiría una atomización tan grande que ningún poder tendría tanto poder para negociar arreglos con tantos candidatos de manera independiente con cada uno. De esta manera se reduciría enormemente el peso de los grupos de poder sobre los representantes elegidos por los ciudadanos. Así, los mismos representantes no serían estrictamente dependientes de los arreglos que las estructuras partidarias hayan realizado con los grupos que impulsaron o financiaron las campañas políticas.

La reforma a la Constitución Nacional realizada en 1994 establece, en el artículo 38, que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, garantizando su creación, organización y su funcionamiento democrático.

Confusamente, como una manera de dejar constancia de que existen, también se menciona la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos y la difusión de ideas. Por otra parte queda claro, en el mismo artículo, que el Estado contribuye con el sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y con la capacitación de sus dirigentes.

En 1994, el artículo 24 de la Ley de Presupuesto estableció que por cada voto obtenido los partidos políticos recibirían 2,5 pesos. Para 1995, de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Presupuesto de 1996, cada partido recibió 1 peso por voto obtenido en las elecciones del 14 de mayo del año anterior. Del mismo modo, este financiamiento se ha realizado año tras año, con dudosa certificación del verdadero uso que se hace de esos recursos.

Desde que comenzara a regir la nueva Constitución, todavía no existen noticias de la existencia de algún lugar donde se capacite a los dirigentes de los partidos. Si esto no ha sucedido en el ámbito nacional, qué se puede esperar de los dirigentes municipales. Su capacitación se realiza con la

experiencia de la calle que se recoge en las Unidades Básicas del partido justicialista, o en los Comités radicales.

Como no está establecido en la Constitución ni existe ninguna ley en donde se fijen exigencias mínimas en los conocimientos de aquellos, que algún día pueden ocupar un cargo de gobierno, las expectativas de calidad de los gobernantes son poco alentadoras, y eso, a diferencia de lo que sucede en otras áreas, no crea incertidumbre; crea la plena seguridad de que vamos por mal camino.

Si la ley garantiza hasta el nivel de enseñanza universitaria gratuita, ¿acaso no sería razonable exigir, en la era del conocimiento, que los candidatos a definir el futuro de la nación hallan alcanzado un nivel de instrucción relativamente elevado?

Pero, a pesar de todo, no todo está perdido.

Con mucha fe y esperanza, la calidad de la dirigencia se irá purificando de acuerdo a la exigencia de las circunstancias. Lo importante es que la ciudadanía esté de acuerdo en cuáles son los Objetivos Nacionales, o al menos en que los objetivos nacionales son una expresión de la afinidad que los une y que les da identidad nacional. Por lo demás, la globalización será un factor decisivo en el cambio y la búsqueda de la eficiencia en el Gasto Público el detonante.

La tecnología, fundamentalmente en lo que se refiere a los procesos administrativos, aplicada al sector público es la herramienta que debe exigir el hombre común para acelerar el proceso.

Si bien la tendencia globalizadora mundial es una realidad, el ser argentino, el ciudadano nacido en nuestra tierra, donde ha crecido, se ha criado y vive, donde han crecido sus padres y donde crecerán sus hijos, donde en más de una oportunidad un hermano ha dado su vida para asegurar la continuidad de los que quedaban, no puede dejarse llevar, sin cuidado, "como vaca al matadero", por una tendencia que otros patrocinan.

Las crisis pueden surgir de un día para otro y el desenlace en forma instantánea. Recordemos que nadie en occidente, ni Kissinger<sup>25</sup>, ni Toffler<sup>26</sup>, ni Naisbitt<sup>27</sup>, ni Thurow<sup>28</sup>, ni el gobierno de los Estados Unidos, aun manejando toda la información, pudo prever la estrepitosa e instantánea caída del comunismo en la Unión Soviética, ni el ataque terrorista al World Trade Center.

Lo que es un hecho es la necesidad de alcanzar eficiencia en la administración del sector público, y así como la tecnología es fundamental para lograr eficiencia en la producción de bienes y en la administración de empresas, también puede ser utilizada activamente por el Estado.

La idea de horizontalización de la información puede ser utilizada por el Estado para garantizar que el gasto sea eficiente, por ejemplo, asegurando que no se pague más de lo debido cada vez que se realiza una compra.

Los mecanismos de control del gasto se realizan sobre la contabilidad que cada órgano de gobierno presenta al finalizar cada período. Todo queda en manos de otros organismos públicos como la Auditoría General que, por supuesto, están integradas por políticos. Si se encuentran fallas, es posible que las causas lleguen al Poder Judicial y, quizás, si algún día, alguno de los involucrados no consigue los justificativos necesarios para que algún funcionario sea inocente, entonces podría ser sometido a una investigación, en donde, después de mucho tiempo, varios años, se lo pueda encontrar culpable. El tiempo que pase hasta encontrar al culpable de la pérdida para el Estado, es irreparable. El dinero de todos, se fue y alguien lo está disfrutando. Y, aunque, después de mucho o poco tiempo, ese individuo fuera juzgado y condenado, la ciudadanía difícilmente recuperaría lo que perdió. La única manera de evitar estos hechos es trabajar sobre la prevención de la enfermedad. Nada se puede hacer más que sufrirla, una vez que la misma fue adquirida.

---

<sup>25</sup> Kissinger, Henry Alfred, fue el Secretario de Estado de los Estados Unidos número 56. Nació en Fuerth, Alemania el 27 de mayo de 1923 y emigró a los Estados Unidos en 1938. Doctorado en Harvard en 1952.

<sup>26</sup> Toffler, Alvin, escritor nacido en los Estados Unidos el 3 de Octubre de 1928, especializado en temas relacionados con la revolución de las comunicaciones, los cambios en las corporaciones y la aplicación de los desarrollos tecnológicos y su impacto en el mundo capitalista del siglo XXI.

<sup>27</sup> Naisbitt, John, Economista y futurista contemporáneo, nacido en Estados Unidos en 1929. Orador y consultor de importantes corporaciones y jefes de estado.

<sup>28</sup> Thurow, Lester Carl, economista, profesor universitario especialista en managment y escritor, nacido el 7 de mayo de 1938 en los Estados Unidos.

La última reforma a la Constitución Nacional expresa que *"Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos"*.<sup>29</sup>

La realidad es que antes de atentar contra el sistema democrático, se atenta abiertamente contra la forma republicana de gobierno, que está por encima de la democracia; tal hecho afecta el erario público.

El sentido expresado en ese artículo no debe ser empañado con la manera en que se lo presenta. Se debe entender que el hecho de afectar el Tesoro del Estado, puede tener consecuencias muy angustiosas para el sistema de gobierno.

El sistema democrático es sólo una manera de expresar la forma representativa, que es lo que en la Constitución se establece, y como tal fue reconocido en la reforma constitucional de 1994, agregándose el artículo 36 con el fin de dar mayor respaldo al sentido de la Carta Magna. Sin embargo, a pesar de la letra proclamada en la misma, el control efectivo de la "res pública" es imposible de realizar en las condiciones existentes.

Cuando se definen las partidas presupuestarias que cada organismo podrá utilizar el siguiente año para constituir las bases sobre las que se discutirá la Ley de Presupuesto, los funcionarios a cargo de cada área buscan la manera de justificar mayores partidas. Con astucia, saben que para poder pedir más, primero, tienen que demostrar que lo que recibieron no les alcanzó. Con esa lógica trabajan. Por otro lado tienen que inventar propuestas convincentes que sirvan de soporte para continuar en sus puestos, e incluso, muchas veces, para justificar su existencia, realizando actividades que también se ejecutan en otras dependencias del Estado. No es fácil subsistir como político en un cargo público. Por esta razón y no por otra, es que la estructura de la administración del Estado tiende a crecer cada año a pesar de los recortes que suelen efectuarse.

Pareciera que el Estado mide la productividad de sus funcionarios de acuerdo a lo que son capaces de gastar. Dado que cada organismo maneja cifras de dinero muy grandes y realiza cantidad de operaciones, es muy difícil realizar control sobre cada una de las compras efectuadas, con lo cual se hace muy complicado determinar, cuando se presentan los estados contables, si han existido sobrepagos y se ha pagado de más por productos o servicios que se podían conseguir a menor precio; a no ser que por alguna razón, exista la voluntad política de investigar.

Para las empresas privadas esta actividad no es complicada, porque los propietarios permanentemente están encima de las actividades que realizan sus empleados.

Los dueños del Estado son los ciudadanos, por lo tanto, la información contable debería estar al alcance de todos en forma clara, sencilla e instantánea: qué se compró, cuánto costó, como se pagó, los precios de otros posibles oferentes, etc.

Existen disposiciones por las cuales los organismos públicos deben hacer sus compras a través de licitaciones a partir de un monto considerado relevante. Lo que no se adquiere por licitación, se adquiere en forma directa. El volumen de las compras realizadas de esta manera, a pesar de ser operaciones de poco monto, evidentemente debe ser muy elevado.

La licitación no es otra cosa que una exigente compulsa de precios en la cual participan los oferentes de los productos o servicios que el Estado demanda. En ciertos casos solamente pueden participar de las licitaciones los oferentes que se encuentran inscriptos en un padrón conocido como Registro de Proveedores del Estado.

Los oferentes deben presentar sus propuestas para ser analizadas en la fecha y hora establecida en los pliegos de la licitación; en ese momento cada proveedor puede impugnar a los demás si considera que las propuestas no se adecuan a los pliegos.

El proceso licitatorio es lento y caro. Primero, es necesario contar con una estructura capaz de redactar los pliegos a los que las propuestas deben ajustarse, para lo cual, muchas veces hay que tener precisos conocimientos técnicos con los que el Estado suele no contar, para lo cual es necesario contratar especialistas.

---

<sup>29</sup> Constitución de la Nación Argentina, reforma de 1994, Capítulo Segundo, "Nuevos derechos y garantías", artículo 36.

Una vez definidas las necesidades y las especificaciones técnicas, se redactan los pliegos con la aprobación política de las autoridades. En esta etapa se corre el riesgo de que alguno de los oferentes participe del proceso de determinación de las especificaciones técnicas, con lo cual se puede dejar fuera de la competencia a muchos posibles proveedores. Al mismo tiempo, se pueden asegurar un sobreprecio por ser los únicos capaces de cumplir con ciertas cláusulas, con las cuales puede ser posible impugnar a otros proveedores que lleguen al momento de abrir los sobres con otras propuestas.

Antes de llegar a la apertura de los sobres con las ofertas es necesario informar a los proveedores, para lo cual, el Estado cuenta con una publicación denominada *Boletín Oficial* en donde se mencionan todos los llamados a licitación que realiza el sector público, las fechas de realización y el precio de los pliegos donde están establecidas las necesidades. Además suelen publicarse costosos avisos en importantes medios periódicos.

Lamentablemente este método es el mejor que existe hasta el momento, pero no sólo no es eficiente, sino que, además, pone en riesgo permanente las tareas que debe realizar cada organismo público.

Es muy distinto una licitación para la provisión de papel que una licitación para contratar una empresa de seguridad para el edificio donde funciona la administración de un municipio o para la construcción de una central de energía hidroeléctrica o nuclear o para la construcción de un aeropuerto, para su explotación o para la confección de los documentos de identidad de los ciudadanos o para el diseño y provisión del sistema de informática necesario para el organismo encargado de la administración de la recaudación impositiva.

Todo depende, fundamentalmente, que con la licitación no se delegue en empresas privadas actividades propias del Estado. No es posible que una empresa privada realice las tareas que dependen estrictamente del Estado. Es muy difícil determinar el límite, y mucho más difícil, cuando las reglas de juego permiten formular distintas interpretaciones.

Si bien una empresa puede construir y administrar un aeropuerto, no debería poder controlar libremente el acceso de personas y de cargas desde y hacia el aeropuerto. Una empresa puede imprimir los documentos de identidad, pero la información que surja de esta actividad no puede pertenecer ni ser utilizada por nadie más que por el Estado. La seguridad de un edificio donde funciona la administración de una municipalidad debe estar en manos de la propia policía estatal.

Si tuviera inconvenientes una central atómica productora de energía eléctrica dirigida por una empresa privada, la responsabilidad sería de quienes la explotan, pero al mismo tiempo caería sobre las autoridades del Estado. Además si los problemas fueran perjudiciales para la salud de los ciudadanos, las consecuencias terminarían siendo pagadas por el Estado.

El Estado no puede delegar la defensa nacional ni la provisión de justicia, ni la seguridad. Entonces, evidentemente, la herramienta de contratación de servicios mediante los procesos licitatorios puede terminar siendo perjudicial cuando los límites son turbios y confusos.

El afán de las autoridades de turno por reducir el tamaño del Estado, suponiendo que de esa manera se reduce el Gasto Público, distorsiona la realidad, poniendo en duda la importancia de las actividades que debe cumplir, creando oportunidades para delinquir mediante las contrataciones a precios exorbitantes y comprometiendo el futuro de las arcas públicas en contratos con proveedores que representan sumas a pagar que generan dudas en la capacidad financiera del Estado ante las futuras posibles y casi imprescindible rescisiones de contratos realizados.

Sólo existe una manera de lograr transparencia en las acciones del Estado, específicamente en lo que se refiere al control del gasto. La responsabilidad recae en la ciudadanía, pero para que la ciudadanía pueda ejercer esa obligación, las autoridades del Estado deben brindar las herramientas apropiadas que permitan a cada uno cumplir con su deber.

En épocas recesivas, cuando el Estado no posee suficientes recursos para gastar indiscriminadamente, los sistemas de control del gasto permiten hacer más eficiente y eficaz la utilización de los recursos, aunque no adquieren significativa importancia pues no hay mucho para gastar.

En épocas de expansión económica, cuando al Estado le sobran los recursos, los sistemas de control del gasto son más que importantes, imprescindibles, pero para qué utilizarlos si sobran los recursos. Esta es la visión que tienen los conductores políticos que nunca privilegian en sus proyectos la

instrumentación de mecanismos que doten al Estado de eficiencia y eficacia en la utilización de sus recursos.

El Estado debe buscar la forma de facilitarle al hombre común, que paga sus impuestos, un medio a través del cual pueda controlar activamente los actos de gobierno, de manera inmediata, sin posibilidad de postergación. El sistema debe funcionar de igual forma que en las empresas privadas donde, cuando se descubre un empleado infiel que busca aprovechar las circunstancias en su propio beneficio cometiendo un delito, simplemente, se lo expulsa de la compañía, sin derecho a indemnización, si es que no se lo denuncia ante el Poder Judicial. Esto implicaría que las autoridades del Estado debería dejar de ostentar privilegios que los hacen diferentes frente a otros ciudadanos, ante la ley.

El Estado es la empresa de todos, donde todos nos beneficiamos con su buen funcionamiento y a todos nos duele su mal funcionamiento. Los empleados, funcionarios públicos y dirigentes a cargo de los gobiernos, son quienes tienen la responsabilidad de hacer andar la nave. Si cometen errores, los ciudadanos que pagamos sus sueldos debemos tomar las medidas adecuadas.

Así como los dueños de las empresas conocen cada operación que la misma realiza, los ciudadanos tenemos derecho a conocer cada operación realizada por el Estado al que pertenecemos, en cualquiera de sus tres niveles, nacional, provincial o municipal.

Esta misma herramienta que le da poder al ciudadano, le quita poder a los partidos políticos, obligándolos a someterse a campañas sinceras sin difamaciones, por lo menos en lo relacionado con el manejo de los recursos públicos, en busca de mayor eficiencia para el Estado que desean administrar, dado que los ciudadanos tendrán pruebas concretas de la calidad con que se han empeñado los recursos públicos administrados por cada gobierno de turno. Es decir, si la oposición deseara ganar las siguientes elecciones, simplemente, deberá demostrar que posee más virtudes para gobernar que quien ostente el poder en cada momento y no fundamentar sus acusaciones en capciosas e improbables dudas como sucede en nuestros días.

Toda la información debe estar al alcance de todos los ciudadanos en forma inmediata. Lo que se conoce como *horizontalización de la información* es la clave del éxito en el control de gestión de la administración de los recursos públicos.

Cuanto más pequeño es un sistema es más eficiente; por lo tanto para que el control del gasto público se realice en forma eficiente, los sistemas que lo ejercen deben ser pequeños.

Así, sería más que conveniente que se le diera a los Municipios la importancia que merecen por ser ellos quienes están más cerca de los ciudadanos. Y los ciudadanos deberían tener la posibilidad de ejercer un verdadero control de los mismos, cuestión que no está prevista en la legislación en ningún nivel de gobierno y que difícilmente se dé, considerando que los partidos políticos correrían serio riesgo de perder el poder que hoy ostentan, a pesar de la estrepitosa decadencia en que se encuentran.

Queda en los gobernantes comprender que deben delegar el control del Gasto Público en manos de los ciudadanos, brindándoles toda la información necesaria al momento para que puedan ejercerlo. La tecnología apropiada para poder hacerlo existe, sólo hay que ordenar la información. No hay oficina de ética o anticorrupción que pueda reemplazar o perfeccionar la aptitud de los ciudadanos para ejercer el control; quizás, a partir de la gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que agrupan los intereses o la afinidad de miles de ciudadanos independientes.

Los políticos, especialmente los gobernantes, deben dejar de vivir enfrascados en la defensa de la democracia para pasar a ejercer la forma de gobierno que establece la Constitución Nacional: Representativa, Republicana y Federal.

Una vez comprendido lo anterior y aplicado, la astucia y habilidad del gobernante en cualquier nivel de gobierno, nacional, provincial o municipal, será fundamental para su desempeño y le permitirá decidir el procedimiento a través del cual el Estado que él gobierna cumplirá con las metas impuestas por la ciudadanía. Le permitirá quedar en la historia como un buen administrador o condenarse al repudio de los ciudadanos que le delegaron semejante responsabilidad.

Podrá utilizar cualquier fórmula; podrá entregar todas las obligaciones del Estado a las manos del sector privado, ejercer un sistema totalmente dirigido desde el Estado o buscar una combinación equilibrada en la que se encuentre un punto óptimo entre brindar a los ciudadanos todo lo que el Estado debe y recibir de ellos sólo lo imprescindible para seguir devolviendo, cada día, alguna obra más que incremente el bienestar de su gente.



La realidad es que las instituciones gubernamentales argentinas sufren un atraso práctico muy significativo. Mientras las empresas privadas poseen administraciones eficientes que las impulsan a competir para sobrevivir, el Estado no tiene rival, con lo cual la búsqueda de la eficiencia y eficacia nunca ha sido un verdadero objetivo relevante, sino que se ha utilizado, salvo contadas excepciones, como una expresión de deseo que puede atraer el interés del público.

En todas las actividades donde existe un sólo actor es imposible que exista la competencia. Para poder competir es necesario que al menos existan dos contrincantes que persiguen un mismo objetivo. Si no hay posibilidades de competir, entonces, la única alternativa está en seguir estrictamente una línea de trabajo, un modelo preciso, reglas de juego claras e invariables orientadas hacia la meta definida: el cumplimiento de objetivos. Pero si es posible crear la competencia, es necesario hacerlo. La habilitación de la competencia es la herramienta que con mayor eficacia puede contribuir en la simplificación de los modelos de desarrollo de los Estados.

¿Será posible lograr eficiencia y eficacia en el Estado sin que exista competencia?

En mi apreciación personal, creo que sí. Para lograrlo, técnicamente es necesario reconocer la menor cantidad de variables controlables posibles de modo de poder construir un modelo capaz de reducir hasta anular la incertidumbre, pero fundamentalmente es necesario permitir que se libere la fuerza de la política que existe en cada ciudadano, pero que está suprimida por las trabas que impone el poder de las cofradías que componen quienes integran los partidos políticos, lo cual impide el recambio de dirigentes, especialmente de aquellos que fracasan en su gestión.

Nuevos gestores estarían en condiciones de respetar las reglas de juego. Los existentes sufren de la enfermedad crónica de inventar sobre la marcha lo que consideran conveniente en cualquier aspecto<sup>30</sup>.

## **b. Los políticos y los recursos públicos**

En la Argentina, tanto la manera en que se recaudan los impuestos como la forma en que se realiza la distribución del Gasto Público, de ningún modo apunta a impulsar mecanismos que permitan alcanzar un mayor grado de igualdad entre los ciudadanos.

Lógicamente, si no es justa la recaudación de impuestos será muy difícil que los mismos actores que disponen la manera de ejecutar tal recaudación sean justos al distribuir lo recaudado; y, si reparten mal lo que se recauda, de dónde se puede pretender obtener los recursos para poder alcanzar las metas que nos permitan crecer.

En la Argentina, país federal, las atribuciones de gobierno están repartidas entre la Nación, las Provincias y los Municipios, sean estos últimos, Partidos o Departamentos. Cada uno de estos niveles de gobierno goza de la capacidad de recaudar impuestos, gastarlos o distribuirlos.

La recaudación impositiva sin sistemas automatizados e informatizados suele ser una actividad complicada y cara; no sólo se trata de lograr que cada contribuyente haga efectivo su aporte, también es necesario controlar que tal aporte sea el correspondiente y que no existan falsedades en lo que cada uno declara, especialmente entre un período y otro.

---

<sup>30</sup> ... un gerente era definido como alguien que es “responsable del trabajo de unos subordinados”. Un gerente, en otras palabras, era un “jefe” y gestión era jerarquía y poder; ésta es probablemente la definición que mucha gente tiene en mente cuando se habla de gerentes y gestión. Sin embargo, a principios de los cincuenta la definición ya había cambiado a “un gerente es responsable del rendimiento de la gente”. Ahora sabemos que ésta también es una definición demasiado estrecha. La definición justa es “un gerente es responsable de la aplicación y rendimiento del saber”. Este cambio significa que ahora vemos el saber como el recurso esencial; suel, mano de obra y capital son primordialmente importantes como limitaciones; sin ellos ni aun el saber puede producir, sin ellos ni aun la gestión puede actuar; allí donde hay una gestión eficaz, esto es, una aplicación del saber al saber, siempre podemos obtener los otros recursos. El hecho de que el saber se haya convertido en “el recurso”, y no en “poscapitalista”, cambia, y de forma fundamental, la estructura de la sociedad; crea nuevas dinámicas sociales; crea nuevas dinámicas económicas, crea nuevas políticas.

Drucker, Peter, “La Sociedad Postcapitalista” (Editorial Sudamericana S.A. 1993) – Capítulo I “Desde el Capitalismo a la Sociedad del Saber” – Subtítulo “La Revolución de la Gestión, p 56-58

En la década del 30, los Representantes del pueblo reunidos en el Congreso Nacional, optaron por aplicar un método que apuntara a una mayor recaudación basada en reducir los costos del sistema recaudatorio. Por esta razón es que considerando el concepto económico conocido como "economías de escala", por el cual el costo unitario se reduce en la medida en que aumenta la cantidad de unidades; se decidió que los impuestos más importantes fueran recaudados por un único organismo de alcance nacional. Ese organismo se conoce en nuestros días como la Dirección General Impositiva que forma parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Todavía hoy, una vez que el Estado Nacional ha realizado la recaudación, los recursos son repartidos entre la Nación, las Provincias y los Municipios mediante el Régimen de Coparticipación Federal.

La decisión adoptada en aquellos tiempos, si bien pudo haber sido muy moderna para la época, se convirtió en caldo de cultivo para la aparición de distorsiones económicas y políticas que originaron mayores diferencias entre las regiones.

En principio, el sistema delegó la responsabilidad de recaudar los impuestos más importantes en la Nación, pero no todos, con lo cual los Estados Provinciales y Municipales continuaron recaudando sus propios impuestos. Así se duplicaron las organizaciones dedicadas a tal tarea; no existiría sólo un organismo recaudatorio sino que cada provincia y cada municipio seguirían teniendo su propio ente tal como la Constitución Nacional lo estipula.

La Nación ejercería el control sobre los impuestos más importantes y los demás Estados se encargarían de los suyos. Difícilmente, y por mucho tiempo, se intentó coordinar sistemas de control, cruzando la información del organismo nacional con los de 22 provincias y más de 500 municipios existentes en aquellos tiempos.

Los ciudadanos se sometieron a rendir cuentas a cada uno de estos sistemas de recaudación, incrementando el costo por la obligación de cumplir con los mismos, generando complicadas prácticas burocráticas para iniciar nuevas actividades económicas, obligándose a realizar inscripciones en cada uno de estos organismos públicos de control que incrementaron la estructura administrativa del Estado en su conjunto.

Todo el modelo sirvió para incentivar el nacimiento de la evasión impositiva.

Con el tiempo se llegó a la actual concepción: cada nivel estatal se hace de sus recursos para desarrollarse, pero el Estado Nacional es quien más recauda y quién define cuánto recibirá cada Provincia y Municipio como parte de esa recaudación.

Se conoce como Coparticipación Primaria al reparto de fondos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales y como Coparticipación Secundaria al reparto de fondos que se realiza entre las Provincias. Cada Provincia asigna, del mismo modo, una parte para el Gobierno Provincial y otra parte para distribuirse entre los Municipios.

No es necesario establecer criterios para definir cuál debe ser la Coparticipación Primaria, pues el Gobierno Federal debería hacerse de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos Nacionales exclusivamente, y en este tema no hay discusión; pero el sistema redistributivo se sumerge en una problemática irresoluble cuándo se analiza de qué manera se debe realizar la Coparticipación Secundaria.

Existen varios criterios para distribuir esa gran masa de fondos que el Estado Nacional recauda periódicamente.

El "Criterio Devolutivo" se basa en repartir los recursos de acuerdo a lo recaudado por cada provincia. Evidentemente este es el criterio más justo y equitativo; quienes más aportan al sistema, mayores recursos recibirán del mismo. Pero, olvidando que los principios contributivos de equidad y justicia apuntan a ser aplicados a los ciudadanos y no a los Estados o a las regiones, apareció un nuevo criterio que abrió la puerta a las preferencias partidistas, fomentando la molice provincial, el "Criterio de Solidaridad Regional".

Con esto se buscó paliar las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones del país. Con la aplicación de este criterio, se le quitan recursos a las administraciones de las provincias más ricas, sean eficientes y eficaces o no, para ser entregados a las administraciones de las provincias más pobres, sean estas eficientes y eficaces o no.

Los Legisladores Nacionales son quienes deciden cuáles son las provincias ricas y cuáles son las provincias pobres. Por supuesto, también pelean por lograr una mayor porción de la torta que se reparte, sin importar que sea la región que cada uno de ellos representa, una provincia pobre o una provincia rica.

Mientras el criterio de Solidaridad Regional pretende delegar en los Legisladores una responsabilidad propia de cada ciudadano, como si ellos tuvieran el poder para expresar las conductas caritativas que los ciudadanos a quienes ellos representan prefieren, la única verdad, es que con esta práctica se logra que los Legisladores busquen las maneras de obtener más recursos para las provincias que representan, presentando información estadística y trabajos en donde se explica lo mal que anda cada Estado y las razones por las cuales se necesitan más recursos, en vez de hacerlos pensar en medidas que fomenten el desarrollo regional desde las mismas regiones.

En otras palabras, el sistema de Coparticipación Federal existente se ha convertido en una manera de repartir pobreza.

El Congreso Nacional está formado por Senadores y Diputados. Por cada provincia, después del acuerdo al que llegaron los dos principales partidos políticos argentinos, el radicalismo y el justicialismo, en el Pacto de Olivos, se definió que tres Senadores las representarían en la Cámara Alta y tres más representarían a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El origen de estos Senadores estaría dado por la cantidad de votos obtenidos en las elecciones. Dos Senadores corresponden al partido político que obtenga mayor número de votos y uno al que le siga en el número de votos como primera minoría.

Esto implica que en prácticamente todos los Estados está garantizada la presencia de al menos un representante de alguno de los dos partidos principales del país en el Senado.

El hecho de votar partidos en forma directa y conjunta, y no representantes, del mismo modo, se ve claramente en el Artículo 54 de la Constitución en donde se define lo dicho en los párrafos anteriores.

La restricción y ventaja que impone el nombramiento de dos representantes para el partido político que mayor cantidad de votos obtenga, implica una distorsión a la libertad que los ciudadanos de las provincias deben tener para elegir a sus representantes. De hecho, el tercer Senador elegido, siempre representará a la mayor minoría y no a la minoría en sí misma.

Esta distorsión tiene significativo valor cuando es conveniente que las reglas de juego no sean simples y que existan vericuetos que beneficien a los que conocen y manejan con habilidad tales reglas. De esta manera todo es legal, aunque no sea moral.

El Pacto de Olivos permitió la reforma de la Constitución Nacional que entre una gran cantidad de cambios cuestionables, incluyó una serie de normas que, como hemos visto, garantizan la supervivencia de los partidos políticos de alcance nacional, tal como son, dándole más poder a los partidos más grandes.

En la vieja Constitución sólo existían dos Senadores por provincia y representaban cada Estado Provincial. Muchas provincias eran representadas exclusivamente por Senadores que surgían de las fuerzas propias de los partidos provinciales.

El peso relativo de un Senador más, es muy significativo a la hora de tomar decisiones, y fundamentalmente cuando se trata de repartir los recursos originados en la recaudación nacional. En este sentido, el Pacto de Olivos se ha convertido en una trampa en la que ha caído la sociedad argentina, que atenta directamente contra la forma Representativa, Republicana y Federal, pero fundamentalmente atenta contra la misma democracia verdadera.

El tercer Senador prácticamente busca facilitar que en el Senado alguno de los dos partidos principales alcance la mayoría necesaria para la aprobación de leyes.

Además, según la vieja Constitución, por cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de la mitad, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe designar un diputado. Esta norma pasó a ser obsoleta; de acuerdo a la Ley 22.847 de 1983, la relación se estableció en un Diputado por cada 161.00 habitantes o fracción no menor a 80.500. A esto se agregan tres Diputados por distrito y se dispone que ningún Estado Provincial puede tener menos de cinco Diputados.

En total existen 24 Estados Provinciales que integran la Nación, considerando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como uno de ellos. Esto da un total de 257 Diputados para un total de 38.000.000 de habitantes.

Esta cantidad de personas, 257, da una clara y sencilla idea de lo difícil que debe ser ponerlos de acuerdo en un tema tan especial como es el reparto de los recursos recaudados por el Estado Federal, y es más que posible que se realicen acuerdos políticos para distribuir esos fondos derivándolos a unos u otros Estados.

Seguramente, por allí pasa la importancia que tiene para un partido político alcanzar el gobierno de una provincia rica o con mucha población, y la misma o mayor importancia relativa que tiene el hecho de alcanzar el gobierno y la mayoría de votos para elegir senadores en una provincia pobre o con poca población.

Cuando existen demasiados integrantes en los organismos encargados de tomar decisiones, la toma de decisiones se dilata, nunca se toman o se toman fuera de tiempo.

La presencia de gran cantidad de representantes no implica que se logre una mejor o peor democracia pero si garantiza que la calidad del trabajo que realizan los representantes disminuya. De esta manera se contribuye con la solidificación de la mediocridad en la dirigencia política.

Esta no es una teoría caprichosa, la falta de tiempo impide que cada uno se exprese y explique sus ideas y opiniones, prolonga los debates convirtiéndolos en inconclusos y promueve las negociaciones, en muchos casos, turbias, que conspiran contra el verdadero concepto de representatividad, porque los representantes dejan de lado los valores que sostienen en nombre de quienes los eligieron<sup>31</sup>.

Si intentáramos encontrar otra solución para el problema del reparto de los recursos públicos entre las provincias que podría aplicarse para evitar los tejes y manejes que los políticos realizan con el dinero de los ciudadanos, podríamos apelar a la aplicación del "Criterio Poblacional", es decir, repartir en función a la cantidad de habitantes de cada región. La simple lógica indica que el reparto realizado de esta manera debería ser muy similar al que se alcanzaría aplicando el criterio de devolutivo.

Con un sistema como el descrito, cuál puede ser el criterio más justo y equitativo para realizar la distribución de lo recaudado.

Quizás sería mejor que la Coparticipación Secundaria se realizara contemplando exclusivamente el criterio devolutivo y que en la Coparticipación Primaria se incluyeran, en la porción destinada al Gobierno Federal, partidas destinadas al fomento de las provincias menos ricas.

El riesgo que se correría, en este caso, podría ser que sea el Gobierno Federal el que tenga el poder, para someter políticamente a los gobiernos de las provincias más pobres. Y aunque los recursos para fomentar el desarrollo de las provincias más pobres no estuvieran bajo la decisión exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional y estuvieran bajo la órbita de las decisiones del Congreso Nacional, podría ser el partido político que ostente la mayoría parlamentaria quien decida cuál sería el uso de los recursos disponibles, cayendo otra vez en las mismas prácticas, o retrasando la toma de decisiones necesarias para crecer de acuerdo a los largos tiempos que los políticos conductores se toman para negociar.

El sistema de Coparticipación Federal es un agraciado y encantador caldo de cultivo para que los políticos se agrupen a lo largo y a lo ancho del país en partidos o alianzas de alcance nacional que forman verdaderos grupos de poder capaces de cambiar la persecución de los Objetivos Nacionales por la búsqueda de los objetivos partidarios y personales.

La Ley sobre el "Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias" promulgada en 1988 es una demostración del interés de los políticos por conservar las prerrogativas en la decisión de cómo hacer uso de los recursos del Estado aportados por los contribuyentes.

En el posterior "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", conocido como Pacto Fiscal, firmado en 1992 y prorrogado en 1994 hasta 1996, no se intentó conseguir modificaciones

---

<sup>31</sup> Tenemos en este momento democracia, una democracia de cómodos y satisfechos. Los que se sienten cómodos monopolizan, o monopolizan en gran medida, el derecho político de sufragio; los que no están a gusto y los insatisfechos de las zonas pobres rurales y urbanas y los que se identifican con su mala fortuna no tienen candidatos que representen sus necesidades y por tanto no votan.

Galbraith, John Kenneth, "La Cultura de la Satisfacción" (Emecé Editores) - "La Valoración", p 163.

sustanciales en la manera de distribuir los recursos obtenidos a través del organismo nacional de recaudación impositiva, habida cuenta que no sería posible lograr que los políticos aceptaran perder los privilegios de hacer uso de los recursos de la Coparticipación Federal. Sí en cambio, se buscó implantar en las administraciones provinciales los conceptos básicos de la Primer Reforma del Estado. La misma se concentró en reducir la dimensión del aparato estatal, fundamentalmente a través de privatizaciones en las áreas en donde el sector privado podía funcionar con cierta eficiencia, y muchos privilegios.

Las provincias y municipios aceptaron, muchas veces a regañadientes, privatizar las empresas de servicios públicos e incluso los bancos en los cuales cada uno de los Estados tenía algún tipo de participación. Por otra parte, se buscó consolidar el sistema impositivo quitando impuestos que distorsionaban la competitividad económica de las regiones, cuestión que todavía, en el año 2000, lejos de la finalización del período por el cual se realizó el pacto, no ha obtenido el éxito deseado. Si bien el pacto no fue cumplido en forma absoluta, sirvió para marcar el rumbo irreversible que debería recorrer el sistema de administración del Estado en cualquier nivel de gobierno.

En 1996, de acuerdo a la Ley de Presupuesto promulgada en 1995, el total del sector público representó casi un 26 % del Producto Bruto Nacional. Consideremos al Producto Bruto Interno o PIB como una manera de expresar la Demanda Agregada de la economía. Dentro de ese 26 % y de acuerdo a lo establecido en el Pacto Fiscal, prácticamente la mitad de ese monto, que equivale a casi el 14,5 % del PIB, quedó en manos del Gobierno Nacional que incluía a las empresas públicas que aún quedaban bajo su órbita, y los recursos destinados a la Seguridad Social que, ese año, representaron más del 46 % de todos los recursos que el Estado Federal requería. Entre los Gobiernos Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que más tarde se convertiría en la "ciudad autónoma", se distribuyó casi el 9,5 % del PIB y entre todos los Municipios un poco más del 2 % del PIB.

Considerando que la distribución que se realiza entre los Municipios es decidida por los Gobiernos Provinciales y que entre ellos se distribuye solamente el equivalente al 2 % del Producto Bruto Interno, podemos llegar a dos conclusiones:

Por un lado podemos decir que debe existir cierta eficiencia en el autofinanciamiento presupuestario de los municipios dado que es muy poco lo que se coparticipa entre ellos, o sea que la recaudación que realizan entre sus contribuyentes y los fondos que reciben de las provincias que integran, alcanzan para cubrir sus necesidades, por lo menos observando las cifras globales, es decir, en el agregado de todos los municipios; lo cual indicaría que el nivel de desarrollo humano en cada municipio debería ser muy bueno, algo que no es así.

Por otro lado, la pregunta sería, si se coparticipa entre los Estados Menores solamente menos de la décima parte de los recursos recaudados por los ciudadanos de los mismos municipios, dónde se gasta todo lo demás.

Queda claro que casi la mitad de lo recaudado va al Gobierno Nacional y poco menos de la mitad restante se distribuye entre las Provincias. Pero si es así, por qué no se observan en cada municipio los resultados del esfuerzo de sus ciudadanos.

Si analizamos la distribución de los recursos que se coparticipan entre las provincias, encontraremos una clara respuesta a la pregunta anterior.

Por ejemplo, la provincia de La Rioja recaudó en 1995, entre sus ciudadanos, solamente el 5,7 % de los recursos necesarios para solventar su gasto público.

Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, San Juan y Santiago del Estero, no llegaron a recaudar ni un 15 % de lo necesario para cubrir sus gastos. La Capital Federal recaudó casi un 85 %, la provincia de Buenos Aires recaudó un 49 %, Córdoba un 42 %, Santa Fe un 41 % y Mendoza, igual que Tierra del Fuego, un 38 %. El resto de los recursos corrientes necesarios para cubrir los gastos estatales de cada provincia se cubrió con los recursos de la Coparticipación Federal, regalías por explotación de recursos provinciales, privatización de empresas públicas, transferencias discrecionales efectuadas por el Poder Ejecutivo Nacional ante la declaración de "emergencia fiscal" en muchas provincias, o por fondos especiales reclamados por las provincias afectadas por el perjuicio de entregar parte de lo que en ellas se recauda a través de la coparticipación federal a otras provincias que no se ajustan a vivir de acuerdo a sus capacidades. Tal es el caso del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.

Este Fondo de Reparación Histórica Bonaerense se formó con recursos que provienen del impuesto a las Ganancias; exactamente un 10 % de lo que se recauda de ese impuesto de nivel

nacional se destina como asignación específica a la provincia de Buenos Aires. En 1995 significó la suma de 700 millones de dólares. Lo mismo podría exigir Córdoba o Mendoza o Santa Fe, pero lógicamente, ninguna de esas provincias, de acuerdo al mapa de distribución del poder de los partidos políticos, es decisiva para la elección de un Presidente de la Nación o de una cantidad importante de bancas en la Cámara de Diputados o de Senadores, mientras este mecanismo de coparticipación está en funcionamiento. Más recursos disponibles significan mayores posibilidades de realizar "obras" para demostrar la conveniencia de elegir a un gobernante determinado.

Las distorsiones siempre traen más distorsiones y nuevas distorsiones que distorsionan otras distorsiones.

Es llamativo destacar que solamente los contribuyentes de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, de la Capital Federal, aportaron poco menos del 50 % de los recursos de coparticipación secundaria en 1995. Considerando que de acuerdo a lo que se establece en el Pacto Fiscal, la Coparticipación Primaria asigna el 42,34 % de los recursos para el Gobierno Federal y el 54,66 % para las Provincias y el resto constituye un fondo especial para aportes del Tesoro Nacional a las provincias para atender situaciones de emergencia y desequilibrios fiscales, entonces, podemos decir que lo que se recauda en la ciudad Capital Federal de la Nación alcanza para satisfacer cómodamente las necesidades del Estado Nacional si no se consideran los fondos que deben destinarse al sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, de acuerdo a las proporciones establecidas en la Ley de Coparticipación Federal, solamente le correspondió a esa ciudad un 2 % del total de los mismos recursos. En años anteriores, las asignaciones que le correspondían fueron confiscadas para poder cubrir la deuda que la ciudad había acumulado. Evidentemente tan elevado nivel de recaudación que se realiza sólo en una ciudad del país demuestra el absoluto desequilibrio existente entre la metrópolis y el resto de los Estados. En el gran centro económico-financiero de la ciudad de Buenos Aires están establecidas las administraciones centrales de casi la totalidad de las grandes empresas y bancos que tienen sus explotaciones en el resto del país.

Entre la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se recaudó, el mismo año, prácticamente el 85 % de los recursos coparticipables. Los Legisladores estipularon, también, mediante la Coparticipación Federal, que la provincia de Buenos Aires recibiría un 23 % del total de los mismos recursos, Santa Fe se quedaría con el 9 %, Córdoba con el 8 % y otra provincia rica, que surgió de la pobreza del desierto gracias al esfuerzo de sus ciudadanos, como Mendoza sólo con el 4 % al igual que Corrientes, Salta y Santiago del Estero, un punto menos que el monto coparticipable para Entre Ríos, Chaco y Tucumán que recibirían el 5 % cada una. Otra provincia rica como Neuquén recibiría el 2 % al igual que La Pampa, La Rioja y Chubut, y Tierra del Fuego, solamente, el 1 %.

Entre las provincias más ricas, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y la Capital Federal, se repartió el sólo 46 % del total de los recursos coparticipables. El resto se repartió entre todas las demás provincias.

Esto indica que estas provincias que aportaron el 85 % de los recursos coparticipables, sólo recibieron en contrapartida el 46 % de los mismos. Parece que el Estado, está desvestiendo a un santo para vestir a otro. Pero aquí no terminan los injustos desequilibrios.

Mientras en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe el gasto que realizó el Estado en 1995, es equivalente a alrededor de \$ 800, por habitante, y en las provincias de Mendoza y Córdoba se sitúa cerca de los \$ 750, en la provincia de Tierra del Fuego se gastaron aproximadamente \$ 5200 por habitante, en La Rioja \$ 2400, en Catamarca \$ 1600 y en Santa Cruz \$ 3800.

Al aplicarse el "Criterio de Solidaridad Regional" lo que se debería obtener es que el gasto que cada Estado realiza por habitante sea prácticamente el mismo en todas las regiones. Como acabamos de ver, en 1995, se estuvo muy lejos de esa realidad, y de acuerdo a los porcentuales establecidos, de ningún modo, tal resultado podrá darse hasta que se proponga una modificación en la ley.

La información mencionada respecto al nivel de gasto público por habitante contrasta con la cantidad de empleados públicos que cada uno de estos Estados utilizó para cumplir con sus funciones. En la ciudad de Buenos Aires, Capital Federal, se necesitaban 2,7 empleados públicos por cada cien habitantes residentes en esa ciudad. En Santa Fe se necesitaban 2,9 empleados públicos por cada cien habitantes de la provincia. La provincia de Mendoza alcanzaba el promedio de 3,3 empleados públicos por cada cien habitantes y Córdoba alcanzaba el promedio de 3 empleados públicos por cada cien habitantes. La nueva provincia de Tierra del Fuego llegó, ese año, al promedio de 7,4. En La Rioja el 10

% de la población trabajaba en el sector público, o sea, 10 de cada 100 habitantes, en Catamarca el 8,8 % y en Santa Cruz el 8.5 %<sup>32</sup>.

Estos datos dan muestra de la ineficiencia en el manejo de los recursos de cada provincia, especialmente en las más agraciadas por el soporte que les brindan los recursos de la Coparticipación Federal.

Las regiones ricas que sufren porque una gran parte de los recursos que en ella se generan van a parar a otras regiones que los despilfarran, son más eficientes y por esa razón han progresado un poco más. Las regiones más pobres que mediante las Leyes de Coparticipación Federal, entre otras distorsiones como el establecimiento de zonas de promoción industrial o leyes especiales para proteger productos como la caña de azúcar, el tabaco o el algodón, se han visto muy beneficiadas políticamente, se han atrasado económicamente.

Desde que comenzara el siglo XXI hasta la actualidad, es decir, en los últimos cinco años, no se han realizado modificaciones a la estructura de distribución de ingresos públicos a partir del sistema de coparticipación federal. En la última década del siglo pasado, la presencia de la coparticipación federal se hacía sentir directamente sobre la recaudación de impuestos, con partidas bien determinadas, aunque en forma sumamente complicada:

Por ejemplo, en el Presupuesto Nacional del 1997, de la recaudación del impuesto a las ganancias, el 10 % se destinó a la Provincia de Buenos Aires, como Fondo de Reparación Histórica. El 4 %, se destinó a todas las otras provincias, en contrapartida por la entrega del 10 % que se realizara a la Provincia de Buenos Aires. El 66 % fue directamente a la distribución, destinándose el 59 % a repartir entre las provincias, como coparticipación neta, el 41 % a la Nación y los 15 puntos restantes al sistema de Seguridad Social. Sin embargo, quedan todavía 20 puntos directos sobre la recaudación total del impuesto a las ganancias que fueron destinados directamente al Sistema de Seguridad Social.

De la recaudación del impuesto a los combustibles, el 21 % fue destinado a la Seguridad Social, mientras que el 79 % restante se dividió con 29 puntos para la Nación y 71 puntos para ser distribuidos entre las provincias, considerando que un 49 % de esos fondos debían ir al Fondo Nacional de la Vivienda y el 29 % restante a obras de infraestructura, energía eléctrica, coparticipación vial y obras públicas en general.

El 89 % de lo recaudado por el impuesto al valor agregado fue destinado a la coparticipación federal, distribuyendo 41 puntos para la Nación, 15 para la seguridad social y 59 para las provincias, tal como se hizo con el impuesto a las ganancias. Los 11 puntos restantes se repartieron con 9.9 puntos al sistema de Seguridad Social nacional, y 1.1 puntos a los sistemas de Seguridad Social provinciales y municipales.

El mismo esquema, 15%, 85 % con 41 para la Nación y 59 puntos para las provincias, se aplicó a otros impuestos internos, al impuesto a los bienes personales y otros impuestos coparticipables.

Por cada 10 pesos que se pagan del impuesto al valor agregado, 4.5 pesos van a las provincias, 2.3 al sistema de Seguridad Social nacional, provincial o municipal y 3.1 a la Nación.

Por cada 10 pesos que se recaudan por el impuesto a los combustibles, 5.6 pesos van a las provincias, 2.1 al sistema de Seguridad Social y 2.3 pesos a la Nación.

En el caso del impuesto a los bienes personales, de 10 pesos, 4.5 pesos van a las provincias, 2.35 al sistema de Seguridad Social y 7.65 quedan en la Coparticipación, distribuyéndose 3.15 para la Nación y el resto, conformando los 4.5

El impuesto a los Combustibles se distribuye con 2.1 al Sistema de Seguridad Social, y 7.9 entre la Nación y las Provincias, quedando 5.6 pesos para las provincias y 2.3 para la Nación<sup>33</sup>.

Prácticamente ningún gobierno provincial ha aprovechado eficiente y estratégicamente los beneficios que el sistema de Coparticipación Federal les ha otorgado y en vez de eso, han vivido parasitando sin inquietarse por lo que podría suceder si el sistema dejara de funcionar.

---

<sup>32</sup> Grupo Sophia, “Informe sobre el Presupuesto Nacional 1997” p 24.

<sup>33</sup> Grupo Sophia, “Informe sobre el Presupuesto Nacional 1997” p 18, Fuente: Subsecretaría de Asistencia a las Provincias.

El criterio aplicado por los Legisladores para determinar los porcentajes que le corresponde a cada una de las regiones respecto a los recursos de coparticipación federal, evidentemente no responde ni al criterio devolutivo, ni el criterio poblacional y mucho menos, como hemos visto, al criterio de solidaridad regional. No queda duda de que el único criterio al que se ajusta tal decisión es al criterio de las preferencias políticas partidarias.

Así es que la impunidad del poder de la dirigencia política ha aplicado una total y absoluta indiferencia por los contribuyentes en todos los gobiernos que hemos vivido hasta nuestros días.

Parapetados muchas veces detrás de la abstracción del nacionalismo antiimperialista, otras detrás de las diferencias sociales, y otras tantas, detrás de la generalidad de los derechos ciudadanos, se han olvidado que éstos no sólo tienen derecho a vivir y expresarse libremente, con seguridad y justicia, sino que, fundamentalmente, son dueños de lo que son y de lo que poseen y esto último incluye también su tiempo.

Los ciudadanos argentinos son, en primer lugar, dueños de su tiempo. Si pudiéramos convertir en tiempo todo el dinero que el Estado utiliza displicentemente en forma ineficiente, veríamos claramente cuánto desperdicia de su vida cada ciudadano cuando entrega al Estado el fruto de su trabajo, para que éste lo distribuya entre otros Estados, más ineficientes, que lo malgastan.

Si un ciudadano promedio comenzara a pagar impuestos el primer día de cada año y no utilizase un peso durante todos los días posteriores en otra cosa más que en pagar impuestos hasta concluir con sus obligaciones, recién el día siguiente a ese día, al día en que concluyera con sus obligaciones, sería considerado el primer día libre de impuestos.

Entre 1960 y 1996, los argentinos hemos trabajado para cubrir solamente los impuestos del Gobierno Federal, desde el 1º de enero hasta un mínimo del 18 de febrero en 1963 y un máximo del 3 de Abril en 1985<sup>34</sup>.

Si consideráramos los impuestos que se recaudan en el ámbito provincial y municipal, dichas fechas se extenderían. Seguramente en las regiones más beneficiadas por la Coparticipación Federal, en donde la recaudación es escasa, el tiempo promedio que cada ciudadano invierte en satisfacer las necesidades del Estado al que pertenece no será mucho mayor al promedio calculado para cubrir entre todos los ciudadanos de la Nación, el gasto del Gobierno Federal, y posiblemente, puede que sea mucho menor en algunas provincias. Esto indica que el sistema de Coparticipación Federal no sólo distribuye ineficientemente los recursos sino que conspira contra las buenas relaciones entre conciudadanos, pues los gobernantes legalizan el robo de tiempo que se efectúa sobre los menos beneficiados, a quienes se les impone el pago de impuestos, por parte de los más beneficiados que reciben los recursos coparticipables.

Así como el voto en las elecciones representa la decisión de colocar la administración del Estado en manos de unos u otros gobernantes, el cumplimiento en el pago de impuestos va a terminar por representar la medida en que la ciudadanía está o no de acuerdo con la administración que los gobernantes hacen de los recursos públicos.

Un Estado que demuestra ser ineficiente en la asignación de los recursos públicos no puede ser compulsivo al exigir la recaudación de los impuestos, así como que, un ciudadano que no contribuye con el sistema republicano, no puede exigir que el Estado le garantice libertad, justicia y seguridad, defensa y educación.

Cuando se restableció el sistema democrático los ciudadanos de la Nación Argentina aceptaron que llevaría un tiempo lograr que los dirigentes, que ocuparan cargos públicos, comprendieran cuáles eran las obligaciones que a ellos les correspondía.

El tiempo ha transcurrido y el ejercicio de la democracia ha permitido detectar que la mayor parte de la dirigencia política está más cerca de jugar a la política que de perseguir los Objetivos Nacionales.

La ciudadanía en general desconfía abiertamente de la clase política y pareciera que muchos políticos, al conocer esa situación, prefieren hacerse los distraídos, aprovechar la inercia que durante muchos años ha desarrollado la indiferencia de la ciudadanía, que descansaba confiada en sus dirigentes, y prolongar la vida de este sistema que cada día está más cerca del colapso dado que la gente se está dando cuenta de la realidad.

---

<sup>34</sup> Grupo Sophia, "Informe sobre el Presupuesto Nacional 1997" p 4.



Muchos dirigentes políticos todavía prefieren ganar votos con los cuales se aseguran la continuidad en el poder, propia o de los partidos políticos a los que pertenecen antes de crear bases sólidas para permitir el buen desenvolvimiento de la vida de sus compatriotas. Por esa razón es que entre ellos no existe el menor interés por intentar nuevas fórmulas que apunten al desarrollo armónico de la Nación.

Saben que los votos más fáciles de ganar están entre los humildes que poco saben y que mucho confían en quienes les acercan beneficios gratuitamente.

Saben que los humildes identifican su futuro con la cara del líder o caudillo de turno de alguno de los dos partidos políticos mayoritarios, y con eso alcanza. Pero lo peor de todo es que también saben que no saben ni siquiera buscar nuevas fórmulas porque no conocen el funcionamiento del sistema republicano, por lo tanto se les hace muy que difícil, imposible, lograr su optimización.

Los dirigentes políticos en la Argentina del siglo XX se han apoyado sobre discursos retóricos, casi como en un dialecto de la ilusión, y en los últimos tiempos han pensado, equivocadamente, que sólo con aplicar las virtudes de la democracia sería suficiente para lograr la convergencia más eficiente y más que necesaria, imprescindible, del sistema Representativo, Republicano y Federal que establece la Constitución Nacional.

La República Argentina es como un barco que navega entre corales. Seriamente averiado, avanza. Una pequeña parte de la tripulación se pelea por manejar el timón y dar las ordenes sin tener en claro hacia dónde se dirigen. Algunos, en primera clase, descansan plácidamente. La gran mayoría, empapados, sacan agua por la borda para evitar que la nave se hunda y otros, que cada vez son más, tapan agujeros con la firme intención de, algún día, poder dirigir el barco. Al menos ellos, nosotros, por experiencia, sabemos que hay que cambiar el rumbo para evitar que se siga destruyendo la estructura. Con suerte, quizás la nave nunca se hunda porque son muchos los que tapan agujeros y muchos, muchos más los que sacan agua, pero quién puede asegurar que la nave no termine dividiéndose.

La distinción anterior, nada tiene que ver con diferencias sociales, sino que se refiere a la disponibilidad voluntariosa y personal de llevar el país adelante desde el puesto que a cada uno le toque vivir.

Para alcanzar buen puerto no siempre es bueno tomar las mismas rutas que otros tomaron en otros tiempos; no siempre las condiciones son las mismas, por lo tanto, no siempre los resultados serán los mismos. Siempre será necesario ser capaces de confiar en las propias capacidades.

Los argentinos debemos terminar de aprender a no copiar de los demás sino a ser nosotros mismos, a confiar en nuestra intuición y en nuestra creatividad.

Sin ninguna duda debe existir una manera de distribuir los recursos evitando que los mismos puedan servir para comprar poder político. Quizás la solución más adecuada esté en desarrollar un proceso automático de distribución de los recursos públicos que termine desvinculando a los políticos de la capacidad de usarlos en sus correrías proselitistas.

Si alcanzáramos esta meta, ¿qué pasaría con gran parte de los políticos que componen la clase dirigente argentina de los días que nos toca vivir? ...quizás se convertirían en los únicos desempleados...

Analizando los últimos 20 años es posible indicar que, de acuerdo a los datos que brinda el Ministerio de Economía, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, incluso los informes del Fondo Monetario Internacional, el Gasto Público ha ocupado aproximadamente el 30% de la economía argentina.

El componente gasto público, respecto al PBI es un dato importante cuando se trata de hacer análisis comparativos entre las economías de distintos países. Sin embargo, en lo que se refiere a la coparticipación federal, ésta última se realiza exclusivamente sobre la recaudación de impuestos.

En realidad, en lo que se refiere a la coparticipación de

El 54% del componente Gasto Público corresponde al presupuesto público nacional mientras que el 46 % restante, aproximadamente, está compuesto por el acumulado de los presupuestos públicos de las provincias en conjunto, y los municipios. Este 46 % se distribuye aproximadamente en un 85 % para las provincias y un 15 % para los municipios.

Dentro del presupuesto público nacional, que ocupa el 54 % del Gasto Publico, y equivale al 16 %, aproximadamente del PBI, hay comprometido un 46 % para el sistema de Seguridad Social, (de esta

manera se alcanzaba la cifra de casi 20.000 millones de pesos para cubrir las necesidades del mismo en la década del 90), con lo cual la administración pública en sí misma; la gestión en defensa, salud, seguridad, justicia, educación e infraestructura, a lo cual hay que sumar el pago por endeudamiento contraído en períodos anteriores, tiene disponible sólo el 54 % del presupuesto público nacional que equivale a poco menos del 9 % del Gasto Público, calculado sobre el PBI.

Como se puede ver, el Gasto Público Nacional, que siempre está en la mira de la crítica de la opinión pública en general, de los usuarios o mejor y es objeto de imputación por ineficiencia y falta de competitividad, e incluso por la desidia y desinterés de quienes se desenvuelven en esas funciones, como puede verse, se compone de muy diferentes partidas, y casi siempre la nacional, que es la que proporcionalmente dispone de menos recursos, es la más castigada.

En general, el 46 % del presupuesto público nacional se destina a la distribución entre las provincias de acuerdo a lo que debería dictar la Ley de Coparticipación Federal que hubo de haberse sancionado en 1996, como máximo dos años después de haber sido incluida en la reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994. Esto equivale a aproximadamente el 14 % del PBI, una suma que en los años 90 alcanzó los 36.000 millones de pesos, es decir, prácticamente el doble de lo que gastó la nación, cada año, en su administración y en defensa, salud, educación, justicia, seguridad e infraestructura o lo que se destina a la Seguridad Social.

Debemos tener en cuenta, que, para el objeto del análisis de esta tesis, las cifras antes descriptas son generalistas, sólo para describir la realidad; en las mismas se incluyen fondos que no provienen de la recaudación de impuestos, como las regalías por explotaciones mineras, de petróleo y gas, recursos tales como los fondos de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, los Adelantos Transitorios que ejecuta el Ministerio del Interior u otras asignaciones específicas.

Consideremos que entre las jurisdicciones, la Nación, a través de los representantes, senadores y diputados, establece la distribución de estos recursos, que alcanzan prácticamente al 14 % del total de Gasto Público y que el 46 % es generado y gastado en las mismas jurisdicciones, siendo éstas las responsables de su administración y ejecución eficiente y competitiva, en la gestión de la prestación de servicios de salud, educación, seguridad, justicia, infraestructura y mantenimiento en general, con lo cual, prácticamente el 55 % del Gasto Público, no está centralizado en la administración Nacional, sino distribuido entre 24 Estados Mayores y 2171 municipios, partidos o departamentos, que en este trabajo consideramos como Estados Menores. Prácticamente el 40 % del Gasto Público es propio de los Estados Federados y la Nación no tiene injerencia directa en su generación y ejecución; sin embargo, el 15 % restante, que es en cifras, equivalente a todo lo que la Nación destina a su funcionamiento, son fondos suficientes como para, sin lugar a dudas, incidir en forma indirecta sobre el buen desempeño de cada jurisdicción, haciendo de los Estados más ricos, vertientes de recursos hacia los Estados menos desarrollados, y en éstos, creando la parcimonia que brinda la tranquilidad de saber que siempre, mientras el modelo sea el existente, habrá recursos suficientes para la subsistencia.

El problema que se plantea en este trabajo está dado por el hecho de no existir un sistema automático de distribución de recursos coparticipables, que a partir de un esquema de premios y castigos y favoreciendo la aptitud de cada Estado Federado para mejorar sus condiciones de bienestar, restrinja la capacidad discrecional de los políticos que gobiernan desde el centralismo porteño disponiendo de esos recursos de manera distorsiva y, como está demostrado, poco eficiente.

### **III. El presente; del pasado al futuro**

La Argentina, no necesita definir un *hacia dónde va*, si fuera así no existiría como Nación.

Muy distinto de eso es que los argentinos podamos sentir ese *hacia dónde vamos*, porque pareciera que el camino que estamos recorriendo, y que venimos recorriendo desde hace muchos años, se aleja en vez de acercarse a la meta buscada.

Tantos cambios, planes, proyectos, ideas y vueltas, parecieran haber corrompido las bases de nuestros objetivos, y ahora muchos argentinos están desorientados, como si no tuvieran en claro el *hacia dónde vamos*. Lo que nos pasa a los argentinos, es también en gran medida, la consecuencia de lo que hemos visto a lo largo de estas páginas.

Debemos tratar de colocarnos en la cresta de la ola. Debemos lograr que el mundo pueda entendernos y pueda determinar con facilidad cuál es nuestra meta como sociedad.

La mejor señal para esto es que los caminos que recorramos estén dirigidos hacia las metas que reivindicamos, sin posibilidad de que exista la menor duda.

Desde aquí, comenzaremos a establecer los elementos necesarios para responder las preguntas 7 y 8 de la investigación, veremos el "cómo vamos" y "por dónde vamos", pero para lograrlo debemos pasar de lo que *somos* a lo que *seremos*.

Es necesario hacer el camino andando, no se puede parar el barco, reconstruirlo y comenzar de nuevo, aunque sí se debe desechar todo lo que no sirve o adaptarlo de modo que la carga sea menos pesada y nos permita maniobrar con mayor facilidad.

En la Argentina es necesario hacer serios ajustes en el modelo político y económico. Hemos recorrido un largo camino para llegar a la conclusión que hay que liberar la fuerza de los ciudadanos, tanto en lo político como en lo económico porque mientras esto no suceda seguiremos tratando de avanzar por sendas infectadas de obstáculos<sup>35</sup>.

En los dos campos, el político y el económico, hay una situación planteada que es bien clara, una crisis que exige una respuesta contundente para poder sobrepasarla. Cuanto más tarde llegue, más tiempo habremos desperdiciado porque, de todos modos, por las buenas o por las malas, va a llegar.

Si la situación actual perdura, se incrementa el riesgo de que el desenlace de la crisis sea más doloroso. La solución llegará tarde o temprano y estará orientada de manera natural a lograr alcanzar los objetivos nacionales, el *hacia dónde vamos*, que aunque hoy parezcan lánguidos y apáticos, existen.

Asumiendo que vamos a darle una respuesta contundente a la crisis, veamos cómo pasamos del modelo político y económico actual a un estatus más versátil que nos permita aprovechar las circunstancias de la globalización y nos lleve a mejorar el nivel de vida de nuestros ciudadanos.

Comencemos por resolver el problema político. Para facilitar el análisis centrémonos sobre dos aspectos de la política considerándola como expresión de la voluntad de los ciudadanos, analizando la política exterior y la política interior.

## **a. Política Exterior**

### **La posición de la Argentina en el mundo**

Es muy interesante observar que los ciudadanos de otros países tienen una percepción de la Argentina muy diferente de la de los propios argentinos. Esto no quiere decir que nos sobreestimemos o nos subestimemos; tampoco indica que debamos adaptar nuestra postura personal ni nuestra forma común de entender la realidad según como piensan otros, pero sí que lo consideremos.

Una pregunta es común denominador de la opinión pública del mundo en general: ¿porqué los argentinos tienen tantos problemas para salir adelante?

Veinte años atrás la respuesta era unánime: inestabilidad política, golpes de estado y derechos humanos. Sin embargo la Argentina mantenía un estatus relativamente sólido como país autónomo que podía decidir por sí mismo y se atenía a las consecuencias; recordemos hechos como la no-beligerancia en la Segunda Guerra Mundial o la intervención en el bloqueo a Cuba en la crisis de octubre de 1962.

Después de la recuperación, la gesta y nueva privación de la soberanía en las islas Malvinas, el fortalecimiento de la democracia y un cambio de imagen respecto a los derechos humanos, el país pareció haber vuelto a descubrir esa posición interesante y llamativa que ocupa en la opinión pública mundial.

---

<sup>35</sup> Hay más por ganar que por perder. La mayoría tiene avidez de cambio. Los precedentes invitan a creer en nuestra capacidad de respuesta a las necesidades y en nuestra disposición para hacer uso de cada oportunidad. Creatividad, voluntad, recursos, deben ser articulados ahora en un proyecto político. Un proyecto que organice el futuro.

Terragno, Rodolfo H., "La Argentina del Siglo XXI" (Sudamericana-Planeta Editores S.A., 1985) "Proyecto político" p 179

Fue impactante el impulso económico que renació con la *Ley de Convertibilidad* marcando un profundo cambio de política económica, una absoluta ruptura con la historia y la tradición de devaluar la moneda para intentar crecer, aunque la historia no duró lo suficiente. Sin embargo, no debemos olvidar la privatización de empresas públicas, actividad en la que la Argentina también fue pionera, luego seguida por una gran cantidad de países, incluso Inglaterra; la participación en la Alianza conformada para la Guerra del Golfo y la intervención en misiones de paz de las Naciones Unidas. También tenemos que considerar la reestructuración de la deuda externa, que aunque es prematuro contemplar como un éxito, nos permitió volver a ingresar al mapa del mundo de donde parecíamos haber caído. Debemos considerar también los terribles atentados terroristas a la embajada de Israel y a la AMIA, asociación mutual de esa comunidad.; el impresionante desarrollo del MERCOSUR; y por qué no la desilusión, para muchos, en el mundial de fútbol de 1994 cuando la adicción a las drogas del fabuloso Diego Maradona hizo que cayera en desgracia, un desenlace fatídico y depresivo, y luego el renacimiento de un ídolo que deja muchas dudas. La crisis del 2001 y el 2002, varios presidentes, elecciones, golpes de estado democratizados sin intervención de la fuerzas armadas, disimulados tras la cortina de la decisión popular, la prensa y la opinión pública exaltada, y otra vez el resurgir, con un nuevo orden diferente y una redistribución de la riqueza que no ha cambiado demasiado en las cúpulas pero sí se ha sentido profundamente en las bases, la pobreza y la clase media. Muchos avances, retrocesos y profundos cambios en poco tiempo, poco menos de dos décadas.

Si bien hay muchos países con presencia internacional significativa, la Argentina también la tiene y muy relevante, aunque nos cueste creer a los argentinos. Por esta razón es que la pregunta que la opinión pública del mundo en general se hace respecto a lo que nos pasa, no debe extrañarnos, y debemos responderla.

La Argentina, en el concierto internacional, es un país interdependiente como cualquier otro que debe ajustarse a las tendencias y a las obligaciones. En la política internacional, los compromisos suelen ser temporales, deben cumplirse siempre, en la medida de lo posible, cuando no afecten los intereses de los propios ciudadanos. Nuestra Nación goza de la gran virtud de cumplir siempre con sus compromisos, incluso cuando ciertos descocados políticos levantan banderas proponiendo lo contrario.

La Constitución Nacional establece que los tratados internacionales están por encima de ésta, lo cual indica el grado de compromiso que los argentinos estamos dispuestos a asumir, pero, es razonable exigir que los demás actores de los mismos tratados asuman igual nivel de empeño. Si esto no se da, los tratados corren serios riesgos de romperse.

El MERCOSUR nació como una alianza política estratégica que redujo sensiblemente el riesgo de escalada en un conflicto histórico como el existente en la relación entre Brasil y la Argentina, contribuyendo a la estabilidad regional. Esta alianza no puede ser rota, pues es garantía en la posibilidad de fomentar el crecimiento y desarrollo en todos los países de Sudamérica.

Los aspectos relacionados con el intercambio comercial entre estos dos países, dentro del MERCOSUR, no deben ser causa que pueda conspirar contra la alianza estratégica; ésta, está por encima del pacto comercial y de ningún modo debe quebrarse.

Los políticos que integran los gobiernos deberán ser dóciles cuando intenten obtener ventajas económicas para los distintos grupos de poder de cada país, pues estas cuestiones, en general no son de interés nacional. Sí en cambio es de interés nacional, para todos los países, lograr compatibilidad en las diferentes maneras en que se administran sus economías, de lo contrario, podrá subsistir la alianza estratégica por decisión política, pero estará minada por perturbaciones originadas en la política interna de cada país que siempre la pondrán en riesgo; así, perdurará la inestabilidad.

No es fácil decirle que no al MERCOSUR, y sin darnos cuenta cada vez que se impone un cambio en los aranceles, cada subsidio o privilegio impositivo entregado a productores, cada vez que cambia el valor de la moneda, cada vez que se sientan los empresarios a negociar o cada vez que algún protagonista de la política emite un comentario contradictorio, el MERCOSUR sufre una rajadura más, porque algún ciudadano en alguno de los países que lo integran, está siendo perjudicado.

La Argentina sabe que el MERCOSUR no es todo para ella y también sabe que debe mantener una relación sumamente *aceitada* con su principal vecino, Brasil. En Brasil pasa exactamente lo mismo.

Ninguno de los dos países debe permitir que los compromisos asumidos afecten a sus ciudadanos, por mejores intenciones que estos tengan. Para Brasil esto es habitual; el grado de compromiso con el MERCOSUR es una decisión política afirmada en el Tratado de Asunción. Para la Argentina es mucho más, el tratado está por encima de su Constitución Nacional. Esta desigualdad debe

equilibrarse para que nuestro país no se sienta sometido a un compromiso cuyo socio principal no asumen con igual intensidad.

En el ámbito regional, la Argentina, debe ir hacia el fortalecimiento de una alianza estratégica con sus vecinos, especialmente con Brasil, en donde los aspectos comerciales queden de lado, hasta que exista compatibilidad en la administración de las economías de los países, honrando la soberanía de cada uno y respetando y haciendo respetar los intereses particulares de los propios ciudadanos. Existen muchos campos para explorar conjuntamente: educación, investigación, defensa, seguridad, justicia, salud, tecnología, energía, migraciones, transporte, redes viales, navegación, ferrocarriles, asistencia en catástrofes, universidades, legislación... y las bases para hacerlo ya están dadas, hay que seguir avanzando, pero fundamentalmente, en los avances que se realice deben evitarse la generación de distorsiones que afecten el desenvolvimiento de la economía.

El MERCOSUR no está muerto aunque su nombre exprese mucho más de lo que realmente es y por el momento seguirá siendo; morirá si las administraciones de las economías de los países socios no logran hacerse compatibles.

Este hecho se da también para cualquier asociación de comercio internacional que busque eliminar las barreras. Primero, es necesario ordenar la propia economía, conseguir alcanzar condiciones de estabilidad perdurables y recién en ese momento, cuando los productores y consumidores comprendan y se hayan adaptado a los mecanismos de la competitividad real, será posible pensar en abrir las puertas al libre intercambio.

Todavía quedarán algunos aspectos por definir en los tratados o convenios que se realicen con los países socios, fundamentalmente, determinar qué se va a hacer para suspender el uso de herramientas distorsivas que suelen aplicarse en las economías internas de cada uno, como los subsidios y privilegios impositivos. Éstas puede traducirse en *dumping* cuando hablamos de comercio internacional.

La realidad vigente, a principios del siglo XXI, parece indicar una rivalidad entre el MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en la cual la Argentina tiene una notable ingerencia. Para los analistas periodísticos todo se reduce a determinar si continúa asociada a Brasil o salta a los Estados Unidos, cuando, ni el ALCA ni el MERCOSUR tienen posibilidades de desarrollarse con éxito en el actual contexto. Seguramente se dará la opción de un ingreso común del MERCOSUR en el ALCA, como resultado de una decisión política, pero económicamente, en ningún caso, será posible alcanzar resultados favorables en el entorno de la incompatibilidad administrativa de la cosa pública<sup>36</sup>.

No es adecuado poner fechas topes o límites para la reducción de aranceles si no se introducen mecanismos que aseguren capacidad de adaptación a las nuevas exigencias de la competencia en el aparato productivo, por más que se genere cierto grado de predecibilidad en el intercambio comercial.

Tampoco es adecuado pensar en una única moneda, como sucede en Europa, si no hay un administrador común de la misma, es decir un Banco Central que unifique la política monetaria del bloque. Tomar la moneda del país más poderoso no es la propuesta más conveniente para la Argentina cuando ese país produce prácticamente los mismos bienes en condiciones diferentes y en muchos casos mucho más ventajosas. Considerando esto, sin controles para el intercambio comercial entre los países del bloque, con el predominio del país más poderoso, si el ALCA prosperara y la dolarización fuera un hecho, los actuales productores argentinos serían exterminados rápidamente y surgiría una estructura productiva adaptada a las nuevas condiciones con los consecuentes problemas sociales.

Pero por qué preocuparnos de antemano si está comprobado que en la actualidad la Argentina no está en condiciones de integrar ningún bloque de libre intercambio porque, exceptuando sectores específicos cuyos precios en general son commodities, no existe capacidad de producción con

---

<sup>36</sup> Existen diversas estrategias de ingreso con mínima inversión tales como la formación de asociaciones, cooperativas o consorcios, la utilización de compañías de intercambio y gerencias de exportación conjunta o, a nivel gubernamental, la implementación de acuerdos de integración y de compensación, que permiten sortear dificultades propias de los países en desarrollo en cuanto al tamaño moderado de sus empresas, recursos y capacidad de producción limitados, escasa experiencia internacional y desarrollo tecnológico, y al proteccionismo creciente de los estados de la Tríada. La implementación del MERCOSUR y la eventualidad de una concreción de la Iniciativa para las Américas representan una importante oportunidad de aumentar la competitividad de las empresas del continente y expandir el tamaño de sus mercados y segmentos-objetivos. Monteverde, Agustín A., "Estrategias para la Competitividad Internacional" (Macchi Grupo Editor S.A. 1992) – Revisión Final – p 290.

productividad perdurable, con lo cual, es necesario pensar en solucionar los problemas de la economía interna para poder pasar luego a tener peso en la economía exterior. Este es un hecho indiscutible, que puede observarse al analizar la calidad y cantidad de exportaciones realizadas bajo los dos modelos, la convertibilidad de la moneda y la moneda devaluada a su tercera parte.

Como veremos luego, colocar al país en condiciones de competir internacionalmente no requiere de largos períodos de adaptación de la estructura productiva, se alcanza sólo con la implementación de precisas medidas y la difusión de señales que motiven la capacidad creativa de los ciudadanos para generar riqueza.

Desde el punto de vista político, en el mundo, la Argentina debe bailar tanto la danza del MERCOSUR y del ALCA, como cualquier otra que se dé en cada momento y mientras tanto debe prepararse para abrir sus puertas a la competencia, cuestión que es de su conveniencia en el marco de la Globalización.

Cuando veamos los aspectos económicos de la transición del pasado al futuro, analizaremos la implementación de un mecanismo automático para desarrollar mayores niveles de productividad en nuestra economía a partir de la competencia internacional, eliminando la posibilidad de intervención de los políticos y de los grupos de poder.

De acuerdo a lo observado, como le sucede a cualquier país, la política exterior argentina no puede ser difusa. Debe ser bien *clara y transparente*: estar abierta al comercio y mantener excelentes relaciones diplomáticas con todos los países, con lo cual toda la estructura de representaciones propias en otros países debe orientarse a vender lo que producimos. Poco a poco, las embajadas tendrán que potenciar substancialmente la actividad comercial. No importa si hay ALCA, MERCOSUR, China o Europa, lo que tiene real valor es que la política exterior debe contribuir a que los propios ciudadanos alcancen un mejor nivel de vida.

## **b. Política Interior**

### **La representación de los ciudadanos**

Como hemos visto en los puntos anteriores el aparato de la política de la Argentina tiene muy serias falencias. No vamos a volver sobre el tema, pero queda claro que la democracia está en peligro, aquí, como en toda América Latina, se atraviesa una crisis y otra vez será necesario encontrar una respuesta contundente, de lo contrario la agonía se prolongará y en algún momento encontrará solución de la manera menos esperada y más dolorosa.

El origen de esta crisis también lo conocemos, son los mismos aparatos políticos y sus integrantes que no saben separar la función pública de sus tareas como políticos.

La política se ha convertido en una fuente de empleo y una incubadora de la corrupción. Los cargos administrativos en cada nivel estadual son cubiertos por partidarios, compañeros, correligionarios, sin importar demasiado su idoneidad para cumplir con cada función pública, así es que hay hasta ministros múltiples; hoy están a cargo de la educación, mañana de la defensa, después de economía y seguramente, como premio, terminan como embajadores en París, Roma, Viena o Montevideo.

Los sueldos que se les paga y privilegios, son inimaginables y aún jubilados, con altas y desproporcionadas retribuciones por las tareas que realizaron, siguen molestando en la vida política del país y no dan espacio a que surjan nuevos líderes.

Tan sucio es el aparato político que la sangre joven no tiene interés en participar del mismo. Mientras la continuidad de los viejos caudillos y sus seguidores, sometidos, devotos, fanáticos y bufones, esté asegurada, la posibilidad de que nazcan nuevas ideas no puede darse. Ni siquiera los fracasos más descollantes, ni las pruebas más alevosas de corrupción han sido elementos determinantes para lograr erradicar de la vida pública a muchos. La mayoría de ellos va perdiendo fuerza a medida que la luz de la vida se apaga... en la política argentina uno permanece hasta que muere o desaparece cuando la vida ya no lo deja seguir.

¿Hacia dónde vamos? Los argentinos lo sabemos bien pero los políticos todavía no quieren asumirlo. Queremos democratizar realmente la vida local y regional. Queremos que la estructura política se base en las menores unidades estaduales y que vaya creciendo la representatividad hacia los Estados Mayores, para lo cual la manera en que se manejan los partidos políticos de alcance nacional debe adaptarse. Es simple, es lo que debe ser y nada más, porque esa concepción fue la idea original del modelo representativo, republicano y federal, no un injerto de estructuras paralelas al poder que emana de la Constitución Nacional.

En la actualidad los partidos políticos están sostenidos sobre tres columnas muy sólidas y al mismo tiempo, endeble. Dos están sustentadas sobre leyes de alcance nacional y en algunos casos por leyes provinciales. La tercera está asociada a la capacidad discrecional de hacer uso de los recursos de la administración pública. Los ejes del poder.

Para poder pasar del pasado al futuro, estas tres columnas deben adaptarse a las nuevas necesidades.

Una de esas columnas está ligada a la forma de elección de los representantes. Básicamente lo que se conoce como lista sábana, por un lado, y el sistema de distribución de votos en las elecciones, por otro. En estas páginas no profundizaremos en la búsqueda de una solución para este serio problema, la sociedad se encargará de exigir, cada vez con más presión, en la medida que las condiciones de gobernabilidad asociadas a la ineficiencia de los políticos así lo indiquen.

La segunda columna, que es substancial en esta investigación, está dada por la manera en que se distribuyen los recursos recaudados por la nación entre las provincias, generando el ambiente propicio para la consolidación del poder de los partidos de alcance nacional. La falta de una *Ley de Coparticipación Federal*, en parte es causa de esto.

Si la *Ley de Coparticipación Federal* existiera, al haber sido dictada por los mismos políticos, sólo consolidaría el poder de los partidos, sin embargo, como no existe y es una cuenta pendiente desde 1994, esto indica que debe haber alguna razón. Evidentemente es tan grande lo que está en juego, que es preferible ni hablar del tema y dejar que las cosas sigan como están, porque ninguno de los dueños del poder está en condiciones de arriesgar sin conocer cuáles serán las consecuencias reales de su aplicación. En realidad nadie tiene tanto poder y ninguno quiere arriesgar el que tiene.

Por último, la tercer columna está dada por el privilegio de los políticos que llegan a ocupar puestos en la administración pública: hacen uso de los recursos de acuerdo a las necesidades y compromisos de los partidos. Está a su alcance desde la posibilidad de designar nuevos empleados hasta la capacidad de favorecer a ciertos proveedores del Estado; en algunos puestos prácticamente se convierten en dioses.

No hay muchas maneras de cambiar estos tres aspectos. Para modificar el primero de ellos es necesario que los mismos políticos acepten esta demanda social y tomen la decisión de realizar cambios. Si ellos no lo hacen, no hay manera de lograrlo dentro de la ley. Tratar de imponer un cambio a través de la fuerza sería un acto subversivo, pero la demanda social puede crecer tanto que si no se produce la adaptación en el momento oportuno, todo puede salirse de los cauces naturales y la crisis tornarse incontrolable<sup>37</sup>.

En este aspecto es necesario tener mucho cuidado, porque la actitud pasiva de los ciudadanos nunca refleja lo que realmente piensan respecto a lo que está sucediendo.

En relación con los otros dos puntos, es necesario que se promulgue una *Ley de Coparticipación* de acuerdo a lo que indica la Constitución Nacional, contemplando criterios que apunten al desarrollo del bienestar de los ciudadanos y la autonomía de los Estados Menores, de manera automática, sin que exista posibilidad de intervención de los políticos o al menos reduciéndola al máximo y creando condiciones para la asignación de premios y castigos en función de la calidad con que se administran los recursos públicos y privados.

Para evitar los excesos en la administración pública, en cualquier nivel estadual, no existe otra alternativa más que generar mecanismos de control regidos por los mismos ciudadanos o por las

---

<sup>37</sup> No serán, desde luego, sociedades idílicas. El tránsito hacia ellas, por otra parte, no será siempre pacífico. El cambio tendrá adversarios y víctimas. La teoría política que sobrevenga a las revoluciones biológica y cibernética mostrará los efectos de ese cambio  
Terragno, Rodolfo H., "La Argentina del Siglo XXI" (Sudamericana-Planeta Editores S.A., 1985) "Las sociedades Futuras" p 36

organizaciones no gubernamentales que se creen para tales fines. Sin embargo obtener buenos resultados al utilizar estos mecanismos depende más del accionar del Poder Judicial que de los propios controles.

Como veremos luego, existe otra alternativa que no anula la idea anterior sino que puede contribuir enormemente con ella, reduciendo las posibilidades de que se den situaciones comprometedoras en la administración de los Estados.

Hasta aquí se han planteado una gran cantidad de conjeturas que involucran a los hombres que influyen dentro de los partidos políticos. Queda en los lectores interpretar si las conclusiones que surgen del análisis realizado son posibles o no. Si son posibles o reales, entonces que los políticos encargados de tomar las decisiones asuman su responsabilidad y comiencen a trabajar sobre los tres problemas planteados, especialmente sobre el primero.

Enmarcado en la respuesta a la pregunta 8 de la investigación, se presenta una propuesta que contempla una solución para la adaptación de las otras dos columnas o sustentos del aparato de la política en la Argentina, que tienen directa relación con la economía. A través de esta propuesta, se puede instrumentar un mecanismo automático de recaudación y distribución de los recursos públicos que contemple el problema de los "excesos" en la administración de los Estados.

Antes de la implementación de este modelo es necesario considerar algunos aspectos que hacen a la transición, es decir, el pasaje del modelo actual hacia el nuevo modelo, que no son políticos sino económicos y serán tratados en el próximo punto.

## **c. Política Económica**

### **Los hilos de la marioneta**

El tamaño de la economía puede medirse en función del consumo total o del ingreso total, que es lo mismo. En términos generales y sin caer en precisiones técnicas, llamaremos al consumo total, Demanda Agregada, y al ingreso total, Producto Bruto, considerando la igualdad entre ellos.

En el capítulo I, observamos la ecuación fundamental de nuestro análisis. Para continuar con el mismo, agregaremos un término que no tuvimos en cuenta antes y que ahora adquiere importancia, el Sector Externo donde se indica el saldo del comercio internacional. En esta etapa del razonamiento nuestra meta es volver a resaltar el *hacia dónde vamos*.

Para no vagar en la dialéctica, usaremos la ecuación fundamental analizando sus componentes para que ellos nos ayuden a redescubrir nuestros objetivos, sean prueba fiel de que no estamos avanzando por la buena senda, que hay que tomar otros caminos y que para hacer esto es necesario operar ciertos cambios, algunos muy profundos, en la concepción del significado de cada objetivo, diferenciando los fines de los medios, habitual error que cometen todos los conductores.

Los componentes de la ecuación fundamental son los hilos de la marioneta.

$$DA = A + C + Gp + SE$$

en donde:

<b>DA = Y</b>	Demanda Agregada = Ingreso Total
<b>A = I</b>	Ahorro = Inversión
<b>Gp</b>	Gasto Público
<b>C</b>	Consumo de los particulares
<b>SE</b>	Saldo del Sector Externo



A través de esta ecuación fundamental se establece un orden para poder explicar cómo se puede lograr incrementar la Demanda Agregada o Producto Bruto. De la ecuación fundamental surge el objetivo fundamental.

Evidentemente para lograr que aumente la DA lo ideal sería que se acreciente cada término de la misma; pero entre ellos existen interrelaciones o interdependencias con lo cual, desatar el nudo no es algo tan simple.

Debemos considerar que cada uno de los términos posee un peso dentro de la ecuación, que varía para cada economía. Partamos del supuesto que en la economía argentina, el GP ocupa casi un 30 % de la fórmula, el Sector Externo, SE, un 8 %, el resto es Consumo y Ahorro o Inversión.

Como se explica en el capítulo I, es importante destacar que gran parte del peso de la fórmula, el 30 % aproximadamente, en el caso argentino, depende de unos pocos conductores, mientras que el resto está en manos de la actitud que cada ciudadano tome respecto a la economía.

Las decisiones que toman los pocos que administran el GP respecto a la actitud económica del sector público, inciden directamente sobre los otros términos de la fórmula, modificando la actitud económica del resto de los ciudadanos.

La única manera de evitar que esto suceda es a través del establecimiento de un sistema que acote la capacidad de intervención de los conductores que controlan el sector público.

Por este medio, entre otras cosas, dejaría de existir la posibilidad de que los grupos de poder se puedan adueñar de las herramientas del sector público para orientar la economía en pos del beneficio propio.

Un nuevo modelo debe atomizar la aptitud para la toma de decisiones en toda la economía y restringir la incidencia del sector público a un estatus predecible cuya conducta sea similar a la de cualquier agente económico que maximiza su beneficio.

La definición anterior no deja de lado aspectos como la equidad, la igualdad o la justicia, que son componentes del beneficio público que el Estado debe producir y maximizar en la sociedad; por esa razón es que los ciudadanos le dan el poder a sus representantes para establecer las normas que regulen el orden social. En tal sentido, como lo establece la Constitución Nacional, el sistema que monopoliza la regulación de este orden está conformado por tres poderes que se controlan entre sí acotando la capacidad de cada uno de ellos, estos son: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. El mismo existe y perdura porque las reglas de juego que lo regulan son pocas, simples, claras y precisas, y están bien explicadas en la Carta Magna.

Como hemos observado, el GP incide sobre los demás componentes de la fórmula; si demanda grandes sumas de dinero al sector financiero, se modifica la tasa de interés, si varía la recaudación o presión tributaria, según las necesidades del fisco, se modifican las posibilidades de consumo e inversión.

Para que este modelo sea completo, sería necesario introducir un mecanismo que permita aclarar el panorama respecto a estos dos elementos, *la tasa de recaudación de impuestos y la tasa de interés*, de modo de permitir brindar certidumbre en la percepción de los agentes económicos en relación con las decisiones que deban tomar los administradores de los Estados, pero esto es tema de otra investigación que debería plantearse como nueva hipótesis y que estribe en una solución óptima de un problema más profundo: cuando hablamos de distribuir, primero deberíamos tener bien en claro qué es lo que vamos a distribuir. Este tema es punto de partida para más investigaciones asociadas al desarrollo de ésta. Sin embargo, es necesario afirmar que el manejo de estas dos herramientas, los hilos de la marioneta, son la clave del éxito para que los políticos conductores puedan ejercer un verdadero control estratégico sobre la economía, orientando las conductas y las voluntades de los contribuyentes ciudadanos.

Los dos esquemas asociados brindarían certidumbre, restringiendo la incidencia del sector público a un estatus predecible que garantiza la libertad necesaria para que los ciudadanos puedan encontrar el camino que les permita crear riqueza e impulsar el crecimiento de la economía.

En los términos de la ecuación fundamental, esto es acelerar las posibilidades de que la Demanda Agregada, DA se incremente a través del crecimiento del Consumo, el Ahorro o Inversión, considerando al Sector Externo como un cuarto componente fuertemente relacionado con estos dos y encausando u orientando al sector público a través de una canalización que lo obligue a ser eficiente y

eficaz en el cumplimiento de sus funciones, pudiendo expandirse según las demandas de la sociedad. De esta manera si la DA convertida en PBI, Producto Bruto Interno (al introducir al Sector Externo) crece, entonces el Gasto Público podrá crecer.

Así como la Ley *de Convertibilidad* establecía que la moneda se revaluaba sólo si la economía era competitiva internacionalmente, el modelo que se surja de este planteo básico indicaría que el Gasto del Sector Público puede crecer sólo si la economía está en condiciones de demandar que éste crezca y, de ser así, lo hará de manera óptima.

Este modelo, con los ajustes necesarios pero bajo la misma concepción, es el medio con el cual la Argentina puede simplificar gran parte de sus problemas económicos que le impiden alcanzar sus objetivos como Nación.

Ahora que conocemos el *hacia dónde vamos* en los aspectos generales, pasemos a los aspectos particulares que están inmersos en cada uno de los componentes de la ecuación fundamental.

Comencemos a observar la composición del Gasto Público. Para simplificar el análisis no haremos distinciones entre los distintos niveles estaduales pues no tiene sentido hacerlo de acuerdo a los fines que estamos considerando. En términos generales, de acuerdo a los datos que hemos considerado en los puntos anteriores, el 60 % del peso de este componente en la ecuación de DA corresponde a Gasto Público real total. El resto se divide en partes prácticamente iguales entre el Sistema de Seguridad Social, pago de jubilaciones y pensiones, y el pago de los compromisos de la deuda pública.

Es contradictorio promover la reducción de este componente cuando lo que se intenta es lograr que la DA se incremente. Que el GP se reduzca no implica necesariamente que la DA crezca o disminuya. Lo opuesto tampoco es tan saludable, incrementar el GP puede traer aparejada una reducción de C y de I, con lo cual sólo habría transferencias dentro de la ecuación que tampoco implican crecimiento de la DA. La ingeniería que insume el desarrollo de estas maniobras o políticas económicas suele ser demasiado complicada y la relación costo beneficio casi nunca las justifican.

Sin embargo es posible optimizar el GP haciéndolo eficiente y eficaz. Sólo existen dos maneras de logra estas metas. La principal y madre por excelencia de la optimización del uso de los recursos, es la competencia que premia y castiga por su naturaleza. Cuando no es posible lograr la competencia porque el entorno no lo permite, el único camino es la disciplina que premia y castiga según las normas establecidas.

El modelo debe hacer uso de las dos opciones; establece las reglas de juego para la competencia entre Estados de un mismo nivel que persiguen un premio, los recursos coparticipables, y fija disciplinadas normas, que reemplazan el orden natural que las leyes de la economía imponen a los agentes económicos, para aplicar a la administración del uso de los recursos públicos.

De esta manera las decisiones respecto al uso del 60 % del Gasto Público se atomizan porque sólo queda un gran actor, el Estado Nacional, que controla la parte necesaria para cumplir con sus funciones administrativas, el resto se divide, a través de una Coparticipación Federal ordenada, entre los Estados Menores, provincias y municipios, partidos o departamentos.

Es importante transferir funciones que realiza el Estado Nacional a los Estados Menores tal como ciertos aspectos de la educación, la seguridad o la salud, pues ellos están más cerca de las necesidades de los ciudadanos, pero esto tendrá éxito sólo si se hace dentro de un modelo capaz de controlar la eficiencia y eficacia con que las distintas administraciones ponen en práctica la nueva responsabilidad adquirida. De lo contrario, la transferencia es sólo de recursos y puede que no represente consecuencias positivas sobre el GP y la DA, convirtiéndose sólo en un cambio de imputación contable.

Gran parte de la administración pública está vinculada al inmenso gasto que representa el aparato político, partidos, conductores, funcionarios, y otros muchos más. Existen algunas propuestas que intentan reducirlos estructurando una nueva regionalización del país, esto se lograría constituyendo una división política que unifique la administración de varias provincias, reduciendo la cantidad de representantes, eliminando los escalones que los acompañan y desintegrando los feudos.

La idea no es mala, posiblemente sea una salida en una situación de crisis desesperante, pero tiene alta probabilidad de fracasar generando una nueva crisis, dado que está muy cerca de afectar la afinidad propia de los ciudadanos de cada provincia que se sienten muy identificados con los Estados

que conforman. Para el ciudadano común, aunque no lo sea, la propuesta tiene un aire centralista de origen porteño muy difícil de disimular, con lo cual la implementación puede ser muy controvertida<sup>38</sup>.

El modelo que se presenta, toma la estructura política existente y la perfecciona consolidando la alianza federal y promoviendo el desarrollo y crecimiento de cada uno de sus integrantes y, estableciendo un conjunto de normas, ordena las interrelaciones económicas entre los Estados y entre los ciudadanos haciendo uso de una única herramienta: la recaudación de impuestos.

La dificultad en la comprensión del mismo se verá premiada con la simplicidad que conlleva su aplicación en la práctica cuando cada ciudadano y cada Estado perciba los beneficios que este brinda. Sin embargo, para poder llevarlo a la práctica, además de los cambios que hemos observado hasta ahora, que son sumamente significativos, es necesario realizar otros de contenido práctico que determinen las señales del nuevo rumbo que tomará la economía argentina.

Consideremos los principales aspectos prácticos que hay que implementar para llevar las ideas a la acción antes de establecer un nuevo modelo. Esto es la transición entre el pasado y el futuro, ahora vamos a comenzar a tocar los hilos de la marioneta.

Aproximadamente el 8 % de esta ecuación fundamental que compone el PBI está compuesto por el Sector Externo. Debemos entender que este porcentaje no indica un saldo favorable o desfavorable entre exportaciones e importaciones sino que está referido al total de exportaciones que realiza la economía nacional. Los ingresos de divisas provenientes de estas ventas permiten cubrir el costo de las importaciones. Cuando no alcanzan, entonces se utilizan otros recursos, con lo cual se contrae la capacidad de consumo de los agentes económicos en nuestra propia economía.

Como hemos visto, es necesario incrementar el volumen de intercambio internacional pues esto nos permite generar condiciones de competitividad para mantener niveles de calidad suficientemente aceptables en nuestra producción y así poder exportar nuestros productos. Importar más implica exportar más y viceversa.

Cuando la competitividad real y la productividad de un país es muy elevada es prácticamente imposible restringir el ingreso de sus productos en otra economía si no existen barreras que lo impidan. De ser así el perjuicio para esa economía parece inevitable. Los productores que no puedan competir deberán cambiar su actividad, de lo contrario el Estado los estará protegiendo colocando barreras. Si los protege, estará perjudicando a los consumidores al impedirles el acceso a mejores productos a precios más bajos.

Si la competitividad no es real sino que está basada en subsidios o en diferencias inducidas en la valorización de la moneda, el perjuicio es más grave. En estos casos es necesario establecer mecanismos defensivos que protejan y beneficien tanto a los productores como a los consumidores. Hallar este equilibrio es muy difícil, más cuando son hombres los que, muchas veces sin intención, tienen la capacidad de decidir quién se beneficia y quién se perjudica.

---

<sup>38</sup> Cada vez que se habló de regionalización, aparecieron los intereses políticos provinciales, partidarios y sectoriales, más allá de los sentimientos localistas de la amada tierra de nacimiento. El fondo de la cuestión obedece más a razones económicas que políticas. Cada región podría controlarse con una junta de Gobierno integrada por los Gobernadores de provincias, una junta de administración formada por los Ministros provinciales, un delegado de la Jefatura de Gabinete y dos del PEN y la Comisión Parlamentaria Regional (del proyecto Dromí). Durante el Gobierno del Pte. Menem, ligado al citado artículo constitucional, se pensó en 6 regiones, a saber: Norte, Centro, Litoral, Andina, Bonaerense, Patagonia, y el Gran Buenos Aires. Con esta organización regional había una Comisión Parlamentaria Regional, con 5 legisladores elegidos por la Legislatura provincial y otros 5 por el Congreso Nacional. Una verdadera reforma del Estado debería contemplar algunas de las formas de regionalización. En tal sentido, el actual Mtro. del Interior, Jorge Matzkin se refirió a que será "una verdadera reforma política: allí la gente podrá percibir la diferencia". La iniciativa de dos Gobernadores de provincias, Pablo Verani de Río Negro y Jorge Sobisch de Neuquén decidieron someter a sus pueblos un plebiscito para lograr la Unión de esas dos provincias. Sobisch sugiere la unificación para el 2007. En síntesis, la necesidad de que la reforma política del Estado contemple la regionalización, es un compromiso impostergable desde lo administrativo y del desarrollo de cada región. Sin duda exige el renunciamento de muchos políticos localistas en aras de un mejor bienestar de los pueblos, que en última instancia serán los que decidirán este desafío en busca de una gran oportunidad que ofrece la Constitución Nacional. Argentina –

En la economía moderna, la capacidad de adaptación a los cambios es la clave de la subsistencia. Si el Estado brinda protección desmedida, perjudica; si el Estado fomenta la producción de bienes con beneficios especiales como los subsidios, también perjudica; de igual modo les quita a unos para darles a otros.

Como ningún hombre es perfecto, con lo cual nadie está en condiciones de determinar quién puede y debe ser beneficiado y quién perjudicado, esta aptitud debe automatizarse de modo que nadie tenga la capacidad de intervenir. Así, cuando la demanda interna capte la existencia de productos a precios accesibles en otras economías podrán ser adquiridos hasta que los censores del sistema automático determinen que es necesario frenar el ingreso de esos bienes con barreras arancelarias para permitir que los propios productores puedan adaptarse. La posibilidad de utilizar barreras no arancelarias escapa a la automaticidad del modelo y debe estar vinculada a restricciones de calidad que garanticen un beneficio directo a los consumidores.

En el modelo debe contemplarse un mecanismo que impulse el crecimiento del comercio internacional, brindando certidumbre a los productores con intenciones de exportar sus productos cuando se trate de determinar la protección que el Estado les dará respecto a la competencia internacional y permitir la planificación de importaciones.

La implementación del mismo puede traer aparejado un cambio absoluto en la concepción existente sobre el control del comercio internacional, estableciendo las bases para hacer sana escuela en este tema, pues la actividad estará orientada a la calidad de los bienes que ingresan más que al diseño de complicadas ingenierías que intentan brindar protección y finalizan generando perjuicios. La intención es adaptar la estructura de control del comercio internacional a las exigencias de la economía de la globalización en el siglo que comienza.

Es necesario realizar una adaptación completa en la estructura aduanera en el contexto de una economía global que cambia al ritmo del avance del comercio electrónico. La participación de los Estados Menores en el control y administración de la misma toma un carisma relevante.

Con la puesta en práctica del modelo, esta adaptación es un paso ineludible que se dará de hecho, sin esfuerzos desmedidos, pues si bien sus funciones no cambian al tener un objetivo preciso y bien definido, cambiará la forma de llevarlas a cabo.

En el ámbito internacional se da una clara señal: el objetivo del Estado argentino, en lo que se refiere al comercio internacional, es incrementar ampliamente el intercambio creando condiciones que beneficien o por lo menos no perjudiquen a sus ciudadanos. En ese marco el intercambio es posible y así podrá crecer hasta ocupar una proporción elevada de la ecuación fundamental; cuanto mayor sea ésta, más integrada estará la economía argentina a la mundial.

Volviendo al 30 % de la ecuación fundamental que está compuesto por el Gasto Público, hoy es necesario utilizar un 20 % del mismo para cubrir los compromisos de las deudas contraídas. Hemos observado algunos aspectos que indican lo pesada que es esta carga que se incrementa permanentemente porque nuestra economía está inmersa en un círculo vicioso de necesidad de financiamiento y pago de intereses excesivos. La única manera de salir de este contexto está en ser capaces de mostrar credibilidad y para esto es necesario expresar con claridad el *hacia dónde vamos* y el *cómo vamos*.

Un modelo capaz de lograr transmitir al mundo que a través de los impuestos, como única interacción económica entre el Estado y los ciudadanos, se incentiva el ahorro interno y el consumo; en donde la recaudación de los mismos sea automática, equitativa y universal; donde se reduzca notablemente la intervención distorsiva por parte de quienes tienen poder y sea fácil de controlar por los conductores políticos que administran las cuentas públicas, genera transparencia y con ella aparece la confianza para que los inversores apuesten al crecimiento de la economía. De esta manera las tasas de interés se reducirían al ritmo de la caída de la calificación de riesgo del país y eso contribuiría substancialmente a equilibrar las cuentas públicas.

El hecho de transmitir la señal adecuada a la economía mundial con el respaldo de una decisión política estricta e inquebrantable respecto a la implementación de un modelo que contenga los atributos mencionados, alcanza para que el país cambie su perfil de alto riesgo por el de país relativamente confiable. Con el tiempo, en la medida en que los resultados que se alcancen lo permitan, la confiabilidad se intensificará hasta convertirse en algo obvio y sin relevancia.

En el camino, hasta que se implemente el nuevo modelo, será necesario hacer uso de todas las opciones técnicas posibles que le permitan a la Argentina demostrar que está en condiciones de llevar su proyecto adelante cumpliendo con las exigencias que imponen los compromisos de endeudamiento asumidos. Esta tarea no es exclusiva de algunos sectores del gobierno, es de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que poseen el poder de comunicar, la prensa; en ellos recae la responsabilidad de transmitir y contagiar optimismo.

Si hay algo de lo cual los argentinos debemos sentir orgullo, por más que nos pese, es que siempre hemos honrado los compromisos asumidos con quienes nos han prestado. Este es un capital inmenso que no cualquiera puede mostrar a sus acreedores y debemos explotarlo al momento de buscar fondos para financiar el cambio.

Si analizamos el otro 20 % del GP, que corresponde al Sistema de Seguridad Social, nos encontramos con un serio problema. Las distorsiones que han generado las infinitas intervenciones en el mismo han hecho que este sistema origine una de las principales restricciones para la creación de empleo.

El sistema se ha quebrado reiteradamente y siempre se ha tratado de sanearlo. Muchas veces el Estado ha utilizado los recursos del mismo para cubrir sus faltantes.

De la manera en que hoy existe, el sistema no puede subsistir. Casi la mitad de los recursos que necesita son cubiertos por otros impuestos; las diferencias en las retribuciones entre jubilados son abismales, existen infinidad de oportunidades de dar beneficios injustificados; casi la mitad de los ancianos del país, por no haber realizado aportes, no reciben retribución alguna. Las posibilidades de aportar en el sistema son escasas y restringidas por las normas y exigencias que lo regulan, con lo cual los ciudadanos tienden a eludirlo para evitarse complicaciones.

¿Hacia dónde debemos ir?

Debemos ir hacia un sistema en donde todos tengan posibilidad de decidir qué es lo que desean para su futuro en la ancianidad. De la decisión particular de cada uno debe depender el ahorro a largo plazo.

El Estado no debe intervenir en la economía obligando a cada ciudadano a ahorrar para su futuro estableciendo los aportes que deben realizar. El Estado no puede encargarse de administrar los fondos de cada ciudadano a lo largo de su vida, lo ha demostrado, además, esa es una decisión indeclinable que debe tomar cada uno.

Lo que se conoce como *Sistema de Reparto*, donde los aportes que se realizan en cada momento deben cubrir las necesidades de los jubilados y pensionados del mismo momento, no puede funcionar cuando se pretende beneficiar a cada jubilado en función de los aportes propios realizados durante su vida. Con este mecanismo, es imposible aplicar el criterio de caja, repartiendo en función de lo recaudado; es ridículo. Un *Sistema de Capitalización* en el que el Estado fija los valores de los aportes que los contribuyentes deben realizar a las administradoras privadas, contemplando las necesidades existentes en el *Sistema de Reparto* que no pueden ser cubiertas sólo por lo recaudado en cada momento, es más perjudicial aún, es una distorsión que afecta a los ahorristas forzosos de largo plazo, una confiscación. Las consecuencias de estos condicionantes son obvias: evasión y desempleo, los agentes económicos emigran del sistema.

Debemos ir hacia un Estado capaz de asegurar a cada ciudadano, que supere cierta edad o que por su condición lo necesite, una cantidad de dinero con la cual pueda vivir dignamente, más allá de que éstos hallan ahorrado, o no, durante su vida lo suficiente como para mejorar su nivel de bienestar.

Esto quiere decir que, considerando el criterio de igualdad, el Estado le dará a cada ciudadano, rico o pobre, una suma fija e igual para todos. Considerando el criterio de equidad, todo aquel ciudadano que, de acuerdo al nuevo sistema de recaudación de impuestos que veremos en los próximos puntos, registre ingresos reales superiores a este subsidio otorgado por el Estado, en la medida en que se disponga, no lo recibirá. De esta manera se incentiva la creación de riqueza entre los ancianos, dado que muchas veces la edad de jubilación es plenitud para muchas personas y hay quienes todavía están en condiciones de realizar tareas muy productivas. Estas actividades pueden contribuir psicológicamente a que los ancianos no se sientan inútiles cuando todavía no han llegado al final de sus vidas. Por otra parte, jamás pueden ser causa de desempleo en una economía como la argentina que tiene tanto por explotar.

El control que se realiza a través de las herramientas que se utilizan en el nuevo modelo, permite determinar si los beneficiarios de estos subsidios no poseen ningún otro ingreso real. De ser así, la ley deberá definir, por ejemplo, que recibirán el subsidio aquellos cuyos ingresos reales no sean superiores a éste por el doble de su total; es decir que si un beneficiario recibe en un mes una cifra que supera dos veces el monto del subsidio, al mes siguiente no recibirá tal beneficio. Un mecanismo simple que no otorga ventajas para nadie, garantiza un nivel de vida razonable que puede ser mejorado con ahorros propios realizados durante toda la vida o con la oportunidad de seguir trabajando en cualquier actividad para recibir más ingresos, y contribuyendo a la generación de riqueza.

No existirán aportes al Sistema de Seguridad Social, con lo cual los fondos necesarios para cubrir las necesidades de este grupo de ciudadanos deben originarse en la recaudación de impuestos exclusivamente y surgir de la decisión que se tome en la Ley de Presupuesto sin que pueda existir ningún tipo de asignación específica de recursos para cubrir esta obligación del Estado.

Se hace necesario implantar un nuevo sistema de recaudación de impuestos donde se verifique una redistribución de la carga tributaria que permita liberar a los ciudadanos emprendedores de la pesada carga que recae sobre la creación de empleo. Pero éste, es el tema de otra investigación.

Los ciudadanos se sentirán incentivados a ahorrar para su futuro. Nacerán nuevas organizaciones ofreciendo servicios orientados a tales fines que buscarán atraer a los ahorristas. Las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión, estructuras ya existentes, serían las primeras organizaciones en condiciones de prestar estos servicios y el Estado intervendrá en su actividad con mayor capacidad de la que hoy ostenta, cumpliendo con la función de control estricto que le corresponde.

El sistema se fortalecerá si el subsidio que se otorga a los ciudadanos que así lo requieren es coparticipable, es decir, el Estado nacional garantiza una cierta cantidad de dinero, el Estado provincial otra y el municipio, partido o departamento, otra, independientes unas de las otras y cuyo monto dependerá del presupuesto público de cada nivel estadual.

La única condición necesaria para recibir la ayuda económica sería que los ciudadanos hayan cumplido puntualmente con sus obligaciones contributivas, es decir, que hayan pagado sus impuestos, a lo largo de un tiempo predeterminado, por ejemplo 10 años, cuestión que en el nuevo sistema de recaudación es muy fácil de comprobar y difícil de corromper.

Este subsidio se convertiría en una herramienta de política fiscal para el gobierno de cualquier nivel estadual dado que podrá expandirse o restringirse de acuerdo a la capacidad presupuestaria. Es un hecho que la mayor parte de estos recursos distribuidos entre ancianos o incapacitados se orientará hacia el consumo, pues esa es la conducta de este estrato de la sociedad, cultivándose el incremento del mismo y por consiguiente el de la DA.

La determinación del nivel de ingresos con que el Estado deba subsidiar a los mayores y a otros beneficiarios será una de las duras batallas que se deberá librar en el Congreso de la Nación y en cada cámara de representantes en todos los niveles estaduales, cada año. Cuanto más eficiente sea la administración de cada gobierno, mejor será la cuota que nuestros mayores podrán recibir.

En la transición del pasado hacia el futuro la señal es clara: el Estado se hará cargo de sus ancianos y necesitados con la recaudación de impuestos a partir de un nuevo sistema. Con esto se libera a la economía de la principal traba que restringe la capacidad de creación de empleo y la posibilidad de los emprendedores de iniciar nuevas actividades; se fijan las bases para una reorganización del Estado que dejará de necesitar de las enormes estructuras que hoy utiliza para la administración del costoso, ineficiente e ineficaz Sistema de Seguridad Social que, como hemos visto, apenas y con creces cubre las necesidades de la mitad de nuestros ciudadanos ancianos. Al desaparecer la ANSES y reemplazarla por un sistema de reparto de recursos públicos igual para todos los ciudadanos, sin discriminación por edad, aportes realizados, funciones cumplidas e infinidad de otras categorías existentes, el Gasto Público se reducirá notoriamente al desintegrar un aparato administrativo anacrónico e injustificado.

Todos los ciudadanos comprenderán que su vejez depende exclusivamente del comportamiento económico de ellos mismos. No deberán tener la obligación de realizar aportes durante toda la vida para recibir unas pocas monedas en sus últimos años, como un insulto al trabajo realizado durante tanto tiempo, que apenas supera la línea de pobreza. Ellos deberán ahorrar en la economía formal, impulsando, a través del ahorro, el crecimiento de la Nación, cuando tenga que cumplir con sus obligaciones impositivas.

Quien quiera un nivel de vida holgado en sus últimos años, que ahorre mucho. Quien desee correr el riesgo de conformarse con la cuota fija que establezca el Estado cada año, para cada ciudadano beneficiario, que no lo haga, de todas maneras, todos, dentro de la economía formal, en el nuevo modelo, contribuyen a lograr un buen nivel de vida para nuestros ancianos.

La implementación de esta idea tiene sus costos. Mas allá de los costos políticos, que son inútiles y a nadie benefician, más que a los partidos opositores y a los mismos políticos, el cambio de modelo puede implicar una lluvia de recursos judiciales promovidos por los ciudadanos que realizaron aportes durante toda su vida y consideran que deberían recibir mucho más que lo que se establezca como subsidio común para todos los beneficiarios.

En tal caso, habrá que hacer los cálculos necesarios para que quede constancia de la realidad vigente al momento de cambiar de modelo, de modo que cada aportante al sistema actual conozca cuál sería el monto correspondiente a su jubilación con los aportes realizados hasta la fecha. A partir de ese dato, se podría evaluar la previsión que el Estado deberá realizar en el caso de que existan obligaciones que superen el monto del subsidio común que se establezca cada año.

Seguramente será un gran número de ciudadanos, pero sólo representan más cálculos posibles de realizar y para una cantidad definida y determinada de beneficiarios que no se incrementará en el tiempo y que en la medida en que pasen los años irá disminuyendo hasta desaparecer, porque esa es una de las características que tienen que considerarse cuando se buscan soluciones para problemas dinámicos e intemporales como lo es este caso que involucra el compromiso de toda la sociedad, del Estado, en brindar seguridad y bienestar, entre otros, a los más ancianos.

Todo dependerá de la capacidad de recaudación en una economía absolutamente formalizada. Si se logra que con la universalización, equidad, justicia y automatización que el modelo debe tomar como postulado, ésta se eleve a niveles inimaginables, entonces no habrá ningún inconveniente en lograr una distribución de recursos que pueda garantizar un nivel de vida adecuado, muchas veces superior al actual, para quienes nos brindaron todo lo que hoy está a nuestro alcance. Sin embargo quedan algunos aspectos por solucionar, que no son menores. Hasta que este mecanismo pueda funcionar correctamente pasarán algunos años. Será necesario que el nuevo sistema de recaudación de impuestos y coparticipación federal se ajuste y los administradores de los Estados aprendan a hacer uso óptimo de sus ventajas.

En el mientras tanto habrá que continuar realizando los pagos por jubilaciones y pensiones a todos aquellos que realizaron sus aportes según lo establece la ley y ya no se contará con los fondos recaudados por el Sistema de Seguridad Social, que en 1999 cuando las necesidades fueron de 20.345 millones de pesos, representaron 12.018 millones, aproximadamente un 13 % del GP. Por esta razón es que pasarán no menos de 15 años antes que el sistema funcione perfectamente y hasta que esto ocurra muchos ciudadanos recibirán valores mayores a los que se fije cada año a través de la Ley de Presupuesto como subsidio o ayuda común a los ancianos.

El faltante de recursos será cubierto por una redistribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, pero no nos adelantemos con conjeturas respecto a, si será posible o no, alcanzar esas metas. Para lograr esto, será necesario implementar un nuevo sistema de recaudación de impuestos, pero continuemos analizando la transición.

Con estas medidas se alivian en gran parte las restricciones a la creación de empleo. Cada uno podrá realizar aportes a las administradoras de fondos cuando lo desee sin ninguna obligación, con lo cual, en gran medida se separa la responsabilidad de los empleadores respecto a sus empleados.

En el nuevo modelo, el pago de salarios debe ser considerado como una transacción económica en donde el empleado vende sus servicios al empleador, sin que esto implique que se libere irresponsablemente el mercado del trabajo. La negociación entre empleados y empleadores estará siempre vigente. En este contexto la participación de los sindicatos está asegurada.

Los beneficios sociales se respetarán según lo establece la Ley, deben seguir existiendo componentes como la antigüedad, las vacaciones pagas, las horas extras o los hijos en edad escolar que incrementan los ingresos de los trabajadores y los costos de los empleadores. Todos estos beneficios son parte de las *transacciones*. También deben respetarse las licencias por enfermedad, por maternidad o estudio, las indemnizaciones o los seguros de riesgo de trabajo y todo otro beneficio que implique equidad y justicia. La ventaja del empleado estará en capacitarse para poder vender mejor sus prestaciones. El empleador podrá determinar las necesidades en número de empleados y nivel de preparación según su capacidad de pago en función de la rentabilidad de lo que produzca.

Esto no es más que un efecto de la globalización y es algo que se está produciendo en todos los países.

La única solución para evitar el desempleo está en empujar un crecimiento de la demanda de trabajo a través del aumento permanente de la demanda de bienes y servicios en condiciones de alta competitividad, lo cual generará que los trabajadores se capaciten por propia iniciativa para mejorar su estado de vida consiguiendo mejores empleos. Nuestro nuevo modelo debe allanar el camino para avanzar sobre estos aspectos, cambiando la cultura de crecimiento a partir de la oferta de productos y servicios por la del crecimiento y desarrollo en función de las necesidades que requieran satisfacer los ciudadanos.

También deben estar presentes las Obras Sociales con sus coberturas médicas y asistenciales para quienes realicen los pagos correspondientes de acuerdo a como lo estipule cada una. Los mismos podrán ser cuotas fijas o proporciones de los ingresos, pero de todos modos éstas serán *transacciones* donde existen dos partes, un comprador y un vendedor.

La imposición tributaria debe recaer básicamente sobre los ingresos de los ciudadanos y de las organizaciones.

El cambio del pasado al futuro, donde se deja un modelo para comenzar a crecer sobre otro, no significa borrón y cuenta nueva. Existen compromisos pendientes entre los ciudadanos y el Estado y viceversa; y dado que estos actores seguirán siendo los mismos, será necesario encontrar un mecanismo que simplifique la transición consolidando una solución que permita dejar el pasado de lado en el menor tiempo posible.

La implementación de un nuevo modelo de Coparticipación Federal, eficiente y eficaz que impulse estratégicamente a la Nación, trae aparejada una reforma impositiva absoluta. Los actuales impuestos distorsivos, injustos e inequitativos, ya antiguos en esta era postmoderna, deben desaparecer para que *surja un nuevo cuadro donde sólo dos imposiciones interactúen promoviendo el consumo y el ahorro entre los ciudadanos y estableciendo una interrelación óptima entre Estados de un mismo o diferente nivel estadual.*

Con la desaparición de los impuestos actuales y el reemplazo por nuevos, se impulsaría un impetuoso crecimiento del consumo y de la capacidad productiva. Sólo eliminando las imposiciones sobre los combustibles, la competitividad se incrementaría rotundamente pues sus precios deberían caer al menos a la mitad, o las empresas proveedoras estarían ganando el doble.

Automáticamente desaparecerían las asignaciones específicas, distorsiones alevosas, por no existir los recursos para cubrirlas, y con el mismo criterio sería necesario renegociar otras distorsiones existentes como subsidios y fondos especiales.

Ahora la ventaja estará del lado del Estado que podrá tomar decisiones sobre nuevos cimientos, como si comenzara de nuevo a resolver un problema o una ecuación matemática en un papel en blanco y con las herramientas adecuadas, con pocos impuestos fáciles de controlar, de aplicación automática y una Ley de Presupuesto cada año que le brindaría suficiente capacidad de adaptación de acuerdo a las necesidades del país.

Si es posible enfrentar políticamente estos cambios, el modelo actual puede morir para que nazca otro mejor.

Con el nuevo, surge de hecho la única manera de que exista una verdadera reforma del Estado. En la actualidad muchas estructuras sólo existen por existir, son parte del desorden y difícilmente puedan reordenarse si no se las orienta hacia una meta precisa. El nuevo modelo fija objetivos claros que requieren adaptación de medios, y obliga, por ejemplo, a que la administración de la Seguridad Social y la Aduana se lleve a cabo sin opción a que subsistan las actuales estructuras. Dado que la herramienta fundamental de la nueva concepción es un cambio en el sistema de recaudación de impuestos, entonces la estructura existente para realizar esta tarea también debe adaptarse, con lo cual las tres áreas de mayor peso del aparato administrativo del Estado deben cambiar para poder cumplir con sus misiones.

Esto es una gran parte de una verdadera reforma del Estado y está asociada a criterios de eficiencia y eficacia en la administración, *management*. La otra gran parte depende de la política. Aquí aparece otra vez el fantasma, en la manera como se cumple con las responsabilidades que se le atribuyen al Estado, básicamente la educación, la justicia, la salud, la seguridad y la defensa. En el nuevo modelo también debe acotarse el espacio donde el fantasma puede moverse.



Queda por considerar un elemento que puede ser determinante de un verdadero cambio cultural en la Argentina, siempre que su implementación esté acotada por los lineamientos que la nueva economía instaurada a través de la puesta en práctica que este modelo imponga.

Después de la absolutamente desagradable experiencia vivida con la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, vendida o entregada, cuyos dueños no reparan en reconocer, periódicamente en los medios de prensa especializados, que su actitud está basada en la explotación y exportación de los recursos no renovables de nuestro suelo, sin dar lugar a la exploración en busca de nuevas fuentes; queda claro que los representantes del pueblo, elegidos democráticamente, no fueron aptos para determinar qué hacer con los recursos de nuestra Nación, no han respetado las leyes de la naturaleza, en lo que se refiere al cuidado de nuestro medio ambiente, y tampoco han respetado las leyes de la economía que se soportan sobre la libertad en la oferta y la demanda. ¿Quién puede garantizar que nuestros representantes están en condiciones de defender los intereses de todos en un mundo globalizado con actores cuya capacidad de negociación y disuasión es casi infinita.

YPF sólo es la punta del iceberg; otras indiscriminadas explotaciones de minerales serán noticia destacada en distintos momentos de la vida de la Argentina de los próximos veinte años, pero será tarde para arrepentimientos.

La explotación del suelo de los argentinos también es parte de la lucha entre la Nación y las Provincias cuando se determinan las regalías por las riquezas extraídas. Los políticos suelen utilizarlas como herramientas de presión al igual que las partidas de coparticipación de los recursos públicos recaudados.

Por otra parte, en esta lucha por los recursos energéticos en la que el mundo avanzado está inmerso, donde devastadoras guerras aniquilan pueblos y destruyen esperanzas, cuánto queda por explotar, y cuánto queda por consumir. Acaso los recursos existentes durarán 50 años; acaso el mundo tecnológico no encontrará un reemplazo al petróleo y el gas antes de ese tiempo. Cuanto le queda a los argentinos para aprovechar esta oportunidad con precios cada vez más altos. Cuánta riqueza está disponible en nuestra tierra, en manos de extranjeros, que dejan a cambio una poca participación que contenta a los que pueden manejarla según su conveniencia.

¿Quién se perjudicaría si el subsuelo dejara de ser propiedad de los Estados y se convirtiera en propiedad de los dueños de la tierra?

El Congreso sí podría establecer, y tendría mucha más fuerza si estuviera establecido en la Constitución Nacional, que puedan ser propietarios del subsuelo sólo los argentinos nacidos y residentes, sin ninguna posibilidad, aunque parezca utópico, de que sean personas jurídicas las propietarias del mismo, enalteciendo el derecho a la propiedad privada y respetando a los herederos siempre que cumplan con esos requisitos. De esta manera se estaría evitando la desnacionalización del suelo y fortaleciendo la unidad de los argentinos.

La explosión de crecimiento nacional sería inimaginable; pero esto no puede hacerse en el marco del modelo político y económico vigente, sería como firmar la libreta de defunción de la Argentina.

Los políticos no deben tener elementos monopolizadores en las negociaciones. De alguna manera, deben dejara de ser vulnerables a las presiones y los sobornos.

Los Estados Menores, especialmente las administraciones de los municipios, partidos o departamentos, adquirirían mayor importancia y responsabilidad en el control de las explotaciones. Las empresas deberían negociar puntualmente con cada propietario del subsuelo, atomizándose los efectos negativos, diluyendo su poder de disuasión, e impulsando la optimización en los costos de producción y exploración, al tiempo que surgirían pequeños productores diseminados por todo el territorio que correrían el "riesgo del emprendedor" de manera personal. Así se forjarían altos niveles de competitividad, menores costos para los consumidores y todos pagarían impuestos sin excepciones, dentro de un esquema de igualdad, equidad y justicia, sin prebendas para ninguno en ningún lugar.

Todas estas reformas que estamos considerando y que apuntan a modificar los tres baluartes, la política exterior, interior y económica, del aparato de la política en la Argentina a través del impulso que infunde la implementación de un nuevo modelo como el que se plantea en esta investigación, pueden llevarse adelante en virtud de la consolidación de un elemento fundamental de la política económica, la estabilidad del valor de la moneda. No la hemos analizado en este capítulo y tampoco se profundiza el tema técnicamente en estas páginas, pero debe ser considerada como baluarte

fundamental hasta alcanzar niveles de competitividad en la producción de bienes y servicios que nos permitan liberar el valor de la moneda.

La estabilidad de la moneda que da un esquema de convertibilidad monetaria, cualquiera sea el nivel de cambio, impone una meta, un *hacia dónde ir* que está claramente definido: buscaba un nivel de productividad similar al de los países cuyas monedas tomamos como patrón, por lo cual, las *Reservas Públicas* debían incrementarse en forma permanente como respaldo del crecimiento de nuestra economía. Con cuidado maternal podían ser utilizadas para salvar situaciones extremas, pero la Ley debe seguir acotando y restringiendo su uso hasta que los argentinos comprendamos la responsabilidad que implica manejar adecuadamente esta herramienta, de lo contrario ningún modelo que se ponga en práctica podrá alcanzar la solidez necesaria para sustentar el despegue económico de nuestro pueblo y hasta que los niveles de productividad y competitividad sean equivalentes o superiores a los de los países con monedas madrinadas.

El modelo que se planteó debe desarrollarse a la medida de las necesidades de un sistema representativo, republicano y federal, donde las listas sábana que hoy se utilizan para designar representantes de los ciudadanos a partir de los resultados que se obtienen en las elecciones internas de partidos políticos, no puede tener cabida, y si subsistieran, rápidamente deberían adaptarse o quedarán fuera de uso, porque esta propuesta debe dar verdadero peso a los ciudadanos, colocándolos muy por encima de las organizaciones políticas que hoy existen.

La redistribución poblacional y el resurgimiento de las Economías Regionales es una consecuencia inmediata a partir de un momento en el que los ciudadanos perciban que en lo que se conoce como el "interior", las provincias, la vida es mucho más sana y las posibilidades de desarrollo más apropiadas.

Con un nuevo sistema impositivo se modificarían rápidamente las cadenas de intermediación para llegar al consumidor, reduciendo los costos. Esto es tema para analizar e investigar, pero con seguridad, en no mucho tiempo, la competencia llevará a que los productos se vendan en forma prácticamente directa desde su lugar de procedencia o fabricación, evitando la excesiva cantidad de eslabones en la estructura de distribución. Así las comunicaciones, el transporte y la comercialización o marketing a distancia tendrán un valor sustancial en la comercialización del futuro. Pequeñas y grandes fábricas se radicarán en las zonas donde se concentre la producción de la materia prima que utilicen, desde donde venderán en forma directa los productos terminados, acercándose a sus clientes, considerando que el precio del transporte de la materia prima es marginalmente mayor que el precio de transporte de productos con valor agregado. En otras palabras, el costo de transporte de una tonelada tendrá siempre el mismo precio sin importar que ésta sea de materia prima o de productos con valor agregado. En todo caso, es conveniente transportar una tonelada de producto con valor agregado, pues el precio del transporte tiene mucha menor incidencia. Estos son sólo algunos aspectos microeconómicos que surgen como consecuencia de un sistema predecible y ordenado, y que constituyen algunos de los elementos que sustentan el cambio de percepción de los agentes económicos que contribuirán a modificar sus conductas y sus decisiones.

La simplicidad que surja del manejo de pocas variables en el modelo, de modo que cualquier político pueda comprender y utilizar, lo convierten en una herramienta apta para alcanzar las metas planteadas. Por otra parte, las reglas de juego que se establecen para la competencia entre Estados, que buscan alcanzar una mayor parte de los recursos coparticipables, enfocan a los políticos a aplicar sus experiencias y conocimientos hacia un ideal u objetivo diferente al actual, sobre el cual los que lo eligen pueden medir resultados.

Para acortar estos plazos y poder alcanzar altos grados de eficiencia en la administración pública a la brevedad, sería adecuado entrenar a profesionales capaces de asesorar de la mejor manera a los políticos encargados de tomar las decisiones en cada Estado Menor. Esta tarea de preparación para el asesoramiento y la enseñanza debe desarrollarse durante la transición y convertirse en una clara señal que indique que nuestros medios se orientan a cumplir con un interés nacional que es lograr el desarrollo armónico de toda la Nación.

Una condición indispensable deberá ser el exigir la radicación de los especialistas con sus familias en los Estados Menores donde deberán cumplir con su nueva función pública. De esta manera, el conocimiento sobre el control de las variables del modelo se expandirá rápidamente y las administraciones de los Estados Menores podrán explotar su autonomía de manera ordenada, con eficiencia y con mayores posibilidades de cumplir con la meta común de los ciudadanos que los conforman: alcanzar un mayor bienestar, un mejor nivel de vida.

En lo que se refiere al manejo del Presupuesto Público, lograr el equilibrio fiscal no puede ser un objetivo, es sólo una herramienta para alcanzar objetivos y si no es visto de esa manera, otra vez tomamos el camino erróneo. Un objetivo primario es el establecimiento de un nuevo modelo con nuevas reglas de juego claras, simples y precisas que garanticen la posibilidad de buscar mayores niveles de productividad a través de la competencia, incentivando la capacidad de crear riqueza e innovar que todos los hombres, ciudadanos, poseen, en un marco de justicia y equidad; y eso es lo que el gobierno debe comunicar. Ese objetivo sólo puede cumplirse con la aplicación de un nuevo modelo.

La comunicación precisa de las señales que se deben transmitir, va a permitir que el nuevo modelo sea comprendido adecuadamente. Con rapidez esto generará que se sume la voluntad de la gran mayoría de los ciudadanos al sentirse inmensamente beneficiados con su aplicación. Los grupos de poder, que quizás puedan percibir ser los más perjudicados, en una primera instancia, serán los mayores opositores si no están dispuestos a apostar al futuro, ya que comenzarán a perder los privilegios de los que hoy pueden gozar. El cambio en las reglas de juego los obligará a adaptarse. La adaptación también terminará beneficiándolos; por esta razón es muy importante comunicar los cambios a realizar de manera adecuada, sin que se generen dudas o suspicacias y definiendo con precisión los momentos en que los mismos se realizarán.

Si no existe un objetivo hacia dónde ir; si no se fija una meta que aglutine el interés general, ningún gobierno tiene la menor posibilidad de éxito.

Un gobierno no debe equivocarse, no puede colocar como objetivo lograr controlar una herramienta, ese es el trabajo de los técnicos. La herramienta debe ser utilizada para alcanzar objetivos. El error de todos los gobiernos de la Argentina, en la segunda mitad del último siglo, ha sido siempre el mismo, nunca han definido la manera de alcanzar objetivos estratégicos, siempre han buscado controlar herramientas, muy rara vez lo han logrado y cuando pudieron hacerlo no supieron cómo utilizarlas para obtener el éxito que permitiera alcanzar un mayor bienestar general.

En la transición, en el cómo y por dónde vamos hasta el punto donde se comience con el nuevo modelo, es posible coordinar muchas herramientas: privatizar la cobranza de deudas impositivas vencidas, privatizar la recaudación de algunos impuestos, el control aduanero, imponer más responsabilidades y obligaciones a los contadores públicos o reemplazar las imposiciones existentes por otras más simples y masivas o, quizás mucho mejor, involucrar a las administraciones de los Estados Menores, partidos, municipios o departamentos, incluso a las mismas provincias, en la responsabilidad de la recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales, más allá de su capacidad de autodeterminación, convirtiendo a la actual Administración Federal de Ingresos Públicos en un organismo más pequeño que coordine, controle y fiscalice con mejores resultados a menores costos.

Estas medidas deben apuntar a mantener el nivel de recaudación necesario para que el Estado pueda cubrir las necesidades en el tiempo que dure la transición, al tiempo que deben ser una clara señal del rumbo que se toma. Todo esto, siempre que el Estado siga siendo monopolio del poder. Si el planteo propuesto se realiza en una situación casi anárquica, es preferible olvidar el pasado y comenzar de nuevo, desde la nada, desde cero.

Los cambios deben tener una duración definida y determinada si sirven para llegar a algo mejor. De esa manera es posible generar en los ciudadanos y en los inversores internacionales un cambio de percepción y una inclinación a colaborar; de lo contrario, el esfuerzo se pierde. El cambio de percepción contribuiría a que el país pueda acceder al financiamiento que necesite realizar internamente o en el extranjero, a tasas razonables; sólo con la generación de expectativas positivas.

Esta es la única manera de modificar notoriamente la conducta de los ciudadanos y de los extranjeros. Sólo definiendo un punto *hacia dónde ir* que genere confianza en la población, se sale de la crisis política, y con el cumplimiento de metas en la estructuración de un nuevo modelo capaz de poner límites y establecer orden, facilitando la formalización de la economía, se sale de la crisis económica.

Las condiciones están dadas. Permanentemente hay una oportunidad de realizar un cambio total que nos asegure que no volvamos a rodar por un camino ya recorrido. Hay crisis política y hay crisis económica. Hay herramientas para seguir poniendo parches que también pueden ser utilizadas para sacar nuestro navío de los arrecifes, pero todo depende de establecer el nuevo rumbo y definir el puerto *hacia dónde vamos*. Aunque parezca mentira, en la Argentina, siempre, todo está en manos de la decisión y convicción de un sólo hombre, un líder elegido, el presidente.

## **Técnicas de Validación Empleadas:**

La información que respalda el presente trabajo se ha obtenido analizando la bibliografía que respalda la misma.

En este capítulo, específicamente, si bien la mayoría de las consultas no se basan en fuentes primarias obtenidas en encuestas realizadas por el investigador, se han utilizado datos secundarios obtenidos por institutos de investigación como el INDEC, el Banco Mundial, el Banco Central de la República Argentina

## **Conclusiones del Capítulo I**

En este capítulo se plantea la realidad vigente que desde hace muchos años enfrenta el país, el contexto internacional y los desarrollos tecnológicos que conlleva a la necesidad de la realización de esta investigación y se hace también un breve análisis de la situación de política exterior, interior y económica, las cuales constituyen también el contexto de la investigación.

A lo largo de su desarrollo, la relación fiscal entre los distintos niveles estaduales comienza a tomar importancia y a observarse su directa influencia en la posibilidad de mejorar las consecuencias que estos vínculos tan vapuleados provocan, desde un nivel tan lejanos, a los agentes económicos.

El manejo de los recursos públicos y las posibilidades de ordenar los medios disponibles en pos del objetivo principal del crecimiento económico en un esquema de distribución apropiado de la riqueza, son factores fundamentales para lograr el éxito de un país, y la decisión de los políticos es clave en este contexto.

Así, respondiendo a la pregunta 4: ¿Cuáles son las variables de ajuste del esquema de distribución de recursos públicos entre los distintos niveles estaduales?, se reconoce una serie de factores que hacen a la relación entre los individuos y el estado, cuyo común denominador es la tasa de recaudación de impuestos o presión tributaria. Ésta, termina afectando directamente la creación de empleo, el desarrollo de los servicios, tanto públicos como privados, la infraestructura e incluso las posibilidades de acceso al crédito que facilita la financiación de proyectos.

Respondiendo a la pregunta 5, ¿Cuáles son las herramientas que permiten manipular las variables de ajuste de los modelos?, con mayor énfasis se va demostrando cómo la tasa de interés y la tasa de recaudación de impuestos son las dos herramientas que los políticos deben manejar con facilidad, para lo cual se hace necesario definir un modelo que permita lograr una integración de elementos de forma automática, en el cual, formulación matemática comienza a adquirir importancia relevante.

## Capítulo II

### LA OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

#### Finalidad y Propósito del Capítulo

En este capítulo nos abocamos a responder el interrogante 8, ¿Cómo debería estructurarse un modelo estable y perdurable en el tiempo que permita realizar la distribución de recursos entre los distintos niveles estaduales de forma "automática", sin intervenciones oportunistas?.

La respuesta la encontramos en un conjunto de aspectos a considerar que se soporta sobre los conceptos que surgen del análisis de los interrogantes anteriores.

Para lograr que la implementación y aplicación de un modelo sea estable y perdurable, permitiendo encuadrar las relaciones económicas existentes entre los distintos niveles estaduales, los Estados federados y entre éstos y los individuos, se requiere de un compromiso social que va mucho más lejos de una definición legislativa. El punto de partida es la generación de confianza en la capacidad de lograr los objetivos comunes de la sociedad, esos objetivos que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional.

#### I- ¿Somos lo que seremos?

##### a. La cresta de la ola

La Argentina es un país sumamente extenso con escasa población; pero esa no es su principal afección. La distribución poblacional es el factor más importante entre las causas que generan ausencia de desarrollo armónico.

Con poca población y sin desarrollo armónico, la diferencia entre clases sociales se hará cada vez más profunda.

Las grandes distancias emergentes de las inmensas extensiones de tierra que constituyen infinitas riquezas, se convertirán en un acelerador de tales diferencias, lejos de permitirnos aprovechar los privilegios de explotar tan preciados bienes.

Gran parte de la solución está en la Constitución Nacional, tan poco respetada. Todas las políticas de desarrollo deberían hacerse en función del Artículo 25 que establece el fomento de la inmigración europea. No es sencillo. Es necesario asegurar a los futuros inmigrantes los mismos niveles de vida que disfrutaban en sus países, más otras ventajas, como poder deleitarse en contacto con la naturaleza en regiones que gocen de normas de protección y preservación ecológica apropiadas.

Actualmente, en la Argentina, la implementación masiva de los avances en comunicaciones y transportes que aporta la aplicación de nuevas tecnologías, único medio para contrarrestar las grandes distancias, aunque avanza, avanza muy por detrás de las necesidades que la población requiere para alcanzar la cresta de la ola del desarrollo.

El Estado del siglo XXI tiene la obligación de proteger y generar los mecanismos que brinden a cada ciudadano la posibilidad de interactuar con otros de manera eficiente y competitiva, incentivando la explotación de la capacidad creativa que cada uno posee para producir innovaciones. La innovación aplicada a la actividad económica es la única garantía de generar empleo suficiente para toda la población activa, considerando las transformaciones que surgen en el proceso de Globalización.

Durante el Siglo XXI el hecho de vivir en cualquier región del mundo no va a ser relevante para poder comerciar o para mantener cualquier tipo de contacto a no ser que la región elegida no haya alcanzado el nivel de desarrollo adecuado. Los países en vías de desarrollo, que deseen desarrollarse, competirán por conservar sus más calificados ciudadanos, que hoy se escapan y huyen despavoridos. También competirán por atraer nuevos ciudadanos que se sientan cómodos y puedan desarrollarse, tal como hoy compiten por sus clientes las cadenas comerciales o los bancos. El espíritu de afinidad entre individuos será la clave de la integridad social y su peor enemigo la imposibilidad de desarrollo personal de cada ciudadano.

Estar en la cresta de la ola del desarrollo obliga al hombre a pensar en el futuro aunque sea cercano. Esto no significa poder crear alta tecnología, sino tener suficiente capacidad de percepción de oportunidades que permitan aplicar acertadamente lo que otros desarrollan y dejan al alcance de todos.

No alcanzar la cresta de la ola es equivalente a ser atropellados por ella, quedando desparramados sin posibilidad de recuperación, hasta la llegada de la siguiente ola, sin que nadie sepa cuándo llegará ni en qué condiciones tendremos que enfrentarla.

Si no hay capacidad de percepción global, los avances que se realizan se convierten en hechos aislados que, en el contexto de la globalización, benefician a pocos por poco tiempo.

Incrementar los esfuerzos de análisis para determinar modos de acción comunes para toda la sociedad que integra la Nación argentina implica obligarnos, cada uno, a percibir cada oportunidad que se presenta.

La percepción es pura volatilidad a no ser que las ideas puedan ser convertidas en acciones. Los genios existen cuando sus ideas geniales se hacen realidad. Para que esto suceda el contexto, en tiempo y espacio, debe ser el adecuado; y el contexto no es otra cosa que las reglas de juego existentes.

En la medida en que se alcanza mayor equidad en las reglas de juego, las posibilidades de explotar oportunidades se multiplican. Sobre bases sólidas, las nuevas ideas implementadas generan nuevas ideas para implementar. Así el proceso se convierte en una espiral de crecimiento infinito, en donde cada vuelta que se da implica más interacción, más riqueza, más conocimiento, más sabiduría.

Lo importante es partir de bases sólidas, de reglas de juego claras y estables; de lo contrario sucede lo que ha sucedido en la Argentina durante todo el siglo XX: se generaron infinitas espirales de crecimiento finito, cada uno aislado y protegido de los otros, con intereses propios y, muchas veces, rivales de los demás.

Quienes no han podido montarse sobre alguna de esas espirales, la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos, han quedado aislados de la realidad del mundo en desarrollo. Se han convertido en personas que habitan en el país pero que no hacen completo uso de sus derechos y obligaciones y tienen pocas posibilidades de tomar contacto con el resto del mundo. Para ellos los paradigmas de la democracia, la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de elección, la libertad de lo que sea, la justicia social, los derechos humanos, son sólo condecoraciones heredadas que no pueden percibirse más que como herramientas que permiten a algunos sustentar sus reclamos. Son como el premio consuelo que se entrega a alguien a quien se le reconoce un esfuerzo pero que no alcanza para convertirlo en el primero, el mejor, y peor aún, se mira o se admira pero no se goza, porque ni siquiera sirve para ser gozado. En el fondo existe una sensación de derrota. Son *kelpers* encubiertos; son "ciudadanos" que forman parte, sin quererlo, de la economía informal, porque el Estado no ha sabido rescatarlos; y la economía informal es lo que nos quita poder para poder exigir a quienes nos gobiernan, los ases de la democracia, que cumplan con eficacia con su deber o que tranquilos abandonen lo que hacen, porque la Patria no demanda a los inimputables. La Nación escribe su historia cada día y la historia es el mejor juez, que sólo condena a los traidores.

La distribución de la población, de la manera en que se ha realizado, ha sido un alimentador de este proceso de *kelperización*. Hoy vemos *kelpers* distribuidos por todo el país, incluso en las más grandes y ricas ciudades.

El desorden administrativo del Estado que las espirales de crecimiento aislado han propiciado, también contribuyó a impulsar las migraciones internas que indujeron la ausencia de crecimiento armónico, a potenciar la emigración de jóvenes capacitados con "ideas frescas" y a la desaparición de las inmigraciones de personas calificadas provenientes de países desarrollados a cambio de inmigraciones miserables, que buscan un mejor nivel de vida, provenientes de países limítrofes.

El desorden administrativo del Estado ha sido generador de espirales de crecimiento de corrupción que con reglas de juego variables y poco claras han permitido percibir oportunidades que benefician aún más a aquellos grupos aislados, a costa de reducir la capacidad de crecimiento de la Sociedad Argentina.

Las reglas de juego variables y poco claras hicieron que el hombre, egoísta por naturaleza, cambie la posibilidad de percibir oportunidades de crecimiento que alimentan nuevas oportunidades, alimentando la espiral de crecimiento común, por tratar de percibir oportunidades que surgen del desorden administrativo y que sólo benefician a unos pocos.

El argentino medio, durante casi un siglo, ha dejado de pensar si quiera en el futuro cercano, para hundirse pensando en las ventajas que puede obtener en los vericuetos de las reglas de juego existentes. El argentino común, por ser un *kelper* o un "aprovechador de circunstancias", no está en la cresta de la ola del desarrollo. Revertir esa realidad depende del Estado, de lo contrario la autodesintegración es la condena que él se impone, pues las falencias se sustentan sobre las variables y poco claras reglas de juego por él establecidas.

La Nación Argentina está trabajando, desde hace algunos años, en el proceso de transformación de tales reglas de juego de acuerdo a la tendencia mundial.

Seguirá estando lejos de montarse sobre la cresta de la ola del desarrollo si no es capaz de hacer de las mismas, reglas constantes, precisas y de fácil aplicación; y pareciera que los comandantes de nuestro barco todavía no se han dado cuenta que es necesario cambiar el rumbo para no seguir chocando contra los arrecifes y dejar de tapar agujeros con parches que sólo debilitan aún más la estructura de la nave.

La estabilidad comenzó cuando se decidió cumplir en tiempo y forma con la Ley de Presupuesto y se ató las manos a los políticos dirigentes con capacidad de definir el valor de la moneda. Cumplir con la aplicación del concepto de Federalismo Fiscal y establecer un mecanismo de Coparticipación Federal simple, preciso, equitativo, justo y automático, es la oportunidad de percibir una nueva oportunidad para establecer las reglas de juego claras y estables que necesitamos para alimentar una espiral de crecimiento común que a todos beneficie.

Recordemos que como indica Gabriel Castella<sup>39</sup>, *"para el hombre mediocre la crisis representa dificultad, para el hombre elevado representa cambio y para el hombre superior representa oportunidad"*.

Dada esta oportunidad no hay nada mejor que utilizar los conocimientos que las nuevas tecnologías y las experiencias en managment e innovaciones adquiridas a través de las ciencias sociales pueden brindarnos para que junto a los más profundos conceptos relacionados con el bienestar del ser humano y el desarrollo del hombre, nos permitan alcanzar la sabiduría adecuada que nos aproxime al objetivo final de toda Sociedad, que es lograr que sus integrantes evolucionen con felicidad.

## **b. El dilema**

Haciendo un simplificado análisis del proceso de globalización se infiere el surgimiento de "el hombre" como unidad económica independiente, elemento central y por lo tanto, bien o mal, el más afectado. Lo llamativo de todo esto es que esta afección, en sentido benéfico, no es común para todos los hombres sino sólo para aquellos con acceso a la información.

---

<sup>39</sup> Gabriel Jorge Castellá es médico y psicoterapeuta, nacido el 23 de abril de 1959, en Villa Ballester, Buenos Aires. Está casado y es padre de dos hijas. Se dedica a la Medicina y Psicología Transgeneracional y a la Logoterapia. Ha escrito varios libros de los cuales se destacan "El hombre mediocre, el hombre elevado y el hombre superior"; "Paradojas existenciales"; "Enfoques para una vida más sana I y II"; y su última publicación, "El hombre sabio y el hombre necio". Es divulgador e investigador de la teoría "Programa de Vida", y divide su tiempo laboral entre los pacientes que atiende en su consultorio, los escritos que produce y los cursos sobre valores humanos que dicta semanalmente en distintos lugares del Gran Buenos Aires.

Cada día son más, y la tecnología, abrazada a la baja de precios, es garantía de que el proceso seguirá su marcha acercando información a más individuos. Sin embargo las distorsiones económicas propias de reglas de juego variables y poco claras y de las administraciones desordenadas de los Estados obstaculizan este avance, provocando retrasos que generan daños irreparables en las sociedades.

Así las estructuras sociales que no se adaptan a la nueva realidad van perdiendo fuerza frente al incremento del poder del individuo independiente informado. Los sindicatos, las corporaciones, los partidos políticos, los clubes e inclusive, gobiernos de estados, van cediendo su poder ante el incremento de la capacidad de interacción entre individuos atacados por los medios de comunicación. Sólo las estructuras sociales que conllevan un espíritu de afinidad entre quienes las integran sobreviven en este nuevo ordenamiento.

Si esta tendencia se verifica, las diferencias sociales se acentuarán aún más entre quienes tienen acceso a la información y quienes no lo tienen.

Nuestro país ya está agobiado por este mal y posee una estructura poblacional poco estimulada, por no decir bombardeada con estímulos que se oponen a un modelo más adecuado. Quienes tengan acceso a la información se alejarán más de quienes no lo tengan y el Estado se convertirá en un péndulo que intente cumplir con las exigencias de cada uno de los dos grandes grupos, hasta que nadie quiera tomar a cuestas la responsabilidad de dirimir las crecientes diferencias.

El debilitamiento estatal por falta de respuestas, puede inducir a su desintegración o condenarnos a vivir en un país poblado por "bárbaros" y "gentiles" o "humanos" y "mutantes" como en las películas de ciencia-ficción.

El nuevo orden mundial le da al hombre, como individuo, mayor capacidad de acción, lo cual impulsa la interacción. El Estado del siglo XXI tiene la obligación de proteger y generar los mecanismos que brinden a cada ciudadano la posibilidad de interactuar con otros de manera eficiente y competitiva, incentivando la explotación de la capacidad creativa que cada uno posee para producir innovaciones.

Hoy, una nación es Nación porque quienes la componen perciben afinidad entre sí. Pronto, cuando los hombres interactúen libremente sin fronteras transmitiendo información, tal como se mueven los capitales en nuestros días, entonces sentirán afinidad sólo con quienes tengan relación. Valores que hoy consideramos supremos cambiarán lentamente por otros, poniendo aún más en riesgo la continuidad del Estado Nacional tal como hoy se lo conoce.

Conociendo el riesgo existente, el Estado moderno se encuentra en el gran dilema de redefinir de qué manera cumplirá con sus funciones y cuáles los modos de acción.

Así como los clubes, los bancos o algunas empresas realizan campañas de suscripción de socios, clientes y afiliados, ofreciendo nuevos y mejores servicios a menores precios, el Estado deberá rediseñar sus herramientas de gestión para satisfacer a sus ciudadanos, haciendo que se sientan más cómodos y protegidos, estimulando su sentido de afinidad. Deberá sumar a todos los ciudadanos al sistema luchando en contra de la *kelperización*. Deberá dejar de administrar pobreza y dinero prestado para convertirse en generador de mecanismos no distorsivos que permitan la interacción eficiente entre sus integrantes.

La interacción entre los hombres es el motor para incentivar la creatividad que trae aparejada ineludiblemente innovaciones reproductoras de riqueza <sup>40</sup>.

Nada hay más creativo que permitir al hombre pensar libremente sabiéndose respaldado y protegido por las organizaciones superiores que agrupan a todos aquellos seres afines a él mismo. Ésa es la función principal que debe cumplir el Estado Nacional. El Estado deberá entender que su misión no es crear riqueza, sino permitir y promover que los ciudadanos la creen; deberá aprovechar los avances

---

<sup>40</sup> Hay, pues, dos factores a tener en cuenta. Uno, la creciente posibilidad de sustituir trabajo humano, aun para las tareas que requieren discernimiento. Otro, los indicios, cada vez más fehacientes, sobre la capacidad virtual de todo individuo para desempeñar una gran variedad de roles. Ambos factores nos conducirán a sociedades distintas. No serán, desde luego, sociedades idílicas. El tránsito hacia ellas, por otra parte, no será siempre pacífico. El cambio tendrá adversarios y víctimas. Con todo, ese cambio representa un nuevo avance y, en todo caso, nos presentará posibilidades – y problemas – que ahora no conocemos. La teoría pública que sobrevenga a las revoluciones biológica y cibernética mostrará los efectos de ese cambio.

Terragno, Rodolfo H., "La Argentina del Siglo XXI" (Sudamericana-Planeta Editores S.A., 1985) "Las sociedades Futuras" p 36



que la tecnología aplicada a la interacción entre individuos ofrece para comunicar todos y cada uno de los actos de gobierno ya que los mismos afectan los intereses de los ciudadanos y afectando sus intereses, se lesiona la continuidad del Estado como tal.

### **c. Aislar a los conductores**

Aunque todo lo expresado hasta aquí es bien conocido, la sociedad argentina percibe que la dirigencia política está muy lejos de querer entender el problema. Pareciera que prefiere seguir hundida en los vericuetos de las reglas de juego existentes, en donde encuentran sustento para perpetuar su poder. Se percibe que no son capaces de innovar porque corren riesgo de perder su capacidad de hacer política.

La dirigencia insensible, que finaliza una elección e inmediatamente piensa en los candidatos de la siguiente, está condenando a la Sociedad que gobierna a permanecer lejos de la cresta de la ola del desarrollo, y sin darse cuenta, se está autocondenando a desaparecer debajo del poder individualista y de la división entre ciudadanos con acceso a la información y ciudadanos sin acceso a la información.

En general, la dirigencia, confunde lo importante y lo necesario, porque aun teniendo en claro qué es lo que está pasando en el mundo y hacia dónde va la humanidad, no presenta proyectos integrales que permitan que la sociedad avance por el camino adecuado. Están sumergidos en el pasado, viven sedientos de venganza y resentimientos. Intentar un cambio en su mentalidad implicaría quitarles tiempo que utilizan para resolver los problemas cotidianos de la política: el show.

No es fácil que los dirigentes perciban las oportunidades que pueden surgir de aplicar procedimientos distintos a los existentes considerados normales y manejables. Lo que supone un cambio, es contradictorio y riesgoso. Por mirar el árbol pierden de vista el bosque. La arrogancia y el dogmatismo hacen más difícil que puedan colocarse un paso adelante, que se conviertan en los "adelantados" del siglo XXI. Tomaría varias generaciones cambiar la mentalidad de la clase dirigente; y aun proponiéndonos lograrlo no sería muy alentador para quienes hoy vivimos.

Los cambios que experimenta la Argentina son consecuencia del fenecimiento de un sistema obsoleto, el estatismo estructuralista y paternalista. La Argentina no tenía otra salida más que la apertura, de lo contrario se condenaba al aislamiento. Nadie puede atribuirse la paternidad del modelo en el que hoy nos desenvolvemos. La economía de mercado se impuso en el mundo por sí misma. Las famosas Reformas del Estado, numeradas, realizadas durante los últimos diez años, pretenden ser revolucionarias e innovadoras pero cada vez se confunden más con cambios cosmético y oportunistas, por falta de continuidad. Alcanzar el éxito en cualquier actividad en un mundo que constantemente evoluciona, implica mantener un Estado de adaptación permanente. La única manera de lograrlo es siendo capaces de hacer de la innovación un proceso de evolución continuo, es decir, haciendo de la innovación sistemática una práctica persistente y perseverante. Considerando el avance mundial, la Argentina sigue condenada al aislamiento porque todavía, pese a estar bien encaminada, está muy lejos de la cresta de la ola del desarrollo, aunque la oportunidad sigue bien presente.

El cambio es posible, está a la vista pero es necesario explotar la oportunidad.

Ante esta verdad indiscutible debería diseñarse un sistema de Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal donde la continuidad del modelo no dependa del humor de los gobernantes, donde las reglas de juego sean permanentes y claras, requiriéndose de consenso general para modificarlas.

El sistema debería dotar a la dirigencia política de no más de dos o tres herramientas para ejercer el control. Así como en la Ley de Convertibilidad se fijaba sólo el tipo de cambio al cual el Banco Central debe comprar o vender todo el dinero en circulación, sin importar cuánto sea, los mecanismos de recaudación fiscal y redistribución coparticipativa tendrían que ser tan sencillos de manejar por la dirigencia política que no deberían dar lugar a concesiones injustas e inequitativas por falta de conocimiento, algo muy común entre los legisladores, o por asignación de privilegios especiales, también algo muy común entre los legisladores que aprovechan su posición para satisfacer sus propios intereses.

En el desorden administrativo existente, solamente, los técnicos capacitados pueden asesorar a los conductores respecto a cuestiones fiscales. Siendo tantas y de tan variadas procedencias, es lógico y razonable que, con intención o por desconocimiento, siempre existan beneficiados y perjudicados.

En un sistema montado sobre pocas herramientas, la responsabilidad recaerá ineludiblemente en la dirigencia encargada de tomar las decisiones. No necesitarán tener amplios conocimientos técnicos para conocer las consecuencias que generan las variaciones de las reglas de juego. Sólo tendrán que saber cómo hacer buen uso de esas pocas armas para permitir incentivar la explotación de la capacidad creativa que cada uno posee para producir innovaciones.

Aislar a los conductores no es otra cosa más que protegerlos. Dotarlos de herramientas de simple manejo es simplificarles su labor y garantizarles amplias posibilidades de éxito en sus funciones, más aún, cuando tales herramientas pueden ser generadoras de consecuencias visibles para cualquiera, mucho antes de ser puestas en práctica.

Si nuestros dirigentes al menos invirtieran un poco de tiempo en aprender a jugar con simuladores de administración pública, juegos de computación existentes en cualquier comercio del ramo y que seguramente sus hijos o nietos utilizan, aunque parezca mentira, la Argentina estaría mucho más cerca de la cresta de la ola del desarrollo. Como aprenden los niños, jugando, los políticos podrían dejar sus disputas y, entreteniéndose, podrían llegar a comprender la importancia de saber controlar las variables de la economía, que no son, justamente, las variables de los modelos que ellos conocen y evidentemente prefieren manejar.

#### **d. Un poco de historia**

*"La Federación la Argentina es una especie de alcancía en que todas las provincias guardan sus rentas, pero cuyo tesoro sólo sirve al que tiene la llave".*

Juan Bautista Alberdi <sup>41</sup>

En la Argentina conviven tres niveles de gobierno: el federal, veintitrés provinciales más la Ciudad de Buenos Aires, con similares características, y 2152 gobiernos municipales, con lo cual existen tres niveles tributarios.

Gran parte de lo recaudado en impuestos coparticipables por el Gobierno Federal es transferido a los Estados Provinciales, los cuales deberían hacer lo mismo entre ellos y sus Estados Menores, los Municipios.

Como vimos, la coparticipación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales, se denomina Coparticipación Primaria. La fragmentación de la Coparticipación Primaria entre las Provincias se denomina Coparticipación Secundaria. Debería definirse como Coparticipación Terciaria a la división que se realice entre los Estados Provinciales y los Estados Municipales, considerando los fondos a coparticipar propios de cada Estado Provincial, si existieran, que de hecho deberían existir.

En 1995 la Coparticipación Primaria fue: 42,34 % para el Gobierno Federal y 54,66 % para los Gobiernos Provinciales de acuerdo a lo establecido en la Ley 23.488. El resto integró fondos especiales para otros fines. La Ley 23.584 estableció el *"Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias"* que se aplicó a partir del 1º de enero de 1988. Con esta Ley más las modificaciones introducidas con el *"Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento"* en 1992, prorrogado en 1994, que caducó el 31 de marzo de 1996 se definió, en forma transitoria, qué recursos tributarios se reparten entre la Nación y las Provincias, el porcentaje atribuible a cada uno de estos niveles de gobierno, es decir la Coparticipación Primaria, y el porcentaje a repartir entre las distintas jurisdicciones provinciales, o sea la Coparticipación Secundaria.

---

<sup>41</sup> Alberdi, Juan Bautista, jurista, sociólogo y publicista. Considerado el padre de la Constitución Nacional Argentina, nació en Tucumán el 29 de agosto de 1810 y murió en París (Francia) el 19 de Junio de 1884. Entre otras obras se destaca: "Bases y puntos de partida para la organización nacional".

El régimen de Coparticipación Federal rige porque una Ley del Congreso, con características de convenio, así lo establece. De acuerdo a lo dispuesto en la Convención Constituyente de 1994, antes del 1º de Enero de 1997 debería haberse sancionado un nuevo régimen de Coparticipación Federal.

La última reforma de la Constitución estableció entre las Atribuciones del Congreso, en el artículo 75, inciso 2, la obligación de sancionar una nueva "ley convenio". Con esto la Constitución bajó su nivel de determinación de Objetivos Nacionales o valores que trascienden, a la instrumentación de mecanismos operativos. Los políticos hicieron lo que no debían hacer y tampoco cumplieron con su propio compromiso. Quemaron las naves, ahora es necesario establecer una ley que garantice automaticidad en la remisión de fondos basada en criterios objetivos de reparto, según dice la Carta Magna: *"dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional"*.<sup>42</sup>

Mucho antes de esta última disposición y sin imposición constitucional, dos leyes dieron forma al modelo rector de la Coparticipación. En 1967 la Ley 21.221 reglamentó que la Nación dejaba de ser un actor más en la negociación por los recursos coparticipables y se convertía en la mitad de la negociación, concentrando el poder de adquirir créditos y de definir inversiones, entre otras cosas. Dicha norma caducó en 1985.

En la década del '30 la Ley 12.139 sancionó la Coparticipación Federal de impuestos. Allí el centralismo de Buenos Aires comienza a deteriorar la capacidad de crecimiento de las provincias, coartándoles la libertad de acción para decidir sobre sus recursos. La Nación participaba en la negociación sólo como una provincia más. Con anterioridad a los años '30, la Constitución Nacional establecía que las Provincias recaudaban impuestos directos e indirectos, quedando para el Gobierno Federal sólo la recaudación de impuestos indirectos, pudiendo aplicar impuestos directos, por tiempo limitado, sólo en caso de crisis. El problema se presentaba en que coexistían distintos sistemas impositivos, no coordinados entre sí. Hoy, a parte de los recursos coparticipables de libre disponibilidad que la Nación maneja a discreción, es posible recaudar recursos para asignaciones específicas. Éstos atienden actividades concretas establecidas por ley.

Como ya hemos visto en anteriormente, la metodología utilizada para distribuir los recursos de Coparticipación Secundaria, es decir entre las provincias, se ha convertido en un coto de caza, fundamentalmente, para los partidos políticos de alcance nacional. Allí se definen los recursos con que contarán las provincias, que no provengan de su endeudamiento o de su propia recaudación.

Lo llamativo es que analizando el resultado sucesivo de la distribución realizada a lo largo de los años entre las provincias, cuanto más recursos de origen Nacional han recibido, proporcionalmente, mayor ha sido el gasto público y los niveles de empleo público. De aquí es que surge una injusticia destacable: provincias subsidiadas y provincias subsidiadoras. Lo peor es que la mayoría de los contribuyentes no sabe que ellos mismos están alimentando la irresponsabilidad de los gobernantes de las provincias ineficientes.

Cada uno de esos gobernantes sabe que en el próximo período, aun engrosando el Gasto Público de sus provincias, bien o mal, volverán a recibir los fondos ya asignados y volverán a manejarse arbitrariamente. Este hecho afecta el futuro de las economías de las provincias subsidiadas que se verán seriamente comprometidas al enfrentarse con la realidad que surge del proceso de globalización.

La ausencia de reglas que catapulten la competitividad acrecentará el retraso de aquellas regiones. La prueba está en que las provincias que menores niveles de desempleo registraron durante la crisis de los últimos años, son aquellas que han recibido, proporcionalmente, mayor Coparticipación. Son las que registran mayores niveles de empleados públicos, menores niveles de autofinanciamiento y menores índices de desarrollo socio-económico.

En cierto modo la ineficiencia en la administración pública tiene raíces demagógicas; garantizando empleo, se obtienen votos. Con votos se obtienen bancas en el Congreso. Con la mayoría en el Congreso se gobierna a discreción, diluyéndose los reales intereses provinciales y nacionales ante el predominio de los intereses partidistas.

En cifras: la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe recaudan cerca del 80 % de los recursos coparticipables, pero sólo reciben cerca del 40 % del total. La mitad de lo que se recauda en esas provincias subsidia a gran parte de las demás provincias cuya recaudación es

---

<sup>42</sup> Constitución Nacional, reforma de 1994, Capítulo Cuarto, "Atribuciones del Congreso", artículo 75

escasa. Es destacable que, proporcionalmente, la Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba registran los niveles más altos de deuda pública<sup>43</sup>.

Es difícil ganar una elección en una provincia muy poblada que tiene igual número de representantes en el Senado que una provincia poco poblada, aunque la Constitución actual garantiza representación de la minoría. Por eso, políticamente es necesario proveer fondos a las provincias más pobres ya que son garantía de la perpetuidad en el poder.

Si la sociedad comprendiera el mecanismo, podría llegar a negarse a continuar contribuyendo.

Todo lo anterior tiene un basamento conceptual que respalda académica y legalmente la realidad vigente; como hemos visto, existen criterios para realizar la Coparticipación Federal.

Cuando el sistema comenzó a funcionar, en la década del '30, se aplicó el criterio devolutivo por el cual se repartía de acuerdo a lo recaudado en cada Provincia. Más tarde se aplicó el criterio de solidaridad regional en el cual el reparto se realiza en función a las diferencias de desarrollo existentes entre las regiones.

El primero parece ser demasiado estricto mientras que el segundo aparenta tener un carácter más comunitario. El problema que plantea este último, está en encontrar una manera equitativa de definir diferencias de desarrollo entre regiones sin que primen intereses político-partidistas, algo sinceramente imposible bajo el régimen de legalidad dominante o la visión egocentrista de la realidad.

El Estado no puede ser solidario cuando la solidaridad es un acto subjetivo. La solidaridad es una atribución de los individuos. Para ser solidario, el hombre debe ser caritativo, el Estado debe ser equitativo.

Como respuesta a las tibias críticas que más de una vez han realizado los gobiernos de las provincias que más aportan, han surgido fondos especiales que intentan equiparar las injusticias, lo cual habilita a otros gobiernos a exigir otras compensaciones. Una distorsión trae nuevas distorsiones que intentan corregir errores, distorsionando aún más el sistema.

Es imprescindible diseñar otros mecanismos de distribución más adecuada y nadie puede negar tal necesidad.

La alternativa es una modificación estructural del sistema de recaudación impositiva y coparticipación de lo recaudado, de tal modo que la distribución de recursos no pueda surgir de un mecanismo independiente de la responsabilidad de conseguirlos. Esto, implícitamente conlleva la necesidad de devolver a los Estados Menores su capacidad de autonomía administrativa en el marco del pacto o alianza de orden federativo que constituye la manera de establecer relaciones entre los mismos sin perder, cada uno, su propia identidad. Algo así como lograr una administración de recursos, ingresos y gastos, regida por una "descentralización sistematizada", un verdadero sistema descentralizado, donde, de todos modos la descentralización no implica independencia absoluta, donde existe algo en común, un centro de la descentralización, un cerebro central que ordena y rige la descentralización. Algo así como una descentralización virtual que da libertad de acción para el trabajo que genera riqueza y exigencia en la obtención de resultados.

Si se cumpliera con los preceptos máximos de la Constitución Nacional no podría existir restricción exógena a la metodología que se aplique para efectivizar la Coparticipación Federal, que pueda perjudicar los intereses de la Sociedad que son el resultado de la afinidad entre los intereses personales de cada ciudadano.

Mientras tanto el cuadro siguiente representa el esquema que hoy gobierna en la Argentina la manera de recaudar y coparticipar los recursos públicos. Una gran cantidad de fuentes de recaudación y una intrincada red de porcentajes y participaciones que pueden variar de acuerdo a la conveniencia de los gobernantes de turno que aumentan la vulnerabilidad y la imposibilidad de ejercer un control concreto y directo en forma completa del mismo.

---

<sup>43</sup> Informe sobre el Presupuesto Público Nacional de 1997 – Grupo Sophia, p 20.

Este diagrama de flujo detalla el proceso de distribución de los recursos fiscales de la Nación a las provincias argentinas. El proceso comienza con los **Activos** (Bienes Personales, IVA) que generan **Ganancias** (Previo detracción de 550 M anuales). Las ganancias se dividen en **Ganancias con Bs. As.** (440 millones) y **Ganancias sin Bs. As.** (120 millones). El excedente de 650 millones se reparte entre las provincias y el A.T.N. Los recursos se destinan a **PROVINCIAS** (Fondo Subsidiario, F.E.D.E.I., Obras Infraestructura, Copart. Vial, F.O.N.A.V.I., Fondo Educativo) y **NACION** (Impuestos Com. Exterior, T. Estadist., Internos Seguros, Combustibles, Sobre el Salario, Seguridad Social Nacional). Los recursos de la Nación se reparten entre las provincias (79%) y el A.T.N. (21%).

En 1997 la Ley de Presupuesto admitió un "déficit fiscal". El Congreso modificó la Ley promulgada y en ejecución, a pedido del Poder Ejecutivo, al observar que las aspiraciones no eran alcanzables.

No es fácil que los dirigentes perciban nuevas y mejores posibilidades, aplicando procedimientos distintos a los existentes que consideran normales y manejables; todo lo que suponga un cambio es contradictorio y riesgoso, más aún considerando que, para ellos, el sistema de recaudación de impuestos y contribuciones existente, todavía no está quebrado y pareciera alcanzar para cubrir las necesidades actuales. Todavía creen que es posible mejorarlo, y la manera de hacerlo apunta a intentar disminuir la evasión impositiva.

Esta herramienta es un arma de doble filo que brinda al poder político de turno la posibilidad de disimular sus falencias, complica a futuras administraciones y compromete la capacidad de desarrollo. El endeudamiento compulsivo no es una buena manera de llevar adelante, como dice la Constitución Nacional, los "*negocios de la Nación*". Si no se solicitaran más préstamos y se cumpliera puntualmente con las obligaciones existentes, según los estudios más optimistas, recién en el año 2031 el Estado argentino podría terminar de pagar sus deudas.

En el año 2000 la Argentina debía 200.000 millones de dólares. De esta inmensa cifra, que ocupa más del 70 % del Producto Bruto Interno y es 8 veces mayor que su volumen de exportaciones,

120.000 millones de dólares correspondía al Gobierno Nacional, 20.000 millones aproximadamente era la deuda tomada por los Gobiernos Provinciales y el resto pertenecía al sector privado.

Durante los primeros 6 meses de ese año el Estado argentino había pagado 4.739 millones de dólares solamente en intereses de la deuda. Anualmente los servicios o pagos del endeudamiento varían, pero en promedio rondan los 18.000 millones de dólares.

Entre 1990 y 1999 la deuda externa global de la Nación se triplicó. No es ningún éxito; entre 1983 y 1990 ya habían logrado triplicarla antes, sin contar el hecho de haber logrado aniquilar el poder adquisitivo de los ciudadanos al sufrir las consecuencias atroces de un período de hiperinflación con precios que variaron en muchos casos más del 1000 % mensual. Muchos políticos consideraron apropiado hablar de cesación de pagos y la respuesta fue inmediata. Las tasas de interés subieron, nació en el público el concepto de riesgo país y los principales acreedores, que no eran demasiados, optaron por transferir sus acreencias, plan Brady de por medio, a infinidad de pequeños acreedores con los cuales no es posible negociar.

La deuda externa sigue creciendo. Para la ley de Presupuesto del año 2001 se planteó un déficit de poco más de 4.000 millones de dólares o pesos que se incrementó, sin una explicación razonable, considerando que se debería cumplir con lo que indicaba la ley. El déficit se cubre con nueva deuda y la tasa de interés que paga la Argentina también sube.

La Argentina ya prácticamente no tiene empresas públicas para vender y poco espacio queda para cubrir el déficit. La receta aplicada por los funcionarios se basa en ajustes del Gasto Público, por ahora, baja en los sueldos y en las jubilaciones, parálisis en la inversión pública, nuevas imposiciones o estrechamiento en las exigencias respecto a imposiciones ya existentes.

Al ciudadano medio no le interesa entender las cuentas y los tecnicismos propios de la Ley de Presupuesto; más aún cuando la misma puede ser modificada dentro del período en ejecución; este es un síntoma de inestabilidad. Más allá de ver que cada día se le hace más difícil cumplir con sus contribuciones y obligaciones fiscales, consecuencia de un sistema complicado, arbitrario y discriminatorio; más allá de sentir que su futuro se hipoteca, desea cumplir con la ley, resignándose a lo que le está sucediendo; desea que la ley sea justa y equitativa y que no deje espacio para que quien más poder ostenta tenga mayores posibilidades de justificar procedimientos turbios montados sobre las ventajas que se obtienen en los vericuetos de las reglas de juego existentes.

Así y todo, el sistema impositivo que hoy se aplica, que no es óptimo y difícilmente logre serlo, no es tan regresivo como lo era la inflación permanente. En tal sentido se ha progresado, aunque la realidad indica que hay una crisis en el mismo y ante ella surge como oportunidad, una alternativa acorde a los intereses del Estado y de los ciudadanos. Implementarla conlleva la necesidad de querer tomar un nuevo rumbo, dejando de poner parches al navío.

La innovación es una apuesta que sólo puede ser exitosa cuándo existe la oportunidad.

Uno de mis mejores profesores de Matemática me enseñó que cuando el desarrollo de una ecuaciones se complica, no es conveniente realizar correcciones de errores cometidos agregando tachaduras o haciendo cambios en el mismo desarrollo, eso lleva a mayores confusiones. Es conveniente reiniciar el ejercicio en un papel en blanco.

Al analizar el "Federalismo Fiscal" y la "Coparticipación Federal" sucede algo parecido, debemos replantear el problema.

Veámoslo desde la menor unidad contributiva: el ciudadano común, que es el común de los ciudadanos, tiene obligación de pagar impuestos pero escasas posibilidades de establecer cuánto debe pagar si no es asesorado por un especialista; incluso cuando se ha convertido en un deudor del Estado por no haber realizado sus contribuciones en tiempo y forma, él mismo debe determinar cuál es el monto de su deuda a la fecha en que se pondrá al día. Si decide ingresar a una moratoria, él mismo debe realizar los cálculos que serán fiscalizados por el Estado. Nada de esto es posible sin la imprescindible y costosa colaboración de los contadores públicos, que en la realidad ni siquiera son responsables directos de los errores que puedan surgir de las presentaciones de sus clientes.

Observemos brevemente las cargas que recaen sobre cualquier contribuyente productor de bienes o servicios, las conductas que generan en los mismos y las consecuencias que acarrearán para el Estado.

En general, deberían cumplir con las reglamentaciones vigentes para los siguientes impuesto: El impuesto a las Ganancias, al Valor Agregado y a los Ingresos Brutos, sin importar quién sea el organismo encargado de la administración de la recaudación de los mismos. Además existen otros impuestos o tasas municipales o provinciales. Deberían cumplir con las normas del Sistema de Seguridad Social: Cargas Sociales, Contribuciones Patronales, Aportes Previsionales... Algunos son alcanzados por los Aranceles de Importación que siempre terminan perjudicando a los consumidores, al igual que los Impuestos Internos. Todos los que poseen vehículos están afectados por el impuesto a los combustibles. También deberían cumplir con el impuesto a los Bienes Personales y a los Activos. Existen otras imposiciones aplicadas a los automóviles, a los inmuebles, al pago de servicios públicos, que el común de los ciudadanos también los considera impuestos. Pueden tener alcance Nacional, Provincial o Municipal. Los impuestos pueden ser coparticipables, o no, pueden formar parte de una asignación específica o ser una imposición impuesta por única vez, pero al ciudadano, poco le interesa saberlo. El sólo paga.

El impuesto a las Ganancias comenzó siendo de jurisdicción provincial. La Nación lo adoptó por emergencia. Es un impuesto directo que grava todas las ganancias obtenidas por personas físicas o jurídicas de cualquier nacionalidad en la Argentina. Para su ejecución se aplica una alícuota progresiva que normalmente va del 11 al 30 %, pero suele variar según las circunstancias. La última reforma del año 2000 amplió el rango, ahora varía entre el 6 y el 35 %. Existe gran cantidad de exenciones y deducciones; entre ellas se define el monto mínimo no imponible. Muchas variables para un sólo modelo de impuesto. Hasta 1999, este monto mínimo era de \$ 2.300 por mes, en el 2000 pasó a \$ 2000 por mes, antes de 1999 hubo otros montos mínimos. Es algo natural, nunca se sabe cuánto puede ser hasta que llega el momento de pagar. Todas las personas deberían confeccionar una complicada declaración jurada anual, para lo cual, primero, cada uno debe definir el monto de sus ganancias. Las empresas suelen encargarse de las declaraciones juradas de sus empleados cuyos sueldos superan la barrera del mínimo no imponible. En muchos casos empleados mejor pagos terminan cobrando menores salarios que otros de menor jerarquía no afectados por el impuesto a las Ganancias, por no superar el mínimo no imponible. Toda la metodología es imposible de hacerse efectiva sin personas dedicadas que conozca bien los procedimientos adecuados para realizar las presentaciones.

En la Argentina el mínimo no imponible es muy elevado. Medido en términos comparativos triplica el PBI per cápita; en otros países más desarrollados que utilizan sistemas de recaudación de impuestos similares, alcanza a la mitad del PBI per cápita. Otro dato interesante es que en nuestro país el 70 % de lo recaudado por este impuesto corresponde al aporte de empresas o sociedades, mientras que sólo el 30 % corresponde a personas físicas en relación de dependencia o autónomos que trabajan de manera independiente. En el "primer mundo" la relación es al revés: 80 % son personas físicas y 20 % son empresas, y suena lógico, pues las ganancias siempre terminan en los dueños de las empresas.

Pagan impuesto a las Ganancias cerca de un millón y medio de contribuyentes, recaudándose cerca de 6000 millones de dólares por año a través del mismo. En la actualidad, esa cifra alcanza los 10.000 millones de dólares.

Infinidad de vericuetos se utilizan para pagar lo menos posible e incluso para no declarar nada. Existen verdaderos especialistas, profesionales, que conocen con claridad la manera de convertir en legal lo que es inmoral. Una gran duda queda en el aire, o los políticos dirigentes conocen claramente este hecho y lo aprovechan, o son tan improvisados que no se han dado cuenta de la importancia que representa; por ello, el Estado no tiene capacidad para ejercer control. Los más acaudalados, presentando una declaración jurada más o menos razonable, que concuerde con la anterior y pagando unos pesos, viven tranquilos. Los menos pudientes y la mayoría de la clase media, ni si quiera figuran en el padrón de contribuyentes. La estructura necesaria para recaudar este impuesto no debería ser costosa, pero seguiría siendo poco efectiva si no es posible determinar fehacientemente el monto imponible, es decir, si se cede al ciudadano la posibilidad de inventarlo, a no ser que el mismo trabaje en relación de dependencia y no pueda de ninguna manera disimular sus ingresos, si es que no cuenta con la complicidad de sus patrones.

Pero aquí no termina la decepcionante performance del impuesto a las Ganancias, el Estado no sólo recauda sobre las ganancias efectuadas, exige también el pago de adelantos de impuesto a las ganancias de acuerdo a lo que se estima que el contribuyente ganará en el próximo período, en función de lo que ganó el presente año. Y esto es como tocar el cielo con las manos si hablamos de distorsiones, es el jolgorio de la distorsión, pero es real.

Analicemos un ejemplo dramático de lo que la decisión de los tecnócratas puede ser capaz de ocasionar: El 7 de febrero de 2006 fue asesinado un policía y otros tantos resultaron seriamente heridos en la ciudad de Las Heras en la provincia de Santa Cruz en una protesta realizado por el sindicato de petroleros. Así lo cuenta la crónica periodística, y también se explican las causas que originaron aquella protesta. Entre los titulares del diario Clarín se leía: "Conflicto Violento: Rechazo a la Presión Tributaria", "Por Ganancias, los petroleros pierden hasta un sueldo al año"; Es porque el tope a partir del cual se paga el impuesto no se ajustó a la inflación. Ismael Bermúdez, del mismo diario explica las causas del conflicto del siguiente modo:

*"Por la falta de ajuste por la inflación del mínimo no imponible del impuesto a las Ganancias, cada año puede ir a parar al Fisco hasta más de un sueldo entero de los trabajadores petroleros.*

*Por eso, la actualización de la parte del sueldo exenta de pagar el impuesto a las Ganancias es un reclamo que está en el origen del actual conflicto petrolero. Ese gremio tiene sueldos más altos que el promedio por la mayor calificación, por tratarse de una actividad muy rentable, y también porque habitan en zonas donde el costo de vida es mayor. También ganan más porque se desempeñan —en especial los que deben radicarse en el sur del país— en zonas consideradas desfavorables. Y también porque realizan muchas horas extras.*

*Según datos del Ministerio de Economía, el sueldo promedio en blanco de los petroleros y químicos es de 2.553 pesos. Este monto equivale a un 76% más que el promedio salarial nacional, que es de 1.452 pesos.*

*A nivel nacional se calcula que ya hay 300.000 trabajadores en relación de dependencia más que en 2001 a los que ahora les retienen Ganancias o pagan un monto de ese impuesto mayor que antes. También les retienen Ganancias a una franja de los jubilados, porque aportaron más y tienen jubilaciones elevadas.*

*Veamos tres ejemplos del impacto del mínimo no imponible:*

- *Un trabajador casado con 2 hijos que en 2001 ganaba 1.600 pesos no pagaba Ganancias. Ahora si gana \$ 2.700 —un 68% de aumento— le retienen \$ 745 pesos, el 2,1% de sus ingresos.*
- *Si ganaba 2.350 pesos por mes, en 2001 pagaba de Ganancias por año 805,50 pesos. Eso representaba el 2,6% de su ingreso anual. Ahora, si ese trabajador gana 4.000 pesos, un 70,2% más, aunque tuvo un aumento inferior a la inflación que fue del 76,4%, paga de Ganancias 3.793,78 pesos por año, casi 5 veces más. Y eso es el 7,3% de su ingreso anual y representa casi un sueldo entero por año.*
- *Un empleado que ganaba 3.000 pesos en 2001 pagaba 1.936 pesos de Ganancias por año, equivalente al 5% de sus ingresos o 20 días de trabajo. Si tuvo una mejora del 66,7% (también menor a la inflación que fue del 74,1%), ahora gana 5.000 pesos y paga 6.698,26 pesos de Ganancias por año, 3 veces y media más. Eso representa el 10,3% de su ingreso o 40 días de trabajo.*

*En otras palabras: ganando lo mismo o menos en términos reales, el impuesto se lleva una proporción mayor del ingreso del trabajador. Entonces una parte de las mejoras salariales nominales no va al bolsillo del trabajador, sino que es absorbida por Ganancias. Y eso reduce el ingreso de bolsillo del asalariado.*

*Además, si por las subas salariales el trabajador supera la franja de los 3.000 pesos mensuales, se produce un salto en el pago del impuesto a las Ganancias porque aumenta la alícuota y al mismo tiempo se reduce el mínimo no imponible.*

*Si se compara con 1998, la pérdida salarial es mayor porque a principios de 2000 el Gobierno de la Alianza redujo los mínimos no imponibles y aumentó las alícuotas para las distintas escalas salariales."* <sup>44</sup>

El impuesto al Valor Agregado se creó en 1973. Grava cada una de las etapas existentes en la cadena de producción y comercialización, pero no es acumulativo, cada fase de la cadena sólo aporta

---

<sup>44</sup> Diario Clarín, Edición del 08/02/2006, página 7. CONFLICTO VIOLENTO: RECHAZO A LA PRESION TRIBUTARIA - Por Ganancias, los petroleros pierden hasta un sueldo al año - Es porque el tope a partir del cual se paga el impuesto no se ajustó por la inflación. Por Ismael Bermúdez.



en función al valor que agregó al bien o servicio. La definición de la alícuota es arbitraria, y ha variado entre el 13 % y el actual 21 % de acuerdo a las circunstancias.

El IVA es un impuesto engalanado por buenas intenciones. A través de un buen sistema de control del mismo es prácticamente imposible no ejercer control sobre el impuesto a las Ganancias. Juntos harían una dupla infalible, pero una intrincada categorización de contribuyentes genera distorsiones que alimentan el apetito de los especialistas que conocen el sistema.

En la diversidad, más difícil es para el Estado ejercer control, y ante las complicaciones, más fácil es que los ciudadanos prefieran evadir sus obligaciones. Cumplir con las normas del IVA implica que las personas o las empresas dispongan de tiempo y personal capacitado para hacer su declaración jurada mensual. Esta presentación, de confección propia de acuerdo a un formulario, crea la posibilidad de especular financieramente con las operaciones de compra y venta. Hasta el año 2001, la obligación de hacer efectivas las tributaciones sobre operaciones devengadas implicaba una carga más para el contribuyente que muchas veces no contaba con el monto respectivo de la operación comercial realizada hasta que la misma tomara estado contable de "percibido", es decir, hasta cobrar dinero por la venta efectuada. Este mecanismo desalienta las operaciones a plazo financiadas por los propios comerciantes o incrementa notablemente la tasa de interés de las mismas incidiendo en el costo de los productos.

Si se simplificara la normativa general del IVA, por ejemplo, unificando la categorización de contribuyentes, el IVA sería más simple de controlar. Sin embargo, en vez de esto, suelen hacerse modificaciones que distorsionan aún más el sistema, incluso el cambio de modalidad en la imputación, respecto a lo percibido y lo devengado, es muy traumático desde el punto de vista administrativo.

Existen exenciones injustificadas, seguramente, frutos de negociaciones puntuales, por ejemplo en la publicidad. En el transporte de pasajeros, quizás con alguna intención política demagógica, el IVA no se aplica; sin embargo, las empresas dedicadas a esta actividad sí pagan el impuesto cuando compran un vehículo, generándose un crédito fiscal irrecuperable, que termina siendo una deuda del Estado con las empresas.

Otro ejemplo de inequidad que surge con la aplicación de este impuesto es la generación arbitraria de un listado de vehículos considerados "utilitarios". Quienes adquieren vehículos incluidos en tal lista pueden discriminar el IVA. Un empresario exitoso puede adquirir un costoso vehículo de tracción en las cuatro ruedas para uso personal, asegurándose el crédito fiscal que pronto recuperará. Los ciudadanos que con esfuerzo alcanzan a adquirir un vehículo económico no pueden discriminar el IVA; ni si quiera los que utilizan el vehículo para trabajar. Si para éstos se realizara una excepción, entonces debería modificarse la norma que indica que de acuerdo al monto de facturación se los incluye o no en la categoría que no les permite discriminar el impuesto porque las categorías del Impuesto al Valor Agregado se dan de acuerdo al monto de facturación del contribuyente. De esta manera se busca simplificar las obligaciones de los mismos eliminando la necesidad de presentar declaraciones juradas periódicas. Sin embargo al ser varias las categorías, las normas de regulación se multiplican, con lo cual el modelo que surge del IVA se compone de muchas variables que pueden cambiar de acuerdo a cómo sopla el viento.

La realidad supera las buenas intenciones: el IVA no puede ser discriminatorio; no es conveniente aplicar alícuotas diferenciales que actúen como subsidios o promociones sin generar distorsiones económicas, justamente porque el impuesto no es acumulativo, no hay más que observar las sensibles consecuencias que puede acarrear una quita realizada, por ejemplo, en las primeras ventas del sector agropecuario.

El IVA tiene una marcada incidencia distributiva ya que se aplica directamente sobre el consumo; cuanto más rica es una persona menos proporción de su ingreso destina a consumir, con lo cual se convierte en un impuesto regresivo. A demás se requiere de una gran fuerza capacitada para controlar la evasión, persiguiendo a quienes no emiten o no solicitan el comprobante de pago de cada operación. En un país tan extenso se requeriría de una inmensa y costosa estructura para ejercer controles que permitan cruzar información y obtener resultados precisos para poder ejercer la recaudación y ejercitar operaciones de fiscalización, consideradas, de alto riesgo por ser un impuesto fácil de evadir.

Lo complicado del sistema habilita el ingenio de los contribuyentes para armar contabilidades paralelas incentivando a otros a hacer lo mismo al venderles a precios más bajos, sin impuestos, surgiendo bienes no declarables que generan economía informal desde el origen del producto. En la

producción primaria han surgido organizaciones que funcionan como verdaderas mafia, tal es el caso de ciertos grupos económicos que se mueven el mercado negro de la carne vacuna, porcina o equina.

En el año 2000 la alícuota general del IVA estaba establecida en el 21 %. Los servicios de comunicación telefónica estaban gravados con el 27 % y otros, como el transporte terrestre a más de 100 kilómetros, con el 10, 5 %; no está claro si esos 100 kilómetros deben ser medidos en línea recta o siguiendo el camino más largo. Quizás mañana ya no sea 10,5 % y vuelva a ser, como antes 0 %, o crezca al 21 %, al 19 %, al 33%, quién sabe, dependerá de cómo sople el viento de las necesidades de recaudación del Estado, de la habilidad de los tecnócratas para realizar el cálculo perfecto que determine el número ideal para imponer la imposición o de las preferencias de los empresarios del sector. Quizás ya no sean 100 kilómetros, y sean 98, 74, o 539, quién sabe, dependerá de cómo haya dormido el tecnócrata antes de decidir o del estado de ánimo del político que apruebe la decisión. Demasiadas variables al alcance de los conductores.

Además de ser un tipo de impuesto no recomendable para un país tan extenso como la Argentina, el modelo del mismo está muy deteriorado. Está integrado por muchas variables que no permiten que funcione exitosamente.

Por el Impuesto al Valor Agregado el Estado recauda cerca del 40 % de los fondos necesarios para financiarse, que suman aproximadamente, poco más que lo que se necesita para financiar la totalidad del Gasto Social.

El impuesto a los Ingresos Brutos u otros impuestos provinciales, como el impuesto a las Actividades Económicas en Salta, son cargas que atenta contra la competitividad. El productor tiene como socio al Estado que se queda con un porcentaje de la facturación neta, incrementando los costos. Como también hay exenciones, se hace más difícil el control eficiente, más aún cuando cada provincia o municipio debe hacerlo.

Estos impuestos, que modifican el precio de los productos, son un incentivo para operar fuera de la economía formal; indirectamente, atentan contra la recaudación del IVA y, en consecuencia, contra la recaudación del impuesto a las Ganancias.

En el último acuerdo referido a impuestos entre la Nación y las provincias, se resolvió instrumentar un Convenio Multilateral para redistribuir asignaciones que por este tipo de imposición surgen de las operaciones que se realizan entre distintas provincias. La intención era terminar eliminando este impuesto distorsivo. Sin embargo ningún Estado ha cumplido lo acordado. La alícuota varía entre el 2,5 % y el 5 % de acuerdo al Estado, al tipo de producto o servicio, y en ciertos casos, para simplificar las presentaciones, existen actividades que pagan cuotas fijas. Esta diversidad genera un desorden administrativo que sólo alimenta a quienes conocen el sistema y hace mucho más difícil el control eficiente. La alícuota es muy elevada, por ejemplo si la comparamos con la tasa de interés anual que suelen pagar los bancos a sus ahorristas o si la comparamos con la tasa de retorno de importantes emprendimientos.

Por otra parte, suelen establecerse ventajas impositivas mediante deducciones, por ejemplo para quienes realicen nuevas inversiones en ciertos sectores, generando diferencias con quienes ya están establecidos, tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 6700, *Régimen de Promoción del Desarrollo Turístico*, de la Provincia de Tucumán. Son demasiadas variables para un mismo modelo, y son demasiados modelos, uno por cada provincia, que se aplican sobre los mismos contribuyentes. El fracaso está asegurado.

El impuesto a los Activos grava lo que las empresas contablemente conocen, valga la redundancia, como "activos", sin deducción de "pasivos", que se encuentran en el territorio argentino, persiguiendo a quienes no denuncian sus ganancias. Con esto alcanza para que las empresas maniobren de modo de progresar o crecer con la menor cantidad de activos posibles es decir con poca inversión física. Así han surgido vericuetos en las reglas de juego como el *Leasing*, un mecanismo de alquiler con opción a compra que permite no ser propietario de lo que se utiliza, pudiendo deducir el IVA y Ganancias en las cuotas que se pagan. Dicha distorsión enturbia un mecanismo de financiación muy utilizado en el mundo desarrollado, que aquí beneficia aún más a quienes más tienen. La distorsión no es el Leasing en sí, sino las ventajas que quienes lo utilizan obtienen en este ridículo sistema.

Una empresa, cuando comienza a funcionar, puede ser sólo una persona física, pero en caso de ser una sociedad legalmente constituida, se convierte en persona jurídica, por lo tanto debe inscribirse en la Inspección de Justicia y anualmente realizar una contribución en función al capital que posee, una especie de impuesto al capital social, no reglamentado como tal, que alcanza al 6,5 % del mismo cada

año. Por otra parte debe obtener todas las autorizaciones que corresponden a los distintos niveles de gobierno para poder operar y esto incluye la declaración de la actividad que va a realizar o el tipo de producto o servicio que ofrecerá para definir qué imposiciones le corresponde efectuar.

Cuándo uno analiza todo lo que significa realizar un emprendimiento dentro de las reglas de juego existentes y dentro de la economía formal, es muy razonable entender que exista una economía informal afianzada y muy difícil de formalizar.

Sigamos complicando al emprendedor. Debe realizar Aportes Previsionales propios en la categoría de autónomo y dentro de esa categoría en alguna de las varias subcategorías en donde debe incluirse, montos fijos que se determinan arbitrariamente según las necesidades del sistema de Seguridad Social y que suelen ser imposiciones muy elevadas para los niveles económicos medios. Si posee empleados en relación de dependencia debe cumplir con las Cargas Sociales y los Aportes Jubilatorios que representan un porcentaje de los salarios que paga, de acuerdo a la edad del empleado, la antigüedad y la caja donde realice los aportes. Así es razonable que el emprendedor negocie con cada empleado un salario mínimo formal y un sobresueldo entregado de manera informal que seguramente no será rechazado al cambiar un presente placentero por una limosnera jubilación futura.

El sistema es un aliciente para la evasión de las imposiciones. El control sería posible, en tiempo y forma, pero la estructura necesaria injustificada. Demasiadas variables para un mismo modelo de realización de aportes.

Respecto al impuesto a los Bienes Personales, sólo pagan los que declaran poseer más de un monto determinado, establecido en forma arbitraria, que también suele variar. Por ejemplo, en el 2000, se definió que se debía pagar anualmente el 0,5 % sobre el excedente de bienes cuyo valor fiscal supere los 102.300 pesos, hasta los \$ 200.000, por encima de esa cifra deberían pagar 0,75 %. Otra variable se suma al modelo, el Estado define el valor fiscal, que no es el de mercado.

El control de recaudación de este impuesto se remite a la base de datos formada por los inocentes que la conforman. Aunque los distintos niveles estaduales determinan el valor fiscal de las propiedades inmuebles y poseen cierto control sobre vehículos, aeronaves y botes, no existe un sistema integrado nacional y habría que ver si realmente se justifica desarrollarlo en las actuales condiciones.

Todavía quedan otras imposiciones. Existe, por ejemplo, el Impuesto sobre los Intereses. Como si la tasa de interés fuera competitiva internacionalmente en la Argentina, está fijado en 15 % sobre los intereses de los créditos por más de 200.000 pesos. Esto implica un incremento directo de la tasa de interés, equivalente al 15 %.

Veamos los Impuestos Internos que representan un incremento directo sobre el precio de cigarrillos, bebidas alcohólicas, cerveza, bebidas gaseosas colas, y no colas, bienes suntuarios o comunicaciones por telefonía celular, cuyas alícuotas varían, también, de acuerdo a cómo sople el viento, generalmente, el de los intereses de las empresas que producen bienes sustitutos.

Los distintos gobiernos necesitados de recursos, e incapaces de pagar el costo político de poner orden, han resuelto establecer imposiciones sobre lo que seguro pueden controlar como los Impuestos Internos, el impuesto a los Combustibles, los Aranceles a la Importación y a veces a la Exportación, entre otros; son y han sido buenas herramientas, simples de aplicar, fáciles de implementar, con recaudación inmediata y con consecuencias atroces. También han inventado fórmulas inconcebibles como el Impuesto a los Bienes no Incorporados al Proceso Económico; imposibles de medir con equidad.

Opciones como el Monotributo atentan contra la pulcritud de un sistema recaudatorio uniforme y universal. Genera una nueva norma que posibilita escudriñar sobre las posibles ventajas de su aplicación. Es otra distorsión engendradora de nuevas expectativas cada vez que la administración del Estado menciona la posibilidad de modificar los montos a partir de los cuales los contribuyentes serán alcanzados, o no, por el mismo, o se modifique el criterio para incluir o excluir contribuyentes.

El Monotributo permite pagar el IVA, el impuesto a las Ganancias, obra social y aporte jubilatorio en un sólo pago mensual, un monto total que unifica todo. En 1999, cuando se instauró, podían adherirse a él los contribuyentes que facturan hasta \$ 144.000 por año, o los profesionales que no superasen los \$ 36.000. Según las categorías, que eran 11, y las distintas actividades, innumerables, el contribuyente que ingresa a este sistema puede ahorrar entre un 30 y un 50 % en comparación con el régimen general que discrimina entre IVA, ganancias, aportes y otras cargas. Todo esto por una

cuota que puede ser de entre \$ 20 por mes hasta \$ 200, pero que, ya en el 2000, varió con la última reforma impositiva y que seguramente volverá a hacerlo. Son tantos los cambios, que los contribuyentes casi nunca pueden calcular con exactitud el monto de sus contribuciones.

La inclusión de este mecanismo implica la aparición de un nuevo componente en el sistema de recaudación de impuestos. Otra variable colmada de más variables en un sistema integrado por cantidad de diferentes imposiciones, cada una formada por gran número de variables que lo hacen incontrolable.

La Dirección General Impositiva, no sólo debe controlar a los contribuyentes; como si fuera poco, el sistema impone ejercer control sobre las empresas dedicadas a imprimir las facturas que se utilizan en la comercialización de bienes y servicios. Infinidad de imprentas declaran qué comprobantes imprimen con el fin de evitar la existencia de documentación duplicada. Este mecanismo tiene éxito cuando la base a controlar es pequeña; al multiplicarse, el control se hace imposible de realizar exitosamente.

Reglamentaciones como la factura de crédito con acotaciones específicas para su uso, o los cheques de pago diferido, hacen de la comercialización un laberinto complicado para los agentes económicos pequeños, que sumados en su totalidad, son mucho más importantes impositivamente que lo que representan las grandes empresas bien controladas. Las costosas máquinas registradoras con memoria fiscal de uso obligatorio que comenzaron siendo un gran negocio para grandes grupos empresarios, son una ilusión óptica si se piensa que ellas dan solución al problema de la evasión.

Las facturas con equivalencia a medios de pago o al menos un único emisor de ese tipo de comprobantes comerciales, como sucede en Chile, permitirían realizar un control más eficiente para tratar de erradicar el serio problema de la utilización de comprobantes fraudulentos que incrementan los gastos y créditos fiscales, pero tampoco serían la solución al problema de fondo que se acerca rápidamente y que hemos descripto como la *kelperización*.

En el año 2001 se instrumentó el impuesto a los débitos bancarios. Seguramente se va a recaudar una gran cantidad de dinero, pero la consecuencia inmediata de eso es que los agentes económicos preferirán eludir la utilización del sector financiero para efectivizar sus transacciones. Esto implicaría una mayor informalidad y un incentivo para que ésta se propague entre aquellos que todavía la respetan. Sin embargo, una medida inmediata para contrarrestar esto, que todavía se entiende como un atentado contra las libertades individuales, fue la bancarización forzosa a partir del congelamiento de los depósitos bancarios, dispuesta por el gobierno en los últimos días del año, permitiendo extraer un monto máximo de dinero líquido semanal y obligando a los agentes económicos a utilizar cheques y tarjetas de crédito o de débito bancario. Esta dura medida, donde se plantea otra vez la paradoja de los fines y medios, fue instrumentada en defensa de los ahorristas ante la embestida especulativa que intentó desestabilizar la capacidad de la Argentina para mantener la Convertibilidad Monetaria; y se da como consecuencia del desorden administrativo crónico, y no sólo como una expresión autoritaria.

Para cubrir una parte de los problemas del financiamiento de la educación, así como se inventó un "fondo docente" integrado por lo recaudado a partir de una imposición especial sobre los dueños de automóviles, es una idea arancelar a los estudiantes universitarios con una sobretasa sobre el impuesto a las ganancias que pagan los padres o tutores de los mismos. Si recaudar impuestos es difícil, hagámoslo más difícil.

Como se ve, la estructura de recaudación de impuestos en la Argentina es sumamente distorsiva, y además es contradictoria. Cuando un ciudadano no cumple con sus obligaciones en tiempo y forma, por la deuda no pagada deberá afrontar una tasa de interés del 3 % mensual y posiblemente una multa.

¿Usura o castigo por incumplimiento? Pero cuidado, que si sabe esperar sin remordimientos de conciencia por no cumplir honrosamente con las obligaciones que tiene con el Estado, pronto llegará la posibilidad de refinanciar su deuda; podrá ingresar en un complicado sistema para deudores morosos que se conoce como "moratoria" y en ese caso, la tasa caerá al 1 % mensual, o quizás, 0,25 % ¿quién sabe?

Si analizamos la incidencia de las obligaciones existentes para los propietarios de automóviles respecto al Estado, reafirmamos lo anterior. Los automóviles nuevos, al salir de la fábrica ya son alcanzados por elevados impuestos directos sobre los mismos que varían de acuerdo al tipo de vehículo. Esto complica los mecanismos de control y permite a los fabricantes aprovechar las reglas de juego para diseñar estrategias comerciales que indirectamente afectan al Estado.

Cuando el vehículo está en manos de su propietario, recae sobre él el pago de una tasa municipal que se conoce como Patente del Automotor. Este impuesto varía de acuerdo al tipo de vehículo, a la antigüedad y al peso del mismo. Por supuesto que cada Estado Menor establece el valor que considera conveniente, y, en realidad, cada contribuyente de acuerdo a dónde se encuentra radicado, decide si lo paga o no.

En muchos Municipios, partidos o departamentos, el control sobre este impuesto es muy estricto, en otros no lo es.

Muchas veces se ofrecen moratorias o facilidades de pago para los contribuyentes morosos, pero la realidad es que en la mayoría de los casos los vehículos han sufrido una desvalorización tan grande, dado por la cantidad de años de vida de los mismos, que ya no se justifica pagar nada, pues el valor de reventa no alcanza para pagar las deudas acumuladas y al Estado ni siquiera le conviene confiscar tales bienes para recuperar las deudas.

La justificación de la recaudación del impuesto a la Patente del Automotor se basa en la necesidad de recaudar fondos para el mantenimiento del asfalto de las calles por donde circulan los vehículos. Esta justificación no ha sido suficiente condicionante para evitar que la construcción de inmensas obras de infraestructura como las autopistas fueran financiadas por peajes de elevados precios pagados por quienes las transitan.

Tampoco han servido como argumento para que se dejara de pagar peajes en las viejas autopistas construidas a fines de los '70, cuyos costos ya han sido amortizados varias veces por los transeúntes que por ellas circularon a lo largo de tantos años. En estos casos, el pago del peaje se realiza en concepto de mantenimiento, lo cual pone en dudas también el hecho de pagar impuestos sobre los combustibles utilizados en los vehículos, pues según expresa la ley, sobre estos impuestos existe una asignación específica destinada a la construcción y mantenimiento de la red vial nacional.

En realidad, la Patente del Automotor se ha convertido en una variable más que permite a los Estados Menores conseguir recursos para financiar el gasto de cada administración, de igual modo que el impuesto sobre los combustibles es utilizado por el Estado Nacional. En el caso de la administración de los Estados Menores, muchas veces se ha detectado que en los planos catastrales existen calles asfaltadas que en la realidad no lo están y no es necesario alejarse mucho de la gran ciudad de Buenos Aires para observar este hecho, entre tantos otros.

La transferencia de la propiedad de vehículos también está gravada. La Patente del Automotor se extiende también a motocicletas, aeronaves, embarcaciones fluviales y marítimas, e incluso maquinaria vial, agrícola o maquinaria utilizada en minería y construcciones. Esto hace al sistema mucho más engorroso por la cantidad de variables existentes al definirse infinidad de categorías distintas dentro de las cuales pueden ser clasificados cada uno de los bienes descriptos.

Si a todo lo visto le sumamos el costoso tiempo derivado del tramiterio propio de las presentaciones que se deben realizar ante los organismos públicos, cuya atención es deficiente intrínsecamente, como mal patológico, el Estado pasa a ser el peor de los socios, imposible de eliminar pero fácil de burlar.

Todas estas imposiciones y circunstancias atacan, de una u otra manera, la competitividad de los emprendimientos de los argentinos en una economía globalizada, y perjudican abiertamente la capacidad de aumentar el bienestar del consumidor común, que no es nadie más que cada ciudadano.

El sistema impositivo argentino termina siendo un caos de incoherencias que tiene aturrido al contribuyente y enquiloizando al Estado. La capacidad de control depende de las aleatorias ocurrencias de los funcionarios bienintencionados que, en las condiciones reinantes, no pueden hacer nada mejor que lo que hacen por intentar convertirlo en un verdadero sistema extensivo para todos los ciudadanos: sólo ponen parches.

El ciudadano no alcanza a comprender cómo la distinción de niveles políticos que surge del federalismo convive con un sistema centralizado de administración de recursos. Lo complicado del sistema lo condiciona a evitar complicarse la vida tratando de entenderlo y, con tristeza, sólo lo asume, con la convicción de que, ante la duda, lo están perjudicando, y decide defenderse con lo que tiene a su alcance: la evasión.

En las circunstancias reinantes la conducta del ciudadano medio no es reprochable. Si las reglas fueran simples y bien claras, como en los deportes, todos las respetarían. Cuando las reglas son complicadas la única manera de armar el juego es imponiendo métodos coercitivos o autoritarios que se

oponen al modo de vida del hombre de fines del siglo XX. Para que el actual sistema impositivo funcione sería necesario controlar a cada agente económico colocándole un policía a su lado y aún así hay riesgo de que los mismos policías sean sobornados.

Así, como un síntoma, las conocidas declaraciones juradas, símbolo de sinceridad, transparencia y honorabilidad, han perdido su misticismo y se han convertido en simples papeles que se presentan como rutina obligatoria. La Dirección General Impositiva reconoce que las declaraciones juradas tienen únicamente carácter informativo de los responsables, con lo cual se degrada, aún más, la calificación propia de un juramento.

Es muy fácil para los funcionarios públicos culpar a los malos contribuyentes por la ineficiencia del Estado para ejercer la recaudación.

El Estado debe adquirir capacidad de adaptación a las nuevas realidades a través de la innovación en la búsqueda de soluciones. Endurecer las sanciones por ejemplo, a través de la Ley Penal Tributaria es imponer métodos coercitivos, que no deben descartarse; pero sería más razonable desarrollar un sistema que evite a priori la evasión.

El ciudadano sólo quiere alcanzar un mayor grado de libertad de acción para poder desarrollarse, y en cuestiones impositivas, intuitivamente asume los riesgos al entender que todo aquello que no lo beneficia, lo perjudica.

De nada sirve discutir sobre metodología de coparticipación de recursos fiscales si tales recursos se obtienen de una estructura de recaudación obsoleta que tiende a desintegrarse. Los ciudadanos de nuestro país, tanto en las grandes ciudades como en las regiones más distantes, no perciben en forma directa los beneficios del sistema de coparticipación existente. En todo caso, en forma indirecta, son afectados por los perjuicios que el mismo origina. Debe desarrollarse un nuevo modelo que cierre el circuito "recaudación-coparticipación".

En su magnífica obra, Nicolás Maquiavelo, en el año 1513, con toda sencillez, expresaba una gran verdad referida a este tema: *"El Príncipe... debe estimular al ciudadano de modo que el temor de los tributos no debe impedir a aquel, el abrir un comercio"*.<sup>45</sup>

Hoy, el Príncipe es el Estado.

## **f. El nuevo orden**

La globalización no es una ideología, es un proceso que se impone; y se impone, como resultado de directivas estratégicas influyentes, como necesidad natural de las relaciones internacionales, como consecuencia de la dinámica económica internacional y como resultado del impulso tecnológico-comunicacional. Entonces no es más que el nombre que se da a una nueva época. Un nuevo período que se señala por los hechos acaecidos en él, quizás, el fin de las tradicionales alianzas entre Estados o el comienzo de nuevos imperios. Es un concepto meramente aplicado en el orden lingüístico, pero implica la necesidad de adaptación de las estructuras sociales y todo lo que ello involucra para reintegrarse cómodamente al nuevo medio o ambiente en donde se desarrolla la vida cotidiana.

El nuevo orden se caracteriza porque la *estrategia general* de las naciones, que históricamente era establecida por el factor político, ahora debe establecerse, además, en función del factor económico y del factor tecnológico. En un plano igualitario, las *estrategias sectoriales* desarrollada por las naciones, en esos tres factores deben confluir en el diseño de la *estrategia general*. El factor económico y el factor tecnológico que podemos definir como causa globalizante, convierten al factor político en cuasiefecto de éstos, y reflejan en él las consecuencias de esas estrategias sectoriales, con lo cual se debe fijar estrategia en función de ellos.

En esta nueva época, la política, poco a poco dejará de ser un club de viciosos del poder o charlatanes encubridores de privilegiados, porque el hombre informado exigirá cada vez más, tomando

---

<sup>45</sup> Nicolás Maquiavelo nació y murió en Florencia (1469-1527). *"El príncipe"*, su obra maestra, ha tenido una trascendencia universal por constituir un verdadero manual para el ejercicio del poder. Se dice que, a lo largo de la historia, ha sido el libro de cabecera de Napoleón, Richelieu y muchos otros grandes políticos y estadistas

lo que sirve y desechando lo que no sirve. El tejido solidario de la sociedad comienza a tomar un papel preponderante y asciende a la categoría que hasta ahora habían tenido el factor económico y el factor tecnológico como motor y herramienta, causa y efecto del factor político diseñador de la *estrategia general*.

Las organizaciones no gubernamentales trabajan en forma paralela al accionar de los gobiernos, tal como lo hizo, y lo hace, el desarrollo económico y tecnológico en el sector privado; pronto podrían llegar a tener más influencia sobre la sociedad que las mismas instituciones republicanas, si es que éstas no se adaptan a las exigencias de los cambios.

Los dirigentes deberán poseer los conocimientos apropiados con fuerte capacidad de percepción de las demandas sociales, pero más que nada deberán contar con la sabiduría adecuada para aplicar tales conocimientos con habilidad y astucia, enalteciendo la política. En las naciones prósperas, la política será un espacio, sólo, para los sabios. Decía San Bernardo<sup>46</sup>: *"Sabio es aquel que sabe cómo la realidad es"*.

La ecuación que da lugar a la Ley de Presupuesto es la experiencia más común y repetitiva en donde la estrategia sectorial del factor político debe introducir aspectos de las estrategias sectoriales de los factores económico y tecnológico con sentido socialitario, respondiendo a las demandas de la comunidad. Para lograr el equilibrio, el gasto público debe ser igual a la recaudación impositiva del período presupuestado. Aquí los conocimientos en economía y tecnología deben confluir para definir un *sistema de recaudación-coparticipación* que afecte a los ciudadanos con justicia, sencillez y equidad, sin ser una carga indeseable.

Endeudarse es comprometer el desarrollo de las generaciones futuras. Es sacrificar las posibilidades de progreso de nuestros hijos, postergando su calidad de vida. Quien sea capaz de hipotecar a sus descendientes no debería gozar del privilegio de ser elegido por sus conciudadanos para que los dirija.

Si la menor unidad de globalización es el hombre informado, entonces lo más cercano a él será lo que lo satisfaga y lo que repudie. Lo más cercano es todo lo que lo rodea: su familia y lo que interactúa con ésta, su lugar de trabajo, sus amigos, sus vecinos, su iglesia, su club, su comunidad... De las instituciones republicanas concebidas en la Argentina, la unidad estadual que más se acerca al medio que afecta al hombre informado es el Municipio, tercer nivel político-administrativo, la menor unidad pública, el Estado Menor. Sólo en los casos en que dichas unidades adquieren gran tamaño se pueden instituir nuevas estructuras aun menores; tal es el caso de las grandes ciudades cuya capacidad administrativa se deteriora en función de su tamaño.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Capital Federal, la vieja Santa María de los Buenos Aires, por ejemplo, por su dimensión y cantidad de habitantes, requiere de capacidad administrativa de niveles inferiores. La última reforma de la Constitución Nacional ha dado a ésta, con tal fin, características similares a las de una Provincia, sin serlo; y su propia Constitución, sancionada en 1996, dispone la creación de "Comunas" dentro de su territorio, que, hasta el momento, por causas "políticas", no se ha realizado, cuyas funciones, según el artículo 128, de la misma Constitución, son las de ejercer la *"planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia"*, que allí se detallan.

Si el Estado es una empresa que debe acompañar, proteger y promover el desarrollo de sus ciudadanos, entonces la mejor decisión que pueden adoptar sus administradores es que apunte todos sus medios hacia las unidades estaduales que se encuentran más cerca de ellos. Las comunidades pequeñas ejercen mejores controles que las grandes. Esta tendencia es cada vez más acentuada.

El control ejercido sobre unidades menores es un proceso que se ha dado, también, en el sector privado; por ejemplo en la industria, pasando de la línea a las islas de producción, en donde es posible medir con exactitud la eficiencia, la calidad y la productividad de cada integrante del equipo y de cada producto terminado. Las unidades estaduales superiores, la Nación y las Provincias, deben velar por la

---

<sup>46</sup> San Bernardo de Claraval (Clairvaux) 1090-1153. Doctor de la Iglesia – Batallador y Valiente. Nacido en Borgoña, Francia. Llamado "Mellifluous Doctor" (boca de miel) por su elocuencia. Famoso por su gran amor a la Virgen María. Compuso muchas oraciones marianas. Fundador del Monasterio Cisterciense del Claraval y muchos otros.

salud orgánica y administrativa de los Municipios y deben establecer normas claras y precisas, igualitarias, justas, equitativas y sencillas, para que esas unidades que son lo más cercano al ciudadano sean las artífices del bienestar general.

La afinidad entre ciudadanos se inicia en la comunidad vecinal y termina en el concepto "*Patria*". Por esta razón es oportuno aprovechar la circunstancia para reflotar nuestro sistema de convivencia nacional, adaptándonos rápidamente a una nueva era y cumpliendo estrictamente con los preceptos fundacionales de la estructura de gobierno establecidos en nuestra Constitución Nacional, de ser República, Representativa y Federal.

La Argentina necesita un sistema donde tanto la responsabilidad de recaudar como la prerrogativa de gastar se centre en la menor unidad estadual. Donde el privilegio de controlar el gasto esté en el ciudadano informado. Donde los niveles estaduales menores sean quienes recaudan y aportan recursos a los niveles estaduales mayores para luego recibirlos en función de su desempeño de acuerdo a las normas propias de una descentralización sistematizada, una descentralización virtual, que brinde la sensación de permitir que el control deje de ser piramidal para convertirse en horizontal, cuando en realidad, esta distinción entre horizontalidad y verticalidad en las organizaciones, se ha convertido en epicentro de discusiones académicas que pretenden establecer una especie de paradigma a partir del cual se puedan diferenciar las estructuras modernas de las antiguas.

Sin embargo, así como el proceso de globalización está fundamentado en la intensificación de las actividades comerciales y financieras, con cierta influencia en otras actividades que terminan generando distintas actitudes en la política, en las organizaciones, la horizontalización es un hecho que se verifica fehacientemente en la transmisión de información, en la manera de establecer la comunicación entre los integrantes de las mismas instituciones e incluso con terceros; estos mecanismos de transmisión de información pueden influir sobre las estructuras verticales, pero de ningún modo esto implica que se haya perdido, ni que se esté perdiendo el concepto de organización piramidal, si nos referimos específicamente a los distintos niveles de responsabilidades con que las organizaciones deben contar y a la distinción que deben realizar al definir quiénes serán los encargados de tomar las decisiones.

Pero, ¿qué es la descentralización virtual?

La tecnología de fines de siglo nos permite simular la realidad. Las simulaciones insinúan la capacidad o la virtud de producir efectos. La virtud es el poder o la potestad de obrar; entonces una simulación puede confundirse con la realidad. Lo virtual, históricamente, ha estado en oposición a lo real y efectivo, con lo cual el concepto de descentralización virtual termina siendo el apropiado para definir la vuelta al verdadero federalismo sin contradecir a los partidarios de la centralización del poder.

Un modelo que busca establecer un sistema de Coparticipación Federal define interacción entre partes. El hecho de ser sistémico indica la existencia de parámetros, constantes y variables que imponen la percepción de continuidad, permanencia y estabilidad, al menos hasta que el sistema como tal sea cambiado. Para poder desarrollar un modelo sistémico es necesario definir los parámetros, constantes y variables que se tendrán en cuenta y que combinados se convertirán en las normas de un nuevo orden.

El Artículo 123 de la Constitución Nacional asegura la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, y el Artículo 5 establece que el Gobierno Federal debe garantizar a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Queda un gran espacio para que la Nación defina de qué manera garantizará tales derechos; allí es donde hace pie un nuevo modelo que debe acompañar al resultado de esta investigación. El mismo debe buscar dar una mayor participación a los niveles estaduales menores y permitir la libertad necesaria para que el hombre común pueda crear e innovar en el marco de la afinidad con sus conciudadanos, fortaleciendo la fidelidad, atendiendo a todo lo explicado hasta ahora, con una propuesta innovadora, apropiada para este cambio de era, donde el concepto de management puede ser aplicado ocupando un espacio relevante en el Estado.

La presentación de este modelo debe ser una propuesta abierta al análisis. El punto de partida para que surjan nuevas ideas que mejoren los conceptos presentados con el objeto de perfeccionarla.

Un nuevo modelo debe ser presentado como una meta posible, un objetivo hacia donde hay que tender, para salir de esta maraña de reglas difíciles de entender y de explicar. Al menos es un "*hacia dónde ir*", ahora que, a simple vista, se puede ver que si bien existe un proyecto de Nación, no



hay una visión estratégica de cómo alcanzarlo, al menos expresada en sólidos términos que puedan levantar la moral y la esperanza de los ciudadanos.

Se puede aprovechar la crisis; es la oportunidad. Es necesario innovar para poder volver a sentir ese *"hacia dónde vamos"* que desde hace mucho se confunde en medio de tantas normas perturbadoras.

Si logramos que el mundo pueda entendernos y determinar con facilidad cuál es nuestra meta; seremos creíbles, reduciremos el grado de incertidumbre que nos colma de desconfianza y en este contexto, por conveniencia propia, no dudarán en acercarse a caminar con nosotros.

## **g. Subsidios y Reembolsos a la Producción:**

Las reglas de juego de la economía mundial han surgido progresivamente sin que su desenvolvimiento haya seguido un curso lineal. Por el contrario, como el aprendizaje de un autodidacta, con la experiencia, la prueba y el error o el sufrimiento de las consecuencias de aplicación de decisiones erróneas, los países han ido adaptando sus estrategias de acuerdo a las circunstancias. Así se ha ido construyendo un mundo en donde se observan infinidad de soluciones, o intentos de soluciones, a la gran diversidad de problemas económicos que plantea el comercio internacional.

Desde distintas ópticas o puntos de vista, la implementación de diferentes tipos de políticas se ha ido agrupando por su afinidad o características comunes. Algunas son consideradas como proteccionistas, otras como liberalizadoras, otras como intervencionistas y así, un sinnúmero de adjetivaciones que buscan encasillar las decisiones de los actores, sin considerar que tales definiciones sólo son válidas según los argumentos que presenten aquellos que las definen. Una misma decisión puede ser observada de distintas formas, según uno sea damnificado o beneficiado por ella o indiferente.

La protección de la propia economía es un dogma que ninguna nación nunca dejará de lado por más inmoral o anti-ético que las decisiones que se tomen para lograrla puedan parecer a otras naciones. Es un Interés Nacional, siempre. Ninguna nación dejará de lado el intentar alcanzar esa meta, pues es parte del compromiso que asume cuando se integra como sociedad: la búsqueda del bienestar general como Objetivo Nacional.

Entonces, si en el mundo económico internacional las reglas de juego se escriben a medida que las circunstancias lo requieren, porque no existe ninguna autoridad capaz de imponerlas, y las propias naciones buscan su crecimiento económico explotando sus recursos y capacidades de la manera que consideran coherentes en cada oportunidad, en medio de tanta volatilidad, de tanta libertad de acción, no es apropiado realizar juicios de valor referidos a las decisiones que otras naciones toman respecto a cómo obtienen sus Intereses Nacionales.

Sin duda, las decisiones económicas de unos, suelen generar complicaciones en otros. Es una ley natural que está íntimamente relacionada con la ley fundamental de la economía, la ley de oferta y demanda. Y, si bien, lo óptimo parecería ser, dejar que la economía solucione los problemas por sí misma, sin intervención, el hombre por su naturaleza, prefiere intervenir. Es una conducta propia de los seres racionales que consideran que es más apropiado ejercer, bien o mal, el control sobre todo, antes que dejar que los hechos se den por sí mismos.

Si introducimos los conceptos de competitividad real y competitividad ficticia a nuestro razonamiento, podríamos decir que ninguna decisión de política económica, en el marco del intercambio internacional, sería inconveniente si no genera en la propia economía, condiciones de competitividad ficticia, es decir, si tales medidas no trajeran aparejadas consecuencias negativas para por lo menos un solo ciudadano, contribuyente, productor o consumidor. Si se lograra esto, entonces las medidas que se aplicaren tendrían suficiente sustento sin importar lo que sucediera en otras naciones; o acaso: ¿las demás naciones, consideran los problemas de otras naciones cuando toman sus propias decisiones?

Lógicamente, la mayoría de las veces, casi ninguna decisión, en el mundo de la política económica, es tan pura como para que pueda considerarse la obtención de la competitividad real de manera absoluta, mucho más, cuando tratamos la dinámica del intercambio internacional donde las reglas de juego no dependen exclusivamente de nuestras propias decisiones. En pos de obtener las tan

necesarias condiciones de competitividad, la mayoría de las veces, los conductores ponen en la balanza muchos otros elementos y terminan enredados en el dilema del costo de oportunidad, es decir, cuánto se gana por el hecho de llevar adelante una determinada política, dejando de lado la posibilidad de llevar adelante otra. En esta penumbra de la decisión, reaparecen los fantasmas de los grupos de poder.

Retornando a la práctica; más allá de las presiones de los grupos de poder o de la búsqueda de condiciones de competitividad, lo importante para las naciones es lograr sus Objetivos Nacionales, de lo contrario, a corto o a largo plazo, surgirán problemas políticos y sociales como consecuencia de la falta de conexión entre los intereses que impulsan los dirigentes conductores y los de la sociedad en su conjunto que convergen en la afinidad que los une.

Las normas del intercambio internacional en épocas de la globalización, no son ajenas a las distorsiones que se imponen con decisiones propias de cada país. El intercambio internacional se ve afectado tanto cuando un país subsidia la producción de bienes como cuando otro financia su gasto público con endeudamiento externo sin respaldo sólido; cuando se introducen barreras arancelarias o no arancelarias, como cuando se revalúa o se devalúa una moneda con fines especulativos. Todas las intervenciones son negativas para el intercambio internacional, pero ninguna de ellas es ajena a las decisiones estratégicas de los propios actores, y en el peor de los casos, son consecuencias de decisiones anteriores.

Los subsidios y los reembolsos son siempre una manera de intervenir en la economía. Y siempre que hay una intervención existe la posibilidad de que la misma introduzca alguna distorsión. Es algo así como la realización de una cirugía en un humano. Siempre hay posibilidades de una infección, aunque la misma pueda ser un mal menor en relación con la causa de la intervención. Lo ideal sería que no fuera necesario intervenir y, la única manera de evitarlo, es previniendo. Sin embargo, si bien es más que prudente evitar las intervenciones cuando el organismo se encuentra debilitado, si se trata de evitar un mal mayor, no hay razón para no hacerlo, por el contrario, quizás pueda ser beneficioso hacerlo, en un marco de asepsia absoluta, como en un quirófano, algo difícil de conseguir en el mundo de las decisiones políticas. Dado que cuanto más débil se encuentra un Estado, obviamente, peores son las condiciones de asepsia, es razonable pensar en la conveniencia de la no realización de intervenciones puntuales en esos casos.

Considerando las condiciones en que se desenvuelve el intercambio internacional, donde no es posible dar ventajas, porque los demás las aprovechan sin compasión, entonces, los subsidios y los reembolsos podrían ser más beneficiosos que dañinos para ciertas economías, las más ordenadas, siempre que las causas que los engendren así lo ratifiquen. Pero hemos visto que en el largo plazo, las intervenciones en la economía terminan siendo pagadas por los más débiles; entonces, cuál es la razón por la cual países poderosos como los Estados Unidos, Canadá o los integrantes de la Unión Europea, los utilizan.

Sin ninguna duda, deben existir razones estratégicas. Más allá de las especulaciones políticas, por ejemplo, los subsidios al sector agropecuario pueden responder prioritariamente a un interés propio de los países con grandes extensiones de tierra. Sería desastroso que grandes cantidades de ciudadanos emigraran hacia las ciudades por no encontrar capacidad de desarrollo personal viviendo en el campo. Dejaría de reverenciarse a uno de los motores impulsores del desarrollo humano, el memorable factor de producción, la tierra.

En nuestros días ya es un problema de las grandes ciudades el exceso de población y la imposibilidad de generar fuentes de trabajo suficientes para todos. Sólo los países cuya concentración poblacional está bien distribuida en estratos urbanos, suburbanos y agrícolas, es donde las grandes ciudades tienen suficiente capacidad para satisfacer la demanda de desarrollo personal de la gran mayoría de sus habitantes. En aquellos países donde tal distribución no es armónica, algunas grandes ciudades concentran el poder económico y son polo de atracción de la pobreza social que da origen a la delincuencia; Buenos Aires, San Pablo, México, son prueba de ello. En ciclos recesivos los índices de pobreza se expanden, mientras que en ciclos productivos parecieran contraerse, simplemente porque los humildes tienen más posibilidades de gastar más, lo cual no garantiza capacidad de desarrollo personal.

Un subsidio al productor de un bien, es un pago o una transferencia, por encima de lo que se obtendría por el libre juego de la oferta y demanda, es decir que no se origina en la manifestación propia de las preferencias de los consumidores. Si mediante este mecanismo es posible lograr que grandes extensiones de tierra no sean deshabitadas, podría decirse que se cumple con un objetivo estratégico. Pensando en las consecuencias que pueden evitarse a las futuras generaciones, quizás

enfrentar el costo de oportunidad que representa tal decisión valga la pena, aun cuando las consecuencias de esto puedan acarrear grandes problemas a otras naciones.

Existen distintas formas de subsidiar a los productores, algunas sumamente distorsivas y dañinas en el ámbito interno como internacional, pero generalmente son las menos criticadas. Los más osados, consideran que altos niveles de investigación y desarrollo orientados desde el Estado, tasas de interés accesibles y la buena infraestructura deben ser considerados como subsidios indirectos a los productores, pues generan condiciones de competitividad superiores. Esta apreciación es ridícula aunque las consecuencias de tales hechos sean ciertas.

En la competencia internacional, sólo existe una manera en la que una intervención del Estado a través, por ejemplo, de un subsidio, puede perjudicar a los productores de otras naciones y se da sólo cuando la intervención puede modificar el precio internacional. Pero atentos, que, a través de la intervención, la modificación del precio internacional puede que no siempre sea perjudicial.

Si se pagan subsidios a los productores de un bien determinado, la lógica indicaría que debería incrementarse la producción, que se generarían excedentes y que tales excedentes provocarían una caída de los precios internacionales, lo cual perjudicaría a otras naciones productoras del mismo bien que no están en condiciones de subsidiar a sus productores. Se plantea una especie de competencia desleal; esto se da cuando se subsidia directamente a las exportaciones.

Es llamativo que siempre se critiquen las políticas de subsidio agrícola, pero, qué sucedería si el pago de subsidios se realiza por no producir. Qué sucedería si un Estado fuera capaz de compensar a sus productores por dejar que la tierra se recupere para producir más y mejor en el futuro, por evitar las producciones intensivas o por incentivar la producción de otros cultivos. Sucedería todo lo contrario al hecho anterior, habrían menos producción, no habrían excedentes y quizás hasta habría una mayor demanda que podría empujar los precios internacionales incrementándolos, beneficiando a los países productores de los mismos bienes que no tienen capacidad de subsidiar.

No todos los programas de subsidios son perjudiciales para los productores de los países competidores. Se puede decir que en el largo plazo, si pueden continuar compitiendo es porque habrán alcanzado condiciones de competitividad real óptimas, seguramente con mucho sacrificio, y podrán superar a cualquiera en el mismo campo; pero este es un consuelo de tontos. Existen subsidios que pueden generar envidia en los productores pero que no tienen ningún efecto en el precio internacional. Imagínense que el Estado le regale un tractor a cada productor, o un monto de dinero, o no le cobre impuestos. Seguramente se estarían generando condiciones de competencia desleal, pero es inevitable que suceda; quién puede oponerse a esto.

El precio internacional no se compone sólo de oferta, demanda y subsidios. Innumerable cantidad de factores influyen en su formación: impuestos, licencias, barreras arancelarias y no arancelarias, etc, todas esas distorsiones provocan múltiples variaciones en los precios de los totales producidos y no dependen sólo de un actor, sino de muchos oferentes y demandantes, en su mayoría países no desarrollados cuyas economías sufren de muy serios niveles de informalidad y que disfrutan de los enormes beneficios que indirectamente le generan los subsidios que los países poderosos entregan a otras actividades productivas tales como las investigaciones en bio-genética, los fertilizantes, la maquinaria agrícola o la medicina veterinaria.

Es muy fácil tomar una posición de damnificado y buscar todos los elementos necesarios para demostrar el daño sufrido. Lo difícil es entender que, dadas las circunstancias, no hay otro camino más que absorber los golpes y responder con decisiones de política que impliquen definiciones estratégicas de largo plazo.

Si es conveniente responder a quienes subsidian, con subsidios, por qué no hacerlo. Quizás enfrentar el costo de oportunidad que representa tal decisión valga la pena, aun cuando las consecuencias de esto puedan acarrear grandes problemas a otras naciones. Quizás, no; pero de todos modos, es necesario encontrar una respuesta, en última instancia, que nos permita despegar, vivir mejor, y comenzar a resolver los problemas de las futuras generaciones que las anteriores han sembrado por todas partes.

Sin embargo, a pesar de todas las expresiones de deseos, una exigencia puntual que puede ser de nivel estratégico, como evitar la emigración de las zonas agrícolas, es condición necesaria pero no suficiente para que se realice una maniobra estratégica como subsidiar a los productores, es decir, para que se tomen decisiones puntuales que apunten a solucionar ese problema específico.

Una nación alcanza la suficiencia, la aptitud para combatir esos problemas estratégicos, cuando posee los medios apropiados para hacerlo. Entonces, en el caso puntual de los subsidios y reembolsos, es necesario, alejarse de las presiones de los grupos de poder, que suelen ensuciar el terreno en pos de sus propios intereses, no confundir los costos de oportunidades, especialmente cuando se tratan de cuestiones tan sensibles como la definición de fines y la utilización de medios, y alcanzar un ordenamiento económico con armonía suficiente como para que el esfuerzo que se realice con el objeto de subsanar aquella exigencia puntual no implique perjuicio ni siquiera para un solo ciudadano, contribuyente, productor o consumidor, sino, beneficios.

## **II- La Coparticipación de Recursos**

### **Una realidad posible**

#### **a. Los Estados Menores:**

##### **La autodeterminación de los Estados Mayores y los impuestos coparticipables**

La Constitución de la Nación Argentina establece la forma representativa, republicana y federal para su gobierno. En el artículo 5 se establece que cada provincia dicta su propia Constitución bajo el sistema representativo-republicano de acuerdo a los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria... Queda claro que las Provincias son Estados no constituidos por Municipios federados. Sin embargo, la relación más próxima que los ciudadanos tienen con la administración del Estado está en los Municipios, por esta razón es que debemos potenciar esta ventaja para explotar la capacidad de administrar con eficiencia un sistema de recaudación-coparticipación.

Es necesario destacar que un sistema de recaudación de impuestos que centre sus fuerzas en los Municipios, como Estados Menores, de ninguna manera afecta las normas establecidas en la Constitución ni busca quitar poder a los Estados Provinciales, también Estados Menores pero de mayor jerarquía política que los primeros. Por el contrario, el modelo así desarrollado asegura que las administraciones provinciales y la administración nacional puedan incrementar su capacidad de hacer.

En el nuevo modelo de redistribución de Ingresos Públicos, todas las fuentes de ingreso del Estado Nacional deben ser coparticipables, esta es la única manera de evitar que posea vicios innatos, para lo cual sería conveniente estructurar un nuevo y moderno sistema de recaudación de impuestos con tributaciones justas, equitativas, universales y masivas.

Es importante considerar que Argentina manteniendo un orden administrativo simple, sin intervenciones que interfieran con la capacidad e interés de los ciudadanos por progresar, puede convertirse fácil y rápidamente en acreedora internacional, más aun en las condiciones que impone la globalización.

Los Ingresos Públicos no deben ser redistribuidos a través de asignaciones específicas de ningún tipo y dicha regla debe aplicarse en todos los niveles estatales. Debemos entender como asignaciones específicas a aquellas partidas presupuestarias que están condicionadas a la recaudación de imposiciones determinadas; por ejemplo, en Argentina la Provincia de Buenos Aires posee el Fondo de Reparación Histórica que equivale al 10 % de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, sea cual fuere el monto que este alcance. Existen muchas asignaciones específicas, en muchos casos poco conocidas, como la que deriva parte de la recaudación del impuesto sobre los combustibles al Sistema de Seguridad Social, e incluso en algún momento el Congreso aprobó una imposición adicional sobre los automóviles para incrementar específicamente el salario de los maestros que se desempeñaban en escuelas públicas, un gesto político que generó serias oposiciones al punto que no se alcanzaron los

resultados esperados pues en una inmensa proporción de la base sobre la que se realizó la imposición los contribuyentes se negaron cumplir.

Cada nivel de Estado y en especial el Estado Nacional debe ser una gran caja que aplica los recursos según cada presupuesto, que en el modelo, defino como *Herramienta 1*; y lo que no se gasta anualmente debe ser acumulado en sus reservas, utilizado para reducir deudas hasta que ya no existan, colocado a disposición de los productores en el sector financiero, utilizado para mejorar las condiciones sociales a partir de la mejor utilización del Gasto Público a través del mejoramiento de la justicia, la salud, la seguridad, la defensa o la educación o aplicado al siguiente ejercicio, en lo posible, para disminuir la carga tributaria, siempre que como consecuencia de esto se incremente la producción, el consumo y el ahorro.

El Estado Nacional debe volver a velar por esos seis preceptos establecidos en el *Preámbulo de la Constitución Nacional* como *Valores Trascendentes*, a pesar de haber sido tan vapuleados en discursos proselitistas.

Las obras de infraestructura deben ser realizadas por los Estados Menores con recursos reales originados en su capacidad de asumir la responsabilidad de querer crecer y no en una dádiva de algunos poderosos influyentes que sienten simpatía por su tierra natal o lugar de vacaciones y suelen esconder intereses personales.

Las asignaciones específicas son distorsiones absolutamente incompatibles con la eficacia de la aplicación de la *Herramienta 1*, la Ley de Presupuesto, ya que restringen su verdadera importancia y dimensión desvirtuando la precisión matemática de las partidas reales.

En lo que se refiere al uso de los recursos públicos, los Estados Menores, de ningún modo deben comprometerse con asignaciones específicas, pues de igual modo que en el Estado Nacional, se someten a las mismas consecuencias negativas que se generan sobre la capacidad de aplicación exitosa de la *Herramienta 1* por ellos establecida.

En cada uno de los niveles estadales su *Ley de Presupuesto* es la *Herramienta 1*. Por otra parte deben establecerse imposiciones de fácil manejo, que puedan resumirse en el control de una segunda Herramienta que controle los niveles de tasa de recaudación de impuestos y de tasa de interés. La definición por parte de los conductores de un nivel de tasa de recaudación de impuestos o presión tributaria, de aplicación en cada Estado Menor constituye la *Herramienta 2*. A esto hay que sumarle el control ejercido sobre la tasa de interés que se realiza, de hecho, a través de la política monetaria y la conducta independiente del Banco Central.

Para que la *Herramienta 2* sea un elemento eficiente y eficaz, debe ser una sola, simple de identificar y definir tanto por parte de los conductores políticos como de los ciudadanos contribuyentes.

Así como los Estados Menores pueden aplicar cualquier tipo de imposición, también pueden otorgar cualquier tipo de beneficio u exención cuando lo consideran conveniente. Estas discrecionalidades que tienen característica similar a la de los subsidios son de decisión privativa de las autoridades de gobierno de cada Estado. Mediante la aplicación del modelo propuesto el otorgamiento de ventajas puntuales a ciertos ciudadanos o actividades económicas representa un costo adicional mensurable y comparable con el que se realiza en otros Estados dentro de la competencia por obtener mayor participación en el reparto de los recursos coparticipables. Aquellos Estados que brinden mayores beneficios reflejarán tal resultado en su posición en la tabla o ranking de Estados de su mismo nivel político y percibirán el resultado de sus políticas como consecuencia de ello de manera inmediata.

El criterio que las autoridades deberán aplicar para subsidiar alguna actividad deberá ser muy preciso ya que está en juego la competitividad del grupo social que habita el territorio de cada Estado Menor respecto a otros Estados Menores, con lo cual lo recomendable puede ser sólo apoyar el desarrollo de actividades económicas que se encuentren haciendo uso del pleno empleo de sus recursos disponibles, que no puedan rediseñarse o reconvertirse y sólo cuando sean de necesidad estratégica para la supervivencia de la comunidad.

Existen obligaciones que deben asumir los Estados Menores que se corresponden con la organización adecuada de las comunidades. En ellos debe recaer la responsabilidad de llevar un preciso control de la propiedad privada, sean estas intelectuales, muebles registrables (vehículos motorizados) o inmuebles. No es recomendable que se impongan cargas directas sobre los propietarios de estos bienes ya que éstas afectan la competitividad y generan la tendencia a evadir la obligación.

En el caso en que sea imposible de evitar, las organizaciones dedicadas al registro y control de la propiedad privada deberán financiarse con cuotas fijas e iguales para todos los contribuyentes de modo de cubrir las necesidades específicas de los organismos. No es coherente gravar al propietario de un automóvil por ser éste nuevo o usado, grande o pequeño, lo importante es que exista la información para que el ciudadano tenga seguridad jurídica ante cualquier reclamo, de lo contrario se está atentando contra la posibilidad de cada uno de mejorar su estado de vida. Por cuestiones de seguridad los registros deberán interconectarse a través de una red de alcance nacional sin que sea necesario la existencia de un organismo público que centralice la información.

Los sistemas digitalizados de información geográfica y el relevamiento catastral a través de fotos satelitales o aéreas, realizados periódicamente, permitirán tener la información precisa de las modificaciones realizadas sobre el terreno. Así se podrá establecer como criterio impositivo para los Estados Menores, la medición de la superficie cubierta y la superficie no cubierta que cada propietario posea; con esos datos podrán aplicarse las tasas comunitarias para cubrir los costos del alumbrado, limpieza o mantenimiento, o cualquier otro servicio que la comuna considere adecuado prestar a sus ciudadanos. Con el uso de estas nuevas herramientas es factible adaptar los criterios para la definición de tasas impositivas que se aplican en los Estados Menores y que cobrarán mayor relevancia cuando los ingresos de los mismos comiencen a depender de la aptitud competitiva que alcance cada Estado Menor respecto a los demás. Así se adaptaría, por ejemplo, el criterio de aplicación del impuesto inmobiliario, entre otros.

Esto es sólo un ejemplo de lo que, en el marco de un nuevo modelo, la astucia de los administradores de los Estados Menores puede lograr cuando se trata de competir por alcanzar mayores ingresos para su propia comunidad, que le permitan seguir creciendo en busca de un mejor nivel de vida de sus ciudadanos. No es justo tomar la decisión de asfaltar o construir cloacas para luego trasladar el costo a los principales beneficiarios con o sin su autorización. En la acción comunitaria todos se benefician, los que viven sobre el nuevo asfalto y los que no, los que acceden a las cloacas y los que no acceden. Tampoco es justo que el Estado construya rutas, autopistas, canales, puertos, aeropuertos o cualquier obra de infraestructura, gravando a los beneficiarios directos exclusivamente, pues con el transcurso del tiempo, todos los ciudadanos serán beneficiados. Tales actitudes son propias del sector privado que corre los riesgos pertinentes en la inversión que realiza.

Cada Estado debe hacer obras comunitarias para el beneficio de todos, de acuerdo al orden de prioridades adecuado que los Representantes establezcan y pagadas equitativamente con el aporte de todos los ciudadanos; seguramente por aquí pasa el verdadero socialismo como pensamiento puro que también ha sido ensuciado por infinidad de políticos oportunistas. En tal sentido, el criterio debe ser: *- quien más tiene más debe aportar -*.

Buscando un sistema de recaudación que incentive el crecimiento con competitividad, los Estados Menores son los mejor calificados para comprometerse por ejemplo, en la implementación de un impuesto a las propiedades inmuebles improductivas.

Cada Estado Menor deberá elaborar su propio proyecto de acuerdo al escenario en donde se aplicará. La dificultad para unificar el criterio de aplicación, dada la cantidad de escenarios diferentes hace imposible convertirlo en un impuesto coparticipable si se busca que sea efectivo. Por esta razón es que el mismo debe ser de aplicación exclusiva en cada Estado Menor si es que en cada comunidad consideran adecuado hacer uso de este tipo de imposiciones con el objeto de incrementar la producción. Sería conveniente que al desarrollarse cada propuesta se tenga en cuenta la elaboración de algún mecanismo que establezca justicia y equidad en su aplicación por ejemplo, considerando los niveles de producción, con lo cual podría aplicarse este criterio para los contribuyentes improductivos, siempre pensando en que la imposición debe ser de alcance masivo y no exclusiva para ciertos sectores productivos, teniendo en cuenta que el objetivo es no obstaculizar las buenas condiciones de competitividad.

Los Municipios cuentan con otra opción recaudatoria, la posibilidad de aplicar tasas sobre espacios comunes, es decir tierras públicas, que son utilizados por los particulares. En este rubro cada Estado deberá actuar igual que el sector privado, exigiendo el pago por la explotación de aquellos espacios y velando por que tales explotaciones no representen un peligro para los ciudadanos. Este aspecto parece insignificante pero en realidad hay infinidad de espacios públicos que pequeñas y grandes empresas utilizan y explotan con inmensos beneficios y que en la mayoría de los casos los Representantes de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno ni si quiera han sido capaces de establecer normas que regulen y garanticen la seguridad de los transeúntes. Algunos ejemplos son las

compañías proveedoras de electricidad, telefonía, agua, gas o televisión que colocan postes en las veredas, torres o antenas, tienden cables o realizan excavaciones para instalar tuberías, cañerías o cámaras; las empresas que realizan publicidad en la vía pública haciendo uso de espacios para carteleros o las que explotan estacionamiento públicos de vehículos incluso sobre las mismas calles a través del uso de parquímetros, tickets o tarjetas.

En la gran mayoría de los casos, la decisión política sólo pasa por la determinación de un precio conveniente y poco se profundiza respecto a la normativa adecuada que garantice el bienestar de los ciudadanos.

En lo que se refiere al uso de los recursos públicos, los Estados Menores, de ningún modo deben comprometerse con asignaciones específicas, pues de igual modo que en el Estado Nacional, se someten a las mismas consecuencias negativas que se generan sobre la capacidad de aplicación exitosa de la *Herramienta 1* por ellos establecida.

En cada uno de los niveles estaduales su *Ley de Presupuesto* es la *Herramienta 1*. La tasa de recaudación de impuestos o presión tributaria que se ejerza sobre los contribuyentes en cada Estado Menor, constituye la *Herramienta 2*. Entonces, recién a partir de la sanción de la *Ley de Presupuesto Nacional* y de cada *Ley de Presupuesto* Presupuestos Públicos, dado que recién allí conocerán la *tasa de recaudación* que corresponderá a cada uno, de acuerdo a su posición en la tabla o ranking en la que se definirá el monto de Coparticipación que les pertenezca. De esa manera no obstaculizarán las buenas condiciones de competitividad creadas.

## **b. La eficiencia administrativa, la afinidad social y la Tasa de Ajuste de Tributación**

Es un hecho indiscutible que la mala asignación de recursos es mucho peor que el incremento del Gasto Público. También es un hecho que el incremento del Gasto Público conlleva aumento en los tributos.

Dada la capacidad de autodeterminación de los Estados Menores que les permite instaurar sus propias cargas impositivas para cumplir con sus Presupuestos, en la aplicación de este modelo, a los Estados Mayores no les queda otra alternativa más que inducir a los Estados Menores que los integran, a crear mejores condiciones de competitividad. El único mecanismo técnico disponible, cuando no es posible intervenir mediante las presiones políticas, está en la capacidad de manejar adecuadamente el sistema de recaudación-coparticipación.

Dicha inducción debe darse a través de un sistema de premios y castigos que conforme una regla estable y permanente común para todos, sin privilegios ni diferencias de ningún tipo.

Determinar fórmulas para establecer premios y castigos de manera sencilla, justa y equitativa, más allá de la decisión política, también depende de la capacidad que tenga el Estado para acceder a información relevante.

A partir de aquí, teniendo en cuenta que una característica fundamental del modelo es la existencia de información permanente, intentaremos delinear las fórmulas que permitan definir parámetros comparativos de aspectos tan ideales como la eficiencia en la administración pública y la aptitud de los ciudadanos para vivir en comunidad.

El INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, a través del Anuario Estadístico de la República Argentina, del Informe Económico y de los Censos Nacionales de Población y Vivienda provee la información necesaria, básica, para poder comenzar con el diseño de fórmulas tipo que permitan realizar cálculos económicos comparativos. Lo interesante para destacar es que la información reunida en el INDEC está desagregada hasta el nivel municipal. Seguramente los métodos para obtenerla pueden perfeccionarse y mucho más con la colaboración de los mismos Estados Menores, en el marco de un nuevo modelo, si el fin es beneficiar a los ciudadanos en una competencia por obtener más recursos.

Los componentes de las respectivas fórmulas deben ser indicadores de medición estandarizados, es decir establecidos en términos porcentuales que puedan ser comparables, de modo de utilizar en todos los casos un mismo lenguaje.

Tales indicadores podrían ser por ejemplo: mortalidad infantil, defunciones maternas, necesidades básicas insatisfechas, alfabetización, ausentismo escolar, nivel de estudio poblacional, edificios escolares respecto a población analfabeta, tipo de vivienda, cobertura social, natalidad, accidentes de tránsito, casos de enfermedades infecciosas, drogadicción, hechos delictivos con intervención policial, consumo de energía, resultados de competencias deportivas, etc. Toda esta información puede estar disponible, y si bien puede ser falseada, también puede ser corroborada con facilidad.

Estos indicadores se pueden dividir en dos grandes grupos, como se ve en el listado que acompaña el texto a continuación; aquellos en los cuales la variación depende determinadamente de la intervención de la administración de cada Estado y aquellos en donde la actitud de los ciudadanos, en función de su responsabilidad, constituye el factor preponderante de tal variación. Estos no son los únicos indicadores posibles, podrán agregarse más, lo importante es que se apliquen a todos los Estados por igual.

A continuación se presentan algunos indicadores para la medición de la *Eficiencia Administrativa* y la *Afinidad Social*:

#### **Componentes de la Fórmula de Eficiencia Administrativa:**

- Gasto del Poder Ejecutivo / NiAT del Estado
- Gasto del Poder Legislativo / NiAT del Estado
- Gasto del Poder Judicial / NiAT del Estado
- Km. Asfalto / N° de Habitantes
- Km. Autopistas / N° de Habitantes
- Km. Ferrocarril / N° de Habitantes
- Plazas en Transporte Público / N° de Habitantes
- Consultas a Bibliotecas / N° de Habitantes
- Consumo de Energía Eléctrica / N° de Habitantes
- Consumo de Gas / N° de Habitantes
- Superficie Cubierta no autorizada / N° de Habitantes
- Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Heridos en Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Muertos en Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Condenas Anuales / N° de Habitantes
- Procesos sin Condenas / N° de Habitantes
- Intervenciones Policiales / N° de Habitantes
- Homicidios / N° de Habitantes
- Delitos contra las Personas / N° de Habitantes
- Delitos contra el Honor / N° de Habitantes
- Delitos contra la Honestidad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Libertad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Propiedad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Seguridad Común / N° de Habitantes
- Delitos contra la Tranquilidad Pública / N° de Habitantes
- Delitos contra el Estado Civil / N° de Habitantes
- Delitos contra la Seguridad Nacional / N° de Habitantes
- Delitos contra la Administración Pública / N° de Habitantes
- Delitos contra el Orden Constitucional / N° de Habitantes
- Emisoras de Radio / N° de Habitantes
- Emisoras de TV / N° de Habitantes
- Sucursales de Bancos / N° de Habitantes



- Nivel de Bancarización
- Estudiantes en Escuelas EGB / N° de Habitantes
- Estudiantes en Secundario Polimodal / N° de Habitantes
- Estudiantes Terciarios / N° de Habitantes
- Estudiantes Universitarios / N° de Habitantes
- Investigadores Científico tecnológicos / N° de Habitantes
- Mortalidad Infantil / N° de Habitantes
- Mortalidad Neonatal / N° de Habitantes
- Mortalidad Postneonatal / N° de Habitantes
- Defunciones Maternas / N° de Habitantes
- Defunciones por Abortos / N° de Habitantes
- Defunciones por Causas Obstétricas / N° de Habitantes
- Defunciones por Causas Naturales / N° de Habitantes
- Atención en Establecimientos Asistenciales de Salud sin Internación / N° de Habitantes
- Atención en Establecimientos Asistenciales de Salud con Internación / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Enfermedades Epidemiológicas / N° de Habitantes
- Trabajadores en Relación de Dependencia / N° de Habitantes
- Trabajadores Independientes / N° de Habitantes
- Trabajadores sin Remuneración Fija / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Necesidades Básicas Insatisfechas / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Cobertura Social / N° de Habitantes
- Número de Participantes en Competencias Deportivas Interestatales / N° de Habitantes
- Número de Participantes en Competencias Deportivas Internacionales / N° de Habitantes
- Nivel de Polución en Centros Urbanos
- Nivel de Contaminación Ambiental

#### **Componentes de la Fórmula de *Afinidad Social*:**

- Plazas en Transporte Público / N° de Habitantes
- Consultas a Bibliotecas / N° de Habitantes
- Consumo de Energía Eléctrica / N° de Habitantes
- Consumo de Gas / N° de Habitantes
- Superficie Cubierta no autorizada / N° de Habitantes
- Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Heridos en Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Muertos en Accidentes Automovilísticos / N° de Habitantes
- Condenas Anuales / N° de Habitantes
- Procesos sin Condenas / N° de Habitantes
- Intervenciones Policiales / N° de Habitantes
- Homicidios / N° de Habitantes
- Delitos contra las Personas / N° de Habitantes
- Delitos contra el Honor / N° de Habitantes
- Delitos contra la Honestidad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Libertad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Propiedad / N° de Habitantes
- Delitos contra la Seguridad Común / N° de Habitantes
- Delitos contra la Tranquilidad Pública / N° de Habitantes
- Delitos contra el Estado Civil / N° de Habitantes
- Delitos contra la Seguridad Nacional / N° de Habitantes
- Delitos contra la Administración Pública / N° de Habitantes
- Delitos contra el Orden Constitucional / N° de Habitantes
- Emisoras de Radio / N° de Habitantes
- Emisoras de TV / N° de Habitantes
- Nivel de Bancarización
- Estudiantes en Escuelas EGB / N° de Habitantes

- Estudiantes en Secundario Polimodal / N° de Habitantes
- Estudiantes Terciarios / N° de Habitantes
- Estudiantes Universitarios / N° de Habitantes
- Investigadores Científico tecnológicos / N° de Habitantes
- Mortalidad Infantil / N° de Habitantes
- Mortalidad Neonatal / N° de Habitantes
- Mortalidad Postneonatal / N° de Habitantes
- Defunciones Maternas / N° de Habitantes
- Defunciones por Abortos / N° de Habitantes
- Defunciones por Causas Obstétricas / N° de Habitantes
- Defunciones por Causas Naturales / N° de Habitantes
- Atención en Establecimientos Asistenciales de Salud sin Internación / N° de Habitantes
- Trabajadores en Relación de Dependencia / N° de Habitantes
- Trabajadores Independientes / N° de Habitantes
- Trabajadores sin Remuneración Fija / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Cobertura Social / N° de Habitantes
- Nivel de Polución en Centros Urbanos
- Nivel de Contaminación Ambiental
- Número de Ciudadanos con Nivel Primario / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Nivel Secundario / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Nivel Terciario / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Nivel Universitario / N° de Habitantes
- Número de Ciudadanos con Nivel Post Universitario / N° de Habitantes
- Nivel de Analfabetización / N° de Habitantes
- Número de Vehículos 0 Km por Año / N° de Habitantes
- Número de Líneas Telefónicas / N° de Habitantes
- Tiraje de Periódicos por Día / N° de Habitantes
- Número de Nacimientos / N° de Habitantes
- Índice de Fecundidad
- Número de Divorcios / N° de Habitantes
- Número de Matrimonios / N° de Habitantes

Estos componentes más otros que cumplan con las mismas características deben ser utilizados para conformar las fórmulas para calcular la Eficiencia Administrativa y la Afinidad Social.

De acuerdo al tipo de información encontramos que componentes existen componentes que se repiten en las dos fórmulas. No son más que la representación de lugares comunes en donde se observa corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. Lo importante es que tales indicadores sean considerados, por consenso, en una fórmula, en la otra o en las dos, ya que se busca una regla que permita fijar elementos de medición en la competencia entre Estados de un mismo nivel que persiguen un premio dado por su participación en el monto total coparticipable.

En el nuevo modelo, las *Fórmulas de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social* tienen la característica de influir tanto en la etapa de recaudación como en la de coparticipación, siendo causa y efecto del mismo y el elemento que interrelaciona las dos etapas.

Debe tenerse en cuenta que todos los indicadores deben tener igual incidencia sobre cada fórmula para que los administradores y ciudadanos comprendan que en el conjunto todos y cada uno de ellos es importante y que cada cual debe hacer lo necesario para que los mismos se modifiquen en función de la búsqueda de buenos resultados en la *Eficiencia Administrativa* y la *Afinidad Social*.

Los Estados que verifiquen más altos niveles en los indicadores que surjan como resultados de estas fórmulas deberán acceder a una mayor porción de la coparticipación, a través de una menor incidencia de la *Tasa de Tributación*. Por el contrario, cuanto más bajos sean los índices que los distintos Estados alcancen en las *Fórmulas de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social*, más alta será la incidencia de la *Tasa de Ajuste de Tributación* en la etapa de recaudación y menor participación tendrán en la coparticipación. De esta manera, el modelo vincularía la coparticipación con la

recaudación, dando a los políticos conductores la capacidad de definir la *Tasa de Recaudación* como *Herramienta 2* y al modelo automático de coparticipación que surge de la aplicación de la fórmula basada sobre resultados estadísticos comparables entre Estados, la posibilidad de incidir sobre esta *Herramienta 2*, modificándola con una Tasa de *Ajuste de Tributación* que será mayor como castigo por falta de eficiencia administrativa y de afinidad social, o será menor, como premio si por el contrario los resultados de estos dos componentes fueran favorables.

El método para determinar la *Tasa de Ajuste de Tributación* (TAT) debe ser automático y garantizar justicia, equidad y sencillez. La TAT incrementará directamente las tasas de los impuestos de cada Estado Menor y del impuesto de alcance nacional de cada contribuyente en cada Estado Menor. Quizás se torne complicada su comprensión, pero la aplicación se reduce a cálculos matemáticos realizados por computadoras que se basan en datos obtenidos sobre información accesible.

Con la misma información utilizada para determinar la *Tasa de Ajuste de Tributación*, que termina de cerrar la etapa de *recaudación* de impuestos, se obtienen los elementos necesarios para comenzar a definir el nivel de *coparticipación* que le corresponderá a cada Estado Menor. Esto permitirá cerrar el circuito de *recaudación-coparticipación*.

De esta manera se puede definir el nivel de coparticipación alcanzado por cada uno de los niveles estaduales con referencia exclusiva a la aplicación de las *Fórmulas de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social*, que se convierten en criterios para el cálculo de la Coparticipación Federal.

Los gobiernos de la Nación y las provincias deberán fomentar la búsqueda de mejores índices, definiendo los parámetros de comparación, es decir los indicadores de la competencia interestatal componentes de las *Fórmulas de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social*. En este campo que requiere de amplios conocimientos y mucho sentido común debe desarrollarse la lucha política para que el sistema de recaudación-coparticipación sea permanentemente adaptado a la nueva realidad vigente y permita lograr una redistribución de la riqueza transparente de manera constante.

Lograr que exista una competencia entre los Estados Menores es darles una razón de ser.

De esta manera, las fórmulas de *Eficiencia Administrativa y Afinidad Social* inciden tanto sobre los impuestos con que deben contribuir los ciudadanos en la etapa de recaudación como en la etapa coparticipación, constituyendo el elemento más innovador del modelo.

La aplicación de estos dos criterios se constituyen en un apreciable instrumento para fomentar el desarrollo de organizaciones no gubernamentales de alcance comunal con poder social e influencia decisiva para impulsar buenas gestiones administrativas de los gobernantes de turno y el cumplimiento de respetuosas reglas de conducta por parte de los ciudadanos.

### **c. La Coparticipación Federal**

Alcanzar optimización en la Coparticipación es posible sólo si se utiliza información apropiada, sea cual fuera la metodología a aplicar para conseguirla.

El nuevo modelo debe hacer uso de una estructura en la cual la metodología para acceder a información es causa y efecto en el mismo.

La automaticidad en la aplicación de la coparticipación es posible sólo si los montos a ser coparticipados son fijados mediante fórmulas cuya determinación no se realice de manera aleatoria o dependa de la decisión de los políticos sino que sean permanentes, es decir que perduren a lo largo del tiempo. Sin embargo esto no alcanza, las fórmulas no deben ser estáticas, sino que los resultados que ellas expresen deben demostrar capacidad de adaptación a la nueva realidad con versatilidad constante.

La más acertada definición de un "Sistema de Coparticipación" debe contemplar todos los criterios que hacen a la equidad y la justicia en una única solución de sencilla aplicación.

El modelo debe contemplar en la etapa *coparticipación* una solución que concentra los *criterios devolutivo y poblacional*, de fácil medición; el *criterio de solidaridad regional*, estableciendo un mecanismo para determinar el grado de deterioro o necesidad de cada región en función de la

información obtenida en la etapa de *recaudación*; e introducir los dos nuevos criterios, la *eficiencia administrativa* y la *afinidad social* o actitud de la ciudadanía, que analizamos anteriormente.

Estos cinco criterios concentrados en una única *Fórmula de Coparticipación*, establecen las condiciones de la competencia en la que los distintos niveles estaduales deben participar para acceder a una mayor tajada sin dejar espacio que pueda ser ocupado con politiquería volátil.

Todos, ciudadanos y gobernantes, se convierten en responsables de los fondos que recibirán de la coparticipación. El campo de acción estará tanto en la conducta de los ciudadanos en la etapa de *recaudación* y en el control de gestión que ellos ejerzan, como en la conducta de los gobernantes al ejercer la *recaudación* y realizar el gasto del gobierno.

La *Fórmula de Coparticipación* da como resultado una posición en un ranking o escala a cada Estado. Dicha posición representa la proporción del monto total coparticipable que le corresponde a cada uno.

Los cinco criterios deben ser traducidos a unidades de medición comparables. Para esto es que a continuación se expresa una definición precisa de los parámetros que se deben considerar para comprender el alcance de cada uno de los cinco criterios que se utilizan en la integración de la *Fórmula de Coparticipación*.

#### - Criterio Poblacional:

Para determinar este componente de la fórmula debe calcularse la proporción del número de habitantes del Estado en competencia respecto al Estado Mayor que determina el monto total coparticipable.

En el caso de la Argentina cada municipio, partido o departamento deberá indicar el número de ciudadanos que habitan en el mismo. Ese total se volcará en la escala o ranking cuya sumatoria dará como resultado la población total del país. Los Estados Intermedios, las provincias, tendrán acceso a la misma información, dado que la sumatoria de la población de los habitantes de los Estados Menores, de cada una será equivalente a la población total de cada provincia. El ordenamiento que se realice en la escala o ranking debe decreciente es decir, el Estado Menor con mayor población se colocará en primer lugar y en último lugar el que contenga menor población. A esto lo llamamos ordenamiento decreciente de orden directo.

#### - Criterio Devolutivo:

Para determinar este componente de la *Fórmula de Coparticipación*, debe calcularse la proporción de la recaudación total acumulada por impuestos coparticipables correspondientes a cada Estado Menor respecto a la recaudación total acumulada en la totalidad del Estado Mayor, por los mismos impuestos. Esta última surge como la sumatoria de lo recaudado que se realiza entre todos los Estados Menores que conforman cada Estado Mayor.

El criterio devolutivo debe aplicarse sólo sobre los impuestos coparticipables respetando la capacidad de autodeterminación de los Estados para efectuar, en sus territorios, otro tipo de imposiciones. En el caso de la Argentina, debe definirse un nuevo esquema impositivo que sea simple, justo, equitativa y universal que permita la interacción óptima para garantizar un alto nivel de consumo y al mismo tiempo incentive el ahorro y la inversión. Esto es tema pendiente para otra investigación, integrada a la presente.

La Nación podrá determinar con la información propia del sistema de recaudación de impuestos la posición que le corresponde a cada Estado Menor en la escala o ranking. El ordenamiento en dicha escala será también decreciente de orden directo, como en el caso del *Criterio Poblacional*; primero irá el Estado Menor con mayor nivel de recaudación y detrás de éste los Estados Menores con menor. La posición indicará la proporción que corresponda a cada uno de los Estados Menores respecto a otros en el componente "Criterio Devolutivo" de la *Fórmula de Coparticipación*.

Los Estados Intermedios, las provincias, reconocerán esta información y harán uso de la misma. Así ellas tendrán pleno conocimiento de la situación económica que atraviesa cada uno de los Estados Menores que componen su estructura política respecto a los impuestos coparticipables que proveerán gran parte de los recursos públicos que deberán administrar.

- *Criterio de Solidaridad Regional:*

Es necesario definir un método comparativo del Nivel de Actividad Total de la economía de cada Estado Menor. La definición de la misma, también es tema de investigación para otro trabajo paralelo.

Esta metodología estandarizada permitirá que una vez determinado el Nivel de Actividad Total de cada Estado Menor, el Estado Mayor, en este caso la Nación, establezca otra tabla, ranking o escala con la posición que ocupa cada uno de los Estados en la misma. Dicha escala será decreciente de orden inverso; en primer lugar se colocará el Estado con menor Nivel de Actividad Total y luego irán los Estados Menores con mayor Nivel de Actividad Total. La sumatoria total indicará el Nivel de Actividad Total de la Nación a partir del cual se podrá conocer la proporción que ocupa cada Estado Menor en el mismo.

La determinación de los componentes *Criterio de Eficiencia Administrativa* y *Criterio de Afinidad Social* ha sido definida en el punto anterior, con lo cual ya tenemos los cinco componentes de la *Fórmula de Coparticipación Federal* que se define en este modelo.

Como hemos visto, cada Estado Menor obtendrá una calificación en cada criterio componente de la fórmula. Los resultados obtenidos en cada criterio, por separado, son ordenados estableciendo un ranking o escala de Estados por criterio que luego se traducirá en términos de medición comparables y compatibles dentro de la *Fórmula de Coparticipación*.

Para cumplir con el primer paso, como vimos, debe hacerse un ordenamiento decreciente, de orden directo, para todos los criterios excepto para el criterio de solidaridad regional cuyo ordenamiento decreciente, será de orden inverso. Esta aclaración obedece a que el Estado con menor Nivel de Actividad Total, por habitante será más beneficiado que el que mayor nivel ostente, como mecanismo para que el Estado se acerque a ser "solidario" siendo, fundamentalmente, "equitativo".

Para la determinación de la *Fórmula de Coparticipación* el ordenamiento de los Estados Menores en las tablas, escalas o rankings, para los cinco criterios, se realiza en forma decreciente, por esta razón es que se invierten las posiciones de los Estados Menores al determinarse el Criterio de Solidaridad Regional. Esto es parte del proceso que se debe realizar para obtener componentes comparables.

Para traducir los términos a unidades comparables, tomamos los datos estadísticos propios de cada Estado para cada componente o término de la *Fórmula de Coparticipación*. Hallamos la sumatoria de los criterios o términos de la fórmula de cada Estado competidor, y la sumatoria total de ellos. Formamos una matriz con la información básica y otra con la información adaptada; en esta última la sumatoria total será igual a 100 y la sumatoria de cada término será igual a 20, obteniéndose las proporciones correspondientes para cada Estado Menor en cada criterio. Las dos matrices deberán estar formadas por los cinco criterios en las columnas y la cantidad de Estados que compitan por el monto total coparticipable, en las filas. El desarrollo realizado con matrices es sólo una herramienta para facilitar la comprensión.

Mediante la aplicación de esta fórmula, la coparticipación puede hacerse a cualquier nivel estadual sin que esto influya sobre las decisiones que surjan de su propia capacidad de autodeterminación, siempre que exista la información adecuada.

A continuación definimos técnicamente la *Fórmula de Coparticipación*. Luego analizaremos un ejemplo considerando tres Estados Provinciales de un país imaginario con sus respectivos municipios. (ejemplo en base a supuestos)

- *Fórmula de Coparticipación:*

$$\begin{array}{cccccc}
 a & b & c & d & e & f \\
 \frac{a}{a+b+c+d+e+f} & \frac{b}{a+b+c+d+e+f} & \frac{c}{a+b+c+d+e+f} & \frac{d}{a+b+c+d+e+f} & \frac{e}{a+b+c+d+e+f} & \frac{f}{a+b+c+d+e+f} \\
 \frac{a}{a+b+c+d+e+f} & \frac{b}{a+b+c+d+e+f} & \frac{c}{a+b+c+d+e+f} & \frac{d}{a+b+c+d+e+f} & \frac{e}{a+b+c+d+e+f} & \frac{f}{a+b+c+d+e+f} \\
 \frac{a}{a+b+c+d+e+f} & \frac{b}{a+b+c+d+e+f} & \frac{c}{a+b+c+d+e+f} & \frac{d}{a+b+c+d+e+f} & \frac{e}{a+b+c+d+e+f} & \frac{f}{a+b+c+d+e+f}
 \end{array}$$

Donde:

- **a, b, c, d, e** - Términos de la Fórmula de Coparticipación.  
Indican la participación sobre la base de 20 unidades

$$0 < a, b, c, d, e < 20$$

- **Cop** - Nivel de Coparticipación que alcanza c/Estado.  
Porcentaje c/Estado sobre Total Coparticipable

$$0 < \text{Cop} < 100$$

Una vez definida la fórmula le daremos valores para observar su eficacia. Las asignaciones realizadas para el *criterio de Solidaridad Regional*, el *criterio Devolutivo* y el *Poblacional* son irreales, se las toma como supuestos que surgen de la imaginación de modo de permitirnos continuar con el desarrollo del modelo. Los datos que se utilizan para los *criterios de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social* provienen de los cálculos realizados en el punto anterior al definirlos y estudiarlos.

En el gráfico que observamos a continuación colocamos en las columnas a los Estados A, B y C, que agrupan los resultados obtenidos en el cálculo de *los criterios de Eficiencia Administrativa y Afinidad Social* de sus Estados Menores (datos tomados como supuesto). En las filas colocamos los cinco criterios o términos de la *Fórmula de Coparticipación*.

### Matriz de Términos de la Fórmula de Coparticipación

Criterios / Estados	A	B	C	Sumatoria
- a - Eficiencia Administrativa	4.12%	8.22%	7.66%	20.00%
- b - Afinidad Social	4.71%	7.22%	8.07%	20.00%
- c - Devolutivo	1.40%	11.10%	7.50%	20.00%
- d - Poblacional	1.20%	11.60%	7.20%	20.00%
- e - Solidaridad Regional	10.16%	1.60%	8.24%	20.00%
<b>Coparticipación:</b>	<b>21.53%</b>	<b>38.74%</b>	<b>39.67%</b>	<b>100.00%</b>

Cuadro 1

Para simplificar el análisis, y apelando otra vez a la comprensión de los lectores, queda conformada una matriz en donde la sumatoria total es igual a 100 y la sumatoria de cada término es igual a 20, a partir de cálculos adaptados a porcentajes, obteniéndose las proporciones correspondientes para cada Estado Menor en cada criterio.

De esta manera queda determinado el nivel de coparticipación al que accederá cada Estado provincial, en este caso los Estados A, B y C. La coparticipación para los Estados Menores, partidos, municipios o departamentos, propios de cada Estado A, B y C, podrá calcularse aplicando el mismo método con los datos expresados en cada criterio o término para cada uno de esos Estados Menores, pues el cálculo representado en el Cuadro 1, sólo es la representación del agregado de estos; y aquí con el objeto de simplificar la exposición, apelo a la capacidad de comprensión de los lectores.

La información necesaria para calcular los cinco términos de la *Fórmula de Coparticipación* surge de los correspondientes ranking de Estados Menores, paso que no ha sido ejemplificado, pero es factible aplicar el mecanismo a cualquier nivel estadual siempre que exista la información adecuada originada en la etapa de *recaudación*. La decisión de hacerlo es privativa de cada Estado dada su capacidad de autodeterminación a no ser que exista un pacto, con característica de "convenio" de alcance nacional, que inste a todos los Estados a adoptar este esquema de competencia para potenciar la eficiencia con equidad y justicia, promoviendo una mayor productividad regional en busca de altos niveles de competitividad.

Como resultado de la aplicación del modelo podremos ver que, por ejemplo, un Estado con bajo nivel recaudatorio, escasa población, bajo nivel de actividad, pero con muy buena administración y excelente actitud ciudadana para la vida en comunidad podría recibir un monto de coparticipación similar a otro Estado con un elevado nivel recaudatorio, mucha población, alto nivel de actividad, mala administración y mala predisposición a la vida en comunidad. Así encontraríamos una cantidad de combinaciones posibles entre todos los Estados en competencia y los cinco criterios por los cuales se compete, y en todos los casos existiría la posibilidad de mejorar en ejercicios posteriores, con el trabajo conjunto de ciudadanos y gobiernos, para obtener condiciones que permitan alcanzar mejores posiciones y acceder a mayores beneficios en la *coparticipación* y en consecuencia en la aptitud competitiva de los productores y consumidores de cada Estado.

Con la aplicación de este modelo nace un campo de competencia y aprendizaje entre Estados y sociedades de increíbles consecuencias desarrollistas. En cada ejercicio se observarán variaciones en la posición que cada Estado ocupará en el ranking o escala, lo cual traerá aparejado en forma inmediata y como premio, una variación en el acceso a los recursos de la *coparticipación* e implicará una serie de beneficios intangibles que modificará, perfeccionando, la forma de vida de los ciudadanos.

En este nuevo escenario los Estados competirán entre sí por obtener una mayor tajada de los fondos coparticipables, buscando mecanismos para alcanzar mejores niveles en cada uno de los cinco términos de la *Fórmula de Coparticipación*, motorizando "la política" y convirtiendo a la economía en una sucesión de ciclos de retroalimentación generadores de causa y efecto con resultados comparables ejercicio tras ejercicio. Los ciudadanos tendrán la posibilidad de exigir a sus representantes y de contribuir activamente con el futuro propio y de sus comunidades.

La fórmula concentra todos los objetivos planteados al comenzar el análisis del nuevo modelo. Dar más precisiones implica profundizar sobre las consecuencias que el modelo acarrea, para lo cual sería conveniente hacerlo a través de una verdadera simulación considerando muchas más variables. Esta es una tarea que deberán realizar los especialistas que encuentren en este modelo un punto de partida para que nuevas investigaciones puedan convertirse en propuestas para beneficiar a nuestra sociedad a partir del perfeccionamiento de la idea básica, interrelacionar la etapa de *recaudación* de impuestos con la etapa de *coparticipación* de los recursos públicos de manera de poder hacer que la distribución de la riqueza transite por caminos de transparencia.

## **Técnicas de Validación Empleadas:**

La información que respalda este capítulo se ha obtenido analizando la bibliografía que respalda la misma, con lo cual las técnicas de validación utilizadas son el análisis bibliográfico y el análisis lógico. Como se ha expresado antes, si bien aparenta ser una investigación teórica, tiene una base empírica fundamentada en observaciones de la realidad y gran cantidad de información procesada y analizada, obedece a la detección de elementos de la vida cotidiana que contribuyen a sostener los supuestos y validar los interrogantes planteados.

Información relevante se obtiene de medios públicos, especialmente de noticias publicadas en medios de prensa o revistas especializadas, cuyo valor bibliográfico adquiere relevancia relativa, siendo las mismas fuentes secundarias, siendo también importantes las publicaciones de organismos e institutos de investigación como el Banco Mundial, el Banco Central de la República Argentina o el INDEC.

## **Conclusiones del Capítulo II**

Tomando las variables definidas en los capítulos anteriores, se buscó establecer un ordenamiento lógico en virtud de las prioridades definidas, a partir del sentido común.

Defino qué herramientas optimizan la explotación de estas variables, de acuerdo a las prioridades y a los objetivos planteados como punto de partida para esta investigación, y con esto, establezco un esquema de herramientas apropiado para el manejo adecuado por parte de los conductores, reduciendo las intervenciones oportunistas no deseables. Sintetizando la información respondo las preguntas 6 y 7.

Haciendo un análisis breve de los aspectos históricos de la Coparticipación Federal como componente del Pacto Federal que constituye nuestra nación, y observando en el mismo contexto el deseo de los ciudadanos, se puede notar una falta de satisfacción que requieren la introducción de un nuevo modelo que brinde perspectivas de esperanzas para lograr que el país como sociedad, se coloque entre los más avanzados del mundo, liberando la capacidad creativa, de innovación e iniciativa de los ciudadanos que la componene.

Para responder a la pregunta 6, ¿De qué manera pueden ordenarse las variables para hacerlas funcionar sistémicamente, de modo de obtener una optimización de los recursos?. La respuesta a esta pregunta es compleja y en la interacción de todos los elementos que conforman el contexto y contenido de la investigación comienza a esbozarse el conjunto de relaciones que pueden permitir redefinir un esquema de relaciones entre distintos niveles estatales, entre Estados, y entre Estados e individuos a partir del fácil manejo de pocas herramientas que deben hacer uso los conductores políticos para garantizar una optima distribución de los recursos públicos, influyendo directamente en la eficiente distribución de la riqueza generada por la economía.

La pregunta 7, ¿Qué herramientas es conveniente poner a disposición de los conductores para que puedan ejercer un control sistémico óptimo de las variables?, comienza a ser respondida desde el lado de la demanda de los individuos o agentes económicos, en esta punto del capítulo II, para llegar a ser respondida en su totalidad, en el próximo punto, analizando la capacidad de los políticos de hacer uso de estas herramientas como solución a lo demandado por la sociedad.

Respondiendo a la pregunta 8, ¿Cómo debería estructurarse un modelo estable y perdurable en el tiempo que permita realizar la distribución de recursos entre los distintos niveles estatales de forma "automática", sin intervenciones oportunistas?, encontramos la respuesta en un conjunto de aspectos a considerar.

Por una parte, para lograr que la implementación y aplicación de un modelo sea estable y perdurable para encuadrar las relaciones económicas existentes entre los distintos niveles estatales, los Estados federados y entre éstos y los individuos, se requiere de un compromiso social que va mucho más lejos de la definición legislativa y legalizada. El origen es la generación de *confianza* en la capacidad de lograr los objetivos comunes de la sociedad, esos objetivos que se encuentran establecidos en la Constitución Nacional.

Por otra parte, es necesario demostrar que el modelo que se plantea es el adecuado. Las características de automaticidad matemática pueden permitir que una gran parte de la sociedad apruebe su implementación, especialmente aquellos cuya formación técnica les permita comprender las ventajas de los procesos estandarizados. Seguramente otra gran parte de la sociedad, la que prefiere el desorden organizado, considere que el modelo pueda ser muy estático y no tenga capacidad de adaptación a los cambios; y por último estarán aquellos, que cubriéndose detrás de los que dudan de la capacidad de adaptación, por temor a perder la aptitud que poseen para decidir libremente según su conveniencia o su percepción, prefieran seguir con el río revuelto, donde los pescadores más hábiles tienen ventaja.

En la definición práctica del modelo, se concibe una fórmula de distribución de recursos públicos que concentra todos los objetivos planteados al comenzar el análisis del nuevo modelo. En virtud de la aptitud matemática y automática del modelo, sería conveniente para obtener más precisiones y profundizar sobre las consecuencias de su implementación llevarlo a una aplicación simulada del mismo para analizar sus resultados. Esta es una tarea que deberán realizar los especialistas que encuentren en esta respuesta un punto de partida para que nuevas investigaciones puedan convertirse en propuestas para beneficiar a nuestra sociedad.

El modelo al que arribamos interrelaciona la etapa de *recaudación* de impuestos con la etapa de *coparticipación* de los recursos públicos de manera de poder hacer que la distribución de la riqueza transite por caminos de transparencia.



Si bien es necesario trabajar sobre un esquema de *recaudación* de impuestos sobre el que este trabajo de investigación no se explaya, en lo que se refiere a la *coparticipación*, se define una fórmula que contempla cinco criterios fundamentales que hacen a la optimización de las relaciones entre los distintos niveles estaduales, los Estados entre sí y los estados y los ciudadanos.

Tres de estos criterios son de aplicación histórica, aunque se observa como importante la necesidad de establecer un esquema que permita mensurar cada uno de ellos. De esta manera, se aporta una idea para poder medir el grado de aplicación que corresponde a cada Estado por cada uno de ellos, de lo contrario, los mismos sólo son conceptos que se vierten en la realidad vigente, que respaldan decisiones, pero que no se cumplen en su concepción y contenido.

Estos tres criterios son, el *criterio devolutivo*, que establece que cada Estado federado debe recibir recursos coparticipables en función de lo que aporte respecto al total de lo recaudado en el país. El *criterio poblacional*, que establece que cada Estado federado debe recibir recursos coparticipables en función de la cantidad de población respecto al total de población del país; y por último, el *criterio de solidaridad regional*, el cual deja un amplio espacio para el manipuleo de los conductores políticos, que buscan elementos que justifiquen el grado de subdesarrollo de provincias, para obtener más recursos que permitan equilibrar las diferencias con los avances de otras regiones.

Los dos criterios restantes, son también aportes que surgen de la investigación. El *criterio de afinidad social*, busca establecer un mecanismo de premio a los grupos sociales que conforman los estados menores cuyo compromiso con el bienestar y desarrollo es apreciable. La metodología aplicada para la medición del mismo se basa en la aplicación de la información estadística que surja de indicadores comunes de medición que puedan ser aplicados a todos los Estados. De igual modo, el *criterio de eficiencia administrativa*, para cuya medición se aplica la misma metodología, persigue identificar y resaltar las conductas de los ciudadanos que aportan a la mejor administración de la cosa pública.

El elemento innovador del modelo planteado a partir de la fórmula de coparticipación es el hecho que los Estados que participan en la misma compiten, con los resultados que alcanzan en la aplicación de cada uno de estos criterios, por alcanzar el puntaje más alto, el cual les permitirá obtener una mayor participación sobre los recursos coparticipables.

Sólo queda por identificar de dónde se obtienen los recursos a coparticipar. Obviamente, los mismos se originan en el esquema de recolección de impuestos, que como analizamos a lo largo de la investigación, en las actuales circunstancias, no cumple con los criterios básicos de un sistema apropiado que sea justo, equitativo, universal y simple, por el contrario, el alto grado de complicación en su aplicación, pone en peligro la afinidad entre los ciudadanos y el Estado, pues desintegra las relaciones al ser aplicado sólo a algunos, dejando un amplio margen para la institucionalización de la economía informal. Sin embargo, la definición de un sistema de recaudación de impuestos que cumpla con las características apropiadas para que la distribución de los mismos entre los distintos niveles estaduales, los estados federados y la relación entre estos y los ciudadanos, sea la mejor posible, no es tema de esta investigación y queda como sugerencia para que se realice otra que complemente la presente.

## **Corroboración y Conclusiones Finales**

El objeto de este punto es establecer y relacionar los juicios que permitirán estructurar el raciocinio y su lógica argumental de esta Tesis, disponer las conclusiones finales y sugerir aportes y transferencias. Para esto partamos de la corroboración de la hipótesis.

El juicio preliminar siguiente constituye la hipótesis de trabajo que orientó el proceso de investigación desde el punto de vista metodológico.

*"LA OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES ESTADUALES ES UN ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS*

NACIONALES, Y SE CONSTITUYE EN BASAMENTO DEL ANDAMIAJE QUE PERMITE SOBRESALTAR LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE NUESTRA SOCIEDAD”.

La corroboración de la hipótesis la realizaré siguiendo la siguiente lógica argumental. Estructuraré el silogismo en tres términos.

Las conclusiones parciales de los capítulos I y II actúan como premisas o antecedentes. El primer término estará dado por la sumatoria de las premisas del grupo de conclusiones parciales que surgen del capítulo I. El segundo término corresponde al grupo de conclusiones parciales del capítulo II. De estos dos términos, el primero y el segundo surge como consecuencia el tercer término que establece la conclusión final.

“Entonces” de los términos primero y segundo, podremos establecer la siguiente:

## Conclusión Final o Consecuente

Los sistemas que se utilizan para realizar la *recaudación* y la *coparticipación*, que no conforman un modelo en sí mismo, aplicados sobre la escasa población mal distribuida que habita el territorio de la Argentina, estimulan la ausencia de desarrollo armónico. Esto trae como consecuencia inmediata, cada vez, más profundas diferencias entre los distintos estratos sociales.

El Estado debe evitar que este proceso nocivo se siga propagando, pues está en juego su propia continuidad. Para eso debe apuntar a las metas precisas que se encuentran bien definidas en la Constitución Nacional.

Existe una meta bien clara que tiene un contenido ideológico que contribuye a la consolidación de nuestra identidad cultural y nacional: incentivar la inmigración, en lo posible "europea". Cumpliendo con esta premisa, se puede contribuir a alcanzar una distribución poblacional más conveniente, lo cual debe incentivarse con el establecimiento de reglas de juego simples y precisas, atractivas para los extranjeros y generadoras de certeza para los nativos, que fomenten la *competitividad* y el *ahorro*.

Cuando el hombre compite y tiene medios para hacerlo, progresa. Cuando el hombre se aísla, se retrasa.

La *competitividad* no es patrimonio exclusivo de las grandes corporaciones. Surge de los procesos de *innovación-implementación* que siguen un orden metódico. Estos procesos tampoco son acervo distintivo únicamente de las grandes corporaciones, porque la innovación surge de la capacidad creativa que cada ser humano es capaz de originar; y la implementación depende de los medios que estén al alcance del ciudadano para llevar a cabo la innovación.

Al incentivar la capacidad de *innovación-implementación* de cada ciudadano, la espiral de crecimiento tenderá a expandirse infinitamente esquivando instintivamente los momentos recesivos de los ciclos económicos.

La única herramienta con que cuenta el Estado del Siglo XXI para cumplir con estas dos metas, lejos de la demagogia partidista, está oculta en las complicadas o sencillas etapas que se dispongan legislativamente para gobernar el circuito de *recaudación-coparticipación*, entendiendo a la *coparticipación* como sinónimo de *redistribución eficiente*; más que ligado al concepto de justicia social, la justicia social en sí misma.

Del sistema que surja depende la capacidad de desarrollo del hombre en nuestra tierra y, por ende, su afinidad con el *Ser Nacional*. Ante la aceleración que impone el proceso de globalización y los avances de la ciencia, la continuidad del Estado, está en juego. No podemos darnos el lujo de seguir implementando tecnologías siempre un paso atrás de las necesidades que la población requiere para mantenerse en la cresta de la ola del desarrollo. Es necesario implementar innovaciones rápidamente, con *visión estratégica*, con *pragmatismo*, pero fundamentalmente con *audacia*, ahora que la oportunidad está dada. Para ello es básico que la dirigencia *defina* hacia dónde vamos, si lo sabe, y sino, que se dé cuenta hacia dónde vamos, qué queremos los ciudadanos, porque nosotros sí sabemos hacia dónde debemos ir. Es necesario que se determinen objetivos a alcanzar con claridad y precisión, sin vaguedades, en los tiempos que se impongan. Ése es el deber de los dirigentes; la obligación de los verdaderos líderes, si lo son.

El secreto del progreso permanente de las organizaciones no está solamente en diseñar planteos estratégicos adecuados, sino en ser capaces de medir el desempeño de los modelos en acción para detectar las nuevas situaciones que determinen su readaptación. Los gobiernos que logren desarrollar sistemas de gestión y de medición del desempeño, atados a sus estrategias, estarán mejor posicionados ante la gran apertura globalizadora y el avance de la ciencia y podrán montarse y mantenerse sobre la ola del desarrollo.

La educación, la capacitación y la recapitación laboral que vincula el trabajo con la instrucción es una vía ineludible para alcanzar el desarrollo aunque es un objetivo claro pero impreciso a la hora de implementar políticas desde el Estado tal como lo es el desarrollo *científico-tecnológico* pensado desde una burbuja de cristal que no interactúa con el mundo real. Desde nuestro *retraso* en este campo, el desarrollo *científico-tecnológico* debe hacerse con el fin de esparcir el *conocimiento* entre los ciudadanos para acelerar los procesos de aprendizaje, llegando hasta el ciudadano más olvidado.

En tal sentido el modelo cumple con los dos propósitos, mientras *esparce tecnología, eleva el nivel de conocimiento obligatorio necesario para utilizarlo*, con lo cual también impone la *capacitación*. Además establece una exigencia indirecta que está en el hecho de exigir a los dirigentes un compromiso con la ciudadanía al obligarlos a estar moralmente y técnicamente preparados para dirigir a la comunidad en esta "competencia" abierta por obtener menor presión tributaria y mayor nivel de coparticipación, dando libertad para crear y producir, fomentando la iniciativa propia de cada individuo. Desde el punto de vista tecnológico, la implementación de un sistema automático como el descripto implica la posibilidad y la obligación de *adaptación permanente* a nuevas prácticas que permitan cumplir con las tareas de procesamiento y control de la información almacenada y en la logística de distribución de la información de la manera más conveniente. Por esta razón podemos decir que el *modelo* presentado, a demás de cumplir con los dos propósitos: la cualidad de esparcir tecnología y la de capacitar a los usuarios y a los dirigentes que deben tomar decisiones con la ventaja de acceder a mayor predecibilidad, es demandante constante de nuevas herramientas de perfeccionamiento que el *conocimiento* combinado con la economía, ponen a su alcance.

El mensaje de Su Santidad Juan Pablo II en la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, el 1º de Enero de 1998 expresaba: *"La globalización de la economía y de las finanzas es ciertamente una realidad y cada vez se van percibiendo con más claridad los efectos del rápido progreso proveniente de las tecnologías informáticas. Estamos en los umbrales de una nueva era que conlleva a la vez grandes esperanzas e inquietantes puntos interrogativos... es preciso no perder jamás de vista la persona humana, que debe ser el centro de cualquier proyecto social... En definitiva, el desafío consiste en asegurar una globalización en la solidaridad, una globalización sin dejar a nadie al margen. He aquí un evidente deber de justicia, que comporta notables implicaciones morales en la organización de la vida económica, social, cultural y política de las Naciones.*

Sin ninguna duda los conceptos vertidos por Su Santidad, más que estar perfectamente de acuerdo con los objetivos que deben consumir los Estados, son rectores de estos. Es importante destacar que la ciudadanía ya percibe que mientras la Cabeza de la Iglesia Católica ha reconociendo la realidad vigente y el porvenir, y anuncia el camino a seguir, cuando siempre se la ha considerado anticuada, lenta para adaptarse y poco afianzada en la realidad cotidiana de los hombres, gran parte de la dirigencia política de nuestro país vive otra realidad, sigue observando los intereses partidistas y corporativistas, sin definirse metas claras que puedan difundir con precisión, muchas veces inmersos en la dialéctica, olvidando que la entidad principal por la cual deben deslomarse, es la persona humana, ciudadanos a quienes se deben por completo.

La oportunidad está dada. Estamos frente a la necesidad de realizar un cambio y podemos dar el *salto*. Hoy ya no es necesario recorrer el mismo camino que otros recorrieron para llegar a donde ellos han llegado.

Las posibilidades de crecimiento y desarrollo de la Argentina son inmensas. Aplicando un sistema que integre la *recaudación* y la *coparticipación*, justo, equitativo, sencillo, universal y de definición automática, su PBI debería *crecer* a un ritmo no menor a las *dos cifras* anuales por muchos años, alcanzándose una mejor distribución de la carga tributaria y de los ingresos y la posibilidad de mejorarla permanentemente implementando nuevas tecnologías.

Como uno de los secretos de la vida está en saber hallar la fortaleza en la debilidad: ahora, sin más tiempo que perder y de una vez, es primordial comenzar la lucha contra la *kelperización* para volver a ver crecer en serio y armónicamente a la Argentina, fortaleciendo la *Afinidad Nacional* y en busca de aquel objetivo final de toda *Sociedad* que es lograr el *"Ser Feliz"*.

# Reflexiones Finales

## El futuro de los argentinos

"Gracias a Dios en la Argentina la gente no muere de hambre..."

Esta es una afirmación que puede corroborarse sólo si se recorre el país. Sin embargo, en muchas regiones el atraso social es inmenso; ranchos con piso de tierra y sin ventanas, rara vez una puerta, los ambientes se separan con cortinas de tela, paredes de barro o ladrillo, techos de paja o chapa. El agua, con suerte de pozo, sino baldes. Energía eléctrica o gas, en muchos lugares no existe, ni siquiera en las cercanías de las fuentes de producción. Siempre algunos animales domésticos rodean el lugar, vacas, cerdos, corderos o gallinas; una pequeña huerta y algunos árboles frutales. De hambre en la Argentina la gente no muere, aunque en las condiciones en que muchos se desenvuelven, difícilmente pueden progresar.

En los grandes centros urbanos la concentración de poblaciones con bajos recursos se ha multiplicado notablemente. En un principio se establecieron atraídos por las posibilidades de emplearse en las plantas de producción industrial.

Los duros golpes que la economía nos ha dado, han diezmado esa capacidad de producción que en otros tiempos fue ejemplar.

La concentración de la producción, la recesión y las exigencias de competitividad, las empresas pobres y los empresarios ricos, las regulaciones y las distorsiones, la falta de seguridad jurídica asociada al cambio permanente en las reglas de juego; todo conspira contra la posibilidad de desarrollo de muchos ciudadanos que necesitan ocuparse y que están, existen, subsisten y no tienen otra cosa que hacer con tanto tiempo libre, comprimidos por sus necesidades y su impotencia.

Muchos viven en condiciones similares a las de aquellos que pueblan las inmensas extensiones de nuestra patria, quizás acostumbrados a estar alejados de las posibilidades de progresar; pero aquí, cerca de la opulencia, los grandes centros comerciales, las autopistas, los barrios cerrados, los autos modernos, la televisión, los teléfonos celulares, aviones y helicópteros privados, yates, clubes, son grandes tentaciones muy alejadas de sus capacidades que llegan a provocar un sentimiento un rechazo y repulsión casi imposible de evitar.

En aquellas grandes extensiones, nadie muere de hambre porque la naturaleza y la habilidad personal lo prohíbe, aunque en muchos lugares ya comienza a observarse la pérdida y transmutación de las habilidades personales. En los centros urbanos, tampoco, nadie muere de hambre, muchos ciudadanos se alimentan con peligroso resentimiento que termina poniendo en duda la misma afinidad de nuestros conciudadanos.

En los últimos veinte años del siglo XX hemos sentido un fuerte trastoque de nuestros valores. A principios del siglo XXI, para muchos, matar a un ser humano puede significar sólo conseguir unas pocas monedas, no importa cuánto. Un secuestro, un asalto a un banco con transmisión televisiva, como si fuera una película de Hollywood, puede significar la fama de los delincuentes. Éstos, antes de entregarse ante la ley, cuando no tienen otra salida, piden que la prensa los proteja, y los medios, sólo movidos por el dinero y la fama de aquellos que se dicen periodistas, hacen cualquier cosa por obtener la nota.

Ir a la cárcel es una consecuencia inevitable del tipo de vida que han aprendido a vivir, casi como una maestría en le *arte de los criminales*. El código de la delincuencia establece un status de mayor respeto para quienes más robos y asesinatos hayan realizado; con más razón si las víctimas fueron agentes del orden, recibiendo mayores consideraciones cuánto mayor sea la jerarquía de las víctimas.

Es un hecho común que en las escuelas, que exista al menos un alumno con un cuchillo, una navaja o un arma de fuego. Las amenazas a maestros y profesores son tan comunes como los días de lluvia, nublados o soleados. Que los niños falten a clase, en muchos casos, no implica un llamado de atención para los maestros, a veces hasta es un alivio; por otra parte, no hay a quién avisar la ausencia, pues muchos padres no se preocupan o no tienen tiempo de ocuparse de sus hijos.

Los “chicos de la calle” se multiplican. En las principales esquinas de la hermosa ciudad de Buenos Aires, Rosario o Córdoba, y en tantas otras, uno los puede ver vagando libremente sin nada que hacer; algunos, en las esquinas, limpian los parabrisas de los automóviles. Duermen en las estaciones de trenes, en las plazas o debajo de las autopistas y casi siempre se los ve respirando en bolsitas de plástico que en su interior contienen pegamento sintético del cual emanan gases que afectan su capacidad de raciocinio, en otras palabras son adictos a las drogas baratas que aniquilan su futuro.

No es indiferencia por parte del Estado, aunque la percepción en general es que no interviene; lo hace, a su manera, con un accionar premeditado con claros y precisos objetivos, pero como son tantos los casos, no se destaca, pues la manipulación política resta objetividad a la tarea que debe realizar, y eso es parte del costo que la sociedad paga.

Los representantes del pueblo, encargados de tomar las decisiones que, como hemos visto a lo largo de todas estas páginas, intervienen en la economía, donde no deberían, y con sus decisiones y no decisiones pareciera que nos hundan cada vez más, no son capaces de tomar las riendas y poner límites a esta realidad que atenta contra la afinidad social, sin ninguna duda porque en el mundo en que ellos se desempeñan les conviene no permitirse sentir los problemas de la gente común.

Los años pasan, los “chicos de la calle” crecen y se convierten en delincuentes y los políticos son siempre los mismos, cada vez más viejos. En el desorden existente y la liviandad del respeto a los valores trascendentes los hombres mayores son los más expuestos a perder los escrúpulos; ya han vivido, no tienen nada que perder... mejor ni pensar lo que un hombre que está llegando al final de su vida puede ser capaz de hacer cuando no existen límites para acotar su poder.

La capacidad de los medios, la prensa, de orientar la conducta de los ciudadanos, es un hecho que no puede evitarse y es difícil de acotar sin que medie el sentido ético y moral de los comunicadores. Las circunstancias que se viven crean situaciones interesantes para que ésta explote y muchas veces hace de las circunstancias un hecho mucho más trascendente de lo que realmente es, porque su interés es vender.

Con los políticos sucede algo parecido, es importante que los ciudadanos se enteren que ellos estudian la manera de solucionar el tema del momento, hacen debates, contraponen ideas y pierden tiempo haciéndose famosos cuando hay tantas cosas simples y tan importantes para ordenar que sólo requieren reglas, leyes u ordenanzas, que surjan por consenso a partir del sentido común.

La sociedad se desintegra lentamente; los ciudadanos estamos esperando que pase algo, cuando la solución está en nosotros mismos. Mientras tanto, sentimos que un gran grupo de parásitos sigue frenando nuestro progreso, y el mundo avanza a pasos agigantados cada vez más largos. Una nueva revolución tecnológica está próxima a irrumpir en los más variados campos del quehacer humano.

Durante los últimos treinta años la investigación ha producido avances cientos de veces superiores a todos los que el hombre había realizado hasta ese momento.

El autor británico Lord Ritchard Calder, especializado en temas científicos observa: *"Hemos manipulado plásticos y metales, estamos ahora fabricando materiales vivos"... "Estamos pasando de la edad de la pirotecnología a la de la biotecnología. La velocidad de los descubrimientos es verdaderamente fenomenal"*.<sup>47</sup>

Los especialistas en temas relacionados con la ciencia y la tecnología, expresan que el conocimiento biológico se duplica cada cinco años. En el campo de la genética el avance es mucho más rápido, el conocimiento se duplica cada 2 años.

---

<sup>47</sup> Lord Calder, Richiard, Periodista británico, nacido en 1956, uno de los maestros del género estudio de la ciencias. Se llamaba a sí mismo “babelólogo” (estudioso de la babel de lenguas que es la ciencia) y “experto en expertos”, es decir, que sabe a quién recurrir para obtener la información que necesita. Párrafo del Capítulo II “Mercaderes de Luz” del libro *“La Ciencia tiene Sentido”* – Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1958 - Trad. Mario A. Marino *“Science Makes Sense”*

Después de una larga disputa jurídica, en la década del '80, la oficina de patentes de los Estados Unidos permitió el *patentamiento de la vida*; esto dio origen a las posibilidades de explotación económica de las biotecnologías.

Mientras los hombres asistimos a los espectaculares avances en la informática y las comunicaciones, software y redes de transmisión de datos, satélites e Internet..., en los laboratorios, de manera ultrasecreta, se realizaban las pruebas más controvertidas, en muchos casos, contrarias a la ética humana. A nosotros nos toca, y nos tocará, asistir a la implementación del uso de estas tecnologías; las que cambiarán el mundo.

Dice Jeremy Rifkin en su libro *"El siglo de la biotecnología"*: *"Gracias a la conjunción de la manipulación genética y la clonación, los científicos transformarán a la carta y producirán en masa animales, y lo harán con unos criterios cuantificables de medida, predicibilidad y eficacia que hasta ahora sólo se habían aplicado a la transformación de la materia inanimada y a la energía de bienes materiales. Las empresas agropecuarias, farmacéuticas y químicas planean producir en masa animales clonados y por encargo, que serán fábricas químicas secretoras de una serie de fármacos. La industria cárnica también está interesada en la clonación. Poder reproducir animales que cumplan los exigentes criterios impuestos a las proporciones de magro y grasa y a otras características, proporciona una forma de control estricto de la calidad que en el pasado no ha estado al alcance de los productores."*<sup>48</sup>

En torno a este tema, las academias nacionales de ciencia más prestigiosas e incluso el Vaticano, se han expresado en defensa de la ingeniería genética orientada hacia el mejoramiento de la calidad y disponibilidad de alimentos para la humanidad. Pronto, cuando la población del mundo supere los 8.000 millones de habitantes y el hambre sea una epidemia más, la sensatez deberá prevalecer sobre el prejuicio.

En otros párrafos del mismo libro, muchos más cerca de la realidad que las visiones del grandioso Julio Verne a fines del siglo XIX, Rifkin explica: *"Varias empresas biotécnicas trabajan en el nuevo campo de la investigación del cultivo tisular; su propósito es trasladar a interiores, en el siglo que viene, una gran parte de la producción agropecuaria"*. Esto ya existe, personalmente lo he visto y cualquiera puede visitarlo libremente, es una atracción más en uno de los parques temáticos de Disneyworld. *"A finales de los años ochenta, una firma biotécnica estadounidense, Escagenetics, de San Carlos, California, que hoy ya no existe, anunció que había logrado producir vainilla a partir del cultivo de células vegetales de laboratorio. La vainilla es el sazónador más difundido en los Estados Unidos. La tercera parte de los helados que se venden allí son de vainilla, pero es caro producirla. La planta se poliniza a mano y requiere de atención especial cuando se cosecha y cura. Ahora, gracias a las nuevas técnicas del empalme génico, los investigadores pueden producir grandes volúmenes comerciales de vainilla en cubas de laboratorio – mediante el aislamiento del gen que codifica la ruta molecular metabólica que crea el sabor de vainilla y su desarrollo en un baño bacteriano – y eliminar semilla, planta, tierra, cultivo, cosecha y agricultor."*

*También se han desarrollado vesículas de naranja y de limón a partir de un cultivo tisular, y algunos analistas industriales creen que no está lejos el día en el que el jugo de naranja se cultive en cubas, y por lo tanto, dejen de ser necesarios los huertos de naranjos.*

*Unos científicos del departamento de agricultura de Estados Unidos han "engañado" a unas células de algodón sueltas para que medren sumergiéndolas en una cuba con nutrientes. Como el algodón crece así en condiciones estériles, libre de contaminación microbiana, los investigadores dicen que valdría para hacer gasas estériles.*

---

<sup>48</sup> Rifkin, Jeremy es licenciado en Economía y en Relaciones Internacionales. Es profesor de la Escuela Wharton de Finanzas y Comercio, y presidente de la Foundation on Economic Trends, con sede en Washington, una fundación que estudia las tendencias económicas. Ha escrito 14 libros sobre el impacto de la ciencia y la tecnología en la economía, en la sociedad y el medio ambiente, entre ellos 'Entropía: hacia el mundo invernadero', 'Las Guerras del Tiempo' y 'El Siglo de la Biotecnología'. Sus obras han sido traducidas a 15 idiomas. Es consultor de jefes de Estado y de empresas en todo el mundo, y en particular del Vicepresidente Al Gore en la administración demócrata de Bill Clinton. En 1995, su libro "El fin del trabajo" se constituyó en un "best seller" y un punto obligado de referencia así como de fuertes controversias, en los debates políticos y académicos. El año (2000) publicó "La era del acceso: la revolución de la nueva economía".

*Martin H. Rogoff, ya fallecido, y Stephen L. Rawilins, los dos ex biólogos y administradores de investigaciones del departamento de agricultura de los Estados Unidos, imaginaron una forma híbrida de producción agraria, en el campo y en fábricas. Las tierras se plantarían solo con cultivos perennes de biomasa. La cosecha se convertiría en una solución azucarada mediante enzimas, y se canalizaría hacia fábricas urbanas; allí la utilizarían como fuente de nutrientes para la producción, a partir de cultivos tejidos, de grandes cantidades de pulpa. Se reconstituiría esa pulpa y se le darían distintas texturas a imitación de las tradicionales que "da la tierra". Según Rawilins, las nuevas factorías estarían muy automatizadas y necesitarían pocos trabajadores.*

En otro párrafo explica que: *"Las posibilidades comerciales, según los científicos, están limitadas sólo por el alcance de la imaginación humana y los dictados y caprichos del mercado."*

Y continúa, *"En el centro de la nueva revolución de la ingeniería genética están la eficiencia y la rapidez. Se considera que los ritmos de la producción y el reciclado en la naturaleza son inadecuados para asegurar un mejor nivel de vida a una población humana en vías de expansión. Para compensar el paso más lento de la naturaleza, deben encontrarse nuevas formas de modificar los planos genéticos de microbios, plantas y animales que aceleren su transformación en productos económicos útiles. Sométase a ingeniería el plano genético de un árbol para que madure antes. Manipúlese las instrucciones genéticas del ganado para producir "superanimales" que crezcan más deprisa. Rediséñese la información genética de los cereales para que rindan más. Según un estudio de la hoy desaparecida oficina de Evacuación Tecnológica del gobierno estadounidense, la bioingeniería, puede desempeñar un papel principal en el incremento de la rapidez, la eficacia y la productividad de los "sistemas biológicos". Nuestro objetivo final es competir con la curva de crecimiento de la era industrial mediante la producción de material vivo a un paso que supere en mucho los tiempos de la naturaleza y de forma que se convierta en una cornucopia económica.*

Los cambios que estamos comenzando a vivir deben deslumbrarnos y hacernos abrir bien los ojos. Rifkin avanza mucho más, dice: *"Podrían emplearse clones de animales, diseñados genéticamente por encargo y producidos en serie, como fábricas químicas que segreguen – en su sangre y leche – volúmenes grandes de abaratas sustancias químicas y fármacos de uso humano. Podríamos incluso ver la creación de una gama de nuevos animales quiméricos, incluidos híbridos de animal y persona. Podría, por ejemplo, llegar a ser realidad un ser chimpumano, medio chimpancé medio ser humano. Podrían utilizarse ampliamente los híbridos de animal y ser humano como sujetos experimentales en las investigaciones médicas y como donantes de órganos para xenotransplantes. La creación artificial y la propagación de animales clonados, quiméricos y transgénicos podría suponer el fin de la vida salvaje, sustituida por el mundo bioindustrial."*

¿Qué mundo nos tocará vivir? Evidentemente uno en el cual los valores trascendentes tendrán singular importancia para seguir siendo respetados como personas y donde la afinidad entre individuos fortalezca las defensas propias y comunes de las sociedades.

¿Acaso, tendrá tanta importancia hablar de los derechos humanos en un escenario posible como el que se nos presenta, donde algunos tendrán el poder de crear vida? ¿Está nuestra sociedad preparada para enfrentar esta nueva realidad que se nos cae encima, o nos quedaremos estancados como espectadores quejosos de querer y no poder, con un individualismo creciente y una gran brecha entre los que tienen acceso a la información y los que no lo tienen, entre los que tienen y los que no tienen conocimientos o entre ricos y pobres o entre gentiles y mutantes, verdaderos mutantes?

Hay dos maneras de defender a nuestra sociedad. Ninguna de las dos es simple y las dos dependen de la conducta de los ciudadanos. Algunos optarán por seguir adelante tratando de progresar en este nuevo ambiente, investigarán, aprenderán y enseñarán, crearán y producirán; habrá quienes sean más audaces que otros y sobrepasen los límites de la ética, habrá quienes aprovechen el conocimiento para generar riqueza, respetando sus convicciones morales. Otros preferirán quedarse en el camino, trabajarán en lo suyo y vivirán. Entre estos, habrá quienes se opondrán rotundamente a los cambios, incluso a través de la fuerza y quienes preferirán encerrarse en un mundo propio y privado que no acepte de ningún modo las transformaciones. Pero los cambios se darán; a esta altura, es irreversible. En un principio se irán incorporando a la vida cotidiana de las personas, lentamente, casi de manera imperceptible, y cuando nos demos cuenta ya estaremos atados a los cambios.

Dos maneras de defender nuestra sociedad, encerrarnos enfrentando los cambios, o abrírnoslos aceptándolos como un nuevo desafío; un solo camino para recorrer que podemos hacerlo a los tumbos adaptándonos a las circunstancias como se den, o planificando el recorrido, adelantándonos a los hechos.

En la Argentina tenemos el honor o el desagrado de ser uno de los países más avanzados en la implementación y adopción, a gran escala, de la nueva tecnología aplicada al sector agropecuario a través de las semillas transgénicas, es decir modificadas genéticamente.

A pesar de la gran oposición que se registra principalmente en los países europeos en contra de los alimentos producidos a partir de transgénicos, no existe evidencia alguna que indique riesgo para la salud humana, animal o para el medio ambiente. Hasta ahora el debate se ha referido a la hipótesis de un daño eventual y al riesgo que la sociedad está dispuesta a asumir. El avance científico requiere la aceptación de la posibilidad de que se produzcan resultados no deseables.

Los opositores no mencionan, por ejemplo, los beneficios que se generan al evitarse el uso de insecticidas. Lo que sí es un hecho es que los científicos europeos están atrasados en la investigación y la implementación de las tecnologías biogenéticas y que esta oposición puede tener un basamento estratégico sustentado sobre su tradicional y conocida política proteccionista.

La oposición coyuntural que ejercen los grupos ecologistas se irá debilitando en la medida en que los consumidores acepten los productos. Ya ha sucedido, por ejemplo, con la *somatotrofina bovina* en los Estados Unidos, el uso de una hormona que actúa sobre el crecimiento y estimula la síntesis de proteínas que tiene semejanzas estructurales con el lactógeno placentario y con la prolactina, pero dejemos de lado estos aspectos técnicos; al principio la leche de los animales tratados se ponía en góndolas diferentes, al poco tiempo toda la leche se mezclaba porque los consumidores no le tenían aversión.

Es económicamente imposible separar la producción de granos a partir de semillas transgénicas de la que no lo es. Se requeriría de una logística paralela e independiente que se inicie en la explotación de los cultivos y finalice en las góndolas de los supermercados. Por otra parte sería necesario identificar grandes volúmenes de materia prima e insumos y no existiría quién se hiciera cargo de los costos de estas tareas que no implica una renta diferencial.

En Argentina, los principales cultivos en donde se utilizan estas semillas son el maíz y la soja que demostraron excelente adaptación a los suelos pampeanos a partir de 1996 cuando se autorizó su utilización. A principios del siglo XXI casi 6.000.000 de hectáreas están cultivadas con semillas transgénicas, es el segundo país en el mundo, después de los Estados Unidos que cultiva aproximadamente 28.000.000 de hectáreas.

Este año, el 2001, la cosecha de cereales, oleaginosas y leguminosas alcanzará los 67,5 millones de toneladas, superando el record de 65 millones de 1999. Lo interesante es que a pesar de la recesión económica que afecta al país, las intenciones de siembra para la próxima temporada (2001/2002) indican un incremento del 7 % en la superficie sembrada de trigo. De ésta, casi el 10 %, unas 700.000 hectáreas, se sembrarán con una variedad nueva de alto rendimiento de origen francés conocida como "baguette". Así la cosecha de trigo alcanzará los 20 millones de toneladas. En total se calcula para el año 2002 una cosecha de entre 72 y 75 millones de toneladas; veinte años atrás alcanzaba apenas los 40 millones, y cuarenta años atrás, los 25 millones.

Las semillas transgénicas representan una disminución en los costos de producción de alrededor del 15 %. En la búsqueda de las mejores condiciones de competitividad, esta reducción es más que atractiva, imprescindible, considerando por otra parte la situación económico-financiera que atraviesa el sector agropecuario de nuestro país en esta época de recesión prolongada.

La Argentina es el tercer productor mundial del cultivo de soja, y en las exportaciones, este producto básico junto con los derivados que surgen de las transformaciones agroindustriales que se le realizan, provee el mayor ingreso en la balanza comercial del sector. El 90 % de la producción de soja argentina se realiza con semillas transgénicas.

A principios de este año, fue aprobada la implantación de algodón transgénico del tipo RR (roundup ready) desarrollado por la empresa Monsanto. Esta especie posee un rendimiento un 10 % superior al cultivo común y permite la reducción en la aplicación de insecticidas, representando un ahorro de 80 pesos (o dólares) por hectárea sembrada.

Permanentemente se ofrecen nuevos productos biotecnológicos perfeccionados y la imposibilidad de acceso a ellos por parte de los productores, implica una pérdida económica directa y un atraso irreparable. Ya se anuncia la aparición de una segunda y tercera generación de semillas transgénicas que, por ejemplo, permitirán extraer del cultivo de maíz la materia prima necesaria para la



elaboración de plásticos biodegradables. Cuándo; en un año, dos, cinco, mañana, quién sabe, quizás existan hoy pero todavía no sea el momento de aprovechar la oportunidad.

Sea cual fuere el tiempo que se requiera para que esto suceda, sucederá, y en el mientras tanto, aquí estamos, discutiendo sobre la deuda externa, el lavado de dinero, la venta de armas a Ecuador y Croacia, el caso IBM-Banco Nación, la confección de los documentos nacional de identidad, las inundaciones de las calles de Buenos Aires, la estafa de Aerolíneas Argentinas, las tarifas de servicios públicos devaluadas, la nueva empresa de hidrocarburos que reemplace a YPF y tantas otras tonterías desbordadas de corrupción, donde siempre aparece una *comisión investigadora* formada por nuestros representantes, diputados y senadores que intentan convertirse en Sherlock Holmes<sup>49</sup> y por querer impartir justicia, se olvidan que su deber es legislar. Todo esto puede evitarse empezando con un cambio cultural basado sobre una transformación como la que se presenta en los capítulos anteriores. De esta manera se erradicarán todos estos problemas de un plumazo, pues el modelo está diseñado para prevenir antes que curar; se le dará a los emprendedores, cada ciudadano que consume y produce, la capacidad de crear y generar riqueza y así, ellos demandarán el desarrollo de nuevas tecnologías permanentemente, lo cual impulsará la investigación sin que sea necesaria la intervención del Estado, y los consumidores exigirán calidad y seguridad con lo cual el Estado deberá cumplir con su tarea primordial de ejercer control.

Que contradictorio parece el comienzo de este final respecto a lo que acabamos de ver.

Esa Argentina poderosa y segura de un futuro próspero, está en juego. Su principal riqueza, su capacidad de producir alimentos nunca se perderá, pero frente al mundo que se viene, perderá el valor que hasta ahora ha tenido.

Me imagino el día en que las áridas regiones del norte de África o la misma Siberia, sean implantadas con extensas plantaciones de origen transgénico de todo tipo y animales diseñados a medida sean producidos en fábricas totalmente automatizadas, y ya nadie se preocupe por encontrar alimentos.

Si seguimos sin adaptarnos, la estructura política y económica en la que nos desarrollamos terminará aniquilándonos pues no es apta para combatir el desempleo, todo lo contrario, en la medida en que el mundo cambia y nosotros también cambiamos, más hombres y mujeres se sumergen en la marginalidad de la economía.

De hambre nadie muere en la Argentina... la pobreza incontenible madre de la injusticia social, una parte de la sociedad condenada al olvido, o peor aún, a ser parias peligrosos; políticos totalmente desorientados y sin escrúpulos en un entorno apto para cualquier cosa; cada día se destapa otro caso de corrupción y una protesta pública más porque el país no funciona como podría. Por momentos la decepción generalizada indica que no hay salida, y ¿hacia dónde vamos? Quizás haya quienes puedan abrir los ojos y, dejando de mirar los árboles, puedan ver el bosque, porque ahí está el *hacia dónde ir*. En el medio de un mar de tristeza y decepción por la traición que nos imparten cada día, hoy sé que *"somos lo que seremos"* y que sólo está en nosotros decidir cambiar.

---

<sup>49</sup> Sherlock Holmes es el detective literario más conocido en todo el mundo. Las historias de Sherlock Holmes fueron escritas por Arthur Conan Doyle. Están formadas por una gran cantidad de novelas entre las que se destacan "Estudio en escarlata", "El signo de los cuatro", "El sabueso de los Baskerville", "Memorias de Sherlock Holmes", "Las aventuras de Sherlock Holmes", "Sherlocks Holmes sigue en pie", "El archivo de Sherlock Holmes", "La reaparición de Sherlock Holmes", "Su último saludo en el escenario" y "El valle del terror".

Doyle, Arthur Conan: Novelista británico nacido en Edimburgo en 1859 y fallecido en Crowbrough en 1930.

## Bibliografía

La bibliografía que se detalla a continuación es solo una indicación de la extensión de la literatura que toca temas tan diversos como los que se conjugan en este libro.

Es impropio detallar todos los elementos utilizados en esta propuesta, pues surgen como una combinación casi intuitiva de relaciones conceptuales entre la política, la economía, la estrategia, las organizaciones, la geopolítica, la sociología y la conducta de los hombres, la competencia y la competitividad, la eficiencia, la productividad y la eficacia, la innovación, la cultura ciudadana, la ciencia y la tecnología, el conocimiento y el futuro posible del hombre. Podríamos incluir a la ciencia-ficción, la filosofía y hasta los valores más profundos del hombre espiritual en la búsqueda de la verdad o al menos, de su felicidad.

Todos y cada uno de los libros y publicaciones que aquí se mencionan, han contribuido, de una u otra manera, a la formación de una idea, una concepción que permitió dar sólido fundamento para que la experiencia y la observación puedan quedar plasmadas en papel eterno. Algunas publicaciones me han servido como elemento de consulta permanente, en muchos casos han aportado la información requerida para facilitar la explicación de hechos de la realidad.

A todos estos autores de cuyas obras existe plena prueba de su contribución al desarrollo de esta investigación y a tantos otros que han permitido forjar mi formación, cuyos aportes son básicos para todos mis razonamientos, mi más sincero reconocimiento.

Un estudio personal, pormenorizado, de los cambios que se han realizado a partir de la reforma constitucional de 1994 me ha servido como guía para descubrir una de las principales causas de la inoperancia de la política en la Argentina, con fatales consecuencias inevitables sobre la distribución de los recursos.

- Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe, 1957.
- Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe – Paraná, 1994.

La realidad de la Argentina Interior puede comprenderse mejor cuando uno tiene la posibilidad de recorrer el país, más que como un turista que disfruta de las bellezas y la tranquilidad del paseo, observando la realidad e imaginando cómo sería todo si ésta fuera diferente.

- Daus, Federico A. – Fisonomía Regional de la República Argentina – Buenos Aires, Editorial Nova, 1980.
- Moyano Llerena, Carlos – La Pobreza de los Argentinos – Buenos Aires, Editorial Sudamericana. 1987.
- Cavallo, Domingo F. – Volver a Crecer – Buenos Aires, Editorial Sudamericana / Planeta, 1984.

En la comprensión de la importancia de la política en la vida de las sociedades y la necesidad de fortalecerla para que todos sus integrantes puedan desarrollarse con justicia y equidad, nada hay mejor que los clásicos. Sus ideas originales, iluminan el camino en un recorrido que ha sido ensuciado por las conveniencias de los poderosos de cada época.

- Aristóteles - La Política – Libro III año 368 a 348 a. C. - Madrid, Editorial Espasa – Calpe, 1965.
- Alberdi, Juan Bautista – Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina – 1858 - Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966.

La información general, datos sobre la realidad de la Argentina y del mundo de los últimos años ha surgido de informes extraídos de publicaciones periódicas y periodísticas como:

- Informe Gobierno Argentino – Presupuestos 1996 –Grupo Sophia – 1997.
- Informe Gobierno Argentino – Presupuestos 1997 –Grupo Sophia – 1998.
- Informe Gobierno Argentino – Presupuestos 1999 –Grupo Sophia – 2000.
- Vittorio Orsi – Las Claves de Davos – Convergencia Digital Demografías Desiguales, 8vas. Jornadas Bancarias de la República Argentina, 1997.

- Vittorio Orsi – Las Claves de Davos – Instituciones Frágiles. Realidades Ambiguas, 9nas. Jornadas Bancarias de la República Argentina, 1997.
- Vittorio Orsi – Las Claves de Davos – No a la Complacencia, Asociación de Bancos de la Argentina. 2000.
- Diario La Nación, Argentina.
- Diario Clarín, Argentina.
- Diario Ámbito Financiero, Argentina.
- Diario La Razón, Argentina.

La única manera de poder realizar comparaciones objetivas e imparciales, en cualquier ámbito, es a partir del conocimiento pleno de los sujetos a comparar. La realidad argentina puede compararse con la de cualquier otro país del mundo, sin embargo, mucho más enriquecedor es intentar ubicar nuestro estatus en el de la realidad del mundo contemporáneo, su pasado y su futuro vislumbrable. En parte, esta visión la he adquirido en el análisis de los siguientes libros.

- Reich, Robert B. – El Trabajo de las Naciones – Buenos Aires, Editorial Vergara, 1993.
- Drucker, Peter F. – Innovation and Entrepreneurship – New York, Harper & Row, Publishers, 1985.
- Senge, Peter M. – La Quinta Disciplina –Méjico, Ediciones Granica, 1992.
- Porter, Michael E. – La Ventaja Competitiva de las Naciones – Buenos Aires, Editorial Vergara, 1991.
- Calderwood, James D. y Bienvenu, Harold J. – Desarrollo Económico, la experiencia norteamericana, Buenos Aires, Editorial Hobbs – Sudamericana, 1964.
- Thurow, Lester C. – El Futuro del Capitalismo - Buenos Aires, Editorial Vergara, 1996.
- Thurow, Lester C. – La Guerra del Siglo XXI - Buenos Aires, Editorial Vergara, 1992.
- Etzioni Amitai - Organizaciones Modernas – Buenos Aires, Editorial Hispano – Americana, 1975.
- Peter Drucker – La Sociedad Postcapitalista – Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1993.
- Galbraith, John K. – La Cultura de la Satisfacción – Buenos Aires, Editorial Emecé, 1992.
- Peters, Thomas J. y Waterman Robert H. Jr.- In Search of Excellence - New York, Harper & Row, Publishers, 1982.
- Naisbitt John –Megatendencias, Diez Nuevas Direcciones de Cambio – Buenos Aires, Editorial Fundación Cerien, 1984.
- Ohmae, Kenichi - La Mente del Estratega: El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios – Méjico, Editorial McGraw-Hill, 1983.
- Akio Morita – Made in Japan – Buenos Aires, Editorial Emecé, 1987.

Algunas teorías que me han permitido comprender la relación entre la economía y los agentes económicos, compradores o demandantes y productores u oferentes, en donde interviene plenamente la decisión de cada uno, estableciendo conductas diferentes para cada caso y en cada situación, se pueden encontrar en los siguientes libros. Un gran bagaje de conceptos me han permitido comprender cómo es posible definir estrategias en distintos ámbitos para alcanzar objetivos. La manera de llegar a una situación diferente y mejor.

- Monteverde, Agustín – Estrategias para la Competitividad Internacional – Editorial Macchi, 1992.
- Ries, Alexander y Trout, Jack. – Posicionamiento – Méjico, Editorial McGraw-Hill, 1986.
- Porter, Michael E. – Competitive Advantage – New York, The Free Press, 1985.
- Levy, Alberto R. – Cómo hacen los que hacen – Buenos Aires, Editorial Tesis, 1987.
- Levy, Alberto R. – Estrategia Competitiva. La Dirección Superior y el Conflicto en el Mercado – Buenos Aires, Editorial Macchi, 1983.

Para la comprensión del mundo que nos tocará vivir, sumado a todas las expectativas que pueden observarse en los contenidos de los títulos hasta aquí mencionados, diferencié dos aspectos de sumo interés. Por un lado la tecnología de las comunicaciones que han cambiado el mundo hasta nuestros días y que continuarán a un ritmo cada vez más impetuoso hasta que quede absolutamente sobrepasada la demanda real. Por el otro el conocimiento de la ciencia aplicado a la producción económica a través de la genética, el gran cambio que se nos viene encima y ya es imposible de detener.

- Negroponte, Nicholas - El Ser Digital – Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1995.
- Tapscott, Don; Lowy, Alex y Ticoll David - La Era de los Negocios Electrónicos – Bogotá, Editorial McGraw-Hill, 1999.
- Terragno, Rodolfo H. – La Argentina del Siglo XXI – Buenos Aires, Editorial Sudamericana / Planeta, 1985.
- Rifkin, Jeremy - The Biotech Century – Editorial, The Foundation on Economic Trends, 1998.

Para los aspectos formales de la Teoría Económica he tenido que retrotraerme a los años de estudio en la Universidad. Entre otras, he consultado las obras de, Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer, Joseph A. Schumpeter, Paul Samuelson y Milton Friedman.

La concepción central de las ideas que se expresan en estas páginas apuntan a alcanzar el desarrollo armónico de nuestra sociedad, impartiendo justicia con equidad y devolviéndonos la esperanza, la fe en un futuro mejor. Creo que no existe ningún documento mejor que el Catecismo de la Iglesia Católica, conocido como Nuevo Catecismo, donde se alcance a comprender con certeza que existe una íntima relación entre este objetivo y aquel que cualquier hombre de Fe puede experimentar cuando intenta llegar a un Estado Superior.

No puedo dejar de mencionar la inmensa contribución que encontré en nuestra cultura popular a través de los versos del Martín Fierro de José Hernández.