

Ensayos de Derecho y Economía



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

ENSAYOS DE DERECHO Y ECONOMÍA

**Dra. María Susana Tabieres
(coordinadora)**

Autores:

Ricardo Cesar Andreu

Inés Garabano

Josefina Goñi

Marcelo Krikorian

Martín Morgante

María Susana Tabieres

Gabriel Toigo

EDITORIAL DUNKEN

Buenos Aires

2017

Contenido y corrección a cargo de los autores.

Impreso por Editorial Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) - Capital Federal
Tel/fax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: info@dunken.com.ar
Página web: www.dunken.com.ar

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723
Impreso en la Argentina
© 2017 María Susana Tabieres (coord.)
ISBN en trámite

A los Profesores que nos precedieron y sembraron un camino de estudio e investigación en las relaciones entre Economía y Derecho

Agradecimientos

Los autores agradecen a Gisela OCHOA, quien ha revisado y corregido los borradores, proporcionando una asistencia imprescindible para la concreción de esta obra.

A Manuela GONZÁLEZ y Olga SALANUEVA, quienes desde el Instituto de Cultura Jurídica nos alentaron para la organización del trabajo.

A Eliseo RICCOBBENE, Silvia BERISSO y Eduardo BALDI, quienes colaboraron con material bibliográfico y asistencia administrativa.

“Cuando se estudia el S. XX... basta echar una rápida ojeada a las curvas de la desigualdad en los ingresos y los patrimonios, para ver que la política permea todo y que las evoluciones económicas y políticas son indisociables y deben estudiarse conjuntamente.... Esto obliga a salir de los esquemas simplistas y abstractos sobre la infraestructura económica y la superestructura política”.

THOMAS PIKETTY

En El capital en el S. XXI, año 2014.

Índice

Agradecimientos	9
Presentación	15
Introducción	17
Capítulo 1	
Economía y Derecho	19
<i>Abog. Prof. Inés Garabano y Abog. Mg. Prof. Gabriel Toigo</i>	
Capítulo 2	
Mercado frente al Estado	35
<i>Lic. Ricardo César Andreu</i>	
Capítulo 3	
Inflación	55
<i>Dra. María Susana Tabieres</i>	
Capítulo 4	
Las atribuciones presupuestarias y la previsión de recursos	79
<i>Abog. María Josefina Goñi</i>	
Capítulo 5	
Los derechos humanos como preceptos éticos que el Estado debe cumplir	119
<i>Mg. Prof. Marcelo Krikorian</i>	
Capítulo 6	
Deuda pública y derechos humanos: hacia un concepto de deuda odiosa	129
<i>Mg. Prof. Marcelo Krikorian</i>	
Capítulo 7	
Globalización: etapas, enfoques y perspectivas	143
<i>Lic. Prof. Martín Adolfo Morgante y Mg. María Lucila Salessi</i>	

Capítulo 8

Los grandes problemas de la economía global 157

Dra. María Susana Tabieres

Bibliografía 175

Los autores 177

Presentación

En los capítulos del libro que presentamos, se abordan diferentes temas de actualidad relacionados con los campos del Derecho y la Economía.

En su elaboración hemos trabajado Profesores de la Cátedra 2 de Economía Política junto a colegas de otras Cátedras de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Esto le da un enfoque multidisciplinario a la obra, valor agregado sin duda importante para el estudio de las ciencias sociales.

El primer capítulo trata sobre la relación entre Economía y Derecho, asumiendo la centralidad que tiene en la formación de los futuros graduados en diferentes disciplinas, así como en el trabajo cotidiano de profesionales independientes, docentes e investigadores. Sin la comprensión de la estrecha vinculación entre ambas ciencias, puede caerse en una peligrosa sectorización que impacta en el ámbito jurídico, en la sanción, interpretación y aplicación de las normas que nos rigen, en las que siempre hay determinado un contexto económico social que incide sobre ellas.

El estudio de la vinculación entre Estado y mercado desarrollado en el capítulo segundo, sirve para comprender en su integridad el funcionamiento del mercado en la economía moderna y el rol regulador y nivelador que le cabe al sector público. Se requieren nuevos enfoques y análisis con el fin de prevenir situaciones conflictivas, para poder así los sistemas económicos afrontar en un marco de institucionalidad los problemas originados en su seno.

El capítulo tercero –dedicado al fenómeno de la inflación– es planteado desde una visión histórica del problema, principalmente en Argentina. Hemos retomado el análisis de las dos grandes corrientes de pensamiento de su estudio, procurando de un modo claro para los lectores explicar las diferencias teóricas y de corrientes de pensamiento que estudian las causas y efectos de la inflación. Aludiendo a tres planes de estabilización en Argentina, intentamos desentrañar en el contexto actual de nuestro país y los modelos aplicados, con luces y sombras en sus resultados.

En el capítulo cuarto contamos con el aporte de una profesora de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, quien aborda el significado jurídico, composición y estructura del Presupuesto de la Nación, Provincias y Municipios, sobre la base de que todo el diseño e implementación de medidas gubernamentales está sostenido en su cálculo de gastos y recursos. Esta cuestión es de vital importancia para el estudio de la macroeconomía, así como para entender conceptualmente los impuestos, tasas y contribuciones que aportan al financiamiento estatal.

Los capítulos quinto y sexto, elaborados por un Magister en Derechos Humanos, dan cuenta de la relevancia de tales derechos como obligaciones ineludibles del Estado que los gobiernos deben proyectar en políticas públicas para hacerlos efectivos. El abordaje con encuadre internacional y nacional de esta temática en nuestra materia es tan imprescindible como novedoso.

Considerando la doctrina elaborada por A. Sack, se destacan las características de la denominada “deuda odiosa”. La problemática del endeudamiento es de riguroso interés en Argentina y otras naciones, no sólo por la carga que representa para el gasto público el pago de intereses y capital sino para reflexionar y debatir qué lleva a un Estado a endeudarse, especialmente cuando los fines no son beneficiosos para la población, y en el mismo sentido: si esa deuda es legítima y exigible.

Los dos últimos capítulos, uno de los cuales es desarrollado por profesores de las Facultades de Ciencias Económicas y Humanidades y Ciencias de la Educación, nos introducen en puntos que enriquecen el estudio de la Economía Política en los diversos tópicos que tiene como ciencia social: globalización, nuevas tecnologías, biotecnología, cambio climático, escasez de recursos naturales, crisis del agua, distribución y producción de alimentos, migraciones, mercados ampliados, entre otros son los temas que allí se plantean.

Esperamos que esta obra colectiva sea de utilidad para los lectores y un aporte esclarecedor en los campos del conocimiento que han sido objeto de investigación.

Introducción

El proceso de globalización que transitamos plantea enormes interrogantes para el futuro y abre las puertas a nuevos desafíos para la ciencia económica, el Derecho en particular y las ciencias en general.

Los paradigmas que signaron el pensamiento económico a lo largo de los tres siglos precedentes, no dan respuesta certera a las nuevas fronteras del conocimiento que se insertan en la producción de bienes y servicios. Los cambios acelerados que experimentan las sociedades, empujan a nuevos desafíos en el campo del Derecho y plantean interrogantes al pensamiento que rige los sistemas económicos.

Asumiendo las dificultades de comprensión que a los lectores y estudiantes en general plantean los diversos problemas que afectan a la economía de nuestro país, hemos encarado el trabajo desde un enfoque jurídico y social.

No diseñamos un hilo conductor que enlace los diferentes temas. Sólo nos limitamos al análisis crítico de los mismos, como aporte a la rica bibliografía que trata el estudio de la Economía Política.

El propósito principal de la obra es brindar a los lectores herramientas conceptuales claramente expuestas, que conduzcan a reencontrar en la Economía y el Derecho los valores perdurables de justicia y equidad.

Capítulo 1

ECONOMÍA Y DERECHO

ABOG. PROF. INÉS GARABANO Y ABOG. MG. PROF. GABRIEL TOIGO

PRIMERA PARTE.

Economía. Concepto

La economía como toda ciencia humana ha intentado ser conceptualizada por el hombre en muchas oportunidades, y tantas son las definiciones que podemos encontrar, todas ellas con disímiles matices, y el énfasis puesto en diferentes tópicos abarcativos de esta gran disciplina.

Cada escuela económica, representativa de un momento histórico, social, político y económico determinado, construyó justamente a partir de esa realidad, una definición que pudiera identificarla. Comenzamos destacando aquella definición que entiende a la Economía como la ciencia que estudia el modo en que las sociedades utilizan los recursos escasos para la producción de bienes y servicios necesarios, y cómo se distribuyen dentro de la sociedad.

La escasez y la eficiencia surgen como las dos ideas centrales a partir de esta definición, por un lado y dado que los recursos son escasos, limitados, toda actividad humana tendrá un ribete económico cuando sea una herramienta contra dicha escasez, y por el otro, la eficiencia significa la utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible —la economía produce eficientemente cuando no puede mejorar el bienestar económico de una persona sin empeorar el de alguna otra—.

Las necesidades a satisfacer se conceptualizan como el deseo de disponer de medios aptos para prevenir o hacer que cesen las sensaciones de congoja o insatisfacción, o de medios capaces de provocar y acrecentar las sensaciones agradables; son esencialmente numerosas, aumentan y se diversifican, y se pueden dividir a grandes rasgos en materiales, intelectuales, fisiológicas y psicológicas.

Para Francesco VITO (1902-1968)¹ la ciencia económica es “esencialmente ciencia de medios, es decir, estudia el modo con que se disponen medios limitados y susceptibles de diferentes empleos para la consecución de fines de valor distinto en orden de importancia”.

Otra definición de Economía es la de Lionel ROBBINS (1898-1984), quién esquematizó una de las primeras definiciones de Economía contemporáneas, con un acentuado eje positivista, “la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos”. La Economía para este autor era la ciencia de la elección, la ciencia que estudia cómo los recursos son empleados por el hombre para satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, la “Economía del Bienestar” se refiere a la Economía como el estudio de las condiciones bajo las cuales se puede maximizar el bienestar de una comunidad, y la elección de las acciones necesarias para llevarlo a cabo, dotándola de un mayor contenido normativo. Recordemos que la Economía del Bienestar es una rama de la ciencia económica que se preocupa de cuestiones relativas a la eficiencia y el bienestar social.

Otros autores han preferido poner el énfasis en los diferentes temas que abarca el estudio de la Economía; así SAMUELSON (1915-2009)², sostiene que entre las principales definiciones de la Economía se pueden encontrar:

La Economía... –Estudia la manera en que se fijan los precios del trabajo, del capital y de la tierra en la economía y el modo en que se utilizan para asignar recursos; –Explora la conducta de los mercados financieros y analiza la manera en que asignan el capital al resto de la economía; –Examina la distribución de la renta y sugiere algunas fórmulas para ayudar a los pobres sin afectar negativamente los resultados de la economía; –Examina la influencia del gasto, los impuestos y los déficit presupuestarios públicos en el crecimiento; –Estudia las oscilaciones del desempleo y de la producción que constituyen el ciclo económico y elabora medidas para mejorar el crecimiento económico; –Examina

¹ En su obra *Economía Política*.

² *Economía*, SAMUELSON, NORDHAUS y ENRRI (2003).

los patrones del comercio internacional y analiza las consecuencias de las barreras comerciales; –Analiza el crecimiento en los países en vías de desarrollo y propone medidas para fomentar la utilización eficiente de los recursos.

Para otros, la Economía es el estudio de las actividades relacionadas con la producción y con el intercambio de bienes. Y también es una herramienta para analizar la evolución de la economía global: las tendencias de los precios, de la producción y del desempleo. Una vez que se comprenden esos fenómenos, esta disciplina ayuda a elaborar las medidas con las que los gobiernos podrán mejorar los resultados económicos.

A los fines de esquematizar la complejidad del objeto de estudio de la ciencia económica se han descrito los tres problemas que debe enfrentar toda sociedad, a los fines de encontrar una organización económica eficiente y equilibrada, y ellos consisten en poder determinar qué bienes producir, cómo producirlos y para quiénes producirlos.

Qué bienes producir involucra la problemática de decidir qué tipo de bienes y servicios, y en qué cantidades se van a producir. Cómo producir esos bienes implica preguntarse quiénes serán los sujetos encargados de la producción, qué tipo de organización productiva podrán tener, qué recursos tendrán a su disposición, y qué técnicas de producción utilizarán. Determinar para quién producir esos bienes y servicios genera la necesidad de establecer cómo se dividirá el resultado de la producción entre los diferentes sujetos económicos, cómo se distribuirá.

En este contexto, la Economía Política se encarga de estudiar los comportamientos humanos, examinados dentro de un contexto jurídico característico. Examina las leyes económicas, no siendo de interés excluyente el conocimiento de las mismas, sino también la posibilidad de actuar sobre ellas para hacer modificaciones en beneficio de la sociedad, a través de políticas económicas que regulan los hechos y fenómenos económicos, es decir la forma como interviene el Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados objetivos.

Otra definición de Economía Política señala que es la ciencia del desarrollo de las relaciones sociales de producción. Estudia las leyes que gobiernan la producción y la distribución de los bienes materiales en la sociedad humana a lo largo de las diversas fases de su desarrollo.

El objeto y su método de estudio

El objeto de estudio de la Economía es el funcionamiento integral del sistema económico, dentro del gran sistema social, entendiendo al sistema como un grupo de elementos dentro de un cierto esquema coherente de relaciones, que le confiere a todo el conjunto una determinada estructura.

En cuanto al método de estudio del cual la economía se sirve para la investigación y el desarrollo de su objeto, entendiendo el método como el proceso lógico que guía al investigador hacia las leyes científicas, encontramos los métodos inductivo y deductivo.

El método inductivo consiste en partir de los hechos de la realidad para obtener principios generales, y el deductivo, comprende la utilización de razonamientos lógicos extraídos de axiomas a priori, no derivados de la observación empírica, para obtener su comprobación posterior.

El método inductivo se cumple a través de tres pasos: el análisis y comparación de los hechos, la formulación de hipótesis y su comprobación posterior. El deductivo, a la inversa, parte de la formulación de una ley general o principio, luego formula un estudio comparativo de hechos de la realidad y por último, busca comprobar el principio enunciado.

En ambos casos, resultan trascendentes los hechos económicos, a partir de los cuales se construyen generalizaciones que luego se convertirán en leyes económicas. Estas últimas constituyen “uniformidades de carácter general definiendo relaciones de Sucesión y similitud

entre los fenómenos económicos”³. Deben ser consistentes lógicamente, tanto interna como externamente, ser pertinentes, relevantes y predecir fenómenos económicos. Tienen además algunas características

³ Economía Política, Raymond BARRÉ, Editorial Ariel, séptima edición, 1973, pág. 62.

esenciales, son causales, es decir unen fenómenos que se suceden a lo largo del tiempo, y son condicionales, con lo cual, se debe tener presente que la ley esbozada no será válida si cambian determinadas condiciones dadas de la realidad.

Otro método del cual se nutre la ciencia económica es el análisis estadístico; en este caso la econometría resulta la técnica especializada que aplica los instrumentos de la estadística a los problemas económicos, permitiendo extraer datos y establecer relaciones entre ellos.

Los sujetos económicos

Los sujetos económicos son cada una de las unidades que conforman la base del sistema económico, realizan actividades y se relacionan entre sí. La noción de sujeto económico ha evolucionado y variado a lo largo del tiempo y en consideración al pensamiento de cada escuela económica que ha predominado.

“Sujeto económico es aquel que está llamado a resolver el problema económico”⁴. Por ende, no toda persona física será sujeto económico, y no sólo las personas físicas pueden ser consideradas sujetos económicos, así toda asociación de personas o de capital con fines unitarios actúa como sujeto económico.

Podemos distinguir esencialmente cuatro tipos de sujetos económicos: la familia, la empresa, el Estado y el sector externo.

La familia es el grupo de individuos que requieren bienes y servicios, y poseen factores productivos.

La empresa es una entidad, una asociación de personas y de capital, vinculada por un ánimo y voluntad común. Es el ente fundacional del desarrollo del sistema capitalista, que requiere factores productivos y a través de su combinación produce bienes y servicios. Esta asociación puede asumir diferentes formas, ello dependerá en cada país o región de la regulación jurídica que se adopte, que puede establecer desde variantes absolutamente formales donde la ley dispone taxativamente

⁴ Francesco VITO, Economía Política, Ed. Tesoro (1959).

qué tipo de organizaciones empresarias pueden constituirse y delimita todos sus requisitos, hasta una regulación más laxa, donde se establecen ciertos parámetros pero no hay obligación de adoptar formas determinadas, incluso puede disponerse la libertad total de formas, donde los particulares disponen bajo su arbitrio qué forma asociativa se adapta mejor a sus necesidades productivas. Estas entidades no siempre actúan en forma independiente, sino que pueden formar grupos susceptibles de asumir dos variantes, o perseguir fines específicos y excepcionales, de producción o distribución de bienes o servicios, o constituir organizaciones permanentes, con fines también que se prolongarán en el tiempo.

El Estado es el encargado de vigilar el funcionamiento del sistema económico, pero al mismo tiempo produce y consume bienes y servicios, por ende, opera en un sector creciente de la economía.

El sector externo, por último, son las familias, empresas y los Estados fuera de las fronteras del país o región que estemos considerando.

Las divisiones de la Economía Política: economía pura, aplicada y social

La principal contribución de León WALRAS (1834-1910) al desarrollo del análisis económico lo constituye la “teoría del equilibrio económico general”; desde allí y partiendo de la base sobre la cual la economía tiende siempre a estar en equilibrio general, desarrolló el modelo de equilibrio general de la economía pura, y aunque no alcanzó a desarrollar los modelos para la economía aplicada y social, su trabajo sirvió de base para crear cimientos realistas para una política de reforma social, basada en la intervención del Estado.

La economía pura se refiere estrictamente a la teoría económica, al conjunto de conocimientos teóricos, y constituye el estudio del criterio acerca de lo que es, de los fenómenos económicos que existen, y de la construcción de teorías que expliquen por qué se presentan de esa forma.

La economía aplicada, para algunos autores la política económica, se centra en la aplicación, la utilización de aquellos conocimientos y principios teóricos para examinar problemas teóricos e intentar en-

contrar soluciones. Intenta encontrar los principios del buen gobierno económico dentro de las diferencias entre las sociedades.

Así entonces la economía pura estará absolutamente separada de la moral, mientras que la aplicada corresponderá a un esquema de análisis inferior a la moral.

Esta distinción tuvo su primera formulación con Stuart MILL en *Definición de la Economía Política*: “La ciencia y el arte difieren entre sí como el entendimiento difiere de la voluntad, como el modo indicativo en gramática difiere del imperativo. La ciencia dice: esto es, esto no es; esto ocurrirá o no ocurrirá; el arte dice: haz esto, evita aquello” (*Economía Política*, Francesco VITO).

Y por último, en la economía social el eje central radica en las relaciones voluntarias entre los seres humanos.

Análisis micro y macroeconómico

El análisis microeconómico estudia la conducta, el comportamiento, el proceso de toma de decisiones económicas de los agentes económicos considerados en forma individual, por ejemplo, los mercados, las empresas, los empleados o empleadores, los consumidores, los hogares, etc. Se reconoce a Adam SMITH, desde su obra *La riqueza de las naciones* (1776), como fundador de la microeconomía.

El análisis macroeconómico se ocupa por su parte del funcionamiento genérico, global de la economía. Y se signa a John Maynard KEYNES en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936) como el gestor de este tipo de pensamiento general.

Si bien en un principio ambas ramas de la Economía se encontraban perfectamente divididas, actualmente encuentran puntos de conexión para contribuir cada una, con sus herramientas propias, al análisis global de la economía.

Economía estática y economía dinámica

Este concepto refiere a las dos maneras en que la investigación económica puede ser llevada a cabo.

La economía estática indaga sobre un único factor, tomado como objetivo, suponiendo que los demás permanecerán invariables. Analiza como dados los elementos presentes en una situación, considera el estatus actual de esos elementos, sin desconocer que esa situación tendrá su modificación con el tiempo. La economía estática es una visión congelada del momento.

La economía dinámica en cambio encierra la idea de desarrollo, el movimiento de un proceso económico hacia el equilibrio o desequilibrio, a partir de una situación inicial. La economía dinámica va cambiando los supuestos de constancia de los datos y en ese movimiento o comportamiento radica su objeto de estudio.

SEGUNDA PARTE.

Relación entre la Economía y el Derecho

Cada vez que se crea una norma, cada vez que se aplica un reglamento, cada vez que se dicta una resolución o una disposición administrativa el “mundo del Derecho” se mezcla, se choca, se integra con el de la Economía.

Cuando los particulares o el mismo Estado someten un conflicto a la Justicia no hacen más que requerir de la misma un pronunciamiento sobre sus derechos, de allí la etimología de la palabra jurisdicción (*jurisdictio*: decir el derecho).

El juez como tercero imparcial dice el derecho, o sea aplica al caso particular la norma general y abstracta; pero al mismo tiempo también, e incluso muchas veces sin saberlo, produce un efecto inmediato sobre el régimen económico.

Los operadores del sistema judicial empiezan a involucrarse con los resultados económicos de sus decisiones, de hecho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió crear en la órbita de su Secretaría de

Administración, la “Unidad de Análisis Económico” encargada de la evaluación de los efectos que podrían producirse en las variables económicas como consecuencia de las decisiones que eventualmente pudieran adoptarse en un expediente en trámite ante el Tribunal (Acordada nro. 36, del 10/09/09).

Si bien hemos avanzado en la materia, creemos que todavía nos falta mucho camino por recorrer no sólo para entender, valorar, y eventualmente prever los efectos económicos de los fallos y de la creación de normas en general, sino que también sería necesario avanzar –quizás desde un Análisis Económico del Derecho– en el análisis de los costos de los derechos.

En general, damos por sentado que las estructuras necesarias para el reaseguro y cumplimiento efectivo de los derechos no tiene costo alguno, cuando en realidad todos contribuimos a su sostenimiento mediante los impuestos.

Y esta observación, más se agudiza cuando hablamos de los derechos civiles y políticos. Todos sabemos y podemos fácilmente ponderar que la realización de los derechos sociales encierra una serie de costos muy elevados para el Estado, pero difícilmente comprendemos cuánto cuesta garantizar nuestra libertad, nuestra propiedad, la libertad de expresión o de culto, por ejemplo.

A su vez la sociedad toda comienza a involucrarse en las consecuencias económicas de las decisiones gubernamentales, y comienza a comprender que las propuestas demagógicas a las que lamentablemente estamos más que acostumbrados, nos terminan costando muy pero muy caro.

Todos contribuimos con nuestros impuestos al sostenimiento del Estado y a la realización de un determinado programa de gobierno, todos financiamos la producción de bienes públicos con nuestro esfuerzo fiscal; ahora bien, quienes gobiernan tienen una responsabilidad adicional enorme, tienen que entender que los que menos tienen, que los más pobres, son quienes más caro pagan el desacierto de las políticas económicas erráticas.

Análisis económico de la Constitución

El doctor Ricardo DALLA VIA sostiene en su obra *Derecho Constitucional Económico* que se puede clasificar a las Constituciones de acuerdo con su contenido; siguiendo a LOEWENSTEIN, en Constituciones ideológicas y Constituciones neutras o pragmáticas, y que esta última característica no se da en estado puro, en ninguna realidad política ni económica, en tanto toda Constitución, en definitiva, encierra un modelo más o menos expreso (ps. 71/72 texto citado).

La Constitución de 1853/60 se inscribe en la línea de las Constituciones “demoliberales”, que proliferaron con la difusión del constitucionalismo entre las nuevas naciones independientes del siglo XIX y que siguieron la trayectoria de las Revoluciones francesa y norteamericana.

La pregunta entonces es si la Constitución Argentina contiene un programa económico o expresa una ideología en la materia.

DALLA VIA sostiene que nuestra Constitución Nacional define grandes principios orientadores en materia económica, pero no contiene un plan o programa determinado.

Al contrario, en el marco de dichos principios orientadores ofrece márgenes que admiten distintos tipos de programas económicos.

Ahora bien, dichos márgenes, entendemos, no pueden ser infinitos, los mentados principios rectores operan como marco de contención para la realización del ideario de gobierno.

Nuestra Constitución económica consagra, por ejemplo, la inviolabilidad del derecho de propiedad (artículo 17); el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar, de usar y disponer de su propiedad, de asociarse con fines útiles (artículo 14); derecho de circulación y de tránsito (artículos 10 y 11); el respeto a los extranjeros de todos los mismos derechos civiles de los ciudadanos, en particular el de ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, navegar ríos, ejercer libremente su culto, etc. (artículos 20 y 25); la libre navegación de los ríos interiores (artículo 26).

Vale decir, que la Constitución histórica expresa los principios económicos del liberalismo, a los que luego en la reforma del año 1957 se

incorporan los derechos sociales propios del constitucionalismo social y de la idea del Estado de Bienestar, consagrando los llamados derechos de segunda generación que se agregan a los ya reconocidos derechos civiles.

Y por último, la reforma de 1994 –como expresa el Dr. DALLA VIA y desde aquí compartimos– ha enfatizado la economía de mercado pero en un contexto de desarrollo humano y progreso social.

Basta reproducir, a modo de ilustración, el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución, denominada cláusula del nuevo progreso, que expresa: “...*Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...*”.

Si bien es cierto, no implica un único programa económico posible, contiene definiciones que cuanto menos excluyen determinados programas que no respeten estándares tales como el desarrollo humano con justicia social, la defensa del valor de la moneda en el entendimiento de que procesos como la inflación corroen el poder de compra de los asalariados, la creación de empleos genuinos y la formación profesional de los trabajadores para que puedan afrontar los desafíos que impone el ingreso a la sociedad del conocimiento y la preservación y el cuidado del capital social.

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido interpretando la Constitución y a través de su jurisprudencia fue sentando las bases de la dinámica económica de la Constitución.

Toda esa creación jurisprudencial se debe integrar con el espíritu de la Constitución económica que emana de la obra, que sin lugar a dudas, mejor la expresa, que es *El sistema económico y rentístico* de J.B. ALBERDI.

Las leyes económicas y su relación con la organización jurídica

Toda ciencia, natural o social, se caracteriza por dos aspectos: por la formulación de leyes; y por la objetividad, es decir la adaptación general de validez de sus proposiciones.

Raymond BARRÉ se pregunta si esto es cierto para la Economía Política, y debemos decir que la cuestión fue ampliamente discutida, sobre todo por aquellos que no ven en la Economía Política más que la expresión o la proyección de filosofías o tendencias doctrinales.

Respecto a las leyes económicas, sostiene que en primer lugar, la validez de la ley no existe más que para una cierta escala de observación. Deben distinguirse las leyes económicas válidas para la microeconomía y aquellas otras que definen las relaciones existentes entre magnitudes globales, entre fenómenos pertenecientes a la escala macroeconómica.

Además, es preciso distinguir las leyes económicas según su naturaleza: en leyes lógicas y leyes estadísticas.

Las primeras son las que se deducen del análisis cualitativo o abstracto. Dependen de las premisas y de la elección de las condiciones iniciales.

Estas proposiciones son deducciones efectuadas a partir de una serie de postulados que indican la experiencia de hechos simples e indiscutibles. Por ejemplo, que los individuos pueden clasificar y efectivamente clasifican sus preferencias en un cierto orden.

Estas leyes no tienen más que un carácter histórico relativo (en contra de lo que ciertos autores han pretendido). Se fundan en experiencias de carácter general acerca de los hombres en su lucha contra la escasez. Si las hipótesis y las condiciones de partida se suponen dadas estas proposiciones finales deducidas son necesarias.

Las leyes estadísticas se logran mediante el análisis cuantitativo y expresan las regularidades que se constatan, que se verifican, pero no tienen nunca la necesidad lógica de las uniformidades examinadas en el caso precedente. Estas leyes pueden expresar dos tipos de relaciones:

–Las relaciones funcionales: que son aquellas que ligan dos variables económicas A y B cuando para un determinado valor de A le corresponde otro valor determinado de B.

–Las relaciones estocásticas: son las que unen dos variables A y B cuando para un valor determinado de A corresponde un valor probable de B, es decir, se define un punto de la curva de frecuencia de B.

Características de las leyes económicas

Las leyes económicas son causales: es decir que enlazan los fenómenos que se suceden en el tiempo. Se oponen por tanto a las leyes matemáticas que se refieren a cantidades o símbolos abstractos.

Las leyes económicas son condicionales: como toda ley, la ley económica no es válida si se reemplazan ciertas condiciones. La necesidad de la ley está siempre en función de las condiciones para las cuales se ha definido.

A partir de los datos de una situación particular, la teoría económica puede sacar conclusiones en cuanto a sus implicaciones, si los datos permanecen invariados tales implicaciones se realizarán seguramente.

Es necesario distinguir entre la veracidad y la aplicabilidad de la teoría económica; la primera depende de la lógica del razonamiento, la segunda exige que se cumplan las condiciones necesarias para la existencia de la ley.

Se pone de relieve así el papel fundamental que los estudios concretos deben jugar con respecto a las teorías. Delimitan dichos estudios el campo de aplicación y definen la posibilidad de aplicar una teoría a una situación determinada; sugieren el análisis teórico apropiado. Permiten comprobar el carácter general de las proposiciones a las que ha llegado la teoría económica y permiten descubrir los nuevos problemas que exigen una explicación. La ciencia económica progresa a través de un proceso continuo de preguntas y respuestas. La observación aporta hechos y situaciones; la teoría define rigurosamente tales situaciones y analiza los mecanismos; elabora los esquemas que comprueban la realidad para identificar los mecanismos definidos y descubrir los cambios ocurridos

en el tiempo. Al definir los hechos, las teorías aportan respuestas parciales y probables.

La teoría económica elabora sistemas lógicos que constituyen esquemas explicativos de la realidad económica.

Iguals causas en iguales contextos de circunstancias habitualmente producen el mismo efecto.

Concepción humana de la Economía Política

La Economía Política es una ciencia humana en un doble sentido: por una parte trata de las relaciones de los hombres con las cosas y los demás hombres (lo que LAJUGIE llama Régimen de las Personas y Régimen de las Cosas); por otra parte debe, para cumplir con su tarea de explicitación de fenómenos, analizar la actividad humana en toda su riqueza de matices.

La realidad humana es compleja, y cada ciencia social es un esquema de interpretación parcial de esa realidad. Que los diversos aspectos de esa realidad se complementan es una cosa, y que cada esquema de interpretación sea un lenguaje ininteligible es otra. Para cumplir con su cometido, la ciencia económica debe pues cooperar con las otras disciplinas que tienen por objeto al hombre.

Sabemos que de las tres grandes preguntas de la Economía, el **qué** y el **cómo** pueden eventualmente encontrar su respuesta en el mercado, ahora el **para quién** siempre depende del Estado, el mercado *per se* no crea equidad.

Solamente tiene sentido el estudio de los recursos escasos si nos sirve no sólo para ser más eficientes sino también para ser más solidarios.

Bibliografía

ALBERDI, Juan B., (1998), *Sistema económico y rentístico*, Editorial Ciudad de Buenos Aires.

BARRÉ, Raymond, (1973), *Economía Política*, Editorial Ariel, séptima edición.

- BUNGE, Mario, (2013), *La ciencia, su método y su filosofía*, Editorial Laetoli.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, (2006), *Derecho Constitucional Económico*, Editorial LexisNexis.
- HOLMES, Stephen y SUNSTEIN CASS, R., (2015), *El costo de los Derechos*, Siglo Veintiuno Editores, tercera edición.
- LAJUGIE, Joseph, *Los sistemas económicos*, Editorial Eudeba.
- SAMUELSON, Paul A., William D. NORDHAUS, Daniel PÉREZ ENRRI, (2003), *Economía*, Editorial Mc Graw Hill.
- VITO, Francesco, (1959), *Economía Política*, Editorial Tesoro, tercera edición.

Capítulo 2

MERCADO FRENTE AL ESTADO

LIC. RICARDO CÉSAR ANDREU

Al analizar las diversas formas de organización económica que se han sucedido a lo largo del tiempo, observamos la presencia constante de dos tipos de instituciones, de Estado y de Mercado, que conviven permanentemente en tensión. Son dos sistemas institucionales diferentes y en conflicto pero que se necesitan mutuamente. Incluso pueden ser considerados partes complementarias de un mismo sistema.

Entendemos aquí al Mercado como el conjunto de instituciones que facilitan la adopción de decisiones económicas (qué y cómo producir, cómo distribuirlo) mediante acuerdos (voluntarios) entre individuos que defienden sus intereses particulares (atomismo) con mayor o menor capacidad para lograrlo.

El Estado, por el contrario, es una organización con capacidad coactiva, que intenta monopolizar el uso de la fuerza y que está capacitado para imponer decisiones económicas a los individuos. Todas las decisiones económicas son adoptadas mediante uno de esos dos mecanismos.

NOTA: Suele considerarse que hay una tercera forma de adoptar decisiones económicas, la tradición, pero podemos considerar que la tradición no es sino un argumento que legitima las decisiones adoptadas por el individuo o por el Estado. Tanto las instituciones de Mercado como las de Estado tienen un apoyo histórico y puede considerarse que están fundamentadas en la tradición.

El problema de la supervivencia

La propuesta de este capítulo es ampliar la visión tradicional de la relación entre dos instituciones que en la práctica han estado vinculadas a lo largo de la historia, aunque el contenido de dicha relación haya sido

sustancialmente diferente. No referimos a la relación entre el Estado y el Mercado.

El objetivo es analizar desde las ciencias sociales en general, una visión más amplia que la visión “economicista” con que normalmente se explica dicha relación. Una de las consecuencias es la imposición de una falsa antinomia.

Al centrar la atención, desde esta perspectiva, se comprende que su solución ha consistido en garantizar dos tareas elementales relacionadas, pero en principio, independientes. A saber:

1. organizar un sistema para asegurar la producción de bienes y servicios suficientes para su supervivencia, y
2. organizar la distribución de los frutos de su producción de modo que tenga lugar más producción.

Es de destacar que en la modernidad también la organización del consumo constituye una tarea esencial, pero no en la perspectiva histórica, sino a partir de la crítica de Adam SMITH a la visión de los mercados. Estas dos visiones constituyen un buen ejemplo de la conflictiva relación entre el Estado y el Mercado a lo largo del tiempo.

Ambas tareas para la continuidad de la lucha por la supervivencia, resultan a primera vista sencillas. Pero se trata de una sencillez solamente en apariencia. Gran parte de la historia económica se ha ocupado de la forma en que las distintas sociedades enfrentaron estos problemas elementales, pero lo que sorprende al estudiar estos intentos es que la mayor parte de ellos fueron fracasos parciales.

Uno de los problemas fue/es la escasez. Mientras que en el pasado era la naturaleza, la causa de la escasez, cuando no podía suministrar los alimentos y los bienes elementales necesarios para la subsistencia, la continua evolución de la especie humana a través del trabajo, en los tiempos que corren por muy extraño que parezca, encontramos que la Humanidad y no la naturaleza, es la fuente de la mayor parte de nuestros problemas económicos, al menos aquellos que se encuentran por encima del nivel de la subsistencia. Si los bienes fueran libres como el aire, la economía, al menos en uno de los sentidos de la palabra, dejaría de existir como preocupación social.

Por ejemplo, el tan controvertido petróleo estuvo bajo libre disponibilidad bajo la tierra durante siglos, sin embargo cuando la matriz energética del sistema de mercado imperante lo demandó como el insumo de los insumos, su precio llegó a niveles que en la terminología popular se denominó “oro negro” parodiando al eximio metal precioso.

De esta manera, la abundancia material como la conocemos, viene acompañada por una vulnerabilidad oculta: nuestra abundancia estará segura sólo en el caso de contar con la cooperación organizada de enormes ejércitos de personas.

La percepción de haber alcanzado un determinado nivel de vida se basa en la condición tácita de que el mecanismo de la organización social continúe funcionando de manera efectiva. Somos ricos (materialmente), no como individuos, sino como miembros de una sociedad rica; y nuestro sencillo supuesto de un abastecimiento material suficiente, en realidad es sólo tan confiable en la medida en que funciona una solidaridad oculta que actúa en el tejido social y que conocemos como división del trabajo (tanto en el sistema basado en la tradición como a posteriori de Adam SMITH que le asignó una interpretación esencialmente económica). Cuánto más rica es una sociedad, la división del trabajo nos hace más interdependientes de las tareas que no somos capaces de realizar nosotros, las llevan a cabo otras personas a las que pedimos ayuda. Si no podemos cultivar los alimentos, podemos comprarlos; si no podemos cubrir nuestras necesidades solos, podemos contratar los servicios de alguien que sí pueda. **Esta gran división del trabajo** aumenta nuestro potencial en gran medida, puesto que nos permite beneficiarnos de las habilidades de otras personas, así como de las nuestras.

El Estado y las tareas de la producción y la distribución

¿Cuáles son los obstáculos que enfrenta una sociedad al organizar un sistema que produzca los bienes y servicios que necesita?

La naturaleza casi siempre es limitante, tanto más cuando el sistema económico predominante le exige más allá de sus posibilidades (ejemplo, el petróleo mencionado anteriormente) el problema de la producción se

debe dirigir a potenciar las habilidades técnicas o de ingeniería de los recursos disponibles para evitar el desperdicio y utilizar el esfuerzo social en la forma más eficaz posible.

De hecho, ésta es una tarea importante para cualquier sociedad, y gran parte del pensamiento económico formal, como lo sugiere el término mismo, está dedicado a economizar. **Sin embargo, éste no es el centro del problema de la producción.** Mucho antes de que una sociedad se preocupe por emplear sus energías “de manera económica”, debe utilizarlas para potenciar el proceso productivo mismo. Es decir, el problema básico de la producción es la creación de instituciones sociales que movilicen la energía del ser humano para propósitos productivos. Aquí aparece la relación entre el Estado y el Mercado.

Por ejemplo, en Estados Unidos durante la llamada crisis del 30, del siglo pasado, **aproximadamente una cuarta parte de la fuerza laboral, se había quedado desempleada.** Aunque estaban ansiosos por trabajar, aunque estaban disponibles fábricas con capacidad ociosa para que trabajaran en ellas y a pesar de la existencia de necesidades imperiosas, un terrible y desconcertante colapso interrumpió el proceso de producción, dando como resultado la desaparición de una tercera parte de lo que había sido la producción anual previa de bienes y servicios. Éste es un claro ejemplo de la relación entre el Estado y el Mercado. La reforma keynesiana, institucionalizó una política de pleno empleo, a partir de una nueva premisa teórica, que sigue dividiendo las aguas en la actualidad, como es el caso del **Desempleo Involuntario.** El gobierno de Roosevelt promulgó una ley específica para alcanzar el objetivo de pleno empleo.

Estados Unidos no es el único país que no ha podido dar empleo a un gran número de personas dispuestas a trabajar. En las naciones más pobres, en las cuales la producción se necesita con mayor urgencia, a menudo encontramos que el desempleo masivo es una condición crónica. Las calles de muchas ciudades asiáticas están llenas de gente que no encuentra trabajo. Pero ésta tampoco es una condición impuesta por la escasez de la naturaleza. Existe una cantidad infinita de tareas que se deben efectuar, aun cuando sea limpiar las calles, construir caminos o cavar zanjas.

Estos ejemplos nos indican que el problema de la producción no es sólo una lucha física y técnica con la naturaleza. Es un esfuerzo colectivo que debe ser organizado y cuyo éxito o fracaso dependerá del volumen de dicho esfuerzo.

Además de asegurar una gran cantidad de esfuerzo social, las instituciones económicas de la sociedad también deben asegurar una asignación viable de ese esfuerzo social, **es decir el problema de la distribución.**

En los países donde la gran mayoría de la población nace en pueblos de campesinos y al crecer se convierten en agricultores, la solución a este problema no ofrece muchas dificultades. Las necesidades básicas de la sociedad (alimentos y telas) son los bienes que esta población campesina produce “en forma natural”. Pero en una sociedad industrial, la asignación apropiada del esfuerzo se convierte en una tarea muy complicada. A medida que los individuos ricos transcurren su vida en sociedades ricas, exigen mucho más que alimentos y telas de algodón. Necesitan bienes como los automóviles, electrodomésticos, etc. Pero nadie produce un automóvil o un artículo electrodoméstico en forma natural. Es probable que se produzcan demasiados automóviles, o bien muy pocos. Para la institución Mercado esto significaría en exceso de producción que se corrige por vía de los precios. Pero visto desde el Estado lo que está ocurriendo es que quizá se esté destinando la energía a la producción de artículos de lujo, mientras que muchas personas mueren de hambre. Tal vez enfrente una situación dolorosa por la incapacidad de canalizar su esfuerzo productivo hacia áreas de importancia crucial.

En la otra cara de la moneda, es probable que el mecanismo de distribución fracase debido a que los incentivos ofrecidos no convencen a las personas para realizar sus tareas.

Al igual que en el caso de los fracasos en el proceso de producción, las fallas en la distribución no implican un colapso económico total. Las sociedades pueden existir, y de hecho la mayoría de ellas existe, con esfuerzos de producción y distribución terriblemente distorsionados.

Sólo en contadas ocasiones, como en el ejemplo que mencionamos antes, la distribución inadecuada interfiere con la capacidad real de una

sociedad para establecer las bases de su producción. Con mayor frecuencia, una solución inadecuada al problema de la distribución se revela en el desacuerdo social y político o incluso en una revolución.

Revisando el curso de la historia y observando desde una visión económica amplia (economía política) y no desde una visión “economicista”, se puede observar que las sociedades contemporáneas han tenido éxito en la solución de los problemas de producción y distribución siguiendo tres caminos. Es decir, dentro de la gran diversidad de las instituciones sociales que guían y dan forma al proceso económico, el Mercado y el Estado, la visión amplia de la Economía Política detecta tres tipos de sistemas que, separados o combinados, permiten a la Humanidad resolver su desafío económico. Estos tres importantes tipos sistémicos pueden identificarse como economías conducidas por la tradición, la autoridad y el mercado.

En la cultura occidental, hasta los siglos XV o XVI, la distribución hereditaria de las ocupaciones era la principal fuerza estabilizadora en la sociedad. Aunque existía cierta movilización del campo a la ciudad y de una ocupación a otra, el papel que una persona tendría en la vida casi siempre quedaba determinado desde el nacimiento. Algunos nacían para trabajar la tierra o para el comercio y en la tierra o en el comercio, seguían los pasos de la familia.

Las sociedades que se basan en la tradición resuelven los problemas económicos en forma muy pragmática. Primero, se enfrentan al problema de la producción (asegurarse de que se lleven a cabo las tareas necesarias) asignando las tareas de los padres a sus hijos. La tradición no sólo ofrece una solución al problema de la producción en la sociedad, sino que regula de igual manera el problema de la distribución.

La solución tradicional a los problemas económicos de la producción y la distribución se encuentra con mayor frecuencia en las sociedades agrarias primitivas o no industriales en las que, además de tener una función económica, la aceptación incuestionable del pasado es la guía para la guía la pauta para la guía del esfuerzo a realizar en el futuro.

Una consecuencia muy importante del mecanismo de la tradición es que la solución a los problemas de la producción y la distribución es

estática. Es decir la regulación de los asuntos económicos se efectúa a expensas de un cambio social y económico que se pueda considerar rápido. Así, la tradición resuelve el problema económico, pero lo hace a costa del progreso económico.

Se puede observar un segundo método que se conoce como **mando centralizado**. Aquí observamos una solución que se basa mucho más en la autoridad estatal, donde la dirección del esfuerzo productivo recae en una autoridad suprema. Ejemplo típico de la economía antigua fueron los faraones de Egipto. Ellos dirigieron el gran esfuerzo que construyó las pirámides y los templos y los caminos. Ejemplos modernos del mando centralizado lo constituyen las autoridades de China y Rusia (durante el comunismo) oportunamente produjeron alteraciones radicales en sus sistemas de producción y distribución.

La tradición y el mando centralizado representan distintas soluciones institucionales a la relación entre el Estado y el Mercado y han conducido la mayor parte de los esfuerzos económicos de la Humanidad a través de la historia para enfrentar el problema de la supervivencia.

Por último nos encontramos ante la solución del Mercado.

El Mercado es la solución que aporta históricamente el Capitalismo.

Se trata de la organización de la sociedad a través de un Sistema de Mercado que sobre las cenizas de la tradición o el mando centralizado, aporta una solución que se impone hasta nuestros días. Una solución que replantea, en principio, la relación entre el Estado y el Mercado, donde este último actuando bajo la inspiración de la “mano invisible” smithiana conduce y direcciona los esfuerzos reduciendo al mínimo la autoridad estatal.

En una sociedad de Mercado, no resulta evidente que incluso los problemas más sencillos de producción y distribución se solucionen mediante la libre interacción de los individuos; como tampoco es evidente de qué manera y hasta qué grado debemos culpar al mecanismo de Mercado por los males que padece la sociedad, pues también encontramos pobreza, distribución inadecuada y contaminación en las economías que no son de mercado.

La cuestión actual

Todas las sociedades modernas han estado buscando dos objetivos económicos, la eficacia y la equidad.

La eficacia económica es el principio que ordena las alternativas económicas según su mayor rentabilidad y su menor coste. La eficacia busca aumentar la cantidad producida y disminuir el esfuerzo necesario para producirlo. La equidad, al contrario, ordena las alternativas económicas en función de su distribución del ingreso. El principio de equidad aspira a que todos los individuos reciban cantidades iguales de lo producido.

Se suele considerar que el mecanismo del Mercado conduce a la adopción de decisiones más eficaces pero menos equitativas, mientras que los mecanismos del Estado resultan en decisiones más equitativas pero menos eficaces.

Esta consideración se ajusta frecuentemente a la realidad, pero no puede ser generalizada. Hay casos en los que el mecanismo de Mercado conduce a situaciones menos eficientes que las que produce el Estado. Pongamos como ejemplo los bienes públicos o las situaciones definidas como dilema de los presos. El Estado, por otra parte, ha mostrado una constante tendencia a generar diferenciaciones entre individuos y a beneficiar a los grupos que se apoderan de su aparato.

Se suele asociar también al Mercado a la libertad en la adopción de decisiones y al Estado a la imposición de decisiones. Sin embargo hay ciertas formas de Mercado, como por ejemplo los monopolios, que son en extremo coactivos, mientras que los Estados pueden utilizar su poder regulador precisamente para establecer unas reglas de juego libre en los sistemas de adopción de decisiones.

En cualquier caso, en todas las sociedades, con algunas efímeras excepciones, han convivido y conviven ambos tipos de instituciones, de Mercado y de Estado. Parecen necesitarse y complementarse mutuamente.

Una frecuente explicación de acontecimientos históricos suele ser la aparición de graves desequilibrios entre ambas instituciones que conducen al debilitamiento frente a las amenazas exteriores. En la actualidad

casi todas las corrientes de economistas acuerdan en la necesidad de que pervivan ambos sistemas, pero mantienen graves discrepancias sobre qué proporciones relativas deben mantener ambas instituciones o si determinadas decisiones deben ser tomadas por uno u otro mecanismo.

Hay algunos bienes cuyo suministro no varía por el hecho de que una o muchas personas los estén consumiendo; por ejemplo, las emisiones de TV por ondas aéreas: sea cual fuere la cantidad de receptores que tengan sintonizada una emisora, cualquier otro podrá sintonizarla también sin que haya ninguna pérdida de calidad. No hay por tanto rivalidad en su consumo y el aumento de la audiencia no implicará nunca un aumento de los costes de producción y emisión de programas.

Además, cuando las emisiones de TV son sin codificar, no es posible impedir a nadie que las reciba en su casa. Ambas características, la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión son las que definen a los bienes públicos.

Conviene por tanto evitar la confusión entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública.

Estos últimos son todas las propiedades del Estado; los bienes públicos puede que sean servidos por el Estado y puede que no. Los bienes públicos pueden ser opcionales o no opcionales. Las emisiones de TV son opcionales ya que la decisión de sintonizar o no la emisora es potestativa del consumidor. La defensa nacional en cambio es un bien público no opcional ya que inevitablemente se proporciona la misma cantidad de ella a todos los ciudadanos del país, independientemente de su interés en ser defendidos.

Algunos bienes públicos no presentan claramente las características que requeríamos en su definición, son los llamados bienes públicos impuros.

La educación es el ejemplo más habitual. En principio, el hecho de que asista un alumno más a las clases, no provoca que la cantidad de educación percibida por los demás disminuya por lo que no parece que haya rivalidad en el consumo, pero lo que es cierto para un solo individuo no se cumple para un número más elevado; una Universidad

masificada y una clase abarrotada implican una disminución evidente de la calidad de la enseñanza.

Otra característica de la educación es que, aunque toda la sociedad se beneficia de las mejoras en el sistema educativo y del aumento de la cualificación de los profesionales del país, algunos individuos se benefician más que otros: los propios receptores de la educación, sus familiares, sus empleadores.

Si se dejara exclusivamente a la iniciativa privada la provisión de los bienes públicos, éstos serían ofrecidos en una cantidad muy inferior a la socialmente eficiente.

Como la producción de esos bienes tiene un coste, pero no puede excluirse a nadie de su uso, aunque no hayan pagado por ellos, la iniciativa privada no podría percibir los ingresos necesarios para compensar la producción.

La intervención del Estado, bien haciéndose cargo directamente de la producción o bien subvencionando (subsidios) a empresas privadas, es la solución que puede garantizar el suministro suficiente de bienes públicos. Pero esa intervención plantea dos problemas: determinar cuál es la provisión óptima, en qué cantidad deben ser suministrados, y determinar sobre quién deben repercutir los costes y en qué cuantía.

Supongamos que se está planeando la construcción de una presa en el cauce de un río. Muchas personas se beneficiarán con ello en diferentes formas: los campesinos que podrán utilizar las aguas del pantano para regadío, la empresa hidroeléctrica que explotará su capacidad energética, los habitantes de los pueblos que reciben protección ante las crecidas del río, los que acudirán a las instalaciones deportivas de las orillas del río. Pero si se intenta que la presa sea costeada por los beneficiarios y en proporción al beneficio que van a obtener, aparecerán muchos parásitos (*free-riders*) que no reconocerán estar interesados en su construcción para eludir el pago, confiando en que las aportes de los demás sean suficientes y poder así disfrutar del servicio sin tener que costearlo.

Es necesario que se revelen las verdaderas preferencias de los consumidores para poder estimar la cantidad óptima de bienes públicos que

deben ser suministrados. Pero aunque los bienes vayan a suministrarse de forma gratuita, los consumidores estarán tentados de falsear sus preferencias, exagerándolas, para obtener con mayor probabilidad sus deseos.

Si se realiza una encuesta para conocer los beneficios e inconvenientes que reportará la construcción gratuita de una carretera para un pueblo, los partidarios de su construcción declararán una previsión de beneficios muy superior a la real mientras que los posibles perjudicados exagerarán también el probable daño. Se han diseñado técnicas complejas que permiten descubrir las verdaderas preferencias aunque existen muchas dificultades para su aplicación práctica. Más realizables, aunque también muy sofisticadas matemáticamente, son las técnicas que permiten la asignación equitativa de los costes.

La contaminación y los costes externos

Además de la manipulación del precio por agentes con poder de Mercado, hay otras razones que impiden el funcionamiento de la competencia perfecta. En ocasiones una empresa tiene capacidad para hacer recaer sobre otras partes de los costes de su proceso productivo. Otras veces surgen dificultades para impedir que se beneficie de un bien el que no ha pagado por él. En ambas situaciones el Derecho tiene un papel destacado en la explicación del origen y en las posibles soluciones de los problemas.

Se llaman externalidades o efectos externos las consecuencias que tiene un proceso productivo sobre los individuos o empresas ajenos a su industria.

Si, por ejemplo, los productores de aceite de girasol deciden aplicar a sus plantaciones un nuevo pesticida, conseguirán así una mayor producción pero se pueden derivar de ello varios tipos de efectos externos. Por una parte habrá efectos pecuniarios sobre otras industrias si sus productos están relacionados; como sabemos, la mayor producción de aceite de girasol provocará la disminución de su precio y desplazamientos en los mercados de aceite de oliva y de patatas fritas, entre otros. Otras in-

dustrias sufrirán efectos tecnológicos, es decir, cambios en la estructura de costes; los nuevos pesticidas serán arrastrados por la lluvia hasta los ríos próximos a las plantaciones de girasol, causando mortandad entre los peces; los viveros de peces instalados en esos ríos verán muy reducida su producción por lo que aumentará su relación costes/producto.

Puede haber también efectos externos tecnológicos positivos: las plantaciones de tomates próximas a las de girasol quedarán igualmente protegidas contra algunos insectos consiguiendo así un aumento de la producción sin necesidad de aumentar los factores.

La diferencia entre efectos externos tecnológicos y pecuniarios está por tanto en si hay o no modificación en el proceso productivo, en la cantidad de factores que es necesario aplicar para conseguir la misma producción final.

Se llama coste externo al coste que tiene un proceso productivo sobre otros agentes económicos.

El coste social es igual a la suma de los costes externos y los costes internos, es por tanto el coste de un proceso productivo sobre toda la sociedad. Como hemos visto, el Mercado genera una tendencia a que se iguale el precio de un producto al coste marginal de su producción y ese resultado es socialmente eficiente, un óptimo paretiano. En el caso de que haya efectos externos, la producción socialmente eficiente sería la que igualase el precio al coste marginal social. En cambio, si no existe ninguna intervención externa al Mercado, la producción será la que iguale el precio al coste marginal interno.

La consecuencia económica de los efectos externos es la disminución de la eficiencia en la asignación de recursos: la producción de bienes con efectos externos negativos será superior a la socialmente deseable y las producciones con efectos externos positivos serán insuficientes.

Para que siguiese siendo eficiente el sistema, el precio de los bienes con procesos productivos contaminantes tendría que igualarse al coste marginal social, es decir, a la suma del coste marginal externo y el coste marginal privado.

Todos los procesos de producción o consumo que causan un impacto nocivo sobre el medio ambiente tienen efectos externos negativos sobre otros agentes productores o consumidores.

La clasificación de esos efectos es desgraciadamente larga:

1. Destrucción del suelo.
2. Contaminación.
3. Contaminación atmosférica.
4. Emisiones de ruido y vibraciones.
5. Contaminación biológica.
6. Degradación del paisaje.

El objetivo por tanto, no es eliminar totalmente la contaminación. Reducir la contaminación tiene un precio que será tanto más alto cuanto mayor pureza ambiental busquemos. Los procesos de filtración de emisiones y depuración de aguas residuales están sometidos también a las leyes de los rendimientos decrecientes que ya conocemos: eliminar el treinta por ciento de las emisiones contaminantes de una industria puede ser relativamente barato, pero llegar a eliminar el sesenta por ciento costará mucho más del doble.

El criterio de eficiencia económica requiere sólo que en todos los procesos productivos, se iguale el coste social y el precio social; el criterio de equidad exige además que el coste de un proceso productivo sea pagado sólo por los que se benefician de él.

En este sentido la solución más obvia consiste en la internalización de costos: hacer que cada industria se encargue de la depuración o eliminación de sus propios residuos. Al repercutir el coste de la depuración directamente sobre el precio de sus productos se consigue satisfacer los dos criterios antes citados, el de equidad, porque pagarán sólo los que se benefician de esos productos, y el de eficiencia, porque al aumentar el precio disminuirá la demanda y consiguientemente la producción.

Cuando la naturaleza del proceso productivo no permita la depuración podría establecerse un impuesto sobre contaminantes o tasa ecológica por igual cuantía al coste externo causado; el criterio de equidad

requeriría en este caso que el impuesto detraído se destinase a indemnizar precisamente a los perjudicados.

El concepto de coste externo, de coste social y el principio ecologista “el que contamina, paga” ya habían sido enunciados por PIGOU en 1927.

Pero esas soluciones son desgraciadamente muy difíciles de aplicar. ¿Cuántos inspectores se necesitarían para revisar todas las industrias del país? ¿Cuántos técnicos tendrían que dedicarse a estudiar los medios de reducir o depurar las emisiones? ¿Cuántos economistas podrían calcular los costes de la contaminación y el precio de su depuración? ¿Cómo descubrir quiénes son los damnificados y en qué cuantía?

Afortunadamente las sociedades avanzadas han encontrado en el movimiento ecologista un excelente activista. En los países industrializados de occidente, el desarrollo y divulgación de una conciencia ética está creando una red ciudadana de inspección y denuncia que ha permitido hasta ahora la corrección de un gran número de situaciones extremas.

La internacionalización del movimiento ecologista y sus espectaculares éxitos están consiguiendo de forma cada vez más generalizada la reducción de costes externos y su repercusión directa sobre los precios.

Antes de terminar con este asunto vamos a ver un posible método de disminución de emisiones de contaminantes. Consiste en emitir unos “Bonos de contaminación” que autorizan a las empresas que los poseen a contaminar el ambiente en una medida determinada.

La mayor parte de los bonos se distribuyen de forma gratuita entre las empresas existentes, en proporción a sus necesidades según hayan sido acordadas por un comité de expertos. El resto de los bonos son subastados por si alguna empresa tiene planes de aumentar su producción y necesita contaminar más de lo previsto.

Si, una vez agotados todos los bonos en poder del Estado, alguna empresa necesita contaminar en mayor cantidad de lo que sus bonos le permiten, podrá comprar bonos adicionales a otras empresas.

Las ventajas del sistema son:

1. Se internalizan los costes: el que contamina, paga.

2. La cantidad total de contaminación en el Estado queda determinada por el número de bonos que imprima el gobierno.

3. Se ejerce presión sobre las industrias para que reduzcan parte de su contaminación ahorrándose así el tener que acudir a la subasta.

4. Como las empresas más eficientes pueden comprar bonos extras a otras empresas es previsible que algunas empresas poco eficientes cerrarán sus puertas conformándose con la venta de su derecho a contaminar.

5. Las nuevas empresas que se instalen en el Estado tendrán que adquirir bonos por el total de la contaminación que necesiten producir experimentando por tanto una fuerte presión a favor de las técnicas más limpias y ejerciendo a la vez presión sobre las empresas ya existentes porque harán subir el precio de los bonos.

La polución de los ríos y el teorema de Coase

Análisis Económico del Derecho. Derechos de apropiación. Redistribución de derechos. Costes de transacción. Asignación eficaz de recursos

En 1960 Ronald H. COASE propuso una idea llamada teorema del coste social o teorema de Coase que no sólo sirvió para comprender con mayor claridad el problema de los costes externos y sus posibles soluciones, sino que está considerado el origen del moderno Análisis Económico del Derecho y le ha valido la concesión del Premio Nobel de 1991. Para comprenderlo conviene que lo dividamos en dos partes.

Si las transacciones pueden realizarse sin ningún coste y los derechos de apropiación están claramente establecidos, sea cual sea la asignación inicial de esos derechos se producirá una redistribución cuyo resultado será el de máxima eficiencia.

Derechos de apropiación es la traducción de la expresión inglesa *property rights* y tiene un significado más general que “derechos de propiedad”. *Por ejemplo, si se autoriza a una empresa a verter sus residuos a un río, no se le está concediendo un derecho de propiedad sobre el río pero sí un derecho de apropiación.* Supongamos que una fábrica de papel vierte sus residuos en un río en el que, cauce abajo, hay

instalada una piscifactoría. Los procesos productivos de ambas empresas requieren la utilización del río, pero una de ellas lo utilizará de forma más eficaz que la otra o, lo que es lo mismo, el rendimiento del río será mayor en alguna de las dos empresas.

Como el vertido de residuos por la papelera impide la utilización del río por la piscifactoría, los derechos de apropiación estarán claramente establecidos si no hay lagunas ni contradicciones jurídicas, es decir, si una y sólo una de las dos empresas es titular de los derechos.

Ilustración del teorema de Coase. ILUSTRACIÓN DEL TEOREMA DE COASE

	El derecho lo tiene la piscifactoría	papelera
	Situación 1ª	Situación 2ª
	Eficiente	Ineficiente
piscifactoría La	No requiere	La papelera
	transacción	venderá el derecho
más eficiente	Situación 3ª	Situación 4ª
	Ineficiente	Eficiente
es la papelera	La papelera comprará el derecho	No requiere transacción

Las cuatro situaciones posibles pueden ordenarse como se muestra en el cuadro.

En la situación 1ª el vivero de peces es la más eficiente en el uso del río, tiene derecho a recibir el agua limpia, por lo que obligará a la papelera a cerrar o a que resuelva de otra forma el problema de sus vertidos.

En la situación 4ª es la papelera la eficiente y la titular del derecho por lo que podrá continuar con los vertidos.

Veamos más despacio **la situación 2ª**. El titular del derecho es la papelera. La piscifactoría utiliza el río de forma más eficiente: su beneficio es de 10 mientras que el beneficio de la papelera es 8. La piscifactoría comprará a la papelera su derecho por un precio entre 8 y 10. Ambas empresas saldrán ganando con la transacción: la papelera obtendrá, sin producir, un beneficio superior al que tenía antes de la transacción; la piscifactoría, que no tenía derecho al uso del río y por lo tanto no podía conseguir al principio ningún beneficio, podrá llevar a cabo su actividad quedándose con un beneficio positivo aunque menor que 2.

La situación 3ª es simétrica de la anterior. La papelera, al ser ahora la más eficiente, podrá comprar a la piscifactoría su derecho sobre el río.

Resumiendo. Sea cual fuere la asignación inicial del derecho, la empresa que funcionará será la que lo utilice de forma más eficiente.

Si las transacciones implican costes que impiden la redistribución de derechos, habrá sólo una asignación inicial de los mismos que permita la máxima eficiencia.

La compra de derechos ajenos, es decir, cualquier transacción económica, puede tener unos costes tan elevados que absorban completamente los beneficios derivados del intercambio.

Supongamos que la papelera es más eficiente pero no tiene el derecho y que en vez de negociar con una piscifactoría, tiene que ponerse de acuerdo con los pescadores de caña que acostumbran a instalarse en las orillas de ese río. ¿Cómo podrá identificar a todos y cada uno de los pescadores y ponerse de acuerdo con cada uno de ellos en la cuantía de la indemnización?

El mercado de los bienes y el mercado de las ideas (COASE).

En el mundo real son desgraciadamente frecuentes las situaciones en las que la negociación entre las partes no puede conducir a un resultado económicamente aceptable.

Muchas empresas contaminantes están perjudicando a un número de personas muy elevado y además de una forma muy poco eficiente ya que la suma del valor de los perjuicios causados es muy superior al ahorro que consiguen emitiendo sus contaminantes sin filtrarlos previamente.

La frecuencia de ese caso se debe tanto a la ausencia de criterios judiciales de eficacia en la asignación de los derechos como a que los costes de la transacción necesaria para corregir esas situaciones son terriblemente altos. Imagínese la cuenta de gastos que podría presentar el tesorero de una “Asociación de damnificados por la Papelera”: publicidad del proyecto para identificación de los damnificados, elaboración de los estatutos de la asociación, inscripción en el registro, elección de portavoces, negociaciones con la papelera, elaboración del contrato, establecimiento de un sistema de vigilancia del cumplimiento del contrato, asesoramiento jurídico en caso de incumplimiento. Obsérvese que gran parte de esos gastos tienen una relación más o menos directa con los profesionales del Derecho.

Del teorema de Coase se deduce que el Derecho tiene varias funciones de capital importancia en la consecución de la eficiencia económica.

Primera. La eficiencia requiere en cualquier caso que los derechos estén establecidos con claridad, sin lagunas ni contradicciones.

Segunda. Si los costes de transacción van a impedir los intercambios es posible establecer una asignación inicial de derechos que garantice la máxima eficiencia. (La expresión “es posible” es deliberadamente ambigua; también es posible utilizar otros criterios en la asignación de derechos, por ejemplo, el criterio de equidad, aunque estén en contradicción con el de eficiencia; sin embargo la eficiencia debe ser, al menos, considerada).

Tercera. El Derecho puede aumentar la eficiencia global del sistema reduciendo los costes de transacción. Y los costes de transacción más altos derivan precisamente de la falta de seguridad jurídica, de la necesidad de prevenir y desalentar el incumplimiento de los contratos.

En muchas ocasiones es posible un acuerdo contractual que beneficie a las partes contratantes pero cuyo incumplimiento beneficiaría notablemente a una de ellas. Si el sistema jurídico no ofrece garantías suficientes de que el quebrantamiento del contrato será detectado, perseguido y penalizado a un coste bajo, en un plazo de tiempo corto y con mucha probabilidad, se estará desalentando ese acuerdo.

Por ello entendemos que las soluciones jurídico-formales, como la mediación entre partes puede ser un medio eficaz, para acercar a las partes y favorecer el cumplimiento contractual en corto plazo y bajo coste.

Bibliografía

- BEKER, Víctor A., “El Estado y los mercados: un análisis a comienzos del siglo XXI”, www.econ.uba.ar
- BHADURI, A. (1990), *Macroeconomía. La Dinámica de la producción de mercancías*, Fondo de Cultura Económica. México.
- L. LEDESMA (2003), *Economía. Teoría y Política*, Prentice Hall, Buenos Aires.
- Norbert LECHNER (Septiembre-Octubre 1992), “El Debate sobre el Estado y el Mercado”, *Revista Nueva Sociedad* 121.
- R. HEILBRONER y W. MILBERG (1999), *La evolución de la Sociedad Económica*, Prentice Hall, México.
- R. HEILBRONER y L. THUROW (1987) *Economía*, Prentice Hall, México.

Capítulo 3 INFLACIÓN

DRA. MARÍA SUSANA TABIERES

1. Consideraciones generales

En términos generales la inflación, es el aumento generalizado y sostenido en el tiempo, del nivel general de los precios de los bienes y servicios. Este concepto se contrapone al de la deflación, que es definido como la “continua y sostenida baja del nivel general de los precios”.

En la práctica, la inflación se mide por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los bienes y servicios que se consideran esenciales, para el consumo familiar.

Una de las formas de medir el aumento generalizado y sostenido de los precios, se efectúa a través del seguimiento estadístico del precio de los productos que componen la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La misma se compone del conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades calóricas de una familia promedio, que se determina por las características de cada sociedad.

Otros componentes esenciales para medir la inflación, que adunan al análisis de la CBA, son los precios de bienes y servicios esenciales como la energía, el transporte, la vivienda, el vestido y la educación de las familias promedio, que componen la sociedad⁵.

Partiendo de estos conceptos, en el presente capítulo nos ocuparemos de la inflación, como uno de los fenómenos económicos modernos de que da cuenta la historia económica argentina.

⁵ En este punto es oportuno y conveniente que el lector relacione estos principios con el estudio de las necesidades y bienes en los sistemas económicos.

De acuerdo con Eduardo SCHAPOSNIK⁶, el concepto de inflación es relativamente moderno ya que tal como se lo analiza en la actualidad, su estudio comenzó a partir la última post guerra mundial.

Raymond BARRÉ⁷, destaca que los diferentes grados del fenómeno inflacionario generan un verdadero desequilibrio en la economía, cuando éste alcanza un nivel realmente persistente.

En este contexto, se explica la inflación abierta, donde los diferentes factores de la producción generan aumentos en el nivel general de los precios. Esta situación al ser percibida en el mercado, genera conductas proclives al aumento de los precios en los diferentes estamentos de la producción.

De este modo se incide en la conformación de nuevos aumentos de los precios, repitiéndose el fenómeno indefinidamente (un ejemplo destacado en la historia económica, es la hiperinflación alemana en la época de la República del Weimar).

Como respuesta de política económica, los gobiernos suelen recurrir a medidas coyunturales para detener la inflación, mediante el bloqueo de los precios para evitar el alza de los mismos, así también políticas de racionamiento, control de precios, subsidios a los productos de consumo esencial, listas de precios indicativos y otras medidas que suelen ser ineficientes generando lo que se denomina como inflación reprimida.

Teoría monetaria

En el análisis del origen de la inflación, la teoría económica ofrece diferentes enfoques, según las argumentaciones que sostenga en su análisis.

Así es como la escuela monetaria centra el origen de la distorsión de precios inflacionarios en relación a la teoría monetaria que le da sustento.

En el marco del análisis monetario de la inflación, no debemos dejar de referirnos a la moneda y su evolución en relación con los precios.

⁶Schaposnik, Eduardo, Comercio Internacional, Tomo II, Cap. IX, pág. 407 y sig. Edición 1978.

⁷Barré, Raymond, Economía Política, Tomo II, cap. II, Sec. II, pág 395 y sig., Ariel, 10ª edición, 1981.

Así, hasta llegar al sistema monetario, debemos recordar los orígenes de la moneda que consistía en las porciones de metal que por su durabilidad, maniobrabilidad, dureza y rareza, se convirtieron en el medio de cambio más usado desde la antigüedad. Y en el proceso de la evolución de los cambios, el dinero que se cuantifica en moneda, cumple las funciones de: medir el precio de los bienes y servicios, ser utilizado como medio de cambio y de reserva de valor en el proceso de acumulación.

Durante la referida evolución histórica de la moneda, los banqueros que la prestaban, comenzaron a emitir billetes o notas, como certificados del dinero que sus clientes les habían confiado y que la banca mantenía en su reserva. Nacieron así los billetes de banco con garantía de convertibilidad en monedas de oro o plata que el banco emisor devolvía cuando el portador del billete o nota, la presentaba para su cobro.

El sistema de emisión de los billetes representativos de valor, se basaba en la confianza que ofrecía la banca emisora y la comodidad que el transporte de los billetes otorgaba.

Otro paso en la circulación de certificados que agilizaban el giro de las transacciones, lo otorgaron las normas jurídicas que fueron perfeccionando el sistema de la certificación bancaria, al establecer los modos de pases o giros de los títulos emitidos por los depositantes de los bancos que eran representativos del valor de sus depósitos, a los portadores de los mismos mediante el sistema de endosos. Tal el origen de los títulos de crédito, que permitían gran agilidad del giro comercial y ofrecían garantía de convertibilidad.

Posteriormente la emisión de los billetes representativos de valor, pasó a ser asumida por bancos emisores bajo control estatal. Nacen así los Bancos Centrales, que ofrecían mayor seguridad y certeza en el funcionamiento del sistema bancario.

El nacimiento de los Bancos Centrales, coincide con la concepción del Estado, que es quien ofrecía la certeza y seguridad de la convertibilidad de los billetes en las reservas metálicas que los Bancos Centrales reservaban. De este modo las tenencias de oro y plata del banco emisor, aseguraban la conversión de los billetes en metálico para quienes fueran sus portadores.

Si bien en el origen del sistema centralizado de creación de moneda la reserva de metálico atesorado en los Bancos centrales se ajustaba a la emisión de billetes representativos de dichas reservas, con el correr del tiempo y el crecimiento del giro comercial los bancos centrales comenzaron a emitir mayor cantidad de billetes en relación a las reservas existentes.

De este modo se dio fin a la convertibilidad doméstica o interna, dándose origen al papel moneda de curso legal y forzoso. Igual fenómeno se produjo en relación a la convertibilidad de los billetes de los bancos emisores por las reservas monetarias de bancos de otros países. Esta relación dio origen a la convertibilidad exterior.

Frente al fenómeno de la decreciente convertibilidad de los billetes emitidos por los bancos centrales de los países, y la credibilidad de la convertibilidad de la moneda inglesa (libra esterlina) convertible en oro (Patrón oro) durante los siglos que duró la hegemonía del imperio inglés, y hasta comienzos de la Primera Guerra Mundial, la libra esterlina fue la moneda de cambio en el comercio internacional.

El final de la Segunda Guerra Mundial con los acuerdos logrados en la Conferencia de Bretton Woods, y hasta la decisión del presidente Richard Nixon en 1971, la moneda de convertibilidad fija en oro, fue la del dólar estadounidense (35 dólares eran equivalentes a la onza troy de oro).

Ahora bien, en la actualidad para comprender al sistema monetario, conviene destacar que el monto total del dinero que el público puede disponer para consumir o acumular excedentes (ahorro e inversión), determina la oferta monetaria que se compone de:

M1: Comprendido por los billetes de banco y la moneda metálica, más el monto total de las cuentas corrientes depositadas en los bancos (que es dinero de libre disponibilidad) conforman una expresión de la oferta monetaria.

M2: Se compone de los depósitos en las Cajas de ahorros (que tienen menor grado de disponibilidad) que adunan a la oferta monetaria.

M3: Las cesiones temporales de deuda, los depósitos de divisas y otros activos de relativa liquidez, componen esta porción de la oferta monetaria, que en conjunto con las anteriores, determinan los activos líquidos que dispone el público. Si a estos activos se les suman los tí-

tulos valor que emiten los Estados, tendremos el total de los activos ya referidos, que conforman el total de la oferta monetaria.

Estos conceptos básicos, han de tenerse en cuenta al tiempo del estudio de la inflación, en el marco del análisis que realiza la escuela monetaria.

Las causas de la inflación según la escuela monetaria

Para el monetarismo (escuela monetaria), la causa de la inflación, responde a la emisión de moneda no garantizada con reservas o por la creación excesiva de medios de pago que no se corresponden con la producción de bienes y servicios en circulación.

Para esta corriente, el origen de la inflación responde al exceso de los medios de pago en su relación con los bienes existentes para satisfacer la demanda o según los casos en relación con la moneda extranjera. Esta teoría tiene su origen y sustento en el pensamiento de la teoría clásica.

Recordemos que para esta corriente del pensamiento económico, el equilibrio de la economía se logra a través de la ley de oferta y demanda, en el momento en que todos los factores de producción se encuentran en situación de pleno empleo.

Para esta escuela, el problema inflacionario responde a la falta de equilibrio entre la oferta global de dinero y la demanda global de dinero, considerando además que las causas son autónomas sin estimar otras causas que producen la inflación.

En los casos en que la oferta monetaria excede la demanda de bienes y servicios y la oferta de los mismos no es perfectamente elástica, se produce el aumento del nivel general de los precios. Así, si el desajuste persiste en el tiempo y de modo generalizado, se estará en una situación de inflación por exceso de demanda.

La ecuación de Fisher (que responde a la teoría cuantitativa de la moneda), explica el fenómeno enunciado.

Así, los términos de la ecuación, significan:

M y M1= Masa monetaria (M1 se estima representativa de los diferentes grados de la oferta monetaria).

V y V1= Velocidad de la circulación monetaria (que resulta cuando mayor es el número de cambios efectuado por la unidad monetaria en un período dado).

P= Precios de los bienes y servicios.

Q= Cantidad de bienes y servicios en circulación. Resultando que:

$$M + M1 \times V + V1 = P \times Q \text{ o}$$

$$P = \frac{M + M1 \times V + V1}{Q}$$

Q

(M+M1x V+V1 =Oferta global y P x Q= Demanda Global).

La explicación del desajuste enunciado, se comprende cuando M o Q no se mantienen como factores fijos, resultando que el ajuste deberá recaer en P.

Frente a esta afirmación, nos debemos preguntar por qué dichos factores (M o Q) no se mantienen fijos. La respuesta la determina la propia teoría, que establece que la emisión monetaria por parte del Estado, que carece de recursos genuinos, provoca el desajuste enunciado.

Otro de los factores causales de inflación, para el monetarismo, es el aumento de la masa monetaria bancaria por aumento del crédito bancario, que presiona sobre la demanda global. La teoría monetaria remarca que estas situaciones se producen en los casos en que la oferta es inelástica. Como medida de regulación a la demanda por aumento del crédito, la teoría monetaria señala a los Bancos Centrales como las entidades que pueden ordenar aumentos en los encajes bancarios, en las tasas de redescuento y operaciones de mercado abierto, como medidas indicadas para combatir el fenómeno inflacionario.

Otra de las causas del origen de la inflación, para el monetarismo, es la inflación de costos. La misma se produce cuando uno o varios de los factores de la producción aumentan, sin aumentar proporcionalmente los niveles de productividad. De este modo se altera el equilibrio entre oferta y demanda global.

También, la teoría monetaria señala como factor indicativo de la inflación al salario, cuando éste aumenta sin aumentar la productividad.

Así, cuando el aumento indiscriminado de los salarios altera el equilibrio enunciado, este aumento resulta una causal inflacionaria. La escuela monetaria estima que si la economía deviene en paro por aumento de salarios, éste (el paro) producirá el fin del aumento de costos y precios y con ello de la inflación. De no producirse tal fenómeno, la situación de estancamiento con inflación por paro devendrá en esta inflación.

Keynesianismo

Por su parte, el llamado keynesianismo o corriente de pensamiento surgida de la obra central del gran economista inglés John Maynard KEYNES esto es, la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, sostiene que cuando hay desocupación de factores, el aumento de masa monetaria no produce inflación, sino demanda agregada.

Sólo cuando la demanda agregada supera al pleno empleo, se produce el aumento generalizado de los precios, o sea inflación.

Cuando hay paro en la economía el aumento de la cantidad de moneda no genera aumento de precios sino dará origen a la elevación de la demanda efectiva. La demanda efectiva para KEYNES, se compone por:

Consumo + inversión x volumen de producción + los factores ocupados

Y cuando no se producen estas condiciones, el aumento de circulación de moneda, para KEYNES, se genera inflación. Entre ambos extremos pueden darse situaciones intermedias que no generen inflación.

Teoría estructural

Otra postura teórica en relación a las causas de la inflación, es el estructuralismo que considera que el exceso de moneda en circulación en relación a los bienes y servicios existentes, es no es la causa excluyente del origen de la inflación, sino coadyuvante en la generación de la misma.

Según Raúl PREBISCH⁸, la inflación estructural de los países de la América Latina, no podía ser objeto solamente de remedios monetarios, ya que las causas origen de la misma no se limitaban únicamente al desorden financiero y la excesiva emisión, sino que al existir causas estructurales en la economía y la sociedad de los países, el monetarismo resultaba insuficiente en el tratamiento de los desajustes inflacionarios.

Advertía además, que en los países de AL los problemas estructurales no son los mismos, aunque hay causas estructurales comunes a casi todos los países que no pueden dejar de considerarse como causales de inflación. En este sentido, se analizan dos categorías de causas: las internas y las externas.

Causas internas:

Falta de planificación y sustitución de importaciones con técnicas inadecuadas y métodos ineficientes.

Excesivo proteccionismo a las empresas impulsando a la falta de competitividad. Dimensiones estrechas de los mercados domésticos.

Falta de mano de obra especializada disminuyendo la productividad y la competencia internacional.

Deficiencias en la conformación y comportamiento del empresariado y los gremios de trabajadores nacionales.

Las reiteradas crisis de deuda externa y su tratamiento coyuntural crónico.

Los ciclos negativos de la economía internacional que no son neutralizados por políticas anticíclicas nacionales, entre otras.

Y como, **causas externas:**

La inflación internacional que acentúa sus efectos en las economías nacionales de menor desarrollo, situación que se muestra agravada por las características de la globalización.

⁸ PREBISCH, Raúl, Capitalismo periférico. Crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, pág. 142 y sgtes., 1981.

El deterioro de los términos del intercambio que se han repetido cíclicamente en el tiempo, persistiendo esencialmente no obstante los avances tecnológicos en materia agrícola.

El endeudamiento externo, y su impacto en las economías nacionales.

Las características del comercio internacional a partir del acuerdo de Marrakech, entre otras.

Escuela sociológica

Otra corriente de pensamiento, ajustada a los grandes cambios de la economía y política global, no enrolada en la corriente estructural, es la llamada corriente sociológica que estima que la inflación tiene tales causas.

Al decir de Ramón TAMAMES⁹, es el reflejo de la creciente disgregación de la estructura social. En este contexto social, los hábitos de ahorro se fueron perdiendo y el aumento de los precios fue tornándose una cuestión admitida socialmente al tiempo que la sociedad desconfía de las medidas de los gobiernos. Las medidas monetarias de los países de mayor desarrollo, fueron frenando el proceso de baja inflación, hasta la década de los 90, donde llegó a considerarse al fenómeno como algo inexistente en la economía.

Efectos de la inflación

La primera consideración que hay que tener en cuenta a fin de meritarse los efectos de la inflación, es la intensidad de la misma, y en razón de ello, serán los planes de estabilización a aplicar frente a los desajustes producidos por los aumentos de los precios en forma sostenida y generalizada.

Estadísticamente, refiere TAMAMES, está demostrado que el ahorro tanto público como privado tiende a bajar durante el proceso inflacionario. Ello es así, por la desconfianza que produce en el público la reserva de la moneda en circulación, y es por ello que se constata un aumento del consumo con disminución de las inversiones y también retracción de la expansión económica con el consecuente aumento de la tasa de desempleo.

⁹TAMAMES, Ramón, *Curso de Economía y finanzas*, Ediciones 2010, pág. 135 a 147, 3ra edición actualizada, Madrid, España, 2012.

Además debido a la falta de confianza en la moneda circulante, el público tiende a atesorar la moneda extranjera o los valores que mantengan su valor, desprendiéndose de la moneda que se deprecia con los aumentos generalizados y constantes de los precios.

El fenómeno del atesoramiento de la moneda que conserva su valor frente a la moneda que se deprecia, es tan antiguo que fue descrito por Thomas GRESHAM, un comerciante inglés de la época Isabelina, según el cual, cuando en un país circulan simultáneamente dos tipos de monedas y una de ellas es considerada por el público como “buena” y la otra como “mala”, es ésta la que expulsa del mercado a la buena, porque en definitiva, los consumidores prefieren atesorar la buena y desprenderse de la mala en su función como medio de pago.

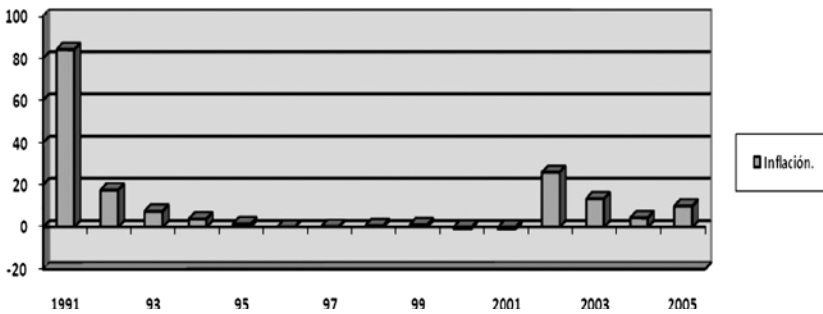
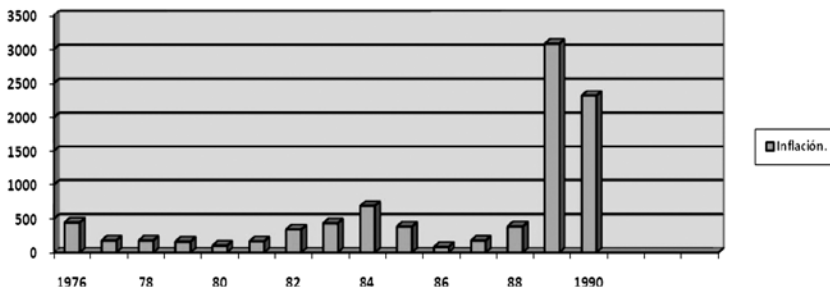
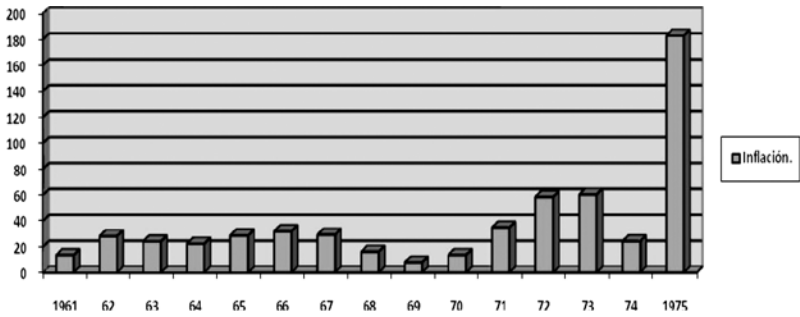
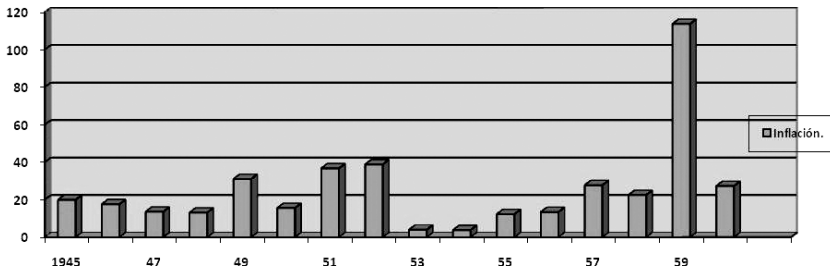
Similar situación sucede en la actualidad, cuando los países atraviesan situaciones de inflación, donde el público tiende a atesorar divisas o valores con respaldo en moneda extranjera. De este modo se restringe la inversión y aumenta el consumo inmediato y la velocidad de circulación de la moneda que se deprecia en relación a los precios.

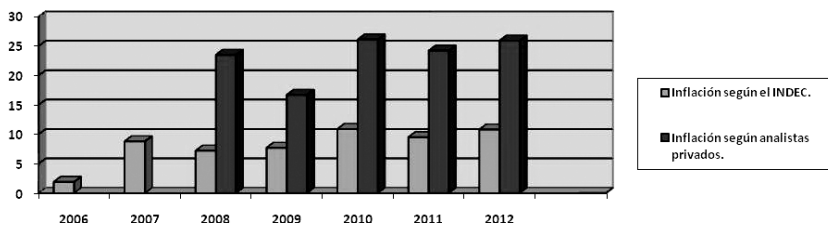
En definitiva, toda situación de inflación desata una carrera entre los distintos sectores de la economía para evitar la pérdida de su poder adquisitivo. Y naturalmente los más perjudicados serán los sectores asalariados y los de ingresos fijos, que serán los más rezagados frente al constante alza de los precios, La inflación en definitiva generará más perdedores que ganadores, agudizando la tensión y el desajuste social.

La inflación en Argentina

Los efectos negativos de la inflación han sido innumerables en la economía y la sociedad argentina, produciendo consecuencias sociales, políticas y jurídicas que han devenido en cambios en las estructuras institucionales, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

Es ilustrativo recordar los ciclos inflacionarios de Argentina que representan los siguientes cuadros, para comprender la persistencia y devenir cíclico de la inflación en nuestro país.





Como consecuencia de los ciclos inflacionarios se han implementado en diferentes gobiernos en nuestro país planes de estabilización, que han sido en la mayoría de los casos objetivos fundamentales de las políticas económicas tendientes a lograr estabilidad monetaria para combatir la inflación y sus efectos.

En términos generales y muy sintéticamente pueden resumirse estos planes en aquellas políticas monetarias que acordaban restricciones al crédito, aumentos en la presión fiscal y las tasas de interés, pero fundamentalmente reducción del gasto público, todo ello tendiendo a “enfriar la economía”, esto es disminución del consumo para lograr finalmente la estabilización de los precios.

De acuerdo a los resultados logrados, se puede observar que las características estructurales de la inflación en la Argentina han excedido los límites de las medidas monetarias, toda vez que el endeudamiento público y las políticas públicas en materia de tipo de cambio han tenido resultados positivos respecto a la inflación pero sin poder evitar los rebotes de la misma, que en algunos períodos, como muestran los cuadros.

Planes de estabilización en la Argentina

Tomaremos como casos de estudio, el plan de estabilización del Ministro Krieger Vasena (1967-1969), el plan de estabilización del Ministro Juan V. Sourrouille, Plan Austral (1985-1988) y el plan de estabilización del Ministro Domingo F. Cavallo, Plan de Convertibilidad (1992-1999).

Plan de estabilización del Ministro Krieger Vasena (1967-1969) (Ver cuadro 2)

El plan de estabilización comenzado a aplicarse en 1967, por el ministro de Economía del Gobierno de facto del General Juan C. Onganía, Adalberto Krieger Vasena, fue de corte liberal monetarista. Durante el desarrollo del plan de estabilización, implementó políticas que no fueron del todo favorables al agro por la aplicación de retenciones a la exportación de los productos del sector agrícola. En otro orden se favoreció al sector industrial poniéndose énfasis en la realización de obras públicas que favorecieron a dicho sector.

Pero la cuestión central en la que se enfatizó el Plan Krieger Vasena, fue la realización de una “sobreevaluación compensada”, que significó ni más ni menos que una devaluación del 40% del peso en relación a la divisa internacional (dólar estadounidense). Con esta medida, el plan trataba de terminar con la fuerte corriente especulativa que existía, además de menguar los efectos futuros del aumento de costos de los insumos internacionales esenciales para la producción industrial y las inversiones de capital extranjero.

Entre los puntos centrales que el Ministro sostenía para bajar los índices de inflación, se hallaba su concepción de que la inflación era de costos, por lo tanto las medidas a tomar para estabilizar los precios debían apuntar a la formación de los costos en la cadena de la producción.

La devaluación practicada trajo como consecuencia una gran alteración en los precios relativos y en la distribución del ingreso. Para paliar estas y otras consecuencias resultantes de la medida aplicada, se implementaron medidas complementarias y de control que dieron como resultado un freno a la situación inflacionaria.

Para comprender las consecuencias a que nos referimos, haremos un resumido análisis de las medidas compensatorias y de control, tomadas en aquellos años.

Así, para evitar ganancias desproporcionadas de los exportadores se implementó un impuesto a las exportaciones de hasta el 25%.

Se redujeron aranceles aduaneros, con la intención de que la industria nacional fuera más eficiente y competitiva con la extranjera, pero que a la vez pudiera importar insumos industriales para acrecentar su competitividad. En la práctica las dos medidas referenciadas, tuvieron el efecto de un doble tipo de cambio.

Además se incentivó la política fiscal que benefició a la industria y las exportaciones regionales no tradicionales.

También como medida que apuntaba directamente a la inflación, se implementó una política de racionalización del sector público, mediante congelamiento de salarios y redistribución del empleo público, para bajar el gasto público. Asimismo, se implementaron acuerdos de precios con sectores empresariales formadores de precios, que tuvieron como retribución las medidas del gobierno para que las compras del Estado fueran dirigidas a las empresas que acordaran con el gobierno.

Es dable destacar, además, que las medidas monetarias que se tomaron no fueron en extremo ortodoxas, ya que los agregados monetarios en circulación aumentaron y no se vivió durante la implementación del plan a pesar de la reducción de los índices inflacionarios caída en el nivel de producción.

Es indudable que las políticas de estabilización del gobierno de facto del Presidente Onganía, fueron de una ortodoxia leve que no ignoró los desajustes estructurales de la economía de la época. Otra valoración merecen los aspectos políticos, institucionales y sociales que significó su dictadura.

Planes de estabilización del Ministro Juan V. Sourrouille (Plan Austral-Plan Primavera) 1985-1989 (Ver Cuadro 3)

El período democrático que se inicia con el Gobierno del Presidente Raúl Alfonsín, dejaba atrás un largo tiempo de dictaduras militares y comenzaba con una pesada carga de deuda pública, creciente inflación y una acentuada crisis económica.

La guerra de Malvinas y sus desastrosas consecuencias, dejaron como saldo enormes deudas sociales, institucionales, financieras y de política económica, que el gobierno democrático debía resolver.

—Es importante destacar, dadas las condiciones excepcionales de la transición, quiénes fueron los economistas que estuvieron a cargo de las políticas económicas durante los gobiernos de facto. Como Ministro de economía, el General Galtieri, designó a José María Dagnino Pastore, que fue secundado como presidente del Banco Central por Domingo F. Cavallo. Este economista en su carácter de autoridad del Banco Central fue quien realizó una reforma financiera cuyo objetivo era reducir la carga de los sectores endeudados en el marco de la reorganización del mercado financiero que llevó a cabo. De este modo los sectores endeudados se vieron favorecidos notablemente al regularse la tasa de interés por debajo de la tasa de inflación. El impacto de esta reforma dio como resultado una escalada de la inflación y un consecuente aumento del dólar paralelo en el mercado de cambios. Finalmente plasmadas estas políticas se produjo la salida del Ministro Dagnino Pastore y del presidente del Banco Central.

En el último período del Gobierno de facto, les sucedió Jorge Wehbe, quien como él mismo señalara, se dedicó a “administrar la crisis en la transición”.

El primer año de las políticas del gobierno democrático, estuvieron signadas por una alta inflación y una crisis de deuda externa contraída con los organismos internacionales y el Club de París. El debate sobre la deuda fue zanjado a favor de los acreedores a través del fracaso del club de deudores que el gobierno argentino intentó organizar. A estos primeros fracasos en las negociaciones internacionales, se sumó la tendencia a la baja de los precios de las *commodities*, que atentaban con las políticas contrarias al ajuste de los salarios que el Ministro de Economía Bernardo Grinspun intentaba consolidar. También los nuevos grupos empresariales presionaban al gobierno que se encontraba con dos escollos muy severos, el deterioro de los términos de intercambio por la baja del precio de los *commodities* que impedía mayor ingreso de divisas, y los altos intereses de la deuda pública que mermaban los ingresos fiscales.

El contexto descrito, empujó al gobierno a comenzar las tratativas para realizar acuerdos con los organismos de crédito a fin de poder bajar las altas tasas de inflación y estabilizar la economía. En estas condiciones se plasmó finalmente a fines de 1984 un préstamo *stand by* con el FMI.

Finalmente y con el fin de llevar a cabo un plan de estabilización antiinflacionario, el Presidente Alfonsín designó como nuevo Ministro de economía a Juan Vital Sourrouille, quien mediante el llamado Plan Austral, intentó estabilizar la moneda y dar fin al ciclo inflacionario.

—El Plan Austral. Previo a la aplicación del denominado Plan Austral, que fue llevado a cabo por el equipo del nuevo Ministro de Economía, el Presidente Alfonsín dio señales de ajuste, mediante la política de reducción del gasto público, aumento de precios y tarifas de combustible y transporte, además de recortes en las inversiones del Estado.

A mediados del año 1984 comenzaron a aplicarse una serie de medidas económicas propias del mencionado plan, que no fueron de aplicación gradual como las medidas tomadas por el Ministro Grinspun. El plan Austral, se implementó con medidas que se distinguían de las recetas de ajuste del FMI porque comprendía una originalidad heterodoxa, al no coincidir con medidas monetarias basadas en la teoría cuantitativa de la moneda aplicadas en forma gradual sino como medidas de *shock*. Esta concepción se fundaba en la teoría de las expectativas (o sea las valoraciones que los formadores de precios consideran para fijar precios y adelantarse a la inflación).

Como medida monetaria, se cambió el peso por otro signo monetario, “el austral”, que quitaba tres ceros al peso argentino.

Para contrarrestar las distorsiones que el cambio de signo monetario producía en las relaciones contractuales públicas o privadas que contenían cláusulas de indexación o en las sentencias judiciales que se aplicaban constantemente con tasas acordadas judicialmente, para mantener el valor de la moneda en que las obligaciones habían sido contraídas durante el período inflacionario, el plan de estabilización contemplaba el desagio, medida con la que el peso se devaluaba de acuerdo a la tasa de inflación anterior a la entrada en vigencia del Plan Austral.

Por otra parte se estableció una política de control de precios mediante listas de precios máximos en los bienes de la canasta básica, se congelaron las tarifas de los servicios de las empresas públicas y cierto control en el aumento de salarios de la actividad privada. Éstas y otras medidas fiscales tuvieron efecto para reducir la inflación (2%) sin producirse un freno en la producción. El plan tuvo éxito en los primeros años del gobierno democrático, manteniéndose una curva ascendente en el crecimiento de la producción anual.

Hacia mediados de 1986 se inició una fase de descongelamiento gradual de precios; en ese período la inflación tuvo un ligero incremento, llegando hasta el 5% mensual. La situación desmejoraría notablemente al aumentar fuertemente el tipo de interés internacional y reducirse nuevamente el precio de las materias primas, que llevaría hacia fines de 1987 a una nueva crisis macroeconómica vía restricción externa. A consecuencia de ello entre otras causas el Ministro Sourrouille renunció a su cargo al tiempo que se producía una fuerte depreciación del austral.

Características del Plan Austral

El Plan Austral es un caso atípico en los planes de estabilización monetaria acordados entre el FMI y países latinoamericanos. Mientras que el FMI recomendaba planes gradualistas de ajuste ortodoxos (control del gasto público, congelamiento de salarios, con sustento teórico en la teoría cuantitativa del dinero) la parte monetaria del plan fue marcadamente heterodoxa, basada en la teoría de las expectativas y buscando un “efecto *shock*”. La medida política central fue el cambio del signo monetario, quitando tres ceros al Peso Argentino para crear el Austral. Para evitar la fuerte transferencia de riquezas de deudores a prestatarios que ocurre cuando la inflación baja abruptamente (y otras distorsiones debidas a la existencia de contratos fuertemente indexados) se estableció el “desagio”, por el cual formalmente, el peso argentino se depreciaba frente al austral a la tasa de inflación anterior a la entrada en vigor del plan. Paradójicamente, se requirió una fuerte expansión de la base monetaria M1, dado que mientras hubo inflación elevada el público

buscaba deshacerse de sus pesos cuanto antes, comprando dólares o bien haciendo depósitos de plazo fijo.

Por otra parte se buscó un fuerte control de precios. Las tarifas de los servicios públicos (por entonces en manos del Estado) se congelaron, y se establecieron listas de precios máximos para los bienes de la canasta básica (que eran administrados por privados).

También se buscó limitar el aumento de los salarios del sector privado, pese a lo cual el salario real tuvo un alza importante, en parte por la propia reducción de la inflación (no había más un “retraso” del salario respecto de los precios) y en parte por el impacto del desagio en las tarifas.

Los ingresos fiscales mejoraron considerablemente al desaparecer el efecto Olivera-Tanzi (rezago fiscal), con lo que el esquema resultó sostenible a corto plazo.

Los resultados: el plan logró el objetivo de reducir la inflación de un día para el otro (en los primeros meses de aplicación la inflación rondó el 2% mensual) con lo que el gobierno pudo recuperar mucho de su popularidad inicial. También consiguió el objetivo de no frenar el crecimiento típico en los planes gradualistas que recomendaba el FMI (estancamiento), llegándose a crecer al 7% anual durante 1986 pese al deterioro en los mercados internacionales de los precios de las materias primas.

Hacia mediados de 1986 se inició una fase de descongelamiento gradual de precios; en ese período la inflación tuvo un ligero incremento, llegando hasta el 5% mensual. La situación desmejoraría notablemente al aumentar fuertemente el tipo de interés internacional y reducirse nuevamente el precio de las materias primas, que llevaría hacia fines de 1987 a una nueva crisis macroeconómica vía restricción externa.

Los problemas habían comenzado en 1986 cuando se estableció una política más restrictiva en el manejo de la oferta de dinero, se aumentaron los tipos de interés y con ello los depósitos con el aumento del agregado M2. Al tiempo de estos cambios descendió la recaudación fiscal, y el aumento de la deuda pública por las políticas restrictivas y la implacable suba de los tipos de interés aplicados por el FMI.

Las variables macro, determinaron un déficit fiscal que contradecía los objetivos del plan. Se produjo una fuerte puja distributiva entre los diferentes sectores de la producción con el consiguiente malestar social. Frente a la situación planteada el equipo económico consideró necesaria una mayor apertura con mas integración al comercio mundial, aliento a la inversión privada, un plan paulatino de privatizaciones de las empresas públicas, una reforma tributaria y reestructuración del gasto público. Al tiempo de implementarse algunas de estas medidas, la política económica en los países centrales no favoreció la situación interna debido el proteccionismo en las políticas agrícolas comunes (PAC), los subsidios y la suba de los tipos de interés internacionales.

Como una de las alternativas de solución, el gobierno emitió títulos públicos, generándose finalmente una espiral inflacionaria que desembocó en una situación de hiperinflación.

El deterioro de la situación económica, determinó un gran descontento en todos los sectores de la producción y mientras que las reservas del Banco Central se agotaban, el FMI dejó de prestar auxilio financiero. En esta situación límite, el gobierno suspendió el pago de los servicios de la deuda y la Argentina entró en el camino de los países en gran riesgo por mora en los pagos de sus compromisos internacionales.

El Plan Primavera. Entre 1988 y 1989 el equipo económico implementó el Plan Primavera, como respuesta a la difícil situación de inflación e inestabilidad socio económica.

Las medidas tomadas fueron monetarias y fiscales, entre otras. En la cuestión monetaria y cambiaria, se desdobló el mercado cambiario en dos tipos de cambio, uno menor y otro destinado al cambio financiero, determinándose que el Banco Central intervendría sólo cuando la brecha cambiaria excediera el 25% entre ambos tipos de cambios. Atado al mercado cambiario se implementaron medidas fiscales al no crear nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias y se aplicaría el tipo de cambio menor para las exportaciones agrícolas y el 50% de las exportaciones industriales. Estas medidas trataron de mejorar los precios de la producción agrícola sin instrumentar retenciones.

Como políticas complementarias, las medidas fiscales corrigieron tasas impositivas con medidas compensatorias. Frente a las medidas económicas del Plan Primavera, que comprendían un verdadero trabajo de ingeniería monetaria y financiera apuntando a la estabilización de los precios.

No olvidemos que todo proceso inflacionario se acompaña de la respuesta a las medidas implementadas, de los actores internos y externos involucrados en el proceso. En este caso, el plan de estabilización del último período del gobierno del Presidente Alfonsín se desarrolló en un marco de debilitamiento político y social que sin duda influyó en el contexto económico. Así, los cambios producidos por el gobierno del Presidente Bush en relación al otorgamiento prometido de créditos externos, el incumplimiento fiscal por parte de los particulares que esperaban un posible blanqueo impositivo acrecentando el déficit fiscal, la falta de apoyo de los diferentes bloques legislativos al gobierno en sus intentos para reducir la inflación, fue otro de los escollos que encontró la política económica del gobierno para resultar exitoso el Plan Primavera. La resultante del fracaso, se tradujo en una inflación en aumento que desembocó en un proceso de hiperinflación que perduró hasta el segundo año del Gobierno del Presidente Menem.

Plan de estabilización del Ministro Domingo Felipe Cavallo (Plan de convertibilidad 1991-2001) (Ver cuadros 4 y 5)

En el primer año del gobierno del Presidente Menem, dos ministros de economía se sucedieron en el cargo sin poder implementar un plan que redujera el proceso de hiperinflación que dominaba la economía. Con la llegada de Domingo Felipe Cavallo al Ministerio de Economía y con él la implementación del plan de convertibilidad del Austral (ley 23.398/91), la política económica nacional cambió su signo y la Argentina reiteró las experiencias del sistema de la Caja de conversión que se había implementado en los períodos de 1883-85, 1889-1913 y 1927-1929.

Los antecedentes de la Caja de Conversión que ofreció la historia económica de nuestro país a la que referimos, tuvo como objetivo estimular las exportaciones agrícolas, que en aquellos años tenía como

objetivo evitar la revalorización del peso argentino, producto de los años de oro de la economía argentina. Diferentes han sido los objetivos de la convertibilidad adoptada durante la última década del siglo, donde la necesidad de estabilizar la moneda y los precios y dar fin al proceso hiperinflacionario y de estancamiento económico eran prioridad para el gobierno.

Desde el punto de vista teórico, conviene recordar que el plan Cavallo de convertibilidad, respondía a principios de estricto corte neoliberal, esto es, que se diferenciaban de los principios de la teoría liberal clásica, al punto de admitir como necesaria la intervención del Estado, por ser el vehículo necesario para asegurar el funcionamiento competitivo de los mercados; otra diferencia está dada en la concepción de que los déficit fiscales se compensan con la colocación de títulos públicos y la estabilidad de precios se vincula a la expansión monetaria de las reservas del Banco Central.

En el andamiaje que sustenta las ideas plasmadas en el plan de estabilidad, se observan las diferencias con el liberalismo clásico al destacarse las políticas que priorizan el tipo de cambios fijo como principio para lograr la estabilización. Por otra parte, las “expectativas racionales” que se suponen desde el neoliberalismo, indican que los agentes económicos darán sustento a la inversión privada como coadyuvante de las políticas públicas.

Así fue como de acuerdo a los principios que sustenta la escuela neoliberal, en abril de 1991 se sancionó la ley 23.928 (ley de convertibilidad), que en su art. 1 “declara la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense en una relación de A 10.000 por cada dólar...” y se fijó el tipo de cambio de 1 peso por dólar. Además se rebajaron los encajes bancarios en pesos y se aumentaron los determinados en moneda extranjera, a fin de incentivar la actividad económica en moneda nacional.

También se modificó la Carta Orgánica del Banco Central, estableciéndose la total independencia del Poder Ejecutivo.

El plexo normativo sustantivo de la convertibilidad, constaba de 14 arts. mediante los que se modificaron los arts. 617, 619 y 623 del C.C. en su redacción de VÉLEZ SANSFIELD, y estableciéndose la prohibición

de indexación, actualización monetaria y/o variación de costos o repotenciación de deudas aun en caso de mora, a partir de la vigencia de la convertibilidad.

La aplicación de la ley 23.928, fue exitosa en lograr sus objetivos de estabilidad de precios, la desaceleración inflacionaria (se logró un 1% anual en los años a partir del año 1992). También a partir de la aplicación de esta normativa, se logró un crecimiento en la economía al potenciarse el mercado interno y el sector primario e industrial.

A partir de 1992 a 1995, la economía creció no obstante el aumento menor del ahorro interno, y el balance comercial que se mantenía a ritmo deficitario.

Por otra parte, el endeudamiento externo siguió creciendo a ritmo sostenido, favorecido por las bajas tasas de interés que regían en el mercado mundial; esta condición y la dependencia que se había afiatado en nuestro país con el mercado internacional de divisas, impulsaron el consumo doméstico en razón de los créditos concertados en moneda dólar y sus favorables tasas de interés.

En aquellos años, las medidas monetarias impulsadas a través de la ley 23.928, se complementaron con las políticas diseñadas en el Consenso de Washington, que se fundaba en los principios recomendados por WILLIAMSON¹⁰.

Estas medidas de política-económica, consistieron en apertura comercial, liberalización de barreras técnico legales para favorecer la

¹⁰ El consenso como originalmente lo indica Williamson incluía diez amplios grupos de recomendaciones políticas relativamente específicas:

1. Disciplina en la política fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el Producto Interno Bruto;
2. Redirección del gasto público en subsidios (“especialmente de subsidios indiscriminados”) hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura;
3. Reforma tributaria, ampliando la base tributaria y adopción de tipos impositivos marginales moderados;
4. Tasas de interés que sean determinadas por el mercado y positivas (pero moderadas) en términos reales;
5. Tipos de cambio competitivos.

inversión extranjera directa, privatización de las empresas del Estado, reforma tributaria, políticas dirigidas para lograr equilibrio fiscal y redirección del gasto público destinado al desarrollo de la educación primaria y la salud. Como elemento esencial para el cumplimiento de las medidas del Consenso, se proponía a la seguridad jurídica como instrumento que garantizara el derecho de la propiedad privada.

Los cambios que produjo el plan de estabilidad monetaria del ministro Cavallo fueron muchos y de consecuencias económicas a largo plazo. Ya en 1996 las privatizaciones generaron menores ingresos de divisas y el pago de los intereses de la deuda externa ya no se equilibraba con dichos ingresos. Al mismo tiempo comenzaron las fricciones entre Nación y provincias por el ajuste fiscal y el sistema de reparto comenzó a mostrar las deficiencias de las transferencias de escuelas y hospitales a las provincias sin los recursos presupuestarios correspondientes.

Éstas, entre otras muchas otras consecuencias del plan, fueron profundizando las diferencias al final del segundo período presidencial del Pte. Menem. Finalmente, la reforma administrativa, la desregulación del comercio y la apertura indiscriminada externa, generaron un enorme déficit comercial, que junto a los cambios en la política laboral, acrecentaron la desocupación y la inestabilidad en el empleo.

En términos generales el plan de convertibilidad adoleció de los defectos propios del monetarismo, que había sido eficiente en los primeros años de aplicación pero que de modo alguno pudo estabilizar la economía del país y modificar las anomalías estructurales internas y externas de que adolecía. Así fue como en los primeros años del mandato del siguiente Presidente constitucional, la convertibilidad desató una crisis económica y social cuyas consecuencias han sido una pesada carga para la sociedad toda.

Bibliografía

- BARRÉ, Raymond, *Economía Política*, Tomo II, Ariel, Argentina (1983).
BASUALDO, Eduardo, *Estudios de política económica argentina*, Buenos Aires, 2006.

- FERRER, Aldo, *La economía Argentina desde sus orígenes hasta principio del S. XXI*, Buenos Aires, 2008.
- FERRERES, Orlando, *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Bs. As., 2004.
- FIDANZA, Eduardo, “El eterno retorno de la inflación”, diario La Nación, sección Economía y finanzas, 20 de febrero de 2016.
- PREBISCH, Raúl, *Contra el monetarismo*, Buenos Aires, 1978.
- RAPOPORT, Mario, *Las políticas económicas de la Argentina*, Editorial del Bicentenario, 2010.
- RAPOPORT, Mario, *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Ediciones del bicentenario, Primera edición. Año 2010. págs. 199 a 246, 339 a 363, y 364 a 400.
- SAMUELSON, Paul y PÉREZ ENRI, Daniel, *Economía*, Buenos Aires, 2002.
- SCHAPOSNIK, Eduardo, *Las relaciones económicas internacionales y América Latina*, Instituto de Derecho Público, Caracas, Venezuela, 1978.
- SEVARES, Julio, *Porque cayó la Argentina*, Buenos Aires, 2002.
- STIGLITZ, Joseph E., *La gran brecha*, Editorial Taurus, págs. 83-84, Primera edición, 2015.
- TAMAMES, Ramón, *Curso de Economía y finanzas*, Ediciones 2010, 3ª Edición actualizada, Madrid, España, 2012.
- VITO Francesco, *Economía Política*, Editorial. Tesoro (1959).

Capítulo 4

LAS ATRIBUCIONES PRESUPUESTARIAS Y LA PREVISIÓN DE RECURSOS

ABOG. MARÍA JOSEFINA GOÑI

I. Introducción

El federalismo conciliador de la Constitución de 1853-60, fue adoptando el rumbo del unitarismo. De acuerdo con CASTORINA DE TARQUINI¹¹, la reforma constitucional de 1994, si bien consagra el federalismo de concertación y sus principales manifestaciones se encuentran en materia económica, es en ese aspecto donde se produjeron los mayores despojos. El federalismo ha sido relegado a la puesta en práctica de políticas por parte del Poder Ejecutivo Nacional que dejaron a las provincias postergadas en su participación nacional, subordinando a los gobernadores a la autoridad del Presidente de la República.

El régimen de coparticipación vigente, que fuera sancionado con carácter transitorio persiste con modificaciones a través de pactos que dejan de lado la relevancia institucional del Congreso Nacional y de las Legislaturas, dando preponderancia a la concertación del Poder Ejecutivo Nacional y de los gobernadores provinciales, interviniendo el Poder Legislativo posteriormente en su ratificación.

El sistema federal se ha distorsionado, produciendo estancamiento, concentración poblacional y de actividades económicas en la Capital. En nuestra Nación las economías regionales se paralizaron, las provincias se encuentran imposibilitadas de integrar un sistema económico mayor en condiciones de igualdad, no pudiendo resolver sus problemas con autonomía. Los impuestos que cobran los Estados provinciales, se limitan a ingresos brutos, automotores, al consumo de energía eléctrica, a los

¹¹ CASTORINA DE TARQUINI, M. (2003), El Federalismo. En Derecho Público Provincial y Municipal, Buenos Aires, La Ley.

bienes inmuebles y sellos, los cuales cubren aproximadamente el 30% de sus gastos. Las provincias que tienen recursos naturales perciben regalías cuyos importes son inferiores a lo que correspondería aplicar. En los últimos años el sistema de coparticipación se ha tornado inequitativo, ocasionando que los aportes del tesoro nacional, Art. 75 Inc. 9, pasaran de ser recursos extraordinarios a ordinarios.

En la Argentina el 88% de la población reside en centros urbanos. La Provincia de Buenos Aires, que es la más extensa y favorecida con recursos naturales y capacidad instalada, muestra el 48% de recursos propios, en tanto que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con el 68% de recursos propios. En nuestro país en los últimos años se han descentralizado gastos y se han centralizado recursos; esta política ha dado lugar a un desbalance entre responsabilidades de gasto y potestades recaudatorias, que como consecuencia originó la necesidad de aumentar las transferencias financieras interjurisdiccionales.

II. Competencias de los distintos órdenes de gobierno que integran el Estado federal argentino

1. Relación del gobierno federal con los gobiernos de las provincias

El federalismo, como forma de Estado, consiste en la división del poder con relación al territorio, donde las competencias se distribuyen entre el Estado central y los Estados miembros; en un mismo territorio se presentan diferentes órdenes de gobierno, debiendo sostenerse la unión en la diversidad. El federalismo se caracteriza por la desconcentración política del poder, que se define por la autonomía de sus Estados miembros¹².

La reforma de la Carta Magna de 1994, profundizó la descentralización para el Estado argentino al consagrar las autonomías de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios. Actualmente, la República Argentina cuenta con cuatro niveles de gobierno. El federalismo, en la Argentina, se compone del gobierno federal, veintitrés provincias y la

¹²HERNÁNDEZ, A. (2008), Derecho Público Provincial, Buenos Aires, Lexis Nexis, p. 29.

Ciudad –Estado de Buenos Aires. Con respecto a los municipios, HERNÁNDEZ¹³ entiende que si bien la reforma constitucional de 1994 consagró la autonomía municipal, por el artículo 123, “las que deben asegurar dicho régimen siguen siendo las provincias”.

El tema de la distribución de competencias, no fue modificado por la reforma constitucional de 1994, dejando vigente la regla de las competencias reservadas, consagrada en el anterior artículo 104, actual 121; se trata de conceptos promovidos por ALBERDI y GOROSTIAGA, y avalados posteriormente por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema, que establecen para las provincias poderes conservados e ilimitados, y para el gobierno federal los poderes limitados que les fueran delegados expresamente. La cláusula de reparto de competencias fue afectada por el proceso de centralización que sufrió el país, resultando los avances del gobierno federal sobre los gobiernos provinciales avalados por la jurisprudencia de la Corte Suprema. Las provincias, en carácter de autónomas, tienen poderes propios, se encuentran insertas en el Estado Nacional, en el marco de los poderes que han conservado, los poderes concurrentes y los prohibidos. Siguiendo la opinión del autor mencionado en el párrafo anterior, las provincias no se encuentran subordinadas al gobierno federal, salvo cuando por mandato constitucional el gobierno federal representa el interés general de la Nación, consagrado en los artículos 5º, 6º y 31¹⁴.

La distribución de competencias en nuestro Estado Federal, surge de la Constitución Nacional que en el Art. 121 establece la cláusula de reparto de las mismas al decir que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal...”. En la relación de coordinación, es decir el deslinde de competencias entre ambas esferas, la Nación y las provincias, son independientes entre sí porque las provincias han conservado los poderes que ya tenían por el Pacto Federal y otros por la delegación que hicieron, en la Constitu-

¹³ HERNÁNDEZ, A., ob. cit., p. 77.

¹⁴ HERNÁNDEZ en disconformidad, con algunos autores –entre ellos BIDART CAMPOS– sostiene que existe subordinación, op. cit, p. 185.

ción de 1853-60¹⁵. La Nación y las provincias, están subordinadas a la Constitución Nacional que es suprema para todos, y que contiene en su parte orgánica la distribución de competencias, a partir del principio consagrado en el artículo 121. En nuestro sistema federal encontramos facultades: delegadas por las provincias al Estado federal, concurrentes de las provincias con el Estado federal y prohibidas al Estado federal o a los Estados provinciales.

La reforma constitucional de 1994 ha incorporado nuevos órdenes de gobierno y la posibilidad de que las provincias puedan crear regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, Art. 124 de la Constitución Nacional¹⁶, y celebrar Tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal, Art. 125 de la Constitución Nacional¹⁷, potestad que contiene la posibilidad de crear órganos o de generar un Derecho interprovincial. El Art. 124 de la Constitución Nacional establece la posibilidad de las provincias de celebrar Tratados internacionales, lo que facilita, al interior del Derecho Público local, el surgimiento de un Derecho convencional internacional, y también incorpora la facultad del Congreso de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, Artículo 75. Inc. 24, de la Constitución Nacional.

¹⁵ Los antecedentes del federalismo se desarrollan de acuerdo con HERNÁNDEZ, A., ob. cit., p. 29.

¹⁶ Artículo 124 de la Constitución Nacional. “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional...”.

¹⁷ Artículo 125 de la Constitución Nacional “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”.

2. Los gobiernos municipales autónomos

El municipio “...es una institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”¹⁸. La Constitución Nacional reformada, en el año 1994, consagra la autonomía municipal, en el artículo 123 que dice: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El artículo 123 que complementa al Art. 5¹⁹ señala:

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante²⁰ a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

La autonomía es “...una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder”²¹. Entendemos que “la autonomía constituye una noción de subordinación a un ente superior, que en el

¹⁸ HERNÁNDEZ, A. (1997), Derecho Municipal, Depalma, Buenos Aires p. 246.

¹⁹ Sobre la reforma de la Carta Magna de 1994, dice que el artículo 123 complementa al artículo 5, de modo que las provincias al momento de ejercer el poder constituyente, deben asegurar el régimen municipal autónomo. Explica HERNÁNDEZ que para la Convención Constituyente el término asegurando significa el reconocimiento de lo que ya existe, como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad, HERNÁNDEZ, A. [1997] Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional, Buenos Aires, Depalma, p. 136.

²⁰ Sobre la obligación de las provincias de asegurar el régimen municipal, HERNÁNDEZ entiende que de no hacerlo, pueden llegar a ser intervenidas federalmente, en virtud de los artículos 5,6 y 123 de la Constitución Nacional, ob. cit., p. 138.

²¹ HERNÁNDEZ, ob. cit., p. 373.

supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir...”²² “tampoco se puede dudar de que la autonomía, lo mismo que la autarquía integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno mientras que en la segunda la idea central es lo administrativo”²³.

II. El presupuesto público: concepto. Antecedentes. Naturaleza. Principios. Consagración constitucional

1. Concepto

El presupuesto para VILLEGAS²⁴ “...es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un determinado período, que generalmente es de un año”. Para CORTI²⁵, “El presupuesto del Estado es la técnica jurídica típica mediante la cual uno de sus órganos autoriza gastos públicos por un periodo de tiempo, sobre la base de una correlativa previsión de ingresos públicos”.

2. Antecedentes. Situación actual, en nuestro país

El presupuesto se origina en el año 1215, en la Carta Magna Inglesa, donde se consagró el principio de que ningún tributo salvo excepciones podía ser establecido sin el consentimiento del Consejo del Reino. En el año 1628, el mencionado principio es receptado por la Petición de Derechos, y en el año 1689 en el Bill de Derechos de los Lores y Comunes, en el cual se consideraba ilegal el cobro de impuestos que no fueran aprobados por el Parlamento, y se separaban las finanzas de la Corona de las de la Nación de manera que el Rey no pudiera fijar impuestos sin el consentimiento de los representantes del pueblo y permitiera la fisca-

²² HERNÁNDEZ, ob. cit., nota 6, p. 372.

²³ Loc. cit.

²⁴ VILLEGAS, H. (1999), Curso de Finanzas y Derecho Financiero y Tributario, Buenos Aires, Depalma, p. 789.

²⁵ CORTI, H. (2002), El derecho constitucional presupuestario: forma federal y potestades locales. Introducción a los aspectos esenciales, en Derecho tributario provincial y municipal, Villela Editor, p. 448.

lización del gasto público. Independientemente de la forma de gobierno adoptada, la idea tradicional del presupuesto ha cambiado hacia una mayor intervención estatal en la actividad económica permitiendo la formulación de presupuestos anuales, plurianuales, o cíclicos e innovaciones de algunos principios como el equilibrio, la unidad, la universalidad, etc.

Con la llegada de los gobiernos republicanos, el presupuesto fue considerado como una ley formal y la normativa presupuestaria comprendería los principios de: no delegar el poder fiscal en el órgano ejecutivo, no realizar gastos sin la previsión de los recursos correspondientes que permitan su financiamiento, no exceder los importes de los gastos autorizados, no incluir nuevos conceptos en gastos, de incluir en el presupuesto la totalidad de los gastos y recursos del Estado, la prohibición de compensar recursos con gastos, asignar totalmente los créditos a cada uno de los poderes y otros órganos del gobierno, establecer el número de cargos o de empleos de la planta permanente y temporaria etc.

Ciertas prácticas presupuestarias, en nuestro país, no cumplen los principios presupuestarios consagrados por la Constitución Nacional, explica Núñez²⁶, que en la realidad se presenta la figura de la “ley complementaria de presupuesto” que: se compone de disposiciones que superan el carácter anual, acumula sucesivos presupuestos, agrega disposiciones que modifican la ley de contabilidad, modifica las participaciones de impuestos, permite el ejercicio de facultades extraordinarias por parte de los poderes ejecutivos, realiza modificaciones constantes al código fiscal o a la ordenanza fiscal impositiva, etc.

3. Naturaleza

La ley de presupuesto muestra todas las acciones del Gobierno, a través de los costos financieros respectivos y los recursos con que habrán de solventarse. La doctrina varía en su pensamiento, resultando para algunos autores una ley en sentido formal y para otros una ley en sentido material y formal. Quienes entienden que el presupuesto es una

²⁶ NÚÑEZ, J. (2008), Manual de finanzas municipales. Aporte al federalismo local, Buenos Aires, Rap. Pág. 75.

ley en sentido material y formal piensan que el Poder Legislativo no sólo se encuentra facultado para aprobarla o rechazarla, sino que está habilitado para imponerle las reformas que considere necesarias. Para otros autores la ley de presupuesto es una ley en sentido formal que cumple con el proceso de formación y sanción de la ley correspondiendo su iniciativa al Poder Ejecutivo, pero que no presenta contenido sustancial, general y permanente.

4. Principios

El presupuesto encuentra principios generales que se relacionan entre sí.

4.1. Publicidad

Consiste en la obligación de informar a la ciudadanía y a sus representantes, sobre las dimensiones y el destino del gasto público. En los sistemas republicanos el presupuesto es un proyecto de ley que debe ser aprobado por el Congreso, su tratamiento lo hace público permitiendo el debate y la posibilidad de ser reformado. Dicho principio de publicidad se extiende a la ejecución presupuestaria y a la cuenta de inversión, es decir a la rendición de cuentas por parte de la Administración.

4.2. Claridad

Que permita su conocimiento e interpretación.

4.3. Exactitud

De los cálculos y de las estimaciones realizadas, de recursos y de gastos. No significa que no puedan cometerse errores de apreciación o estimación. La cantidad de variables involucradas y de factores de los que depende su comportamiento hace que sea muy factible que exista un determinado desvío entre lo estimado y lo real. La exactitud no impide la reasignación de partidas con carácter excepcional. Es habitual que las

constituciones o leyes autoricen la reasignación de las partidas mediante resolución administrativa.

4.4. Universalidad

Deberá comprender todos los gastos y todos los recursos por separado, sin compensación. Este principio se relaciona con los de claridad y publicidad. El presupuesto podría resultar engañoso si se ausentara la presentación expresa de un gasto, o implícita descontado de un recurso. La imposibilidad de afectar con carácter específico determinados recursos, resulta de la aplicación de este principio, que consistiría en que no puedan crearse recursos, como por ejemplo impuestos para financiar un determinado gasto. La afectación con carácter específico es habitual en países como Argentina donde se sancionan impuestos y la misma ley establece su destino.

4.5. Unidad

Este principio, determina la vinculación entre las distintas partes que lo componen. El presupuesto debe ser uno solo con el fin de facilitar el conocimiento de todos los recursos y gastos del Estado. Algunas doctrinas permiten el desdoblamiento presupuestario en dos, uno de gastos corrientes y otro de gastos de inversión, pero nada impide que en un mismo presupuesto se presente tal división o clasificación de los gastos.

4.6. Anticipación

La aprobación del presupuesto debe ser anterior a su ejecución.

4.7. Especificación

Consiste en la expresión clara del tipo de gasto, su magnitud y el período dentro del cual deberá ejecutarse. De conformidad con este principio en el presupuesto debe realizarse una clasificación por objeto del gasto y por origen del recurso. Determina la modalidad de agrupar el

gasto clasificándolo por instituciones y unidades operativas, de manera que puedan comprender a los administradores principales y subalternos, permitiendo su identificación.

4.8. Anualidad

El presupuesto es periódico, encuentra un lapso de vigencia que se denomina ejercicio. Puede ser anual, o plurianual, sólo importa que a las consecuencias comparativas, los presupuestos presenten el mismo plazo. El presupuesto que comprendiera un período menor a un año podría imposibilitar la comparación, por ejemplo un presupuesto de nueve meses, no puede presentar variaciones estacionales.

4.9. Equilibrio

Consiste en la necesaria equivalencia entre recursos y gastos con el fin de mantener el normal funcionamiento del gobierno. El equilibrio puede ser anual o en el ciclo financiero. Los fondos de nivelación formados con los excedentes producidos, son propuestos para suavizar los déficits no proyectados en otros ejercicios.

5. Consagración constitucional

La ley de presupuesto se resuelve en un proceso complejo. Dicho proceso se presenta en los distintos órdenes de la federación argentina, como consecuencia del reparto de competencias consagrado en la Constitución Nacional entre: la Nación y las provincias; la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la autonomía reconocida a los municipios. El proceso presupuestario implica una etapa de elaboración a nivel del ejecutivo y otra de sanción en el ámbito legislativo.

5.1. El presupuesto y los poderes en la Constitución Nacional

5.1.1. Atribuciones del Congreso

La Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 8 dice que le “... Corresponde al Congreso... Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del Inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

La reforma constitucional del año 1994 modifica la atribución del Congreso de fijar el presupuesto incorporando, en el Art. 75, in 8, la frase “...conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo...”²⁷, de esta manera, “...la Constitución incluye en el presupuesto al régimen de coparticipación federal de impuestos”²⁸, y las modalidades de distribución de recursos tributarios, incorporando “pautas federales”²⁹ al presupuesto general y al programa general de gobierno.

5.1.2. Atribuciones del Poder Ejecutivo de la Nación

A nivel nacional con el fin de profundizar el principio republicano de gobierno, participan en el proceso formativo de la ley de presupuesto, el Poder Ejecutivo como colegislador y el Poder Legislativo como administrador.

En la órbita del Poder Ejecutivo, la Constitución Nacional relaciona al Presidente con el jefe de gabinete de ministros. De conformidad con el Artículo 99, inc. 10 es atribución del Presidente supervisar”... el

²⁷ Tercer párrafo del inciso 2, del artículo 75 de la Constitución Nacional.– “La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

²⁸ EKDMEKDJIAN, M.Á. (1997), Tratado de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Depalma, p. 469.

²⁹ HERNÁNDEZ, (2009), Federalismo y constitucionalismo provincial, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, p. 80.

ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”. De acuerdo con el artículo 100 inc. 6, le corresponde al jefe de gabinete de ministros “Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y del Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”. El Art. 100 inc. 6 establece una relación de correspondencia entre el Poder Ejecutivo que proyecta la ley de presupuesto nacional con la intervención del jefe de gabinete y los ministros, y el poder legislativo que la sanciona (Art. 75, Inc. 8)³⁰; siendo atribución del Presidente de la Nación vetarla o promulgarla y, en el último caso debe mandarla a publicar Arts. 83 y 99 inc. 3³¹. El jefe de gabinete y el Presidente de la Nación ejecutan y supervisan la ejecución presupuestaria, según el Art 100 inc. 7³².

5.2. El proceso formativo de la ley de presupuesto, en el orden nacional

En el proceso formativo de la ley de presupuesto el Congreso participa al fijar la ley de presupuesto y el Poder Ejecutivo con la intervención del jefe de gabinete y los ministros. De acuerdo con la reforma constitucional de 1994 el jefe de gabinete debe recaudar las rentas y el Presidente supervisar la mencionada atribución. El artículo 100, inc. 7, le atribuye al jefe de gabinete de ministros, responsabilidad política ante el

³⁰ Artículo 75, de la Constitución Nacional.– “Corresponde al Congreso... inc. 8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

³¹ Artículo 83, de la Constitución Nacional.– “Desechado en todo, o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo...”.

Artículo 99 inc. 3, de la Constitución Nacional.– “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar...”.

³² Artículo 100, de la Constitución Nacional.– “...Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde... 6 Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”.

Congreso de la Nación para: "... Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional".

El proceso formativo de la ley de presupuesto no presenta un tratamiento diferente al de las leyes ordinarias, no puede ser objeto de iniciativa popular³³, no requiere de mayorías calificadas para su aprobación, ni siquiera en los casos en que se trate de empréstitos; corresponde la iniciativa de su tratamiento a la Cámara de Diputados³⁴; al considerar el proyecto de ley de Presupuesto el Congreso no se limita a aceptar o a rechazar el proyecto sino que puede introducirle todas las modificaciones que considere pertinentes. Sancionada la ley de Presupuesto por el Congreso, pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación o veto. De presentarse la segunda alternativa, si el veto es parcial, podrá ser promulgada parcialmente, si se presentan los supuestos previstos en el artículo 80 de la Constitución Nacional³⁵. Es inconstitucional que el presupuesto sea aprobado por un decreto de necesidad y urgencia, Art. 99. Inc. 3³⁶ de la Constitución Nacional.

³³ Artículo 39, de la Constitución Nacional. "...No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

³⁴ Constitución Nacional. Artículo 52. "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

³⁵ Artículo 80.- "Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso".

³⁶ Artículo 99, de la Constitución Nacional.- "El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar". "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros".

5.3. Los principios constitucionales, en materia presupuestaria

Para CORTI³⁷, los principios constitucionales en materia presupuestaria³⁸, son “normas”... “claves”..., “incluidas en la Constitución”... (y) ... “referidas a las técnicas normativas financieras”, que se pueden condensar en un principio único consistente en que la actividad presupuestaria debe ser un medio adecuado para asegurar el ejercicio habitual de los derechos fundamentales. El autor citado³⁹, considera que los principios financieros son el de reserva de la ley, como principio adjetivo y el de razonabilidad, como principio sustantivo. Para JARACH⁴⁰, “...los principios constitucionales son normas positivas, cuyos destinatarios son los poderes del Estado y que ninguno de ellos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– pueden infringirlos so pena de invalidez de sus actos”.

El principio financiero de reserva de la ley, surge de las normas constitucionales adjetivas, que especifican las potestades presupuestarias de los poderes del Estado y los pasos para realizar dichas potestades. Debido a que sólo el Congreso formula las leyes, el mencionado principio financiero adjetivo significa que las decisiones financieras fundamentales deben ser dispuestas por una ley del Congreso, por lo tanto la decisión presupuestaria debe ser dispuesta por ley del Congreso. La reserva de la ley sólo se refiere a un aspecto de la decisión, restando reglar las competencias y procedimientos para completarla, en aspectos no fundamentales que son llevados a cabo a través de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

El principio financiero de razonabilidad consiste en que las normas constitucionales sustantivas, describen las modalidades a las cuales debe ajustarse el contenido de las decisiones financieras presupuestarias, comprendiendo directamente al sistema de derechos fundamentales, a partir del cual se da a conocer el principio financiero sustantivo según el cual “la actividad financiera pública debe ser un medio adecuado para

³⁷ CORTI, H. (2002), El derecho constitucional presupuestario: forma federal y potestades locales. Introducción a los aspectos esenciales, en Derecho tributario provincial y municipal, cit., p. 453.

³⁸ Loc. cit.

³⁹ Op. cit., p. 455.

⁴⁰ Citado por CORTI, op. cit., p. 454.

asegurar el ejercicio habitual de los derechos fundamentales” reflejando la razonabilidad, una consecuencia de postular un conjunto de derechos fundamentales y de establecer un criterio para el desarrollo legislativo. De las expresiones del artículo 28 surge que: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”, de este modo el Estado debe asegurar el ejercicio de los derechos que han sido establecidos de manera igual, y para ello en algunos casos debe reglamentarlos, no pudiendo alterarlos⁴¹.

6. La cláusula presupuestaria en las constituciones provinciales

La cláusula presupuestaria se encuentra consagrada en todas las Constituciones provinciales, para el gobierno de provincia y para los municipios⁴².

6.1. La cláusula presupuestaria a nivel provincial.

La organización federal incluye un régimen financiero, estableciendo un esquema de reparto donde cada nivel de gobierno, federal y provinciales deben disponer soberanamente sobre sus gastos públicos. Por aplicación de los artículos 1 y 5, 121, y 122⁴³, de la Constitución Nacional, cada gobierno provincial se da su propia Constitución debiendo

⁴¹ Tal alteración puede presentarse por una efectiva reglamentación o por ausencia de ella.

⁴² Se comparte con CORTI, op. cit., p. 457.

⁴³ Artículo 1º “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

Artículo 5º. “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Artículo 121. “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Artículo 122 “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

asegurar la forma representativa republicana de gobierno, y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

Las potestades presupuestarias provinciales encuentran límites en la atribución de competencias de carácter concurrente por razones de prosperidad y bienestar establecida por la Constitución Nacional, en los incisos 18 y 19 del artículo 75, que constituye la cláusula de progreso; en este supuesto la legislación federal podría afectar las facultades propias de las provincias. Con respecto a la cláusula de progreso el Máximo Tribunal de la Nación interpretó que en caso de conflicto la potestad federal puede excluir totalmente a la potestad provincial⁴⁴. En las constituciones provinciales, figuran cláusulas presupuestarias similares a la establecida a nivel nacional, resultando equivalentes los poderes que participan en el trámite de la ley de presupuesto, los fundamentos y la función de presupuesto; presentándose además instituciones particulares como la establecida en algunas cartas provinciales, donde se consagra la cláusula presupuestaria educativa, variantes que presenta el Poder Legislativo unicameral, reglas especiales para el trámite de la ley de presupuesto y diversas reglas sobre la tipicidad del principio de reserva de la ley en la materia.

6.2. El presupuesto de los Gobiernos municipales

Las Constituciones provinciales han establecido el régimen municipal de gobierno con distintas variantes, les han atribuido, a los municipios, en materia de servicios y recursos a prestar competencias exclusivas y concurrentes, con la potestad de aprobar sus presupuestos de gastos y cálculo de recursos.

⁴⁴ Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, citada por CORTI, op. cit., p. 501.

III. Presupuesto y recursos. Los recursos fiscales de los distintos niveles de gobierno del Estado federal argentino

1. Los recursos como previsión

En nuestro país, en el orden nacional, el presupuesto como ley es un proyecto que realiza el Poder Ejecutivo del programa de gobierno, sancionada por el Congreso Federal. El presupuesto consiste en la distribución de recursos, asignándolos a los gastos, no se trata de una ley tributaria pero exige su existencia ya que con los impuestos se solventan los gastos. El presupuesto debe contener a los recursos como una estimación o aproximación del importe con el fin de que el administrador en el momento adecuado cuente con la financiación de los créditos (gastos).

2. Los recursos económicos del Estado nacional, Art. 4° CN

Los recursos económicos del Estado son los aportes económico financieros, cuyo fin es cubrir los gastos estatales en cuanto a la administración y desarrollo de su política económica. A nivel nacional el artículo 4° de la Constitución Nacional se refiere al tesoro nacional el cual conforma la “caja” donde ingresan y son depositados los recursos económicos obtenidos”⁴⁵.

Artículo 4: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

⁴⁵ ZIULU, A. (1997), Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires, p. 222.

3. Los recursos de los gobiernos provinciales

Así como el Estado federal cuenta con su tesoro nacional, las provincias tienen recursos propios que pueden llegarles de otra jurisdicción o bien originarse en la propia. Los recursos provinciales, surgen de la generalidad de las Constituciones provinciales y tienen su desarrollo por vía de las leyes de presupuesto y los códigos tributarios provinciales. Hay recursos de propia jurisdicción, ordinarios como son los impuestos, los derechos, tasas y contribuciones, los cánones y regalías, las multas, los ingresos por locación de bienes, las tarifas, precios y patentes; y recursos de carácter extraordinario, tales como la enajenación de bienes de la provincia, empréstitos y uso de crédito, donaciones, legados, subsidios. También los Estados provinciales reciben recursos de otra jurisdicción ordinarios y extraordinarios. Dentro de los recursos de otra jurisdicción ordinarios encontramos la coparticipación de impuestos nacionales, la coparticipación de regalías y los recursos con afectaciones específicas. Y pueden, las provincias, además recibir recursos extraordinarios tales como los subsidios y aportes del tesoro.

4. Los recursos de los gobiernos municipales

La autonomía económica financiera es la posibilidad que tienen los municipios de: crear, recaudar e invertir las rentas para satisfacer los gastos del propio gobierno y cumplir sus fines, que consisten en lograr el bien común de la sociedad local. La autonomía municipal supone el reconocimiento, que exige la Constitución Nacional Art. 5º, a los medios con los que se va a desenvolver institucionalmente el municipio. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que, por el artículo 5 de la Constitución, las leyes provinciales no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido (“Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”, 21.3.89).

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se pronuncia en la causa “Intendente Municipal Capital s/amparo”,

del 11 de noviembre de 2014⁴⁶, para el tema que nos convoca; el fallo destaca entre otros los siguientes aspectos: 1. La autonomía económico financiera efectiviza la autonomía municipal. 2. Las provincias que no cumplan con los principios de la autonomía municipal serán susceptibles de intervención federal. 3. El fallo se refiere también al control y al manejo de los recursos municipales, independientemente de otro poder, completando las actividades de administración que le son propias. Al referirse a las competencias municipales en el (considerando 9) dice que la reforma mantuvo la potestad de que cada provincia al dictar su propia constitución lo haga, en un marco de contenidos que deben definir y precisar con el fin de coordinar los poderes que conservan según surge de los artículos 121, 122, 124 y 125, con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123⁴⁷.

Con respecto a las potestades municipales originarias en materia de impuestos, la doctrina y la jurisprudencia se encontraron fraccionadas. Algunos especialistas de Derecho Tributario y de Derecho Administrativo, partiendo de la base de la concepción de autarquía, sostuvieron que los municipios no pueden establecer impuestos, sino solamente tasas retributivas de servicios, salvo que el poder impositivo les haya sido delegado expresamente. GIULIANI FONROUGE y la generalidad de la doctrina municipalista argentina reconocen que los municipios son una entidad política, con competencia originaria para establecer impuestos. En este tema, el contenido de las Constituciones provinciales es diferente, pero el principio ha sido aprobado. El problema es que la redacción del artículo 123 otorga un margen de discrecionalidad a las provincias para establecer los alcances de la autonomía financiera allí reconocida.

⁴⁶En el año 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se expide en la causa “Recurso de Hecho Intendente Municipal Capital s/Amparo”, en atención al incumplimiento por parte de la Provincia de La Rioja de dictar el régimen de Coparticipación municipal previsto en su Constitución y en el artículo 9 Inc. G de la ley 23.548, de conformidad con los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

⁴⁷Loc. cit.

4.2 Recursos municipales

Los recursos municipales pueden tener origen en la propia jurisdicción municipal de manera habitual u ordinaria, tales como los impuestos, las tasas, las multas, las contribuciones, las tarifas, los precios etc.; o bien de manera extraordinaria mediante la enajenación de bienes municipales, el uso del crédito público, los empréstitos, los bonos municipales y el financiamiento bancario de obras. También los gobiernos municipales pueden recibir recursos de otra jurisdicción de manera normal, tales como los recursos de la coparticipación de impuestos nacionales, coparticipación de impuestos provinciales y coparticipación de regalías. Y con carácter extraordinario, los gobiernos municipales están facultados a tomar subsidios y aportes del tesoro y recursos con afectaciones específicas.

4.3. La armonización de la potestad tributaria municipal

Del Derecho Público Provincial surge la inquietud de limitar el poder tributario local para compatibilizar el ordenamiento municipal con el ordenamiento nacional y provincial respectivo. Por ejemplo, la Constitución la Provincia de Córdoba contempla en el Artículo 188, referido a los recursos: “1. Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal”. Y la Constitución de Chubut entre otras establece, en el Artículo 240: “Las municipalidades no pueden establecer impuestos al tránsito de la producción de frutos del país, con excepción de los de seguridad, higiene u otros de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios”.

7. Recursos tributarios

Con respecto a los recursos tributarios, a nivel federal, el Art. 4 de la Constitución Nacional, establece: la expresión “... demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso”; prestamos particular atención a la palabra “contribuciones” debido a que la misma ha dado lugar a distintas interpretaciones

doctrinarias. Así desde la doctrina constitucional, BIELSA⁴⁸ entiende que el concepto de tributo comprende a los impuestos, tasas y contribuciones especiales, en tanto que para BIDART CAMPOS y BIANCHI⁴⁹ las “contribuciones” son sólo los impuestos. Con atención a este debate, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Estado Nacional c. Arenera El Libertador S.R.L.” de 1991, adoptó el primer criterio. Se entiende en este trabajo que el artículo 4 de la Constitución menciona a los recursos que integran el Tesoro nacional haciendo referencia a los tributos en sentido amplio, el cual se compone de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o también llamadas contribuciones de mejoras.

7.1. Conceptos de: contribución o tributo, impuestos, tasas y contribuciones

7.1.1. Los impuestos. Clases

Los impuestos son “prestaciones económicas exigidas coactivamente por el Estado para satisfacer las necesidades de índole general, sin que medie contraprestación determinada por parte de este”⁵⁰.

Tradicionalmente se ha sostenido que los impuestos carecen de una asignación específica, de manera que una vez pagados, pasan a componer los recursos del Tesoro. Un impuesto carece de asignación específica por ejemplo cuando pagamos el impuesto inmobiliario o el impuesto a las ganancias y no sabemos si ese dinero va a ser empleado específicamente para brindar servicios específicos de: salud, educación, pago de beneficios sociales, gastos de mantenimiento de la estructura estatal, etc. Últimamente, se han presentado en nuestro país nuevas formas de imposición con destinos específicos, así, el Art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional, de acuerdo con la reforma constitucional del año 1994, se refiere a este tipo de contribuciones al enunciar que “Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables” (1er. Párr., in fine).

⁴⁸ ZIULU, A. (1997), pág. 224.

⁴⁹ Loc. cit.

⁵⁰ Op. cit., p. 226.

Los impuestos directos: gravan una manifestación inmediata de la riqueza, admiten la elaboración de listas de contribuyentes, la figura del contribuyente de hecho y la del de derecho recaen en una misma y única persona, por ejemplo los impuestos inmobiliario, a las ganancias, etc. Los impuestos indirectos no admiten la elaboración de listas de contribuyentes, gravan, por lo general, actos transitorios o accidentales; posibilitan distinguir un contribuyente de jure de uno de facto, el primero está obligado por la ley a ingresar el impuesto, el segundo es quien en realidad lo paga efectivamente, por ejemplo en el caso de los impuestos a la importación y a la exportación, al valor agregado, a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos, etc. Para poder definir si se trata de impuestos directos e indirectos se recurre a la aplicación de la regla que consiste en que: “Si hay traslación el impuesto es indirecto; si no la hay, será directo”⁵¹. “Es la propia ley la que debe autorizar la traslación del tributo. En la Constitución Nacional, esta clasificación aparece consagrada en el inc. 2 del Art. 75⁵².

Los impuestos indirectos pueden ser externos o internos. Los impuestos externos “Gravan el comercio internacional”⁵³, son los derechos de importación y de exportación. A los Impuestos Internos “El Estado (los) percibe como consecuencia de hechos imposables propios de la actividad interna del país”⁵⁴.

8. Distribución de competencias tributarias en el federalismo argentino

De la Constitución Nacional surge la distribución de las atribuciones tributarias entre las provincias y el Estado Nacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como resultado de la reforma constitucional de 1994 adquirió un nuevo estatus autonómico, que le confiere intervención

⁵¹ Op. cit., p. 229.

⁵² Artículo 75 inciso 2, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”.

⁵³ Loc. cit.

⁵⁴ Loc. cit.

directa en la relación federal; en cuanto la atribución de competencias, la Constitución la iguala a las provincias, en el reparto de los fondos de la coparticipación impositiva y en la integración del organismo fiscal federal (Art. 75 inc. 2). Que se haya incorporado el carácter autonómico de los municipios, en el artículo 123, de la Constitución Nacional, no significa que éstos participen directamente de nuestro federalismo, sino que lo hacen necesariamente a través de las provincias.

En el reparto de competencias tributarias que establece nuestra Constitución Nacional, los impuestos pueden ser: directos o indirectos. Los impuestos indirectos a su vez se clasifican en externos e internos. Los impuestos directos, ordinariamente son de competencia provincial y excepcionalmente le corresponden al Estado Federal (Art. 75 inc. 2)⁵⁵. Los impuestos indirectos externos, son atribución exclusiva del Estado Nacional (Arts. 4, 9, 10, 11, 12⁵⁶ y 75 Inc. 1⁵⁷) y los impuestos indirectos internos son concurrentes (Art. 75 inc. 2).

Según la Constitución Nacional, le corresponde al Gobierno Nacional establecer: Los derechos de importación y exportación y las tasas

⁵⁵ Artículo, 75, inc 2, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias...”.

⁵⁶ Artículo 4, de la Constitución Nacional. “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación...”.

Artículo 9, de la Constitución Nacional. “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”.

Artículo 10, de la Constitución Nacional. “En el interior de la República es libre de los derechos de circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases despachadas en aduanas exteriores”.

Artículo 11, de la Constitución Nacional. “Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por el territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el solo hecho de transitar el territorio”.

Artículo 12, de la Constitución Nacional. “Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”.

⁵⁷ Artículo 75, inc 1, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, será, uniformes en toda la Nación”.

postales, con carácter exclusivo y permanente: Arts. 4, 9, 75 incs. 1, 14 y 126⁵⁸ de la Constitución Nacional. Los impuestos indirectos, en concurrencia con las provincias y en forma permanente: Arts. 4, 17⁵⁹, 75 inc. 2⁶⁰ y 121⁶¹ de la Constitución Nacional. Los impuestos directos, por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan: Arts. 4, 17, 75 inc. 2 de la Constitución Nacional. Tributos de carácter local respetando los poderes de policía e imposición de las provincias y municipios, y en la Ciudad de Buenos Aires en cuanto siga siendo Capital Federal, en lo que se refiera a intereses de la Nación (Art. 75 Inc. 30 de la Constitución Nacional⁶²).

Les corresponde a las provincias: establecer impuestos de carácter directo e indirecto, en forma permanente, con excepción de los impuestos aduaneros.

Les corresponde a los municipios: la facultad de imposición, en establecimientos de utilidad federal, siempre que no interfiera con los fines que motivaron la utilidad nacional. La Constitución Nacional les reconoce a los municipios en el Art. 75 Inc. 30⁶³, expresamente el poder de imposición, que es un tema trascendente que compone el concepto de

⁵⁸ Artículo 126, de la Constitución Nacional. “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación... ni establecer aduanas provinciales...”.

⁵⁹ Artículo 17, de la Constitución Nacional. “...solo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4...”.

⁶⁰ Artículo 75 inc. 2, de la Constitución Nacional. “...imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, Seguridad común y bien general del Estado lo exijan...”.

⁶¹ Artículo 121, de la Constitución Nacional. “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

⁶² Artículo 75, inc. 30, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

⁶³ El Art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional incorpora la tesis de las competencias concurrentes sobre la base de un criterio finalista. De esta forma, se establece que el ejercicio por el Congreso Nacional de una legislación exclusiva sobre los establecimientos de utilidad nacional que estén ubicados en el territorio de las provincias, se limitará a las medidas para el cumplimiento de los fines del establecimiento, subsistiendo la autoridad provincial y municipi-

autonomía económica financiera que las provincias les deben asegurar a sus municipios de acuerdo con el artículo 123.

IV. Limitaciones al poder fiscal: en la Constitución Nacional y en el Derecho intrafederal

Las limitaciones al poder fiscal municipal son las “directas” que surgen de la Constitución Nacional tales como: el principio de supremacía, las limitaciones que derivan de la delegación de competencias que efectúan las provincias, las limitaciones que provienen de la parte dogmática comprendiendo a los Tratados sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional que enumera el inc. 22 del art. 75 y las limitaciones indirectas, que provienen del derecho intrafederal por ejemplo, las leyes de coparticipación federal, de los pactos fiscales federales, etc⁶⁴.

1. Limitaciones constitucionales

1.1. El principio de supremacía

Establece el principio de supremacía del Derecho Federal sobre el Derecho Público Provincial y sobre el Derecho Municipal. La Constitución Argentina dispone, en el artículo 31 y concordantes en el marco de la forma federal de gobierno adoptada por su Art. 1⁶⁵, una estructura jerárquica según la cual la Constitución y las normas nacionales priman sobre las provinciales y, sobre las municipales. En nuestro Estado federal se presentan relaciones de supra y subordinación entre la Nación y las provincias, y entre éstas y los municipios. La supremacía, en la relación entre las provincias y los municipios se da en favor de la provincia, en la que los municipios participan del poder político que le atribuye el constituyente provincial.

pal, en materia de policía e imposición, siempre que no interfiera con los fines que motivaron la utilidad nacional.

⁶⁴ De acuerdo con GIANOTTI, citado por ABALOS, M. (2003), op. cit., p. 6.

⁶⁵ Artículo 1 de la Constitución Nacional. “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

Si bien los municipios, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Nacional, reciben las competencias que las provincias les atribuyen, al reglar el alcance y el contenido de la autonomía. Se comparte con HEREDIA⁶⁶, que el principio de supremacía no significa la subordinación del municipio al Estado federal, o a la provincia, más allá del respeto a la jerarquía normativa que consagra la Constitución Nacional en el artículo 31⁶⁷ y siempre en el ámbito de cada competencia⁶⁸.

1.2. Limitaciones directas que surgen de la Constitución Nacional a la potestad tributaria municipal

Son las que derivan de la Constitución Nacional, de la delegación de competencias que efectúan las provincias. Las limitaciones directas surgen de normas contenidas en la propia Constitución, y se proyectan específicamente sobre los tributos municipales⁶⁹. La potestad tributaria de los municipios encuentra en la Constitución Nacional limitaciones que surgen de normas tributarias y otras que provienen de la parte dogmática de la Constitución, como asimismo de los Tratados sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional que enumera el inc. 22 del Art. 75⁷⁰.

⁶⁶ HEREDIA, R. (2005), *El Poder Tributario de los municipios*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, ps. 71 y ss.

⁶⁷ Artículo 31 de la Constitución Nacional. “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”.

⁶⁸ De acuerdo con Heredia, las cartas orgánicas municipales, no son de jerarquía inferior a las leyes que emanan del Congreso o de las legislaturas provinciales, op. Cit.P. 71 y ss.

⁶⁹ ABALOS cita a VILLEGAS, quien trata el tema de las limitaciones directas e indirectas a las potestades tributarias, resultando ser las primeras las cláusulas constitucionales que limitan directamente la potestad tributaria del Estado, y las indirectas, las que garantizan otros derechos, como por ejemplo: el de propiedad, el de ejercer comercios o industrias lícitas, etc. ABALOS, 2003, op. cit, p. 6.

⁷⁰ Artículo 75 inciso 22, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes... La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;

Así, la competencia exclusiva de la Nación para gravar los derechos de importación y exportación excluye la posibilidad de que tales tributos sean utilizados por las provincias o por los municipios de provincia para gravar la entrada o salida de mercaderías, consagrada en los Arts. 4 y 75, inciso 1. La denominada “cláusula comercial” a través de la cual las leyes que dicte el Congreso limitan el poder tributario, tanto provincial como municipal, cuando su ejercicio interfiera con el comercio interjurisdiccional de bienes y servicios, art. 75 inc. 13⁷¹. La cláusula del progreso, establecida en el inc.18 del art. 75⁷², por medio de la cual el Congreso puede dictar normas que limiten el ejercicio de facultades provinciales y municipales, para el logro de la prosperidad del país, pudiendo prohibir el ejercicio de potestades tributarias. La relativa a los establecimientos de utilidad nacional, consagrados en el artículo 75 Inc. 30 de la Constitución Nacional, según la cual, las provincias y municipios pueden ver desplazadas sus potestades tributarias, cuando su ejercicio obstaculice el cumplimiento de ese fin, aunque no en forma permanente sino en tanto dure tal utilidad. La prohibición para las pro-

la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara...”

⁷¹ Artículo 75 inciso 13 de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”.

⁷² Artículo 75 inciso 18, de la Constitución Nacional. “Corresponde al Congreso... Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

vincias y los municipios de establecer “aduanas interiores”, consagrada en los arts. 9, 10 y 11.

1.3. Limitaciones que provienen de la parte dogmática comprendiendo a los Tratados sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional que enumera el inc. 22 del art. 75

Los derechos, principios y garantías derivados del texto constitucional y los Tratados sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 Const. Nac.) limitan las potestades tributarias de los distintos órdenes de gobierno⁷³ por ejemplo, las protegen el derecho de propiedad, y los que limitan la acción del poder público en relación al contribuyente tales como los principios de legalidad, de igualdad, de generalidad, de no confiscatoriedad, de irretroactividad, de razonabilidad, de equidad, de proporcionalidad, etc.

2. Limitaciones indirectas a la potestad tributaria municipal

Se pueden mencionar las establecidas por leyes “convenios”, suscriptas por las provincias y la Nación, como la ley de Coparticipación Federal N° 23.548, el Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977 y el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993.

A esta normativa se la entiende como intrafederal⁷⁴, la misma surge con el fin de impedir la superposición de tributos en un país federal, logrando coordinar las facultades tributarias entre Nación, provincias y

⁷³ El “Estatuto constitucional de derechos y garantías del contribuyente”, limita el ejercicio del poder tributario en el orden local, resultando aplicable a todas las jurisdicciones, de acuerdo con el Art. 5 de la Constitución Nacional, norma que garantiza el libre goce y ejercicio de las instituciones provinciales a condición de que las provincias dicten para sí una Constitución conforme a los principios, declaraciones y garantías de la Ley Fundamental. Este Estatuto se sustenta en el “Derecho Constitucional de la Libertad”, en el cual confluyen los contenidos de la Parte Dogmática de la Constitución Nacional, junto con otros derechos y garantías que surgen de los Tratados internacionales sobre Derechos Humanos que se integran a la Constitución en las condiciones del artículo 75, inciso 22.

⁷⁴ ABALOS cita a BIDART CAMPOS quien incluye dentro del término Derecho federal, en sentido amplio las relaciones de las provincias con el Estado federal y entre sí; y a la denomi-

municipios. Algunas normas pretenden evitar la superposición vertical (entre Nación, provincias y municipios), a través de normas como la ley de Coparticipación Federal y el Pacto Fiscal Federal para el empleo, la producción y el crecimiento; en tanto que otras normas tratan de impedir la superposición horizontal, de provincias con provincias, y de municipios con municipios, tal es el caso del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977.

2.1. Ley de coparticipación federal de recursos fiscales N° 23.548

La Coparticipación constituye un ejemplo de coordinación tributaria vertical. Se trata de una “ley convenio” que requiere la sanción por parte del Honorable Congreso de la Nación y la posterior adhesión de las legislaturas provinciales por leyes locales. La Corte Suprema⁷⁵ se ha pronunciado argumentando que se trata de una creación legal del federalismo de concertación, que forma parte del Derecho Intrafederal y que una vez que la Legislatura la ratifica queda incorporada al Derecho Público interno de cada provincia, resultando imposible su derogación unilateral por cualquier parte.

La Coparticipación es un “Régimen de colaboración acordado entre el Estado Federal y las provincias en virtud de leyes convenio por medio de las cuales las provincias delegan en el poder central el ejercicio de determinadas facultades impositivas con la condición de participar en un sistema de reparto de los impuestos incluidos en ese régimen”⁷⁶.

nación de Derecho intrafederal la ejemplifica con las leyes contrato, los convenios entre Estado federal y provincias, y los Tratados interprovinciales, etc. ABALOS: 2003, p. 8.

⁷⁵ Jurisprudencia mencionada por ABALOS, en El régimen municipal en el derecho público provincial argentino, op. cit., p. 8. Hace referencia a los fallos CSJN, 20/08/1991 “Transporte Automotores Chevalier S.A. c/Prov. Buenos Aires”, Fallos, 314:862, también CSJN 19/08/1999 “Asociación de Grandes Consumidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) v. Provincia de Buenos Aires”, Fallos, 322:1781.

⁷⁶ ZIULU, A. (1997), Derecho Constitucional, Buenos Aires, Depalma, p. 334.

La Constitución Nacional, en el inciso 2º del artículo 75⁷⁷, consagra la Coparticipación Federal de impuestos, como sistema de coordinación financiera, establece que los impuestos indirectos internos y los directos por tiempo determinado son coparticipables.

En nuestro Estado Federal, el sistema de Coparticipación presenta la conformación de una masa coparticipable, una distribución primaria y una distribución secundaria. La coparticipación primaria es la masa de recursos impositivos que la Nación reconoce a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuanto retiene para sí. La coparticipación secundaria, consiste en la redistribución de la parte que les corresponde a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre sí, según determinados criterios, mecanismos o porcentajes.

El inciso 2 del artículo 75, recepta la Coparticipación federal de impuestos, y su correspondiente ley reglamentaria que aún no se ha establecido, a pesar del mandato constitucional que surge de la disposición

⁷⁷ Artículo 75 de La Constitución Nacional “Corresponde al Congreso: ...

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables de los miembros de cada Cámara”.

transitoria sexta de la Constitución reformada en el año 1994⁷⁸. El inciso mencionado consagra principios ya existentes en la legislación de Coparticipación vigente y otros nuevos. Entre los ya existentes encontramos la figura de la ley convenio, que debe surgir del acuerdo de la Nación con las provincias y debe prever la remisión automática de fondos. Entre los nuevos contenidos determina que la ley tendrá como cámara de origen el Senado, dispone una mayoría especial para su aprobación y la creación de un Organismo de Fiscalización y Control del sistema integrado por todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Con el fin de evitar que en los procesos de descentralización las provincias no asuman los gastos para los que no están preparadas, el inc. 2 del artículo 75 señala que: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso”.

A pesar del mandato constitucional, la ley vigente sigue siendo la 23.548 de 1988. La Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, establece que: “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del Art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996...”.

La ley vigente de Coparticipación Federal de impuestos, se encuentra en deuda con nuestro federalismo, establece como único criterio de distribución el sistema de porcentajes fijos, resultando inconstitucional a la luz de la reforma constitucional de 1994, que prevé en el inciso 2 del artículo 75 criterios de reparto tanto para la distribución primaria como secundaria. Con respecto a los criterios de reparto la Constitución Nacional dice: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las

⁷⁸ Disposición transitoria sexta. “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El criterio que sigue la ley vigente 23.548, se basa en porcentajes fijos, que han surgido de un acuerdo ocasional del Congreso de la Nación, responde a una situación normalmente estática, no prevé el paso del tiempo, no permite el estímulo de acciones para revestir iniquidades. La ley 23.548 dictada en enero de 1988 establece, según el artículo 15, su prórroga automática en caso de no ser dictada una nueva ley convenio de Coparticipación. De tal modo el artículo 15 indica que: “la presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”.

Los subsidios del Tesoro, el artículo 75 Inc. 9 C.N.

Es la atribución del Congreso consagrada en el inciso 9 del artículo 75, de acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. Cada provincia tiene sus ingresos que financian sus gastos públicos, previstos en el presupuesto local. En caso de que los gastos ordinarios que surjan del presupuesto sean superiores a los ingresos, es atribución del Congreso federal otorgar subsidios. El régimen vigente de coparticipación federal dispone, en su artículo. 3º, la forma de distribución primaria de la masa coparticipable, en cuyo último inc. d se expresa el porcentaje (1% de la masa) destinado al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, ATN, que se forma... del conjunto de los recursos recaudados por el Gobierno federal, cuyo monto se extiende a los que reciben las provincias. Por su parte, el artículo 5º, de la Ley de Coparticipación Federal dispone:

Artículo 5º “–El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de

los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación”.

El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3° en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación”.

Tributos municipales

Con respecto a los tributos municipales, el Art. 9, inc. b) de la ley de coparticipación N° 23.548 establece limitaciones con relación al alcance de su potestad tributaria.

“Art. 9: La adhesión de cada Provincia se efectuará mediante una ley que disponga: a. que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas; b. que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias impondibles sujetas a impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley. Esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados”.

Este sistema de la ley 23.548 aspiraba a ser intangible, sin embargo, la coparticipación en nuestro país ha sufrido una serie de modificaciones que produjeron la detracción de recursos de la masa coparticipable, por lo cual hoy las provincias, a pesar de recibir fondos de la Nación en concepto de coparticipación reciben menos del 34% que les correspondería por ley. Así tenemos la actual situación sobre la base de la vigencia de

la ley 23.548 con las modificaciones introducidas por los pactos fiscales federales I, II y III y por las leyes de asignaciones especiales de recursos.

Con el transcurso del tiempo, el aporte legal de las provincias en relación con el gobierno federal fue aumentando, en tanto que el porcentaje de los recursos de la Administración Central, es decir todos los recursos excepto los de la seguridad social, que se destinan a las provincias mediante la Coparticipación federal de impuestos y leyes complementarias fue menor en los últimos nueve años que el piso legal del 34% establecido en el Art. 7 de la ley 23.548, que como dice BERTAZZA⁷⁹, pudo ser superado desde el año 2009 al considerar el Fondo Federal Solidario “(FFS= 30% de los derechos de exportación recaudados sobre el complejo sojero)”, el cual no integra el sistema de coparticipación automática, sino que se trata de fondos que se transfieren a las provincias como transferencias de capital⁸⁰.

En materia tributaria en los últimos años, se ha sancionado una importante cantidad de leyes, decretos y resoluciones, incumpliendo el mandato constitucional concerniente a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, presentando una extensa variedad de regímenes vigentes superpuestos de distribución de recursos, sumamente complejo transformando al sistema actual de coordinación financiera en un verdadero laberinto. Sobre el régimen general introducido con la ley N° 23.548, coexisten en la actualidad una serie de representaciones tales como: a) detracciones previas a la coparticipación del producido de alguno o varios impuestos o Pre coparticipaciones; b) asignaciones de porcentajes o sumas fijas a fines específicos; c) distribución de determinados fondos según distintos criterios a los enunciados en la ley N° 23.548; d) fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados. La complejidad técnica del régimen de coparticipación se fue acentuando con el paso de los años, debido a que el mismo cambió con las adiciones al régimen original transitorio, produciendo que el nivel de recursos transferidos

⁷⁹ BERTAZZA, J. (2013), *La Argentina estructural. Propuestas de políticas públicas para el mediano y largo plazo*, Buenos Aires, EDICON Fondo Editorial Consejo, p. 40.

⁸⁰ *Ibidem*.

automáticamente a provincias por medio del sistema no llegue ni siquiera a cumplir el actual mandato legal del piso del 34% sobre el total de recursos de la Administración Central. Por todo lo expuesto, en la actualidad, la coparticipación es la parte de mayor importancia, pero no la única, como medio por el cual el Gobierno federal transfiere recursos a provincias⁸¹.

2.2. Los pactos intrafederales suscriptos a partir del año 1989

En la década del 90⁷, no habiéndose dictado un nuevo régimen de coparticipación federal, surge el Derecho intrafederal mediante la celebración de pactos de importancia en materia presupuestaria que han contribuido a lograr el actual desorden del sistema de coparticipación, introduciendo fuertes condicionamientos a las provincias. En el año 1993, el Pacto Fiscal II (ley 24.307), también llamado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento: 1) No modifica la retención del 15%, establecido en el Pacto Fiscal I⁸²; 2) Amplía la garantía del monto fijo, llevándola a \$ 45,8 millones; 3) Obliga a las provincias a adoptar decisiones en materia de impuestos, como derogar los impuestos a los sellos, los que graven transferencias de combustibles, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios; las tasas municipales que afecten hechos imponible por las provincias; intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorros; 4) Obliga también a modificar el impuesto a los ingresos brutos e inmobiliarios y a sustituir primero en un plazo perentorio por otro impuesto general a los consumos que garantice neutralidad. Además, dicho pacto exige propender a la privatización, concesión o liquidación de las empresas del Estado provincial, desregular los mercados particulares y transferir las cajas de jubilaciones provinciales a la órbita nacional.

⁸¹ La información sobre la Argentina y el sistema de transferencias a las provincias, surge de la obra de BERTAZZA, op. cit., p. 41.

⁸² El Pacto fiscal I, se celebró para financiar los fuertes gastos que demandaba el sistema previsional, la Nación a través de este pacto detrajo recursos de la coparticipación primaria que correspondían a las provincias y éstas a su vez obtuvieron beneficios a cambio.

2.3. El Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977⁸³

Su finalidad es la de evitar la doble o múltiple imposición originada por la aplicación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a los contribuyentes que desarrollen actividades interjurisdiccionales. Se trata de un instrumento de coordinación de las facultades tributarias a nivel horizontal, que ha sido acordado entre las haciendas provinciales. El Art. 35 del mencionado convenio establece que es aplicable, en el ámbito municipal, a los que establezcan cualquier tipo de tributos sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, y que tome como base de imposición a los ingresos obtenidos por los entes económicos en el desarrollo de su actividad.

VI. Conclusiones

Se advierte del sistema de reparto de competencias tributarias y la coparticipación en la Argentina que; se promueve la subordinación de las provincias y de los municipios hacia al gobierno nacional, y que la reforma constitucional de 1994 no pudo revertir este proceso de centralización, que actualmente se ha acentuado.

Si partimos de la proposición de que la autonomía municipal requiere el reconocimiento de autonomía en el ámbito económico financiero, para lograrlo deberíamos reformar algunos límites institucionales que impone la política fiscal de nuestro país. Si bien de acuerdo con la reforma constitucional de 1994 el municipio ha encontrado autonomía, sin embargo se topa en la realidad con una situación de incapacidad para desarrollar sus competencias y practicar las funciones que le son propias. Se sostiene que la autonomía municipal no puede ser desconocida en la práctica por parte de las provincias y la Nación resultando que la solución a esta problemática nos compromete a replantear las normas vigentes y debatir la futura ley convenio de coparticipación

⁸³ Ha dicho la Comisión Arbitral, órgano encargado de la aplicación y control del Convenio Multilateral, que las disposiciones del mencionado convenio son obligatorias para los municipios (ABALOS, loc. cit.p. 10).

Si bien el presupuesto no es una ley tributaria, exige su existencia ya que con los impuestos se solventan los gastos, por lo tanto, una mejora en el reparto de los recursos, solucionaría los problemas presupuestarios de muchos municipios del país, que se encuentran en una situación de dependencia económica con los gobiernos provinciales, que los llevan a una paulatina pérdida de autonomía local efectiva. Se señala que los límites al poder tributario municipal que surgen del Derecho intrafederal son excesivos, que dan como resultado la falta de recursos municipales, ya que las tasas municipales, en la actualidad, son insuficientes para afrontar fines y objetivos en el ámbito local, lo que genera sometimiento respecto de los fondos de coparticipación provincial y nacional, impidiendo toda posibilidad de autonomía.

Se entiende que la nueva ley de Coparticipación Federal, que ya tendría que haber sido modificada, de conformidad a lo dispuesto por la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994, debería contemplar los criterios establecidos constitucionalmente, consagrando un sistema justo que permita el fortalecimiento de las relaciones interjurisdiccionales y que posibilite un desarrollo equilibrado del país, y que ceda ante el ejercicio de potestades tributarias a nivel local a fin de posibilitar el cumplimiento de los requerimientos normales de los gobiernos municipales.

Bibliografía

- ABALOS, M. (2003), “El régimen municipal en el derecho público provincial argentino: principales aspectos”. En *Derecho Público Provincial y Municipal*, Buenos Aires, La Ley.
- ABALOS, M. (2015), “Facultades impositivas municipales en el contexto federal”. Cita online. La Ley.
- ACCOTTO, L. (2014), *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ATCHABAHIAN, A. (2010), “El derecho constitucional presupuestario argentino, visión histórica y actual”, Buenos Aires, Revista Jurídica de Buenos Aires.

- BERTAZZA, J. (2013), *La Argentina estructural. Propuestas de políticas públicas para el mediano y largo plazo*, Buenos Aires, EDICON Fondo Editorial Consejo.
- CASTORINA DE TARQUINI, M. (2003), “El federalismo”, en Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público Provincial y Municipal*, 2ª ed., t. 1, Buenos Aires, La Ley.
- CORTI, H. (2002), “El derecho constitucional presupuestario: forma federal y potestades locales. Introducción a los aspectos esenciales”. En *Derecho tributario provincial y municipal*, Villela Editor.
- EKDMEKDJIAN, M.Á. (1997), *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma.
- HERNÁNDEZ, A. (1994), *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma.
- HEREDIA, José Raúl, *El poder tributario de los municipios*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2005.
- MARUCCIO, S. (2006), en *El sistema constitucional bonaerense*, La Plata, Librería Editora Platense.
- MONTBRUN, A. (2003), “Recursos Municipales”. En *Derecho Público Provincial y Municipal*, Buenos Aires, La Ley.
- MONTBRUN, A. (2003), “Recursos Provinciales”. En *Derecho Público Provincial y Municipal*, Buenos Aires, La Ley.
- NÚÑEZ, J. (2008), *Manual de finanzas municipales. Aporte al federalismo local*, Buenos Aires, Rap.
- NÚÑEZ MIÑANA, H. (1998), *Finanzas Publicas*, Buenos Aires, Macchi Grupo Editor. RECA, R. (2013), *Reflexiones sobre el Régimen Municipal Bonaerense*, La Plata, Librería Editora Platense.
- ROSATTI, H. (2006), *Tratado de Derecho Municipal*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni. SPISSO, R. (2000), *Derecho Constitucional tributario*, Buenos Aires, Depalma.
- VILLEGAS, H. (1999), *Curso de Finanzas y Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Depalma.

ZARZA MENSAQUE, A. (2010), *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba, Advocatus. ZIULU, A. (1997), *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, Buenos Aires.

Legislación

Constitución Nacional, Consultada en www.infoleg.com.ar. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. 02/03/2016.

Constitución de la Provincia de Chubut, consultada en www.infoleg.gov.ar. Disponible en <http://www.juschubut.gov.ar/index.php/normativa/constituciones>., 02/03/2016.

Constitución de la Provincia de Córdoba, consultada en www.infoleg.gov.ar Disponible en <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CP00?OpenDocument>. 02/03/2016.

Pacto fiscal I, consultado en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/04999/17/norma.htm>. 07/03/2016.

Pacto fiscal II, consultado en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9520/norma.htm>. 02/03/2016.

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso, Recurso de Hecho “Intendente Municipal Capital s/ amparo. Consultado en <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.Do?method=verDocumentos&id=716748>.07/03/2016.

Capítulo 5

LOS DERECHOS HUMANOS COMO PRECEPTOS ÉTICOS QUE EL ESTADO DEBE CUMPLIR

MG. PROF. MARCELO KRİKORIAN

1. El significado de los derechos humanos

*“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”*⁸⁴.

Hay normas que en el plano internacional consagran estos derechos: la Carta Internacional de Derechos Humanos, la Declaración Universal de 1948, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) –ambos de 1966, vigentes 10 años más tarde y ratificados por Argentina en 1986⁸⁵– son actualmente los principales instrumentos en el plano mundial destinados a proteger, promover y vigilar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el plano regional, fue aprobada en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como “Pacto de San José de Costa Rica”⁸⁶, que se refiere principalmente a derechos de tipo civil y político, situación que derivó en la adopción de un instrumento que lo complementa: el Protocolo de San Salvador (1988).

La Convención Americana menciona igualmente a los derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 26:

⁸⁴ Definición dada por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU www.ohchr.org

⁸⁵ Ley 23316/86; y desde 1994, estos instrumentos internacionales tienen jerarquía igual a la de la Constitución Nacional (artículo 75 inciso 22).

⁸⁶ Ley 23.054/84; y desde 1994, estos instrumentos internacionales tienen jerarquía igual a la de la Constitución Nacional (artículo 75 inciso 22).

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

El Protocolo de San Salvador expresa en su artículo 1º que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias –en el plano interno y mediante la cooperación entre los Estados– hasta el máximo de recursos disponibles, con el objetivo de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que allí se reconocen: derecho al trabajo (art. 6); igualdad en las condiciones de trabajo (art. 7); derecho a la huelga y a la libertad sindical (art. 8); derecho a la seguridad social (art. 9); derecho a la salud (art. 10); derecho a un medio ambiente sano (art. 11); derecho a la alimentación (art. 12); derecho a la educación (art. 13), entre otros.

2. Características esenciales

Los derechos humanos son universales, indivisibles, e interdependientes.

Son **universales** pues se aplican a todas las personas sin distinción.

Son **indivisibles**, pues no hay diferencia de jerarquías entre los derechos civiles y políticos (derecho a la vida, la igualdad ante la ley, la libertad de expresión entre otros); y los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo, la seguridad social, la educación), incluidos los derechos colectivos (como el derecho al desarrollo).

Son **interdependientes**, pues el avance o el retroceso de uno de estos derechos facilita o perjudica el avance de los demás.

La Declaración y Programa de acción de Viena así lo consagra en su artículo 5:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Asimismo, al ratificar normas internacionales vinculantes como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados asumen el compromiso de cumplir cada una de las obligaciones derivadas de la ratificación, así como adecuar la normativa interna a esas obligaciones.

La dignidad humana es una; y por ello los derechos humanos que permiten hacerla realidad son también indivisibles. Sobre la indivisibilidad, históricamente se han sostenido argumentos en contra, basados en que los derechos civiles y políticos debían ser garantizados por el Estado en forma directa u operativa, mientras que los económicos, sociales y culturales eran considerados programáticos, de realización progresiva al ser necesario el uso de recursos presupuestarios (postura que se identifica con un rol del Estado propio del siglo XIX, con casi nula intervención en cuestiones económicas y sociales). En síntesis: resultaba imposible exigir su efectivo cumplimiento mediante un procedimiento judicial⁸⁷.

En términos filosóficos, existe una *filosofía de los derechos humanos*: un conjunto de valores que identifican a un Estado democrático de Derecho, pero cuyos contenidos han ido ampliándose con el tiempo, siguiendo la tendencia hacia la universalidad e interdependencia: no se trata solamente de valores ligados a lo jurídico-político, a derechos y libertades civiles, a un modo de ejercicio del poder sin abusos o respetar la división orgánica y funcional del poder, sino que también se trata de

⁸⁷ KRİKORIAN, M., Derechos Humanos, Políticas Públicas y rol del FMI, Librería Editora Platense, 2013, pág. 36.

darle un enfoque social, económico y cultural **combinando obligaciones de hacer y no hacer**.

Los derechos económicos, sociales y culturales son considerados derechos **de desigualdades**: los Estados deben entender que existen en la sociedad situaciones de desigualdad material y de oportunidades, siendo el objetivo alcanzar la igualdad material, para lo cual ciertos sectores de la población requieren que se les apliquen medidas especiales de equiparación o compensación que el mercado por sí solo no genera.

Tres ejemplos de derechos humanos fundamentales

Derecho a la vida

Su principal fundamento está basado en el principio de la dignidad humana. El Estado no debe arbitrariamente quitar la vida a cualquiera persona (una obligación de no hacer). Ahora bien: el significado y los alcances del derecho a la vida han evolucionado, de modo que se lo entienda como obligación positiva (de hacer). Para un Estado ya no basta con adoptar medidas orientadas a evitar ejecuciones, asesinatos u otras variantes de muertes ilegales; tampoco se limita a no torturar y aplicar tratos crueles o degradantes a través de sus aparatos de seguridad o penitenciario. **Respetar la vida es también hacer todo lo que un Estado tenga al alcance para que las personas lleven adelante una vida digna desde el nacimiento.**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona expresamente el derecho a la vida en el artículo 11, al afirmar que toda persona tiene el derecho a un nivel adecuado de vida.

En el fallo *Niños de la Calle-Villagrán Morales y otros vs Estado de Guatemala*, del 19/11/1999, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aborda un nuevo enfoque con relación a la protección jurídica del derecho a la vida: cuando los Estados violan derechos (en este caso de niños de la calle guatemaltecos en indudable situación de vulnerabilidad social, maltratados, amenazados, e incluso asesinados), tal violación se materializa por un lado atentando contra su propia vida o contra su integridad física, psíquica y moral; y por otro lado, dejando de

hacer lo que al Estado le concierne, privándoles así de una vida digna, requisito a su vez esencial para garantizar el disfrute de todos los demás derechos humanos, para poder así desarrollar todas sus potencialidades como personas (salud, educación y formación, trabajo y salario digno, vivienda, esparcimiento).

Derecho a la salud

Implica para el Estado una actividad prestacional concreta y a la vez la obligación de no adoptar medidas que dañen la salud entendiéndola como el más completo bienestar físico, mental y social de una persona o de un colectivo de personas, tal como lo ha definido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 12) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General 14).

Este derecho comprende la protección en términos de cobertura para todas las personas sin exclusiones, el acceso a medicamentos esenciales, la educación e información para prevenir enfermedades, entre otros.

Para que el derecho a la salud como derecho humano se haga efectivo, deben darse determinados factores, como el acceso a condiciones sanitarias, agua potable y nutrición adecuadas, condiciones ambientales y laborales salubres, así como contar con establecimientos cuya infraestructura y equipamiento sean apropiados y de calidad, con recursos humanos formados, capacitados y remunerados en función de la alta responsabilidad asistencial que tienen.

Las situaciones de estrechez presupuestaria y/o financiera por las que atraviesa un Estado jamás pueden ser un argumento que justifique el incumplimiento de estas obligaciones.

Derecho a la educación

Éste es otro ejemplo de un derecho humano a través del cual pueden realizarse otros derechos humanos pues permite desarrollar un proyecto de vida digna. Nada más igualador socialmente que la educación, razón por la cual es responsabilidad del Estado proveer a su financiamiento.

Cuanta más educación reciban las personas a lo largo de su vida, mayores serán sus posibilidades de progresar, acceder a un trabajo y salarios dignos, a una vivienda adecuada, a estar informados y comprender *per se* lo que sucede en su país, a tomar decisiones y participar de la vida política, económica, social, cultural libremente, sin estar dependiendo de lo que se les indique hacer.

El derecho a la educación está mencionado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (arts. 13 y 14). Allí se señala la obligación de la enseñanza primaria gratuita, la obligación de generalizar el nivel medio de enseñanza y de tornar accesible y progresivamente gratuita la enseñanza universitaria, sobre la base de los méritos respectivos.

El Estado sin lugar a dudas se encuentra obligado a garantizar la efectiva realización de este derecho, que –vale aclararlo– es un bien social y no un servicio de dimensión económica. En relación a la educación superior, adoptar medidas orientadas a lograr que más estudiantes lleguen a ese nivel resulta estratégico para un país que aspira a alcanzar estándares de desarrollo; y también es muy importante articular armoniosamente el cumplimiento de ese derecho con el mérito, dedicación, esfuerzo y perseverancia que se requieren en los estudios, especialmente para quienes cursan en universidades cuyo funcionamiento es sostenido con recursos públicos.

2. Obligaciones que asume el Estado

Elas son:

Respetar (abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos);

Proteger (regular y sancionar la acción de terceros no estatales para que respeten derechos humanos; y si ello no ocurre, el Estado proveerá mecanismos para su defensa);

Realizar (cumplir o satisfacer, facilitar, promover y garantizar el disfrute de derechos).

La obligación de los Estados se extiende a otro deber ineludible: **Rendir Cuentas**, esto es informar periódicamente ante los Comités (de Derechos Humanos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Dichos órganos están compuestos por 18 personas expertas e independientes elegidas por la Asamblea General de la ONU, que supervisan la efectiva observancia de los derechos consagrados en los Pactos.

De los informes que presentan los Estados surgen avances y retrocesos en función de las políticas adoptadas por sus gobiernos. Allí se identifican y/o visibilizan problemas que obstaculizan la plena vigencia de los derechos humanos, formulando recomendaciones e indicaciones (observaciones finales) para que esas situaciones se corrijan.

3. Políticas públicas con enfoque de derechos

Los instrumentos internacionales de derechos humanos carecen de efectividad si no se proyectan en políticas gubernamentales con acciones orientadas a cumplir tales obligaciones: **son las denominadas políticas públicas con enfoque de derechos.**

Estas políticas deben elaborarse, implementarse y controlarse en base a determinados principios cardinales:

Progresividad (adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales para lograr progresivamente la total efectividad de los derechos allí reconocidos);

No discriminación (transversal en el Derecho Internacional de Derechos Humanos, presente en los Tratados en la materia y eje de algunas Convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). Este principio se complementa con el de **Igualdad**, como expresa el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*;

No regresividad (los Estados no deben adoptar medidas que empeoren el goce o ejercicio de alguno de los derechos consagrados en los

Pactos Internacionales: no pueden reducirse los niveles de protección de derechos vigentes o bien derogar derechos ya existentes).

En relación con el deber de no empeorar el disfrute de derechos, el artículo 4 del Pacto D.E.S. C. establece requisitos cuando se toman medidas que tienen por finalidad limitar el ejercicio de derechos consagrados en el mismo Pacto:

- a) ser establecida por ley entendida como norma general sancionada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo.
- b) ser compatible con la naturaleza de los derechos, lo que implica no afectar sus contenidos esenciales.
- c) tener por exclusivo objeto promover el bienestar general en una sociedad democrática, lo que implica procurar adoptar la menos perjudicial de las medidas dentro de las alternativas existentes.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)⁸⁸ considera que el enfoque de derechos busca lograr la promoción y protección de los derechos humanos, analizando las desigualdades y procurando enmendar las prácticas discriminatorias y las injusticias que impiden el proceso de desarrollo en un país.

Las políticas orientadas a ese fin se basan en **principios y estándares de derechos humanos**⁸⁹ cuyas características generales son:

- 1) El empoderamiento de los sectores excluidos y de los ciudadanos para evitar aludir a “personas con necesidades no cubiertas”, poniendo énfasis en “sujetos con derechos exigibles que generan obligaciones para el Estado”, lo que implica entender que tales derechos deben ser efectivamente respetados, con espacios de participación libre y activa especialmente de sectores marginados y excluidos no sólo en la implementación, sino en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas económicas y sociales.
- 2) Las obligaciones asumidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su proyección a nivel interno generan res-

⁸⁸ Información disponible en www.ohchr.org.

⁸⁹ KRIKORIAN, M., obra citada, pág. 31.

ponsabilidades para los Estados y la obligación de rendir cuentas sobre su cumplimiento.

- 3) La pobreza significa privación de libertades básicas, producto de factores económicos y sociopolíticos como la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad.
- 4) Ocupan un lugar central los principios de igualdad formal y material y de dignidad humana, prestándose atención especial a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad e indefensión, en un marco de interdependencia de derechos humanos.
- 5) Resulta fundamental para las estrategias de desarrollo garantizar derechos (capacidades básicas, derecho a la alimentación, derecho a la salud) así como otros derechos que permiten prevenir la pobreza (derechos civiles y políticos como libertad de expresión, participación política, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros).

El presupuesto, herramienta clave para realizar derechos humanos

En todos los países el presupuesto constituye el documento que explicita las políticas públicas que el Estado (nacional, provincial y municipal) llevará adelante, definiendo objetivos y estableciendo prioridades en materia de gasto y determinando los recursos que obtendrá para financiarlo. A través del presupuesto, los gobiernos tienen la oportunidad de proyectar y plasmar efectivamente en medidas concretas los derechos consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales que tienen igual jerarquía. No puede concebirse un presupuesto si no es con perspectiva de derechos humanos.

El Manual Operativo para servidores y servidoras públicas⁹⁰ señala que para alcanzar esta perspectiva deben cumplirse los siguientes requisitos:

⁹⁰ *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectivas de Derechos Humanos*, editado por (OACNUDH) y FLACSO, México 2010, pág. 27.

“1) reflejar políticas públicas con dicha perspectiva a lo largo de todo el ciclo presupuestario, 2) permitir identificar la distribución de recursos bajo principios de derechos humanos a través de indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada, y 3) permitir monitorear el avance en la realización de los derechos humanos a través de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados”.

También hay otros requisitos insoslayables: la *transparencia*, pues en esta materia no son aceptables la opacidad y el ocultamiento de datos; la *publicidad*, pues no hay transparencia sin una adecuada difusión de información acerca del presupuesto como proyecto, así como posteriormente hacer saber los resultados de su ejecución; la *participación ciudadana*, para el fortalecimiento de las buenas prácticas democráticas mediante (por ejemplo) los presupuestos participativos⁹¹ que vota directamente la población a fin de asignar recursos en base a necesidades que previamente expresan e impulsan las comunidades locales; y la *evaluación*, pues en un Estado democrático dar cuenta documentalmente de lo ejecutado así como la fiscalización a cargo de órganos independientes es muy importante.

Un aspecto central en esta cuestión es también entender que un presupuesto con estándares de equidad es un presupuesto razonable. Como lo sostiene CORTI⁹², en la práctica legislativa y jurisprudencial equidad se identifica con razonabilidad; y ésta a su vez se enmarca en el artículo 28 de la Constitución Nacional, cuando se alude a leyes que regulen el ejercicio de derechos y garantías (las leyes de presupuesto a través de derechos como salud, educación, vivienda, desarrollo, acceso a la Justicia, entre otros, pueden ser ejemplos de ello) pero en la medida que no alteren, lesionen o desnaturalicen la esencia de los mismos. Éste es un límite infranqueable.

⁹¹ En América Latina Porto Alegre (Brasil) ha sido pionero en adoptar presupuestos participativos. En Argentina el municipio que comenzó con esta modalidad fue Rosario, y le siguieron tiempo después Lanús, La Plata, Morón, Paraná, Río Grande, Salta, Zárate, entre otros.

⁹² CORTI, Horacio, “Ley de presupuesto y derechos fundamentales”, págs. 686 y 687 en *El Derecho Constitucional presupuestario comparado*, Departamento Publicaciones Facultad de Derecho de la UBA, 2010.

Capítulo 6

DEUDA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS: HACIA UN CONCEPTO DE DEUDA ODIOSA

MG. PROF. MARCELO KRİKORIAN

1. Aproximación conceptual

Los gobiernos disponen universalmente de cuatro herramientas para llevar adelante su política de gastos: los impuestos directos e indirectos; la emisión de dinero a través del Banco Central; la venta de activos públicos (conocida como privatizaciones) y la deuda pública interna o externa en razón de si su colocación y exigibilidad ocurren en el país o en el exterior, respectivamente.

Según los vencimientos de los pagos, la deuda puede ser a plazo corto (menos de un año) y largo plazo (en este caso, destinada a financiar gastos que no son corrientes y cuya ejecución demanda mucho tiempo, como obras de infraestructura vial, sanitaria, educativa, ambiental, entre otras).

Al abordar la problemática del endeudamiento público de los países y la carga que esta situación genera, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU señaló que:

“Los Estados están obligados a garantizar que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción disfruten de los derechos humanos fundamentales, como los derechos a la atención de la salud, la educación, la alimentación, el agua potable y la vivienda adecuada. Por ello, no se debe colocar a los gobiernos en una situación en la que no puedan garantizar la realización de derechos humanos fundamentales a causa de los pagos excesivamente altos por concepto de reembolso de la deuda. La obligación de los Estados de garantizar el disfrute de los derechos humanos fundamentales puede tener prioridad respecto de la obligación de los Estados de reembolsar su deuda, particularmente

cuando los pagos correspondientes limitan la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos...”⁹³.

2. La denominada deuda odiosa

En la década de 1920, el jurista ruso Alexander SACK⁹⁴ instaló la categoría de **deuda “odiosa”** basado en situaciones antes vividas como el repudio de la deuda de México (1867) y Cuba (1898)⁹⁵ entre otros. SACK elaboró criterios para entender que una deuda era odiosa y por ende repudiada y no pagada. Éstos son los supuestos para que una deuda pueda ser considerada bajo esa figura:

- a) Que fuera contraída sin el consentimiento de la población del país prestatario;
- b) Que sus objetivos no fueran beneficiosos y perjudiquen a la población;
- c) Que quienes otorgaron los préstamos hayan tenido conocimiento de alguna de esas dos circunstancias.

Tiempo después, Mohammed BEDJAOUI (Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas) incorporó en el 9º Informe sobre Sucesión de Estados en materias distintas a la de los Tratados, una propuesta normativa (“Ninth Report on the Succession of States in Respect of Matters other than Treaties”, Doc. A/CN.4/301 de 13 de abril de 1977):

“Artículo C. Definición de deuda odiosa

⁹³ Informe del Experto Independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; abril de 2009, párrafos 36 y 37

⁹⁴ Sack, A., “Les effets des Transformations des États sur leurs Dettes Publiques et autres Obligations Financières”, en Michalovsky, S. (2009), “Trazando paralelos entre la responsabilidad de bancos por complicidad y las deudas odiosas”. En Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, p. 279. En: http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica12.pdf

⁹⁵ Este caso resultó ser el primero en que se aplicó la doctrina de deuda odiosa, consistente en el repudio por Estados Unidos de la deuda cubana que tenía como acreedor a España considerando la ausencia de beneficio y consentimiento del pueblo cubano colonizado para contraer el empréstito.

A los efectos de esta Convención, ‘deuda odiosa’ significa: a) Todas las deudas contraídas por el Estado antecesor para proseguir fines contrarios a los intereses del Estado sucesor o del territorio transferido; b) Todas las deudas contraídas por el Estado antecesor con fines o propósitos no conformes con el derecho internacional y, en particular, los principios de derecho internacional contenidos en la Carta de Naciones Unidas”.

Pese al trabajo pionero de SACK y otros juristas que lo siguieron, todavía la doctrina de las deudas odiosas no se ha integrado al Derecho Internacional: no existe hasta el presente ningún Tratado internacional que explícitamente reconozca el principio, sin dejar de reconocer avances en relación a situaciones de toma y oferta de deuda en forma “responsable”.

La Convención de Viena de 1983 sobre “*Sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas*” adoptó la definición de deuda estatal basada en conformidad con el Derecho Internacional, pero rechazó la propuesta de hacer referencia a la buena fe. Asimismo, se rechazó la propuesta de incluir una norma que definiera la deuda odiosa, ni hay al menos hasta ahora principios generales del Derecho que permitan tomarse como pautas para interpretar que determinadas deudas soberanas no debieran ser exigidas por haberse contraído a espaldas de la población y sus representantes, y para fines opuestos a los intereses del país.

En el plano de la costumbre, casos ocurridos en las últimas décadas –de los que puede inferirse una calificación como deuda odiosa– han sido resueltos en sentido contrario a esta doctrina, como lo explica un trabajo de BOHOSLAVSKY⁹⁶. La República de Sudáfrica sufrió cruelmente las consecuencias del plan represor del régimen de minoría blanca conocido como *Apartheid*, gravemente violatorio de derechos humanos. Sin embargo, no repudió la deuda (más allá de algunas manifestaciones iniciales orientadas en esa dirección) cuando llegó al poder un régimen genuinamente democrático, legitimado por el voto universal y presidido en ese entonces por quien fue la víctima mundialmente más reconocida del *Apartheid*: Nelson Mandela.

⁹⁶ BOHOSLAVSKY, J.P. (2010), “Deuda Pública”, La Ley Actualidad, La Ley, Núm. del 2 de marzo de 2010.

Así lo explican Michael KREMER y Seema JAYACHANDRAN⁹⁷

“Por ejemplo, en los años ochenta, el régimen de Apartheid de Sud-áfrica contrajo deudas con bancos privados y destinó gran parte a financiar el ejército y la policía o a reprimir a la mayoría africana. Ahora el pueblo sudafricano tiene que cargar con la deuda de sus represores. A pesar de las solicitudes del Arzobispo de Ciudad del Cabo y la Comisión de Reconciliación y Verdad de Sudáfrica para que se cancele la deuda odiosa contraída por el antiguo régimen, el gobierno sucesor ha aceptado asumirla, pues parece temer que el incumplimiento pueda perjudicar sus posibilidades de atraer inversión extranjera y quiere demostrar que cumple las reglas del capitalismo”.

Sudáfrica optó por pagar los compromisos, pese a considerarse que buena parte de la deuda del régimen era usada en contra de la mayoría negra, para reprimirla o para privarla de derechos. Algo similar sucedió con Irak luego de caído el régimen de Hussein: se procuró calificar la deuda como odiosa pero luego se la pagó, aunque hubo reducciones en el capital alentadas por EE.UU. —más ligadas a razones de seguridad internacional o intereses de las potencias que apoyaron el derrocamiento de Hussein que por entender que la deuda iraquí afectaba derechos de la población—; y el caso ecuatoriano en la primera década de 2000, cuyo gobierno constitucional manifestó intenciones de repudiar la deuda por odiosidad, pero el proceso terminó con una renegociación.

Los gobiernos continuadores de regímenes que endeudan a naciones con características de odiosidad y pese a ello toman la decisión de seguir pagando, suelen dar estos argumentos: en primer lugar, es muy probable que no cumplir los pasivos contraídos afecte negativamente las chances de atraer capitales provenientes de inversores extranjeros, que todos los países necesitan; y en segundo lugar puede influir también negativamente sobre las futuras emisiones de deuda cuyos intereses y costos en general serían más elevados al existir vencimientos impagos.

A esta cuestión puntualmente (aunque sin mencionar casos en especial) se refiere el *Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas*

⁹⁷ Revista “Finanzas y Desarrollo”, IMF, junio de 2002, pág. 36.

de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (tal la denominación completa de este cargo en el sistema de Naciones Unidas), en su Informe (pág. 13 y 14) elaborado con motivo del 64° período de sesiones de la Asamblea de la ONU. Allí se expresa la preocupación por las consecuencias de adoptar una decisión unilateral de declaración de ilegitimidad de la deuda, teniendo en cuenta que ello afectaría negativamente a la calificación crediticia del país de que se trate: esto es mayor tasa de interés a pagar y menores posibilidades de radicación de inversiones extranjeras. Se plantea un escenario ideal (definitivamente improbable) en que la ilegitimidad sea el resultado de un proceso de colaboración entre acreedores y deudores, participando también organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el documento refiere que una declaración de ilegitimidad aceptada por los acreedores derivaría en reclamaciones en su contra por los daños que la deuda ha causado, aunque en ese supuesto una solución podría ser ventilar la controversia en el ámbito de mecanismos independientes de arbitraje internacional.

En relación a la deuda odiosa (pensando en conductas y valores que deben observar los gobernantes en el desempeño de su función) es muy importante lo que expresa la Declaración de Tegucigalpa de 1999 sobre deudas contraídas por gobiernos democráticos pero a la vez corruptos:

*“[La deuda externa] Es ilegítima porque se originó en buena medida por la decisión de gobiernos dictatoriales, no elegidos por el pueblo, y también de gobiernos formalmente democráticos pero corruptos. La mayor parte de ella no se usó en beneficio del pueblo al que hoy se pretende obligar a pagar. La deuda es también ilegítima porque creció al amparo de tasas de interés y condiciones de negociación impuestas por los gobiernos y bancos acreedores, que negaron reiterada y abusivamente el derecho de asociación de los gobiernos deudores, mientras que ellos lo hacían a través de verdaderos sindicatos de acreedores (Club de París, Comité de Gestión) y respaldados por la coerción económica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”*⁹⁸.

⁹⁸ Declaración de Tegucigalpa (1999). “Sí a la Vida, no a la Deuda. Plataforma Latinoamericana y Caribeña, Jubileo 2000”.

Al respecto, señalan BOHOSLAVSKY y MICHALOWSKI⁹⁹:

“Si el prestamista efectivamente cumple con los estándares de debida diligencia en un contexto democrático, el deudor soberano deberá soportar parte de las consecuencias adversas de la transacción corrupta [...] La responsabilidad por la deuda odiosa deberá en estos casos ser compartida entre los acreedores y la población”.

Sin duda debe haber un pasaje hacia concepciones novedosas de odiosidad en materia de deuda, ya no exclusivamente relacionadas con regímenes autocráticos o dictatoriales. En esta categoría de deudas deberían incluirse los préstamos otorgados a gobiernos que si bien fueron elegidos por métodos democráticos son manifiestamente corruptos y aceptan empréstitos cuyas condiciones terminarán generando empeoramiento en los niveles de vida de la población, retroceso en el goce y disfrute de derechos humanos y libertades.

El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, en el Informe ya mencionado, sostiene (pág. 11 y 12):

“En resumen, los defensores del alivio de la deuda emplean a menudo el concepto de deuda ilegítima para referirse a toda una gama de deudas cuestionables, incluidas las contraídas por medios o regímenes no democráticos; las deudas contraídas sin transparencia o participación de los sectores representativos del gobierno o de la sociedad civil; las deudas cuyo servicio no puede sufragarse sin poner en peligro el ejercicio de los derechos humanos fundamentales; las deudas contraídas en condiciones de reembolso predatorias, incluidos los tipos de interés usurarios; la deuda privada (comercial) convertida en deuda pública bajo la presión de tener que rescatar a los acreedores; los préstamos utilizados para fines moralmente censurables (como la financiación de

⁹⁹ BOHOSLAVSKY J.P. y MICHALOVSKI, S. (2009), “Ius Cogens, transitional justice and other trends of the debate on odious debts: a response to the World Bank discussion paper on odious debts”, Columbia Journal of Transnational Law Association; número 48, pág. 18 (traducción personal).

un régimen opresor); y la deuda resultante de proyectos irresponsables que no prosperaron en sus objetivos de desarrollo o causaron perjuicio a las poblaciones o al medio ambiente”.

“Estas definiciones indican que la ilegitimidad no se concibe de forma estrecha como una cuestión meramente jurídica sino como un concepto más amplio que abarca las consecuencias éticas, sociales, políticas y económicas de la deuda (resaltado propio). Puede argumentarse que el hilo conductor de la mayoría de las definiciones de deuda ilegítima es el tema de la injusticia, presente en las definiciones esbozadas anteriormente a través de expresiones como ‘corrupción’, ‘opresor’, ‘instrumento de dominación’, ‘injusto’ o ‘usurario’. La deuda ilegítima impide la realización de los derechos humanos a causa de una actuación indebida por parte del prestamista, el prestatario o ambos. Las consecuencias adversas se resienten en todos los sectores pero afectan de forma especialmente profunda la prestación de servicios básicos en las esferas de la salud, la educación, la vivienda, el agua potable y los servicios sanitarios”.

3. Legitimidad/ilegitimidad de la deuda en clave de derechos humanos. El caso argentino

Nuestro país ha transitado prácticamente toda su vida institucional en situación de endeudamiento; pero particularmente desde la dictadura de 1976 y hasta los tiempos actuales, esta problemática tuvo ribetes de suma gravedad por los elevados compromisos anuales en concepto de intereses y capital y por cómo dichos pagos afectaron (afectan) gastos en el sector público destinados a rubros relacionados con la protección y promoción de derechos de la población.

La deuda pública ha sido el mayor condicionante de la democracia argentina: en 1983 era de aproximadamente U\$S 45.000 millones y fue destinada por la dictadura a fines que nada tenían que ver con incrementar la capacidad de producción nacional para así estar en mejores condiciones de pagar. Por ejemplo, la deuda se destinó a: 1) financiar la especulación por medio de la tablita cambiaria que mantenía artificialmente barato el valor del dólar con créditos externos tomados por el

Estado usando el patrimonio de las empresas públicas como garantía; 2) llevar a cabo una apertura externa desde 1979: de cada 100 dólares que ingresaban al país vía deuda externa, se giraban 90 dólares nuevamente al exterior, generando la fuga de capitales un significativo aumento de los intereses pagados a los acreedores externos; 3) absorber deuda externa privada que pasó a ser pública en un proceso de estatización que arrancó luego de la devaluación de 1981 y culminó durante el gobierno constitucional¹⁰⁰.

Lo normal en un país es que el Estado tome créditos para invertir en infraestructura, mejorar la calidad de vida de la población (básicamente atención sanitaria, educación pública, ciencia y tecnología), creando y/o recreando un círculo virtuoso de riqueza y progreso de modo que las generaciones sobre quienes recaiga el peso de amortizar dicha deuda, encuentren al país con mayor capacidad económica, con más producción y exportaciones, y por ende con divisas genuinas para afrontar los pagos sin necesidad de acudir a ajustes regresivos. Viendo el panorama que ha presentado la Argentina de las últimas décadas en las áreas antes citadas (con honrosas excepciones) es evidente que el endeudamiento no fue usado en su inmensa mayoría con tales propósitos.

4. Asignaturas pendientes

Puede ser entendible en cierta medida no invocar el pasado permanentemente, buscando justificaciones a lo que una Administración no pudo llevar a cabo (atribuyéndole la responsabilidad a gobiernos precedentes), pero tampoco resulta saludable arrojar un manto de olvido sobre hechos y situaciones que afectaron severamente el margen de acción del Estado para llevar adelante políticas que permitan realizar efectivamente derechos.

En este marco, y en primer lugar, la sociedad argentina no ha logrado todavía conocer la verdad¹⁰¹ sobre el origen viciado de la deuda

¹⁰⁰ KRİKORIAN, M., obra citada, pág. 156 y siguientes.

¹⁰¹ Es pertinente recordar que existe el derecho individual y colectivo a la verdad ante casos de graves violaciones a los derechos humanos.

asumida por el régimen dictatorial de 1976/83, y también en relación a préstamos contraídos durante épocas democráticas cuyos fines en principio parecieran haber reunido las características de odiosidad: en primer lugar la deuda emitida durante la dictadura, que comenzó a refinanciarse y/o pagarse a partir de 1984 una vez recuperada la democracia, sin que haya al menos un debate profundo en los ámbitos públicos con capacidad decisoria sobre la legitimidad/ilegitimidad/odiosidad del pasivo externo argentino.

Lo que más se aproximó a pretender conocer la verdad material de la deuda argentina en esa etapa fue la histórica y recordada audaz denuncia formulada en la Justicia federal por Alejandro Olmos en 1982¹⁰² para que se investiguen las causas del endeudamiento, su desproporcionado monto, las elevadas tasas de interés que derivaron en pesados servicios a pagar, la actuación de quienes ejercían funciones públicas (Ministerio de Economía, Banco Central), la complicidad de empresarios que aprovecharon los beneficios del endeudamiento en tiempos de abundante liquidez pero luego terminaron endosando al Estado sus costos cuando el escenario cambió, los avales otorgados por el Estado a deudores privados que luego debió asumir como pagador ante el incumplimiento de éstos.

La causa se cerró en julio de 2000, a poco de morir el denunciante, sin autores penalmente responsables. La sentencia sin embargo, contiene una detallada explicación acerca del perverso mecanismo utilizado para endeudar el país y sus perjudiciales consecuencias. Las actuaciones fueron remitidas al Congreso de la Nación por decisión del Magistrado firmante, a los efectos que estime correspondan. Pero nada se ha resuelto efectivamente en el ámbito del Parlamento.

Muchos años más tarde, en 2015, la ley 26.984 en el marco de la ley de pago soberano¹⁰³ crea la Comisión Bicameral permanente de in-

¹⁰²“Olmos, Alejandro S/denuncia”. La causa tramitó en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de la Capital Federal, Secretaría N° 4.

¹⁰³ Esta ley buscó que los acreedores puedan cobrar la deuda argentina reestructurada a través de un agente diferente al que existía hasta ahora, designado por el Gobierno argentino (el Bank of New York Mellon), debido a que se negaba a hacer los pagos alegando el riesgo de ser sancionado por el Juez Griesa. De acuerdo al pago soberano, si los acreedores aceptaban pasar

vestigación del origen y seguimiento de la gestión de pagos de la deuda exterior de la Nación, desde el 24 de marzo de 1976 en adelante. La Comisión Bicameral Permanente creada tiene por finalidad investigar y determinar el origen, la evolución y el estado actual de la deuda exterior de la República Argentina desde el 24 de marzo de 1976: renegociaciones, refinanciaciones, canjes, megacanje, blindajes, pagos de comisiones, default y reestructuraciones, debiendo emitir opinión fundada sobre montos, tasas y plazos, señalando las irregularidades que surjan de la tarea investigativa.

Debe estar compuesta por 8 senadores y 8 diputados que designan las presidencias de ambas Cámaras legislativas¹⁰⁴ Entre sus facultades, puede solicitar información, documentación o datos a organismos nacionales, provinciales o municipales, centralizados, descentralizados o autárquicos, como así también a entidades financieras nacionales e internacionales, privadas o públicas y a cualquier otro organismo que fuere necesario para el cumplimiento de sus cometidos.

En segundo lugar, corresponde investigar lo sucedido durante gobiernos constitucionales. Un ejemplo emblemático es el de los gobiernos del presidente Carlos Menem, cuando el Estado al no poder emitir moneda por estar vigente la ley de convertibilidad 23.928 –pues cada peso emitido requería de dólares u oro en calidad de respaldo–, sin poder tampoco apelar a la venta de empresas o activos públicos (especialmente luego de las mayores privatizaciones de los primeros años de esa década) y existiendo limitaciones en materia de política tributaria, sólo tenía una opción a mano que aparecía por descarte pero terminó ocupando un lugar preponderante: **el endeudamiento** con el que se financiaron los desequilibrios fiscales provocados principalmente por la transferencia de aportantes al sistema privado de jubilaciones y pensiones (las AFJP), sumado a la rebaja de contribuciones patronales a la seguridad social que

de la legislación y jurisdicción de New York a la de Argentina podrían cobrar sin inconvenientes, creándose una cuenta en el Banco Central de Nación Fideicomisos. Pero no dio resultado: ningún acreedor decidió cambiar. Tiempo después, en 2016 la ley 27.249 derogó a la 26.984 en lo referido a los pagos, con motivo del acuerdo al que se arribó con los polémicos fondos buitres (o fondos oportunistas en la terminología de Naciones Unidas) para regularizar la situación con dichos acreedores, autorizando la emisión de hasta U\$S 12.500 millones a esos efectos.

¹⁰⁴ Hasta el momento de editarse esta obra, la Comisión no había sido integrada

el Estado recaudaba. Todas estas medidas fueron pensadas para incentivar el empleo con el argumento de que los costos laborales eran excesivos. Sin embargo, los resultados fueron opuestos al efecto pretendido: los problemas de empleo no cesaron y el déficit fiscal se agudizó¹⁰⁵.

Este endeudamiento encuadraría en causales de odiosidad: el país contrajo empréstitos en principio no para beneficiar a la población sino más bien para beneficiar –por ejemplo– a las empresas permitiendo que paguen menos aportes patronales; y con el correr del tiempo esto derivó en duros ajustes regresivos que incidieron más sobre los sectores con menos recursos.

Luego del default de 2001 hubo una exitosa reestructuración de la deuda (nuevamente sin debate acerca de la odiosidad), de la que resultó un alivio para el Estado debido a la importante obtenida quita obtenida en el capital (en promedio 50%). Sin embargo, desde 2005, el Estado argentino debió afrontar compromisos de capital e intereses que ascendieron estimativamente a 15/20 mil millones de dólares anuales.

Para cumplir con el exigente calendario de pagos, en los últimos años el endeudamiento estatal fue concentrándose en los organismos públicos: especialmente ANSES, cuyo Fondo de Garantía de Sustentabilidad –transferido al Estado en 2008 luego de que dejaran de operar las AFJP– está compuesto en un 60% promedio por títulos de deuda pública, y el BCRA (Banco Central) a través del uso de las reservas en moneda extranjera, que dañó seriamente su patrimonio¹⁰⁶; esto sin

¹⁰⁵ KRİKORIAN, M., obra citada, pág. 148 y sig.

¹⁰⁶ La deuda pública argentina en 2015, a 10 años de la primera reestructuración luego del default, ascendió a 221.000 millones de dólares. Aun así, la deuda con acreedores privados en moneda extranjera se ha mantenido durante esos años en porcentajes bastante razonables. Un dato que indica contundentemente el carácter interminable del endeudamiento aun pagando puntualmente, es que desde la salida del default hasta 2014, el Estado pagó u\$s 173.000 millones. En 2016, luego del arreglo con los fondos buitres y también por la decisión de financiar el déficit fiscal con deuda en lugar de hacerlo con emisión monetaria como sucedió hasta 2015, la deuda pública ascendió a u\$s 275.446 millones. De esa cifra, un 68% son Títulos Públicos –u\$s 184.700 millones–; u\$s 21.245 millones corresponden a Letras del Tesoro (títulos de plazo corto); u\$s 20.230 millones se adeudan a organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En relación a los tipos de acreedores, sin dudas no es lo mismo que sean fondos privados que organismos públicos con quienes el mismo Estado obtiene financiamiento –como ANSeS y el BCRA– cuyos vencimientos pueden

dejar de reconocer que en determinadas circunstancias puede ser conveniente bajar el nivel de deuda contraída con el exterior y reemplazarla por deuda tomada con el mismo Estado, pero procurando no desvirtuar la naturaleza y funciones de los entes que lo financian ni afectando su situación patrimonial.

La experiencia sobre lo sucedido con la deuda soberana argentina –extensiva a cualquiera otra nación con similar recorrido histórico– demuestra que esta problemática siempre debe tratarse y resolverse considerando la centralidad del enfoque de derechos humanos en el plano político, económico, social y ético.

Bibliografía

BOHOSLAVSKY, J.P. (2010), “Deuda Pública”, *La Ley Actualidad*, La Ley. Núm. del 2 de marzo de 2010.

BOHOSLAVSKY J.P. y MICHALOVSKI, S. (2009), “Ius Cogens, transitional justice and other trends of the debate on odious debts: a response to the World Bank discussion paper on odious debts”, *Columbia Journal of Transnational Law Association*; número 48, pág. 18.

DECLARACIÓN DE TEGUCIGALPA (1999), “Sí a la Vida, no a la Deuda. Plataforma Latinoamericana y Caribeña, Jubileo 2000”.

Informe del Experto Independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; abril de 2009, párrafos 36 y 37.

ser reprogramados sin mayores problemas. En cambio, a los acreedores privados resulta muy complicado no pagarles, pues sus exigencias difícilmente consideran contexto/motivaciones que llevan a un Estado deudor a incumplir. También vale aclarar que el Estado (antes, ahora) tiene deuda no computada, pero que igualmente es un pasivo real a pagar: por ejemplo, las letras colocadas por el Banco Central desde hace varios años en el mercado como instrumento de política monetaria (LEBACS) que se emiten para absorber pesos del mercado. En 2017 el total de LEBACS ronda los \$700.000 millones. Fuente consultada para obtener datos sobre la deuda pública argentina: Ministerio de Finanzas.

- KRIKORIAN, M., *Derechos Humanos, Políticas Públicas y rol del FMI*, Librería Editora Platense, 2013, pág. 36.
- KRIKORIAN, M., obra citada, pág. 156 y siguientes.
- KRIKORIAN, M., obra citada, pág. 148 y sig.
- Revista “Finanzas y Desarrollo”, IMF, junio de 2002, pág. 36.
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU
www.ohchr.org. Sitio web: www.ohchr.org.
- SACK, A., “Les effets des Transformations des États sur leurs Dettes Publiques et autres Obligations Financières”, en MICHALOVSKY, S. (2009).
- “Trazando paralelos entre la responsabilidad de bancos por complicidad y las deudas odiosas”. En Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, p. 279 http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-10/10Jurica12.pdf.

Capítulo 7

GLOBALIZACIÓN: ETAPAS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

LIC. PROF. MARTÍN ADOLFO MORGANTE Y MG. MARÍA LUCILA SALESSI

Introducción

En una primera mirada, la globalización es la interdependencia entre todos los actores socioeconómicos y políticos, que a su vez se reacomoda a la dinámica de la economía mundial.

Para algunos autores como Francis FUKUYAMA, quien escribió *El fin de la historia y el último hombre* convertido en *bestseller*, la globalización es el resultado de la expansión del sistema capitalista a escala universal, como así también el triunfo de las democracias de mercado y liberales. Como toda teoría, la sostenida por este autor, ha estado sujeta a conjeturas y refutaciones, dado que justo coincide con un tiempo dominado por el paradigma neoliberal. El autor también advierte el papel de los Estados-Nación a la mínima expresión, esto significa el resurgimiento de los Estados Mínimos, con menos intervencionismo, menos función, menos administración. Es decir, otorgarle un rol más preponderante al mercado.

Por su parte, Ramón TAMAMES¹⁰⁷, en un artículo publicado bajo el título “Sin alternativa, a la globalización”¹⁰⁸ señala que la expansión del capitalismo comenzó con los primeros viajes exploratorios hacia América por parte de los conquistadores españoles y portugueses que dividieron al mundo en dos mitades al oriente y al occidente, al trazar una línea imaginaria con el Tratado de Tordesillas en el siglo XV. Según este autor, en esta etapa se configura el primer Orden Económico Mundial, por el dominio de España y Portugal y que luego constituyó la antesala

¹⁰⁷ Ramón TAMAMES es Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁰⁸ TAMAMES, Ramón (2005), “Sin alternativa, a la globalización”, en Revista de Economía Mundial. Universidad de Huelva, España.

de otros poderes coloniales de ultramar como el caso de Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos.

El motor de la actividad económica principal era la expansión del comercio, del mercantilismo que era la apropiación de metales y recursos mineros en el viejo mundo y también la producción de materias primas y alimentos, algunos introducidos por los europeos.

En esta misma línea de análisis, TAMAMES continua describiendo en su artículo, que durante los siglos XVIII y XIX, este ciclo de la globalización tuvo su punto culminante con el desarrollo del transporte y las comunicaciones (el ferrocarril, el telégrafo, los puertos de ultramar y las primeras uniones aduaneras).

José Antonio NIETO SOLÍS¹⁰⁹, en su texto *Organización económica internacional y Globalización*, señala cuatro etapas de la Organización Económica Internacional (OEI). Según este autor la primera etapa se corresponde con el período que va desde 1815 a 1915, coincidente con la mayor fase o expansión de la primera Revolución Industrial iniciada en Gran Bretaña, hasta la primera Gran Guerra. En este proceso, predominan las ideas liberales en el campo de las relaciones económicas internacionales. Por otro lado, desde el punto de vista del sistema monetario internacional se fija el patrón oro con la libra esterlina que constituían la moneda de intercambio. El sistema financiero mundial, tuvo una cuasi dependencia de esta paridad oro-libra respecto de otras monedas (el dólar estadounidense no tenía el peso y valor actual en este tramo de la historia).

La segunda etapa, para dicho autor, va desde 1915 a 1945, un ciclo caracterizado por un gran desorden global. Se podrían citar tres hitos relevantes: la Guerra Civil Española, la Economía de la Gran Depresión del año 1929 al 1933, y la Expansión del Nacional Socialismo en Alemania que culminó con la Segunda Gran Guerra.

Desde el punto de vista del comercio prevalecen ciertas restricciones a la circulación de mercancías y de los factores de producción para lo cual muchos países levantan barreras comerciales a los intercambios glo-

¹⁰⁹ Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

bales. Una de las figuras más conocidas que implementan los países son los controles de cambio, donde aumenta el proteccionismo comercial, por parte de las grandes potencias (Estados Unidos y Europa). En este marco, para NIETO SOLÍS, el punto crítico son los problemas originados por la caída del índice Dow Jones, y el llamado jueves negro de 1929 que causó pánico financiero a ambos lados del Atlántico.

Continuando con la tercera etapa OEI, la misma se extendió desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta los años 70 coincidentes con las primeras crisis y embargos petroleros.

Luego del triunfo de los Aliados en la Segunda Guerra Mundial, J.M. KEYNES y WHITE convocan a una gran conferencia en Breton Woods, New Hampshire, USA, donde se dan los cimientos de una nueva arquitectura financiera internacional, también denominado Orden Internacional. Se crearon las instituciones multilaterales internacionales como por ejemplo el GATT –General Agreement Tariff and Trade–, el IMF Institute Monetary Fund, y el Banco Mundial. Asimismo, en esta etapa se crea la Carta de San Francisco que da origen al Sistema de las Naciones Unidas. Este período, estará dominado por lo que en términos de las relaciones internacionales se conocerá como la “bipolaridad”, es decir la confrontación Este-Oeste. Por una parte, el mundo conformado en por países y Estados capitalistas con economías de mercado que se autodenominaron países desarrollados y por otro lado el surgimiento de los países socialistas con economías centralizadas y planificadas bajo la influencia de la URSS denominadas naciones subdesarrolladas, donde surge el concepto de tercer mundo (América Latina, Asia y África).

Para concluir, la cuarta etapa de la OEI, comienza con la primera crisis del petróleo en 1973 finalizando en los 80’ y 90’. En primer lugar se debe señalar que las economías latinoamericanas atraviesan un período de autoritarismo y de crisis de balanza de pagos, donde los niveles de las deudas externas latinoamericanas tendrán una notable expansión. Por otro lado, para estos países comienza una etapa de transición hacia diferentes tipos de procesos democráticos, para lo cual la globalización financiera alcanzará un punto de expansión muy relevante sobre todo con las políticas nacionales que van a tener como principales referentes e ideólogos a Estados Unidos con Ronald Reagan y en Gran Bretaña

a Margaret Thatcher. Ambos mandatarios inauguran una nueva ola privatizadora y por ende un achicamiento en el papel del Estado y de los gobiernos en la intervención de los procesos económicos. En este contexto, el rol que van a tener los organismos financieros internacionales, en particular el FMI y su intervención hacia América Latina con los programas de ajuste y austeridad que van a dominar los 80' y 90' –por ejemplo citamos los casos del Plan Baker y el Plan Brady para la reestructuración de las deudas externas–. Por otra parte, el denominado Consenso de Washington diseñado por John WILLIAMSON con su famoso decálogo (diez medidas que los países sobre todo Argentina y México incorporaron a sus agendas de gobierno, a saber: desregulación económica, apertura de los mercados, achicamiento del Estado, convertibilidad peso-dólar, programa de privatización de las empresas públicas estatales, política de déficit cero y reformas laborales).

La globalización según Respecto de la globalización, Samuel P. HUNTINGTON (1991) en su libro *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, sostiene que entre 1974 y 1990 más de treinta países del sur y del este de Europa, de América Latina y del sudeste asiático, tuvieron sistemas de gobiernos autoritarios y posteriormente hicieron una transición hacia regímenes democráticos.

Esta nueva ola produjo una revolución global en los sistemas políticos, como del mismo modo fueron reconvirtiendo sus sistemas económicos hacia economías de mercado. Todo comenzó con las llamadas revoluciones de colores en el sur de Europa: en Portugal la Revolución de los claveles, donde participó activamente el escritor José Saramago, Premio Nobel de Literatura quien junto con la revuelta popular, ayudo a derrocar al dictador Caetano Salazar. Seguidamente, esta ola llega a Grecia, país cuna de la democracia, que también permitió acelerar la transición hacia un sistema político y democrático. En la Europa del Este, las revoluciones de colores tuvieron su máxima expresión en la escisión de lo que era la antigua Checoslovaquia, la Revolución de Terciopelo, iniciada en Praga, con su líder político Václav Havel catedrático, dramaturgo y jefe de gobierno. El país quedó dividido de manera pacífica en dos territorios y dos Estados Nación diferentes: la República Checa (Praga), y Eslovaquia (Bratislava). Luego estos procesos continuaron, avanzado

el siglo XX y el comienzo del milenio con la Revolución naranja en Ucrania, la Revolución de las rosas en Georgia, la Revolución de los Tulipanes en Kirikistan, la Revolución de los monjes budistas llamada del Azafrán en Myanmar (ex Birmania). Procesos que se fueron afianzando incluso en algunos de estos Estados separatistas de la antigua URSS. No así, en lo que hoy se denomina la segunda economía mundial por GDP, la República Popular China, cuando se produjo en el año 1989 la masacre en la plaza de Tiananmen en Beijing, para lo cual queda demostrado que en algunos casos, en un Estado autoritario, privado de elecciones libres y democráticas al estilo de los países occidentales, muchas veces el éxito en materia económica —o la buena performance del dragón asiático que obtuvo tasas de crecimiento de dos dígitos durante casi dos décadas—, pone claroscuros en la política de derechos humanos con respecto a la privación ilegítima de la libertad. Entendemos que al gobierno chino le interesa más tener una buena performance económica, que afianzar un proceso democrático en este país. Siguiendo con la tesis de HUNTINGTON, esta ola democrática no ha llegado a China. Ahora bien, la tesis continúa con el desarrollo de lo que el autor denomina las contra olas refiriéndose a la presencia de gobiernos autoritarios, que dominaron América Central y Sudamérica entre las décadas del 70 y del 80 con la presencia de golpes cívico-militares, es decir que los golpes militares derrocaron a los gobiernos civiles como fue el caso de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Perú y Bolivia. En este sentido HUNTINGTON luego retoma la idea de que en el Cono Sur entre las décadas de los 80 y los 90 la mayoría de estos países se añadirán a la tercera ola democrática. En el caso de México, Alain ROUQUIE (1986), sociólogo francés, sostiene que luego de lo que fue la revolución mexicana impulsada por Pancho Villa y Emiliano Zapata, el país azteca vivió un largo período de casi setenta años dominado por el PRI —Partido Revolucionario Institucional— que finalizó en el año 2000, lo que dicho autor denominó un período signado por la Partidocracia o Régimen de Partido Único.

En un reciente artículo Larry DIAMOND, codirector de la revista *Journal of Democracy* (2015), de alguna manera refuta la teoría de HUNTINGTON, señalando que los procesos democráticos actualmente se encuentran atravesando lo que él denomina una “recesión democrática”, es decir que

su expansión potencial o la globalización política se han estacionado, o que algunas democracias están sufriendo reveses. En el año 1991 con el colapso del bloque y de la antigua Unión Soviética existían en el mundo sesenta y cinco países democráticos. Actualmente, en el año 2015, hay ochenta y nueve países democráticos, esta fase del ciclo coincide con el proceso que comenzó con la tercera ola democrática de los 80' y los 90'. Ahora bien, nos preguntamos por qué muchos países atraviesan una fase/etapa de recesión democrática como lo señala este autor. En primer término el impacto que tuvo la CFI (Crisis Financiera Internacional) del 15 de septiembre de 2008 con la caída de Lehman Brothers que dio origen a la Gran Recesión. Asimismo, con el surgimiento de los BRIC, las cuatro economías de mercados emergentes de rápido crecimiento. Brasil, Rusia, India, China, donde para Diamond los casos de China y Rusia son paradigmáticos, combinando autoritarismo y economías de mercado. No es el caso de India con su actual primer ministro Modi que conduce la democracia más poblada del planeta.

Para referirnos a la globalización cultural, que es la que menos presencia económica tiene de todas las que hemos analizando, consideraremos discursos o relatos mucho más profundos. Por ejemplo Zigmunt BAUMAN, sociólogo de renombre internacional de origen polaco, en su libro *Modernidad Líquida*, describe cómo se van reconfigurando las sociedades globales y hasta dónde llegan sus límites. Sostiene que la actual crisis global, financiera y económica, como también la política, va a ser muy profunda y duradera, que los Estados aún no tienen la capacidad de reacción ante el poder global (el capital) manejado por los grandes intereses corporativos financieros globales. Dichos poderes, erosionan, fracturan a los Estados-nación y sus ciudadanos.

Por otro lado, aquí aparece el término Aldea Global acuñado por Marshall Mc. LUHAN, que intenta describir y analizar las consecuencias socioculturales de la comunicación y su transferencia en lo que tiene que ver con el impacto de la expansión de los medios tecnológicos de información.

En esta misma línea, uno de los principales referentes de la teoría de la regulación francesa, Benjamin CORIAT, en un Seminario dictado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en 1995, "Globalización

y competitividad”, plantea la relación entre globalización y competitividad, a partir de distintos trabajos abordados como el que presentó el MIT –Massachusetts Institute of Technology– bajo el título “Made in America”, en el cual plantea la relación competitividad, empresas y globalización. En este marco, transcurridos unos años, se encomendó a un grupo de investigadores bajo la conducción de B. CORIAT elaborar un trabajo titulado “Made in France”, en el cual se examina la relación entre Estado, industria y competitividad para el modelo francés.

Ahora bien, para el citado autor, la globalización atraviesa tres fases o etapas; la primera de ellas es la de la internacionalización, que se extiende desde el siglo XIX hasta la primera Guerra Mundial. Este momento coincide con el papel de los Estados nacionales que vienen de celebrar sus procesos independentistas, hasta la consolidación de un sistema económico liberal. La siguiente etapa es la de la mundialización (término acuñado por la escuela francesa) que se extiende desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta. En esta etapa se empiezan a estructurar las primeras alianzas intrafirmas (empresas); a partir de estos tiempos los intercambios comerciales aumentan un 40% del comercio internacional en diferentes sectores de la industria (automotriz, petrolero y tecnológico). La tercera etapa, para CORIAT, es la de la globalización propiamente dicha, que se extiende hasta la primera década del tercer milenio. El dato más relevante dentro de este período es la desregulación financiera por un lado, en el cual el papel del Estado se reduce a la mínima expresión y por el otro comienzan a fluir movimientos de capitales, desde las economías centrales hacia las economías periféricas. Estos grandes flujos de capital golondrina de corto plazo, como así también denominados especulativos, han impactado de manera negativa, causando serias amenazas para las instituciones de gobiernos como es el caso de México en 1994, Crisis del tequila, Asia del Este en 1997, Moratoria del rublo 1998, Devaluación del real 1999 y también la estanflación para la economía japonesa, que hasta ese momento era la número dos por GDP de la economía mundial. En todos estos casos, las crisis financieras citadas por devaluaciones competitivas y por caída en las bolsas de valores, se acompañaron por caídas de sus regímenes políticos institucionales.

Asimismo, es dable mencionar otra característica de la globalización que observa el mencionado autor, lo que denomina la regionalización, es decir la conformación de grandes bloques económicos regionales como la tríada: UE (Unión Europea), NAFTA (North American Free Trade Agreement) y Japón.

Globalización geográfica e integración regional

Entre las décadas de los 80' y los 90' tomaron impulso diferentes esquemas de regionalización económica y geográfica. Al observar estos procesos, sobresale el de la Unión Europea (+29 Estados Miembros) que lleva más de siete décadas de avanzar en un proceso de integración y convertirla en primera potencia comercial del mundo. Por otra parte, Europa ha venido atravesando diferentes etapas que siguiendo autores como el caso de Joseph STIGLITZ y Paul KRUGMAN, señalan el trayecto que ha tenido Europa desde la Unión Aduanera hasta completar la Unión económica y monetaria. En este sentido, es dable señalar que la moneda común, el Euro, que ha pretendido adaptarse a la globalización monetaria, la comparten diecinueve Estados nacionales, lo que se denomina la Eurozona. El último que se añadió a la Eurozona fue Lituania el 1 de enero de 2015. Además, la Unión Europea se encuentra en permanente movimiento ya que es su interés el de extender las fronteras internacionales, a través de lo que se llaman las ampliaciones. En este sentido, en la antesala de ser parte a futuro de la casa Europea se encuentran Turquía, Serbia y Montenegro, Moldavia y el caso de Ucrania que había firmado un Tratado de asociación con la UE actualmente se encuentra en crisis por la ocupación que viene llevando a cabo Rusia en regiones claves como Crimea, Donetsk. Por estos días acaba de retirar la solicitud de adhesión Islandia, un caso paradigmático para discutir en otros escritos.

Jeffrey Sachs, Director del Instituto Económico Mundial de la Tierra, plantea que de manera irreversible, la globalización está avanzando hacia un sistema económico multipolar, esto significa los diferentes grados de asociación e integración que existen entre los Estados, como así también la multiplicidad de actores tanto sociales como económicos. Para mencionar algunos casos que pertenecen a la América Norte Sur,

estos esquemas ganaron notoriedad coincidente con las de etapas que estamos analizando, como por ejemplo el NAFTA, integrado por México, Canadá y Estados Unidos, que actualmente presentan nuevos estándares globales para el mercado laboral, y de este modo adaptarlos a la globalización en términos de competitividad. En esta misma línea, como una prolongación del acuerdo anterior, podemos citar el CAFTA + RD, integrado por los países de América Central más República Dominicana. En Sudamérica aparece actualmente una línea de fractura donde la globalización tiene dos caras, por un lado observamos del lado del Atlántico el MERCOSUR integrado por cinco Estados nacionales: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela, y que aún no han completado todas las etapas al estilo europeo. Actualmente se encuentra en una fase denominada unión aduanera incompleta. Por otro lado, recientemente se ha creado la Alianza del Pacífico creada en el año 2012, integrada por Chile, Perú, Colombia y México. Este bloque pretende desgravar los aranceles en un 95% del universo arancelario en mercancías y servicios.

Otro esquema que ha tomado cierta relevancia en el plano político de la integración, es el bloque denominado UNASUR –Unión Naciones del Sur– (integrada por doce países), cuya intervención ha sido más exitosa en términos políticos que económicos. Ha intervenido de manera positiva y favorable en la resolución de conflictos territoriales, por ejemplo, Venezuela-Colombia, en el caso de Bolivia y actualmente se expedirá con respecto a la República Bolivariana de Venezuela debido a las tensiones sociales existentes.

Asimismo, se superpone con estos esquemas de integración regional y subregional, la CELAC –Comunidad Económica Latinoamericana y del Caribe–, cuya agenda considera las temáticas de la región que actualmente se van a tratar y discutir en el marco de la Cumbre de las Américas que se llevara a cabo en Panamá en el mes de abril de 2015.

Siguiendo con esta misma línea de análisis, podemos añadir la globalización del comercio internacional, que tiene que ver con el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que es la encargada de organizar, administrar y regular los flujos comerciales y de servicios en un planeta cada vez más integrado y globalizado. Para 2016 la OMC tiene 160 Estados Miembros que a partir del año 2001 cuando se incorpo-

ró la República Popular de China ha dado un cambio fundamental cuantitativo y cualitativo en cuanto a la forma de administrar los programas del sistema multilateral de comercio. Es decir, cuando hablamos de nivel multilateral se refiere a los sistemas y las normas comerciales acordadas por los Estados miembros de la OMC, mientras que cuando abordamos la visión bilateral y regional se refiere a los pactos o TLC –Tratados de Libre Comercio–, entre sus socios, por ejemplo el acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur, el TPP –Trans Pacific Partnership– entre Estados Unidos y las economías del Asia Pacífico, como así también actualmente Estados Unidos se encuentra en tratativas para avanzar un acuerdo marco transatlántico con la Unión Europea, para contrarrestar en este proceso de la globalización, el mega acuerdo que está impulsando Rusia con la Unión Económica Euro Asiática. Estos grandes mega bloques, tienen como objetivo y como prioridad no sólo promover el acceso de materias primas y *commodities* sino también incluir en la agendas de negociaciones multilaterales el comercio de bienes y servicios, patentes, licencias, propiedad intelectual, entre otros. Asimismo, podemos destacar que desde la ronda del Milenio que se realizó en Doha en 2001, hasta la última reunión comercial convocada por la OMC bajo el título, el Paquete de Bali en el año 2014, se concretaron algunos avances, entre los 160 miembros para, a su vez, potenciar y mejorar la administración pública por parte de los Estados naciones, como así también constituir un foro de debate y negociación multilateral sobre política comercial. Se avanzó sustancialmente en la resolución de los diferentes aspectos comerciales como por ejemplo las ventas por debajo del nivel de costo como son las prácticas de *dumping*, acuerdos a la Nación más favorecida –NMF–, algunas barreras tanto arancelarias como biofitosanitarias para proteger la industria nacional; en este contexto naturalmente las economías emergentes solicitan el desmantelamiento que tienen las economías avanzadas sobre los diferentes programas de subvenciones destinadas a la agricultura aplicados al desarrollo rural. El caso más relevante es el de la Unión Europea que está rediscutiendo y pretendiendo realizar una reforma en la PAC –Política Agrícola Común–, para ir reduciendo las cuotas, sobre todo considerando la etapa por la que atraviesa la crisis del euro.

Asimismo, para concluir esta etapa de la globalización comercial en el paquete de Bali se añadió un tema relevante como es no sólo la cooperación Norte-Sur, sino la Cooperación Sur-Sur global –CSS–, e incluso cooperar con otros Organismos Internacionales, como la OMT –Organización Mundial del Turismo–, la OCDE –Organización para el desarrollo económico–, el FMI –Fondo monetario Internacional– y la OIT –Organización Internacional del Trabajo–.

A modo de conclusión

Para concluir el presente trabajo, nos hacemos eco de las palabras del Dr. Ángel PLASTINO (2014) quien sostiene que “la globalización es un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala, que consiste en la creciente interdependencia entre los distintos países del mundo, unificando sus mercados, sociedades y culturas a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global”. Con frecuencia, se identifica la globalización como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático, que han abierto sus puertas a la revolución informática.

Bibliografía

- BAUMAN, Zygmunt (2013), “Es necesario una nueva batalla cultural”. En revista Nueva Sociedad N° 247. Septiembre –Octubre 2013, México.
- BECK, Ulrich (1997), *Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2007), “¿Caminos nuevos? Reflexiones sobre algunos desafíos de la globalización”. En Revista de Occidente, N° 317, Octubre 2007, Madrid.
- CEBADA ROMERO, Alicia (2013), “El derecho internacional global: una retórica útil para una transformación necesaria”. En Revista Española de Derecho Internacional. REDI, vol. LXI (2013), 1, Marcial Pons, Madrid.

- DACHARY, Cesar (2002), *Propuesta para una agenda del turismo en la perspectiva de las próximas dos décadas*, CESTUR, Centro de Estudios Superiores del Turismo, México.
- DACHARY, Cesar (2004), “Globalización y Turismo ¿dos caras de una misma moneda?”. En *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol.13, números 3 y 4, Buenos Aires, pp. 303-315.
- FUKUYAMA, Francis (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona.
- GARCIA DE LA CRUZ, J., DURAN ROMERO, Gema (Coord.) (2008), *Sistema Económico Mundial*, Thompson, Madrid.
- GONZALES, Alicia (2015), “Los BRICS y la gobernanza económica mundial”. En *Revista de estudios de Política Exterior*, N° 164, Marzo-Abril 2015, Madrid.
- HOBBSBAWN, Eric (1994), *Historia del Siglo XX*. Ed. Crítica, Grijalbo Mondadori, Buenos Aires, Argentina.
- HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.
- Ian BREMMER y Nouriel ROUBINI (2012), “La Era del G-0. El nuevo club económico será un espacio de conflicto, no de cooperación”. En *Foreign Policy Volumen 90*, N° 2.
- NIETO SOLÍS, José Antonio (2005), *Organización Económica Internacional y Globalización*, Siglo XXI, Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, OMT, Barómetro. Disponible en >[HTTP://mkt.unwto.org/es/barometer](http://mkt.unwto.org/es/barometer).
- PUIG, Adela (2006), *Los nuevos negocios turísticos*, Valleta Buenos Aires.
- RODRIK, Dani (2012), *La paradoja de la globalización*, Paidós, Madrid.
- ROUQUIE, Alan (2005), “Globalización y democracia en América Latina”. En *Revista de Estudios Internacionales*, N° 148, Universidad de Chile.
- STIGLITZ, Joseph (2005), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus. Madrid.
- TAMAMES, Ramon (2005), “Sin alternativa, a la globalización”. En *Revista de Economía*

Mundial, Universidad de Huelva, España.

UNIÓN EUROPEA (2003), *La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial*, Ediciones Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, Luxemburgo.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2002), *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge, Londres.

VELLAS, François (2004), *Economía y políticas del turismo internacional*, Síntesis, Madrid.

Capítulo 8

LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA GLOBAL

DRA. MARÍA SUSANA TABIERES

Algunas de las características de la economía global que condicionan a las sociedades contemporáneas y determinan nuevos desafíos para la ciencia económica, son debido a los cambios acelerados en los procesos de producción y acumulación del capital. Dichos cambios se han producido en el período comprendido en el último cuarto del siglo XX y los tres quinquenios comprendidos en el presente siglo.

Por ello, son numerosos los autores que abordan el tema de la acelerada capitalización, las brechas de desarrollo y las crisis económicas y sociales, en muchos países de los diferentes continentes y destacan como hechos fundamentales a los procesos, que sin duda han dado sustento a los cambios acelerados y crisis del comienzo del siglo.

Así, Eric HOBBSAWM¹¹⁰, señala:

1. Un proceso de globalización acelerado por la revolución en el transporte.
2. Las comunicaciones y la tecnología en general, además de la acumulación de capitales financieros, que nos indican directa o indirectamente que corresponden a la globalización económica.
3. El enorme cambio producido por las razones enunciadas, se presenta en todos los campos, excepto en los del poder político y la cultura.
4. El reciente pero rápido cambio en la distribución de la riqueza, el poder y la cultura, de un patrón establecido que duró de 1750 a 1970 a uno todavía indeterminado.

Con este marco, debemos reconocer que en el mundo global, han conjugado enormes fuerzas que aceleran la velocidad de nuestra capa-

¹¹⁰ Eric HOBBSAWM, citado en “Después del siglo XX: un mundo en transición”, publicado en Realidad Económica del 31/7/2009.

cidad de producción y que al hacerlo, generan grandes cambios que se traducen en crisis en el seno de las sociedades en conflicto¹¹¹.

Conjuntamente, la internacionalización de la producción conlleva consecuencias como la degradación del medio ambiente, las migraciones internacionales producidas por las desigualdades del ingreso y/o los conflictos armados, las catástrofes medioambientales y políticas y el crecimiento desmesurado del volumen de los flujos internacionales financieros.

En este contexto, conviene recordar las razones del derrumbe de uno de los conglomerados financieros mundiales¹¹² que desatan la crisis financiera global, la que adunada por las condiciones de la producción y acumulación de capital, ha derivado en una de las más agudas que se hayan producido en el capitalismo moderno desde la gran depresión iniciada en 1929.

De esta crisis se han destacado como resultantes, un sinnúmero de circunstancias, tales como:

1. La decisión del Estado de intervenir directamente en la banca privada para rescatar financieramente e impedir mayores daños al sistema financiero nacional (estadounidense) y transnacional.

2. La posibilidad de que la banca internacional acordara coordinar un recorte en las tasas de interés de los principales países más industrializados.

3. Producirse como consecuencia del rescate financiero un mayor déficit presupuestario en los EU (3,2% del PBI).

4. A posteriori de la intervención del Estado, el FMI contradice a los presupuestos de ayudas condicionadas, a fin de evitar el efecto dominó de derrumbe en la economía mundial.

5. Se produce el rescate de Islandia por el FMI, el Plan de auxilio de la Unión Europea para que los países del bloque no cayeran en recesión,

¹¹¹ TABIERES, María Susana, Paper presentado en el IV Congreso Internacional de Estudios Canadienses celebrado en Bs. As. Año: 2003.

¹¹² El 15 de septiembre de 2008, quiebra Lehman Brothers, arrastrando en su caída a todos los mercados mundiales (quiebra originada en 60.000 millones en préstamos incobrables).

la reducción de las tasas de interés por indicación de la reserva federal de USA, además de fuertes medidas de rescate financiero para empresas automotrices como Ford, Chrysler y GM.

6. La intervención estatal en auxilio los sectores financieros marcó los últimos tramos de la administración Bush y determinó cambios de rumbo en la administración Obama quien mediante la política intervencionista continuó con un plan de estímulo que es calificado como hito histórico en materia de intervenciones estatales en la economía de los EU.

7. En comienzos de 2009, entran en recesión las economías de Gran Bretaña, Japón, Alemania, Francia y España y a posteriori de ello se produce la gran crisis de Grecia.

Todas estas medidas y la aún no resuelta crisis política y económica de Grecia además del inicio de una etapa de declinación en el crecimiento de China, inducen a consolidar la idea de que la crisis global ha entrado en una meseta y va camino a perdurar por largo tiempo, hasta que los países de la Unión Europea y también EU, recuperen el vigor de economías en crecimiento.

En la opinión de Paul KRUGMAN¹¹³, las medidas de rescate financiero a que han recurrido los Estados, han sido necesarias y los déficits producidos en las cuentas de los Estados lanzados a socorrer a las bancas en quiebra, no han de ser catalogados como precisamente malos.

Sin embargo las medidas tomadas y los déficits provocados en los Estados interventores, siguen siendo un interrogante, resultando a criterio de algunos analistas medidas osadas pero necesarias y para otros insuficientes e incorrectas.

El dilema que se presenta a los economistas, es de difícil resolución ya que se plantea en el corazón mismo del sistema.

Por ello, para la corriente del pensamiento liberal, la inflación con recesión a niveles globales no será una sorpresa si persiste la intervención con déficit por parte de los Estados. A ello responde una fuerte

¹¹³ KRUGMAN, Paul, Acabemos ya con esta crisis!, Editorial Crítica, 2012.

corriente del pensamiento, asegurando que un déficit controlado es necesario ante la crisis financiera a escala internacional¹¹⁴.

Esto es así, al punto de que en la opinión de los economistas del FMI, si el sistema financiero no es reestructurado el crédito será escaso y por ende la recuperación de la demanda y el consumo, serán débiles por un tiempo considerable.

A ello se atan los altos niveles de desocupación de la mano de obra a escala global. Así se estiman alrededor de 225 millones de personas en situación de paro, siendo España, Italia y los EU y Grecia los países más afectados.

Es indudable que mientras los EU y China no recuperen su nivel de consumo, la economía y el comercio mundiales no encontrarán los estímulos suficientes para lograr su recuperación total.

No obstante, en opinión de muchos analistas¹¹⁵, en el despunte del primer quinquenio del siglo XXI, los BRIC's (Brasil, Rusia, India y China) podrían por primera vez, impulsar el aumento de la demanda global, sin el estímulo y crecimiento de los EU.

Esas predicciones fundadas en el crecimiento acelerado de los gigantes Asiáticos y también de Brasil y México, no han podido ser sostenidas en el tiempo, ya que en el caso de China, su crecimiento ha declinado al punto que el PBI chino estimado para 2016 ronda en el 7% anual. De acuerdo a los datos referenciales de la economía china, resulta que el crecimiento ha entrado en una posición de retroceso debido a que el mismo es impulsado por el consumo más que en la inversión (la tasa de consumo ha aumentado del 37% hasta llegar al 50% del PBI). La economía se está orientando en los servicios y no en las manufacturas y el ascenso de la clase media ejerce presión sobre los salarios y el empleo. La demanda de insumos y la construcción, dan cuenta de la desaceleración al igual que el decrecimiento de las exportaciones.

¹¹⁴ KUGMAN, Paul, ob. cit.

¹¹⁵ CASTRO, Claudio, VIGLIERO, Sebastián, Bric's, gigantes emergentes, Ed. Lenguaje claro, año 2015.

Por su parte, Brasil se encuentra en una crisis política y social que ha afectado seriamente su economía y el crecimiento sostenido que había logrado.

En este marco, es indudable que estamos atravesando aguas muy tumultuosas donde el comercio mundial y el crecimiento de los países de menor desarrollo se verán afectados con los consiguientes peligros para su estabilidad política y su desarrollo económico.

Así es como el conglomerado de causas globales de la economía, nos permite estimar un lento y dificultoso crecimiento de las economías de mayor y menor desarrollo.

Los problemas globales: el crecimiento demográfico, la producción de alimentos

A partir de las predicciones del “Ensayo sobre la población” del pensador inglés Thomas Robert Malthus (1766-1834), el crecimiento demográfico en su relación con la producción de alimentos ha sido y es, una preocupación constante en los ámbitos orientados al estudio de las ciencias naturales y sociales.

Así es como, en la actualidad el interrogante maltusiano, sigue vigente frente a la posibilidad de acceder a los alimentos por parte de toda la población mundial. No olvidemos que la población de nuestro planeta, se estima rondar en más de 6.000 millones de habitantes humanos, habiéndose duplicado vertiginosamente en el término de 65 años. En la actualidad la tasa anual de crecimiento demográfico es de 1,2%, siendo los países más pobres y en desarrollo los de mayor crecimiento de sus poblaciones (aunque la tasa de mortalidad joven, es muy alta).

Debemos señalar que en nuestro subcontinente la tasa de crecimiento demográfico ha aumentado rápidamente, aunque no de manera uniforme, tal el caso de Brasil y México que mantienen tasas de crecimiento demográfico muy alto, mientras que Uruguay, Argentina y Chile, continúan con crecimiento muy bajo en algunas regiones, y aumentando en otras.

Según la proyección a largo plazo en su variante media o proyección más probable, de acuerdo a las Naciones Unidas) con una tasa de fecundidad de alrededor de 2 hijos por mujer, la población se estabilizará en 10.800 millones de habitantes para mediados del siglo XXII.

Un ejemplo de crecimiento demográfico, son China e India pues son los países más densamente poblados, siendo el primero de ellos el que logró frenar su crecimiento demográfico en el siglo pasado, en razón de aplicación de leyes estrictísimas, vigentes durante la larga dictadura de Mao Zetung. Tales normas impedían mediante castigos de diversa índole, tener más de un hijo por matrimonio. Fue en este período que la revolución de Mao, logró erradicar las hambrunas de China al tiempo que limitaba su crecimiento demográfico. Este método que podemos decir fue “Malthusiano”, tuvo aplicación positiva, dado el contexto del desarrollo de una dictadura extrema, como fue la de la revolución China.

¿Podríamos aplicar estas prohibiciones en la sociedad democrática actual? La cuestión es de muy difícil respuesta. No obstante, cada vez las luces de alerta miden con mayor preocupación el aumento demográfico acelerado, los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola, la escasez creciente de agua en el mundo y el deterioro de las regiones explotables para la alimentación.

Desde el punto de vista económico, se destaca la escasez creciente de los recursos naturales no renovables y la desigual distribución de alimentos en las diferentes regiones del planeta.

En los países desarrollados la situación es totalmente diferente, donde los porcentajes de población están disminuyendo vertiginosamente: del 33,1% del total mundial en 1950 al 22,8% en 1990 y al 15,9% (estimativo) en el año 2025. Esto se debe a que las tasas de fecundidad han caído por debajo del nivel de reemplazo: 2,1 hijos por mujer.

Sin embargo, la población sigue creciendo en la mayoría de los países debido a la acumulación a lo largo del tiempo de un potencial de crecimiento (es decir por una proporción de población joven que se encuentra hoy en su etapa de procreación), por anteriores tasas de fecundidad más elevadas que las actuales, o a causa de la inmigración proveniente de los países en desarrollo.

Frente a la disyuntiva que nos plantea la escasez de alimentos, la crisis climática y energética y el consecuente deterioro del medioambiente frente a una población en constante crecimiento, recordamos a J. Rifkin¹¹⁶, quien frente a las nuevas incógnitas, plantea nuevos paradigmas, ya que de acuerdo a su postura “los grandes cambios económicos de la historia se suceden cuando confluyen una serie de fuerzas tecnológicas y sociales y se crea una nueva matriz operativa... y con los elementos que forman la matriz operativa del siglo de la biotecnología, se crea el armazón de una era económica nueva”¹¹⁷.

Así es que, acordamos con Rifkin frente al crecimiento poblacional, el deterioro de los suelos por degradación del medioambiente, la escasez del agua y la creciente crisis de los recursos energéticos no sustentables, nos plantean, el desarrollo de la industria génica podría dar respuesta a los enormes desafíos que el planteo malthusiano aviva en el presente siglo.

Siguiendo a Rifkin, la idea de que la nueva matriz operativa del siglo de la biotecnología, es una realidad a medida que las nuevas tecnologías van reemplazando al viejo paradigma industrialista. Resultando que aún en la ciencia económica no ha logrado dar una explicación de conjunto al fenómeno del salto que provoca la biotecnología mediante la industria de base inteligente.

Más aún, si a esta matriz la observamos desde el fenómeno de la biotecnología, comprenderemos que la relación entre el viejo paradigma y el nuevo, se acentúa en su relación asimétrica, sin poder contar con datos determinantes que permitan medir la magnitud de la misma.

Volviendo a nuestro punto de partida, no debemos dejar de recordar que las dos visiones del análisis de la innovación tecnológica, que siguen apareciendo como referentes teóricos, a pesar de reconocerse como insuficientes, son el análisis neoclásico ortodoxo (con sus variantes más modernas), y el argumento que aparece como más aproximado al mundo real, esto es el análisis schumpeteriano.

¹¹⁶ Jeremy Rifkin, *El siglo de la biotecnología*, Ed. Critica, 1999, pág. 25 y sgts.

¹¹⁷ Tabieres María S., Andreu, Ricardo C., Lima María V. *La revolución verde en el Mercosur. Avance o retroces*. Paper presentado en el I Congreso de Economía. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2008.

En “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, (1942), observa que la actividad innovativa como tal, es la fuerza más importante del crecimiento capitalista. La competencia de nuevos productos y nuevos procesos es más importante que la competencia de precios. Las innovaciones representan nuevas combinaciones de los recursos productivos. El empresario asume el riesgo de introducir la innovación dado que su posición monopólica le permite capturar las rentas del primer jugador que aparece en el mercado. Más adelante, pone énfasis en la introducción de nuevas ideas, que se expresan en las tareas de Investigación y Desarrollo dentro de la empresa, como hecho endógeno.

Así es como Schumpeter fue quizás el economista que, durante la primera mitad del pasado siglo, más aportó para la comprensión del proceso de innovación industrial y su importancia en la dinámica del crecimiento económico, y según su opinión, la actividad innovativa es la fuerza más importante del crecimiento capitalista.

El crecimiento es visto como el resultado de las variaciones de la actividad promotora en la actividad de innovación; para él la competencia de “nuevos productos” y “nuevos procesos” es más importante que la competencia de precios.

Un concepto central en el pensamiento schumpeteriano es el del “empresario promotor”. El espíritu promotor es una cualidad que permite imaginar y vislumbrar posibilidades para la innovación, movilizar los recursos necesarios. Así, el empresario promotor está motivado a asumir el riesgo de introducir una nueva idea en el mercado debido a los beneficios extraordinarios que espera percibir en el futuro, dada la posición monopólica que logrará por ser el primer entrante en dicho mercado. Este es el planteo fundamental de “la teoría del desarrollo económico”, (Schumpeter, 1930) donde se analiza la actividad científica e inventiva como algo exógeno a la actividad de la empresa.

Posteriormente¹¹⁸, pone el énfasis en la introducción de nuevas ideas al mercado, no en las expectativas de ganancias futuras por parte del empresario promotor, sino en las monopólicas de que disfruta en el presente.

¹¹⁸ Joseph Schumpeter: “Capitalismo, socialismo y democracia”, ed. FCE., 1942.

A pesar de que, para la época no existían estadísticas sistemáticas al respecto, Schumpeter estaba muy consciente del creciente auge de las actividades de I&D dentro de las grandes empresas.

Así, reconoce la creciente institucionalización de las actividades de I&D, la cual se realimenta de la actividad científica y tecnológica desarrollada fuera de la empresa, es decir “exógena” a ella.

Las ideas de Schumpeter, constituyen el núcleo central del desarrollo por innovación, mas en la actualidad sus planteos se hallan confirmados a través de una serie de innovaciones que han sido generadas dentro de las empresas, donde ha observado un incremento en la inversión en ciencia por parte de estas, a pesar del riesgo por la incertidumbre, ya que los resultados son normalmente a largo plazo.

Ahora bien, la visión Schumpeteriana se adelantó al comprender en los tiempos, al ver con claridad los fenómenos económicos que la creatividad humana provocaba y podría generar. Así, su análisis aplicado al fenómeno de la innovación biotecnológica como motor del crecimiento de la producción industrial es válido, aún cuando la esencia misma de la bioingeniería puede alterar la naturaleza de los seres vivos sobre los que se desarrolle.

Si llegáramos a un punto de inflexión debemos considerar que jamás Schumpeter se había planteado la alteración de la materia viva como producto de esa innovación y mucho menos que la innovación tecnológica aplicada a la agroindustria podría cambiar esencialmente la producción agrícola en el mundo.

Ello es así, en razón de que en estos primeros años del S XXI, se han producido avances impredecibles en materia de innovación biotecnológica, observándose como las empresas de bioingeniería marcan las pautas de la segunda gran revolución tecnológica de la historia.

En esta etapa de formación y organización de las pioneras en bioingeniería, florecen al ritmo del crecimiento de la inversión nuevas empresas biotécnicas que aceleran su ingreso al nuevo mercado de los productos génicos aplicables a la agricultura, la medicina y a todos los productos originados en materia orgánica.

En este punto debemos recalcar una vez más en la problemática de la transferencia a nivel global de la tecnología, en este caso, de la biotecnología.

Para comprender con mayor claridad el significado de los productos obtenidos por medio de la biotecnología, debemos entender que estos son sustancias de origen natural (anticuerpo, proteínas, etc.) que a partir de un proceso de separación de los cromosomas de los demás elementos de la célula, y mediante la organización de estos elementos de manera de poder analizarlos microscópicamente, se llegó a correlacionar las anomalías de los cromosomas con las enfermedades génicas.

En ese orden y en virtud de los nuevos métodos empleados en biología molecular, hoy ya se pueden combinar los materiales génicos de las especies vivas cambiando el concepto de naturaleza, como también la relación de la naturaleza y el hombre.

En definitiva a través de la ciencia biológica, se han logrado superar las restricciones que impone la naturaleza.

Así a través de los métodos biotecnológicos, se ha logrado alterar el ciclo natural del crecimiento de las plantas, se ha obtenido que una especie de cultivos den sus frutos varias veces durante el período natural de la planta, además de convertir una especie arbórea en resistente a determinadas plagas o alteraciones climáticas, también se puede lograr que los árboles produzcan más celulosa en menos tiempo y se puede acrecentar el rendimiento y resistencia a plagas de las especies vegetales, entre otras infinitas cantidades de posibilidades de alteraciones génicas. O sea que se ha desarrollado una industria de base génica capaz de proveer de insumos a la producción agrícola, totalmente revolucionaria por los efectos que provoca y provocará en la economía mundial.

En síntesis, podemos analizar el fenómeno de la llamada revolución verde como lo hace Norman Borlaug¹¹⁹, quien afirma que nos encontramos en los umbrales de una nueva revolución agrícola capaz de solucionar el problema alimentario del planeta. O como lo hacen los detractores de estas formas de producción, que en defensa del medioambiente, se

¹¹⁹ Borlaug, Norman; Premio Nobel de la paz 1970.

oponen al avance desordenado de las técnicas e industrias biológicas, las que aplicadas a la producción agrícola entre otras, son considerarlas tentatorias de la salud humana y del medioambiente.

Pero la cuestión de mayor controversia no es la discusión centrada en el análisis de las ventajas e interrogantes que ofrece la producción de alimentos a base de organismos genéticamente modificados (OGMs) sino la tendencia a la concentración y comercialización de capitales y tecnologías en manos de empresas transnacionales que carentes de todo límite, patentan contra las fuentes más genuinas de la distribución de alimentos en nuestro planeta, especialmente en los países de menor desarrollo de estructuras de producción agrícola.

En definitiva la propiedad del producto del conocimiento ha permitido que las grandes empresas, que son las portadoras del derecho a las patentes de invención, concentren un enorme poder económico, resultando nuestras acopiadoras transnacionales haber remesado beneficios sin generar mayor inversión.

A nivel mundial, el éxito de la hibridación comercial se ha dado en cultivos como el maíz, el girasol y el sorgo, no habiéndose podido ampliar al arroz, el trigo y la soja, especies que son la base alimentaria de una gran porción de la población mundial.

W.A. Pengue¹²⁰, afirma que “la seguridad alimentaria mundial o por lo menos de las regiones de mayor pauperización en el mundo, no pueden dejarse al libre albedrío y juicio de interés privado”. En su opinión, diferente es la situación en los países desarrollados donde el sistema de protección patentaria funciona equilibradamente por el flujo de la renta entre todos los actores de la creación, la producción y la distribución de los productos génicos. Mientras que la situación es diferente en los países de menor desarrollo, donde los tenedores de los derechos de patentes dominan el proceso de producción y distribución de semillas, asegurando a quienes lo detectan el 32% de la producción alimentaria del mundo y el 85% del mercado global de la industria de los agroquímicos.

¹²⁰ W.A. Pengue, Cultivos transgénicos en la Argentina, tendencias del mercado, medioambiente agrícola e implicaciones para el futuro, Mar del Plata, *Ibidem*, 8-2000.

De este modo, se aseguran beneficios extraordinarios como resultante de los sistemas de regalías extendidas o la deficiente estructura de control jurídico sobre la titularidad de la creación y manejo de la tecnología génica. En este marco referencial común a la mayoría de los países de menor desarrollo, los titulares de las patentes han logrado crear un sistema de control de la producción y el abastecimiento.

De la toma de conciencia del problema del control génico de los sembrados por parte de los Gobiernos de los países de menor desarrollo, dependerá en gran medida la posibilidad de controlar la dependencia alimentaria de los grandes grupos transnacionales de producción de tecnología agrícola transgénica. Y con ello lograr a través de redes internacionales, paliar en lo posible el hambre de las poblaciones más pobres del planeta.

El cambio climático, la crisis del agua

Mediante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático y su protocolo de Kyoto, la ONU, ha reafirmado la convicción de los expertos internacionales en relación al cambio climático en nuestro planeta. En ese orden se da cuenta que se está produciendo un cambio climático acelerado, en relación a diferentes etapas de la evolución de nuestro planeta y que su causa principal, es la actividad humana.

No es intención de este trabajo adentrarnos en esta problemática de raíz multidisciplinaria y enorme trascendencia en el desarrollo sostenible de la actividad humana. Pero sí lo es en relación a los aspectos que hacen al desarrollo económico de la sociedad y en especial del desarrollo de la economía de Argentina.

Ello así, y a modo de síntesis, debemos referirnos a las dos grandes corrientes de pensamiento actual en relación al desarrollo sustentable. Entendemos que el pensamiento sobre la sustentabilidad del desarrollo, parte de la posibilidad de la alteración de la naturaleza, por medios derivados del conocimiento, que permiten la reproducción de bienes esenciales para lograr el, bienestar, salubridad y prosperidad del hábitat humano.

Así es como, estos procesos cuando son analizados solamente en su dimensión ecológica o física, conforman la corriente de pensamiento denominada **sustentabilidad ecológica**.

Por otra parte, los presupuestos del desarrollo sostenible que son estudiados por una corriente de pensamiento que analiza el fenómeno como la resultante de la cuestión social, derivada de un proceso económico de acumulación y distribución equilibrada, dan lugar a la denominada **sustentabilidad social**.

Por ende la pobreza, las desigualdades sociales y económicas, las diferencias en la educación y el crecimiento ilimitado de la población mundial son los ejes de análisis del estudio multidisciplinar de la corriente de pensamiento denominada de la sustentabilidad social.

Ahora bien, determinadas como una base de sustentación para el análisis de la problemática medioambiental a las dos grandes corrientes de pensamiento que la abarcan, conviene señalar que la problemática a analizar debe ser comprendida abarcando los aspectos fundamentales de ambas posturas.

Debemos entender que las cuestiones ambientales subyacen y abarcan a toda la problemática de la subsistencia de las especies vivas. Por ello entendemos que no debe centrarse el análisis en la sustentabilidad de los sistemas económicos, sino que debe comprenderse la problemática ambiental, desde la óptica de la articulación supranacional de los países ya que no es determinante el modo de distribución sistémico, sino el compromiso supranacional del cumplimiento de los acuerdos para la reducción de gas carbono en la atmósfera, tal como se viene produciendo a partir del Acuerdo de París y la ratificación de China y Estados Unidos (los mayores emisores de gases productores del recalentamiento global.) en la cumbre de presidentes de ambos países.

Siguiendo los datos de la ONU, ya suman 64 países los emisores responsables del 48% de las emisiones de gases totales, estimando el organismo internacional que en el corriente año (2016), se podría llegar al 55% de lo requerido para lograr la entrada en vigor el pacto climático firmado a fines de 2015 en París.

Entendemos además, que entre las cuestiones medioambientales que determinan el cambio climático tienen gran relación, con lo que se ha dado en llamar la crisis del agua y sus efectos sobre la vida de los seres vivientes en el planeta, como también sobre la producción agrícola y el desarrollo sustentable de las economías locales, regionales y globales.

En esta dirección, coincidimos con Virginia María Chiesa¹²¹, quien sostiene que en la actualidad, la sustentabilidad de las políticas hídricas, se han convertido en paradigma medioambiental y para ello es necesario consolidar la gestión del Estado con el objetivo de la preservación del recurso.

En tal sentido conviene recordar que el andamiaje jurídico sustentado en nuestra Constitución (en la redacción de 1994,) en su art. 41, establece las pautas fundamentales para la ejecución de políticas públicas de regulación hídrica.

Ello así, en una nación con las características de diversidad climática y recursos hídricos como Argentina, es fundamental la existencia de una normativa para el accionar coherente y coordinado del poder administrador en relación a la gestión de la administración del agua.

La estructura jurídica sentada en nuestra norma fundamental, avanza de acuerdo a una concepción objetiva moderna, que supera la visión económica clásica, donde el agua no era considerado un bien transable, en tanto fuera abundante y no se observara algún grado de escasez.

Por ello si bien en el territorio nacional-provincial existen medidas de política fiscal, carecemos de un consistente plexo nacional que induzca a la preservación del recurso hídrico, en todas sus formas además de una política clara y coordinada a niveles generales, en relación a la crisis del agua en diversas regiones de la Argentina.

Además es imprescindible la instrumentación de políticas activas de gestión nacional, para los delitos de apropiación indebida del las fuentes de agua.

¹²¹ Chiesa Virginia María en “Principios rectores para enfrentar la crisis del agua en la República Argentina” capítulo del libro “De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua”, Coordinador Leonardo Pastorino, Ed. Cooperativas pág. 225 y sgtes.

También es necesario establecer en la agenda de las políticas públicas, coordinada con nuestros países limítrofes en relación a la preservación de nuestros abundantes acuíferos frente a futuros embates internacionales por la apropiación de esos recursos que existen en la región mesopotámica y toda la cuenca del Paraná.

Por lo demás es innecesario resaltar los efectos de la escasez de agua para la producción agrícola no obstante los avances de la biotecnología aplicada a la agricultura, tal como lo explicamos precedentemente.

Otra cuestión que no es menor, son los procedimientos extractivos usados en la minería, que producen la contaminación de las aguas con el consiguiente perjuicio a los seres vivos (pueden ser poblaciones humanas enteras), además del enorme caudal de las aguas de los ríos y afluentes como también los acuíferos subterráneos que se requieren en la producción de origen extractivo.

En los países de menor desarrollo, la actividad minera no se realiza con la tecnología de punta, que sí se emplea en los países de mayor desarrollo por la inversión que dichos procedimientos requieren. Solo con una legislación nacional y provincial promotora de políticas públicas activas se podrían evitar los abusos de los grandes oligopolios mineros internacionales, en favor de la vida en las regiones de producción extractiva mineral.

Conclusiones

La crisis económica global y los problemas enunciados precedentemente, son un desafío enorme para el pensamiento económico y las relaciones económicas internacionales.

Sin duda al analizar la problemática enunciada, a priori, surge una visión pesimista en relación al futuro global, no obstante, deberá primar una visión realista y positiva, tal como J. Rifkyn, lo plantea diciendo:

Los grandes cambios económicos de la historia se suceden cuando confluyen una serie de fuerzas tecnológicas y sociales y se crea una nueva matriz operativa... y con los elementos que forman la matriz

operativa del siglo de la biotecnología, se crea el almacén de una era económica nueva¹²².

En este camino, las nuevas tecnologías y los avances sociales en pos de armonizar y equilibrar los problemas globales, que nos ocupan, han de ser vistos con el prisma de los nuevos paradigmas que sin duda significan un salto gigantesco hacia el futuro.

No tenemos duda que la dimensión de la problemática económica, generada por el crecimiento del capital financiero en detrimento del capital social, las brechas socioeconómicas que se observan en la mayoría de los países de todos los continentes, las grandes migraciones generadas por causas endógenas y exógenas a los pueblos, las catástrofes climáticas y la explotación indiscriminada de los recursos naturales renovables y no renovables, no son problemas menores.

Pero como contra cara de ello, hay países de mayor desarrollo industrial y económico que ejerciendo su hegemonía, ignoraban estas problemáticas en el campo internacional, en pos de su propio bienestar. En la actualidad, esa visión endogámica está virando de sus posiciones intransigentes e individuales, para considerar soluciones a los problemas, económicos y sociales que se enfrentan y de los que son causantes.

Así es como nunca antes, se había concebido una conciencia sobre las problemáticas que acechan a nuestro planeta. Y tampoco antes ha habido tantas voces de economistas como Paul Krugman, Jeremy Ryfkin, Thomas Piketty, y Joseph Stiglitz entre otros, que alertaran sobre los efectos de las políticas económicas y financieras internacionales que han llevado a una situación de empobrecimiento a las naciones más pujantes del planeta. Por su parte las naciones de menor desarrollo industrial, en proceso de crecimiento económico como oferentes de commodities, entran en un período retracción, cuando los países industrializados decaen en sus demandas. Tal el caso de China, como gran demandante de bienes generadores de energía y alimentos no industrializados.

¹²² Tabieres María S., Andreu, Ricardo C., Lima María V. La revolución verde en el Mercosur. Avance o retroces. Paper presentado en el primer Congreso de Economía. Universidad Nacional de Córdoba). UNC. 2008.

Por otra parte los gobiernos de todas las naciones, deberían recoger el guante por las demandas de cuidado del medioambiente y los recursos hídricos e ir armonizando sus plexos normativos, para realizar un cambio sustancial en aras de la protección del hábitat, de sus recursos naturales. Asimismo es necesario que las naciones de menor desarrollo promuevan mediante políticas activas el desarrollo del conocimiento científico básico y aplicado a fin de resolver de manera autónoma y en la medida de lo posible, el avance de los graves problemas ambientales que nos aquejan.

Es válido destacar que los países industrializados, mediante la aplicación de transferencia de biotecnología aplicada a la agricultura han logrado avances exitosos y crecimiento de la industria agroalimenticia, lo han hecho a través de una equilibrada relación entre los centros de investigación públicos y grupos de empresas que han invertido en I y D, atendiendo fundamentalmente a reservar sus derechos de patentes como elemento fundamental a la hora de ganar mercados y conformar precios.

En los países del Mercosur, productores extensivos de alimentos, deberían determinar como prioridad de sus políticas conjuntas, una definición en materia de producción de alimentos transgénicos y una política coordinada en materia de patentes biotecnológicas adecuada a las necesidades de sus mercados regionales.

La realidad de los países de menor desarrollo de economías de base agrícola, requiere que el paradigma de la industria biotecnológica contemple objetivos de base ética, que permitan obtener reservas alimenticias al alcance de los países con altos índices de déficit alimentarios. De no ser así las predicciones Malthusianas mantendrán su vigencia.

No es en vano recordar que, Argentina, atraviesa, una difícil situación financiera y fiscal que ha propiciado la fuga de capitales que se estima, supera los 40.000 millones de u\$s, En razón de ello, solo nos resta agregar que el proceso de acumulación e inversión en nuestro país se ha deteriorado seriamente, agudizándose el proceso de vulnerabilidad, generándose en consecuencia la necesidad de encontrar los caminos que nos permitan crecer con equidad.

Al respecto, conviene recordar que aún las políticas de corte liberal de los países más industrializados, el Estado apalanca a las unidades de producción y las empresas en general, que se consideran como las verdaderas generadoras de empleo y actividad económica.

Para ello en nuestro país, se requiere para poder reencontrar el camino del crecimiento, políticas de corte federal, equilibradas y sensibles a las necesidades locales y regionales.

Por lo demás estimo que, no es necesario modificar sustancialmente la legislación nacional o provincial, solo basta con aplicar los principios olvidados por los poderes públicos, de nuestra Constitución Nacional, devolviéndose a las Provincias los poderes que les son propios y se hallan desdibujados por una estructura normativa contraria a los preceptos fundacionales de la Nación.

Esta no es esta una posición utópica imposible de concretar. Hay países que han amalgamado a sus sociedades mediante normas justas y dirigencias acordes con las necesidades de sus pueblos. Los casos de Noruega, Finlandia, los países Bálticos, Costa Rica, Canadá, Australia y Nueva Zelanda entre otros, muestran altos índices de crecimiento y estabilidad institucional, que deberíamos referenciar al tiempo de avanzar hacia un crecimiento con equidad.

Bibliografía

- Chiesa Virginia María. Principios rectores para enfrentar la crisis del agua en la República Argentina capítulo del libro: De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua. Coordinador Leonardo Pastorino, Ed. Cooperativas pág. 225 y sgtes.)
- Ferrer Aldo, El Modelo, artículo publicado en la columna de opinión de Diagonales, 5 de julio de 2009.
- Heilbroner Robert– Milberg William, La Crisis de visión en el pensamiento económico moderno, pág. 153 y sgtes. Ed. Paidós, Primera Edición 1998.
- Hobsbawm Eric, Después del siglo XX: un mundo en transición, Revista Realidad Económica del 31/7/2009.
- Rifkin Jeremy, El siglo de la biotecnología, Ed. Critica, 1999, pág. 25 y sgts.
- Tabieres María S., Andreu, Ricardo C., Lima María V. La revolución verde en el Mercosur. Avance o retroceso. Paper presentado en el primer Congreso de Economía. Universidad Nacional de Córdoba)
- Tabieres María Susana, “Globalización y crisis. Posibles efectos en la agricultura”. Conferencia, I Congreso sobre transgénicos en agricultura. Universidad de Campinas, Brasil 2004.
- Tabieres María Susana, “Transgénicos en la agricultura: Argentina y Canadá, dos historias y un dilema El caso, Schmeiser vs Monsanto: La sentencia de la Corte Suprema de Canadá”, publicado en Agro-biotecnología, Políticas Públicas y Propiedad Intelectual, Ed. Mave año 2009, pág 321 y sgtes,

Los autores

Gabriel Pablo Toigo. Abogado graduado en la UNLP; Magister en Economía Internacional y Relaciones Internacionales de la “Alta Scuola di Economia y Relazioni Internazionali” (ASERI) Universidad Católica de Milán (1998); Prosecretario de la Sala de Asuntos Constitucionales de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Profesor Adjunto Ordinario de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Laura Inés Garabano. Abogada y Escribana graduada en la UNLP. Posgrado en Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (UBA y BIDCAC-FOMIN). Posgrado en Política, Comercio y Desarrollo (UCA). Cursó la carrera de Especialización en Derecho Social en la UNLP. Ha sido profesora en seminarios de grado relacionados con la temática jurídica económica. Es Profesora Adjunta Interina de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Desempeña funciones en el Juzgado Notarial de la Provincia de Buenos Aires.

Ricardo Cesar Andreu. Licenciado de Economía graduado en la UBA. Posgrado en Economía política Argentina. Problemas y etapas de su Desarrollo socioeconómico. (FLACSO) – UNLU – (1997-1998). Profesor Adjunto Ordinario de Economía Política en la Universidad Nacional de La Plata y Profesor Titular Ordinario de Economía Política en la Universidad Nacional de La Pampa. Es Investigador en ambas Universidades y Miembro del Instituto de Cultura Jurídica de la UNLP.

María Susana Tabieres. Abogada, Especialista en Integración Económica (1980) y Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UNLP. Profesora Titular de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y Profesora de Posgrado en la Especialidad de Derecho Empresario de la UNLP. Directora de proyectos de investigación y

Profesora invitada en las Universidades de Ottawa (Canadá); Valencia y Castellón (España) y en la Universidad del Valle (Bolivia). Coautora del libro: “Derechos de Propiedad Intelectual. Análisis sobre su naturaleza, aplicación y efectos”, editado en 2014.

María Josefina Goñi. Abogada graduada en la UNLP. Profesora adjunta ordinaria de la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Investigadora sobre temas de derecho público.

Marcelo Krikorian. Abogado y Magister en Derechos Humanos por la UNLP. Profesor ordinario de Economía Política y profesor de la Maestría en Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, donde se desempeñó como Secretario de Asuntos Académicos y actualmente es Consejero Directivo titular (mandatos 2010/14 y 2014/18). Es Director de la Cátedra Libre “Educación Superior en perspectiva jurídica y social” (UNLP). Es autor del libro “Derechos Humanos, Políticas Públicas y rol del FMI”, editado en 2013.

Martín Adolfo Morgante. Profesor y Licenciado en Geografía graduado en la UNLP. En la misma universidad es Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Profesor e Investigador de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Es Profesor invitado en la Cátedra 2 de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

María Lucila Salessi. Magister en Gestión Turística por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Profesora Adjunta de la Cátedra Historia y Agenda Geopolítica de la misma Facultad, donde también se desempeña como docente investigadora del Instituto de Investigación en Turismo y en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Se terminó de imprimir en Impresiones Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) Buenos Aires
Telefax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: info@dunken.com.ar
www.dunken.com.ar
Mayo de 2017

