

EL ESTADO Y LA ECONOMÍA

ENRIQUE EDUARDO GALIANA¹

1. Introducción

Surgen interrogantes sobre la economía del sector público los que merecen respuestas al menos aproximadas para lograr aportar algo de solución, a los inconvenientes que se plantean como aporte al Derecho Público y en especial al Provincial y Municipal.

¿Qué significa ser eficiente desde el punto de vista del gobierno?

El habitante de la Nación, entendido como todo ser humano que habita el territorio argentino, puede ser enfocado individualmente o colectivamente, es un sujeto de necesidades individuales y colectivas, según pueda satisfacerlas, sólo o con la intervención de la comunidad.

El sector público es aquél que puede o no satisfacer las necesidades que llamaremos colectivas, y mantiene el monopolio en tal sentido, como el poder punitivo. La falta de acción del sector público deja desprovisto de protección a mucha gente (caso particular, los Indios, como ejemplo, y la mayoría de los pobres excluidos).

El fundamento de la acción colectiva –en contraposición a lo individual– en relación a la economía puede observarse porque contiene por lo menos tres aspectos importantes.

I. La economía privada a veces no satisface el interés público, por razones diversas, (educación, salud, etc.)

¹ Profesor titular de Historia Constitucional Argentina, Cát. "C" y de Derecho Público Provincial y Municipal, Cát. "A", Facultad de Derecho, UNNE.

- II. La economía privada no logra satisfacer, una asignación eficiente y justa—entiéndase por equitativa— de los recursos de la sociedad.
- III. Causa una distribución de ingresos que contrarían la sensibilidad ética, por una parte y normativa por la otra (derechos no aplicados por el Estado en beneficio de sus habitantes).

El escenario de la decisión muestra claramente que las necesidades siempre, en toda sociedad son ilimitadas (nunca podrán satisfacerse totalmente, no existe la posibilidad de lo óptimo) pues los recursos son escasos.

Es por ello que en el sector privado y en el sector público, cuando se van a tomar decisiones el decisor nunca debe olvidar tener presente el máximo de rédito, con el menor costo (optimización de los recursos a distribuir: eficiencia y eficacia de implementación).

La pregunta a contestar es cómo el sector público obtiene sus recursos (ingresos de diversa naturaleza, impuestos, tasas, ingresos dirigidos, etc.) y cómo aplicará o como dicen los economistas que asignará el gasto. De ésta relación se apreciará si el sector público atiende equitativamente los requerimientos que se le formulan, sin pensar por ello que logrará satisfacerlos más allá de la medida de lo razonable, tratando de inculcar en quienes se aplican los beneficios o asignaciones, la educación de la economía en el sentido que deben producir para repotenciar los beneficios (aquel que recibe inversiones estatales, de cualquier naturaleza, deberá devolver a la colectividad, con trabajos, servicios etc.) Si fuera otro modo el beneficiario sería un parásito de la sociedad y ello resulta malo por cierto (el evasor fiscal en general).

Al preguntarnos de dónde se obtienen los ingresos, respondemos a través de los tributos, y qué relación tienen los tributos y los individuos, es o debiera ser la capacidad contributiva de cada uno (observar la distorsión del IVA).

Quienes carecen de capacidad contributiva en principio no aportarán a los ingresos públicos, si tomamos una ficción, pues todos de alguna manera con el menor gasto, siempre aportan algún tributo, por mínimo que sea, y resulta mucho más gravoso, para el que menos tiene. No obstante el Estado destinará gastos a dichos individuos (escuelas públicas, salas de auxilio, hospitales, etc.).

La diferencia resultante es que el aporte en tributos no guarda relación con el gasto asignado en su beneficio, en la mayoría de los casos.

Todos en definitiva contribuyen a la formación de los recursos del Estado y ello nace de su capacidad contributiva y/o poder adquisitivo, sin embargo algunos gastos del presupuesto como los destinados a religión, son inconstitucionales para los que no creen en ella.

El Estado, representativo del sector público, o sus agencias, al aplicar el gasto vuelca sobre la sociedad (derrama) los fondos, traducidos en bienes y servicios, vale decir que redistribuye los ingresos que captara o colectara. Lo hace pagando por ejemplo a los proveedores o a quienes producen para el Estado desde otro sector (contracción directa), los recursos quedan pues a disposición de quien tiene la decisión política de afectarlos— gastos— a los sectores de necesidad privada o pública indistintamente.

El problema pasa por controlar o auditar externamente de manera eficiente los gastos, determinar cuál o cuáles son sus efectos sobre la economía privada y realizar una observación, analizando los gastos efectuados. La finalidad debe ser— debiera ser así— es que los gastos tengan un mayor valor social y fijen su focalización en el bien público, especialmente en los sectores más desprotegidos. La decisión racional por cierto no debe apartarse del destino final del gasto, el bien público o el interés público.

En el juego de la política de inversiones y recaudación, se producen transferencias de poder adquisitivo de aquellos que tienen capacidad contributiva en el sector privado al sector público (no todos los que tienen capacidad contributiva aportan. evasión, elusión, oclusión fiscal) y de allí a toda la sociedad (aparentemente, excluidos, nunca incluidos, nuevos excluidos etc.). Esto se define como pagos de transferencia.

No es lo mismo cuando el Estado compra bienes o contrata servicios en el mercado, ofrecidos al sector privado adecuados o transformados en bienes o servicios públicos, pues allí la denominación del gasto se define como *gastos exhaustivos*.

El equilibrio entre ingresos— recaudación— y egresos, en el proceso de decisión deberá generar, repetimos una diferencia a favor del bene-

ficio social al cual está destinado el gasto o costo social. Se tratará del alcanzar índices relevantes de maximización del beneficio, ese es el camino correcto por lo menos el más aconsejable en términos de atribución de gastos.

Si se obra de otra manera, ocurre lo que la realidad nos refleja, los costos superan ampliamente los beneficios en la ecuación el bien común sale perjudicado.

Las decisiones políticas en tal sentido con altos costos de burocracia y distracción de fondos recaudados arrojan como rebultados, beneficios negativos, cuando el gobierno al optimizar sus costos, tiene que buscar un beneficio, si lo alcanza, y el mayor posible.

Cuando se aborda el problema de beneficios y los costos de los mismos, no hay que perder de vista, que la decisión pública requiere dos elementos o fundamentos, para sostenerla Primero: *eficiencia*. Los actos y acciones de gobierno deben necesariamente buscar dentro de la economía, una asignación de recursos que aumenten el producto nacional bruto. Cuánto invierten o pagan quienes contribuyen desde el sector privado con relación al producto que genera el gobierno hacia la sociedad, es el indicador de la eficiencia. Cuando pagamos impuestos o contribuciones especiales, por ejemplo, dejamos de consumir o de ahorrar (caso impuestos extraordinarios, aportes docentes, etc.). Segundo: *equidad*. Tiene muchas caras. Según la posición o doctrina en la cual se coloque quien gobierna. Para algunos equidad significa una cosa y para otros, naturalmente la opuesta. Es interesante hablar de transferir fondos de los que más tienen a los que menos tienen.

Sin embargo, también es interesante que el Estado basado en el principio de equidad, exija reembolsos de aquellos a quienes no acompaña la fortuna, pues de otro modo tenemos el ejemplo de fondos de desempleo que producen el efecto contrario, los que trabajan miran descansar a quienes esperan cobrar con el esfuerzo de los demás (capacitados contributivamente e individualizados por el Estado, el caso de parásito), es por ello que debe aplicarse para quienes no tienen facultad de sustentarse, niños y ancianos por ejemplo, tomado con reserva pues de acuerdo a la ley niños y ancianos tienen responsables que deben hacerse cargo de

los costos individuales, en cada caso (hoy Estados Unidos, en su ayuda a madres solteras, exige la individualización del padre, o familiares de los ancianos, por quienes deben responder) en la Argentina la responsabilidad se extiende a los abuelos cuando los padres no tienen capacidad alimentaria.

Podría sustentarse ésta teoría en el ingreso marginal, es decir que una unidad monetaria adicional en manos de un rico produce menor bienestar que esa misma unidad monetaria en manos de un pobre, la que se entiende producirá mayor bienestar a esa persona.

Pero es necesario puntualizar que si la asignación de recursos de éste modo realizada, lo es sin otra finalidad que paliativos o parches, sin pretender inclusión social, oportunidades educativas etc. Lo correcto sería buscar el desarrollo igualitario de cada uno de los beneficiarios, por medio de la educación con soporte de justicia, la inversión en sí no es de una profundidad ética apreciable. La asignación del gasto debe guardar desde la equidad una correlación, tanto con los fines (economía del conocimiento) como con el tamaño del sector público, el elefantismo estatal, (caso PAMI) desvirtúa el concepto de equidad, pues se debe precisar que cantidad de recursos una sociedad debe destinar a la producción de los bienes y servicios públicos, sin esa medida la ecuación resulta frustrante, pues la asignación destinada a los servicios privados es consumida por la anterior, el resultado no es equitativo ni eficiente por cierto. *El Estado debe evaluar y auditar los modos alternativos de producir todas las cantidades de bienes y servicios públicos y conocer los beneficios sociales que generará la asignación de los recursos en cada una de las alternativas.*

En el caso de asignación de recursos municipales en loteos para construcción de viviendas de ayuda mutua, en que todos participan en la construcción, poniendo el Estado los materiales y la dirección técnica, la asignación de los recursos (bienes, inmueble, materiales, dirección de obra, etc.) que constituye un diagrama de redistribución de recursos municipales, la cantidad de viviendas y beneficiarios de las mismas, es el resultado perseguido, más la erradicación de zonas denominadas "villas miserias" la maleza en el jardín urbano. Esto contribuye luego al aumento de recursos municipales por inclusión de grupos familiares

que obtienen su vivienda con el sistema mixto, de asignaciones públicas y trabajo individual y familiar.

2. El caso municipal (Corrientes Capital)

Es habitual que el municipio adquiera tierras, ocupadas irregularmente por ocupantes precarios, mensione el terreno, divida en lotes conforme a la reglamentación, con asignación de gastos públicos municipales. Pero como en todos los emprendimientos estatales, la improvisación determina el aumento de costos, por no ajustar la política estatal a un plan regulador por ejemplo.

Siempre se empieza con el mayor entusiasmo sustituir viviendas precarias por otras de mejor calidad, con el aditamento que el inmueble pasa a ser propiedad del adjudicatario. No contemplan servicios cloacales, servicio de agua potable, suministro de energía, etc., por lo que la zona colapsa por el enganche a la línea de energía, pérdida del Estado—, contaminación ambiental—pérdida del estado— por los pozos ciegos y falta de presión de la provisión de agua potable, dado que las empresas prestatarias saben que el medidor será un adorno en el sector. Si se suma a ello que la construcción de las cloacas viene después (año 2010 se retrasa la construcción de calles de asfalto por falta de agua y cloacas) las calles de tierra habitualmente o asfalto sufren el deterioro de la obra, que acumulan nuevos costos al Estado y mala asignación de los recursos públicos, pues su recupero que sería el de contribución de mejoras es casi imposible en el sector observado porque pertenecen a franjas sociales, o marginadas o integradas en la última escala social, a los cuales el Estado en su asignación de gastos les brinda el escalón de una *vivienda digna*. Genera esta cuestión conflictos sociales. Se suma a ello la guetización de los discapacitados a los cuales se les asigna un lugar en una manzana, que es conocida como la de los diferentes.

Si a todo ello le sumamos el cerramiento de los escurrimientos naturales de la ciudad de Corrientes, un ejemplo directo observable, las inundaciones— que en Buenos Aires son comunes, como el arroyo Maldonado— producen otros deterioros, y mayores costos que de haberse previsto, no redundarían en perjuicio de los contribuyentes. Los casos

del Arroyo Poncho Verde, Arroyo Salamandra, o falta de drenaje del arroyo Pirayuí, que permite el anegamiento de los nuevos asentamientos barriales y su precarización, con graves consecuencias para la salud.

El piso de circulación del transporte horizontal, para el servicio de transporte en general, y especial de pasajeros, público y privado, según su modelo de prestación, tampoco se tiene en cuenta, es así que los habitantes de los nuevos barrios tengan problemas graves en el desplazamiento (los barrios aledaños sufren mayores inconvenientes), generándose aglomeraciones en el tránsito (caso Facultad de Derecho, Avenida Armenia o Libertad que motivara el cuestionamiento por nuestra parte) el escurrimiento de las aguas se produce por acueducto a cielo abierto (zanja) sin veredas para los peatones.— En ésta situación el Estado siguió la siguiente lógica: primero le casa y después cloacas, agua, desagües fluviales, energía eléctrica, pavimento y servicios de transportes cuando es al revés.

Hemos sostenido siempre desde la cátedra que el crecimiento de la ciudad, fuera del espacio denominado sector protegido o histórico, debe ajustarse a un plan regulador de la para que los gastos asignados sean menores, y más eficientes con mayor amplitud de beneficiarios y menos residuos de conflictos. La muestra actual es la destrucción del casco histórico, y la proliferación de los edificios de propiedad horizontal, que tienen entre otros inconvenientes la concentración de vehículos en poco espacio, el mayor consumo de energía, agua, cloacas, haciendo colapsar el sistema que debía ser protegido. Dentro de las cuatro avenidas los edificios de propiedad horizontal destruyeron la zona histórica, ello se debe prohibir.

Si aplicáramos la ley de mensuras, para dar un ejemplo, todo loteo y hay muchos debieron empezar por el parcelamiento, la instalación de los servicios básicos, el asfalto, el escurrimiento de aguas tanto de lluvia como de otros orígenes, (lagunas, arroyos cloacas, etc.) y luego aprobar proyectos, tanto de construcción como el loteo mismo, se da a la inversa se proyecta un loteo, se procede a la venta y crecen los barrios a la buena de la naturaleza, los costos posteriores para solucionar los problemas, son multiplicados por los asentamientos de éste tipo que nacen, se desarrollan y crecen sin control ni fiscalización municipal de ningún tipo, más aun no amplían la base de contribuyentes mínimos del municipio, ni siquiera en los servicios elementales como recolección de residuos

domiciliarios, no hablemos del impuesto inmobiliario que tanto en los barrios de origen y crecimiento privado (loteos) como en los del Estado, planes Fonavi-entre otros– no se abonan en un 80%. Resulta pues que los costos de inversión del Estado, son mucho más caros cuando tienen que emparchar problemas que debieron ser previstos antes de la decisión política de asignación de recursos.

Si la política de inversiones públicas, siguiera en el ejemplo dado de los planes reguladores, pensados, discutidos, mejorados, reducirían los costos, se evitarían esfuerzos indebidos, que en el caso particular no es tan ostensible como en otros de obras públicas, porque la mano de obra es de cada uno de los beneficiarios de las casas, y nadie sabe cuál es de ellas le será adjudicada, pero en otros casos, se evitan certificados provisorios, de mayores costos, en suma tiempo y esfuerzo, entiéndase tiempo como valor económico. Si se siguieran los postulados del plan regulador, no habría parches, malos parches y el crecimiento de la ciudad sería mejor y ordenado, pues no existirían las lagunas como casos enteros dentro de radio urbano de calles de tierra sin cloaca (Corrientes hasta hace poco un tradicional barrio de *Cambá Cuá* y en la famosa manzana Villa Basura ubicada entre Roca, Brasil, Rivadavia y 3 de abril). Esto nos daría un bien y los servicios conexos de mejor calidad, en menor tiempo y con menor costo, lo que traducidos en términos económicos se resume el concepto de *eficiencia*.

La información es costosa (economía del conocimiento y de la información, Robert Solow) pero el conocimiento hay que producirlo, generarlo, no se puede dirigir una economía sin ciencia, prudencia y sentido común.

El consenso político total solo es imaginable en los autoritarismos en la superficie, de cualquier naturaleza, porque siempre existirá quien resista o luche contra el mismo, en las democracias las mayorías se logran por consenso de opiniones diferentes (mayorías y minorías Federalista 10), sin embargo nadie discute a la fecha que la democracia es el mejor sistema político existente y está protegido por la Constitución Nacional por el artículo 36, que resalta la resistencia a la opresión.

Es decir que para lograr el consenso, es necesario presuponer los costos transaccionales, que en muchos casos son imposibles de medir.

En tiempo real, aparecen las promesas y las deudas políticas, que hipotecan el futuro de otras decisiones y fijan la base de nuevos costos transaccionales. Siguiendo el concepto de institución, donde rigen normas rígidas y normas flexibles, los acuerdos hipotecan el futuro, para la negociación de cuestiones diferentes. Partiendo del concepto que la política es el arte de lo posible, la búsqueda de la eficiencia aproximada, nunca absoluta, de priorizar las propuestas y su clara divulgación, para que los ciudadanos puedan juzgar la conveniencia o no de las ofertas políticas de los distintos candidatos (en la Argentina actual a pesar del esfuerzo de muchos el crecimiento es un indicador apreciable).

Los costos de transacción serían los costos de medir y hacer cumplir los acuerdos, si los costos de transacción son bajos esto creará economías productivas, sin embargo, es muy difícil medir lo que se intercambia en los mercados políticos.

En cuanto al análisis de contratar nuevo personal o construir una sala, el responsable (C.A.P.S.) se inclinará por la construcción pues depende directamente de él, porque el mismo decide, y amplía su rol comunitario, a partir de allí dentro de la estructura— la sala— podrá exigir nuevos puestos o designaciones y tratar de ampliar el servicio con más instalaciones.

¿Qué hará el político? No resulta muy difícil responder en nuestro marco de acción o contexto (Argentina, Corrientes) elegirá la designación de personal, tiene empleados, participa de sueldos en algunos casos—si no la mayoría— paga cuentas políticas o promesas electorales anteriores, y no le interesa en realidad la comunidad, por lo menos en nuestro contexto, y menos los costos y beneficios. La aptencia y conveniencia personal son los resortes de la decisión.

En cuanto al político de la oposición, el mismo adoptará decisiones diferentes según su filosofía—honestidad de por medio— si es opositor tratará de sacar el mejor provecho, por ejemplo el nombramiento de dos para el oficialismo uno para la oposición, y paga el costo a sus votantes—parcialmente— si no tiene acuerdo con el oficialista, deberá aparecer preocupado por la comunidad, la sala será la respuesta y el rédito político que conlleva la decisión.

El político de la oposición si en acuerdo con el oficialismo puede incorporar personal, se inclinará por ésta alternativa, de lo contrario se inclinará por la construcción de la Sala de Cirugía, manifestando públicamente su apoyo para que la comunidad sepa de ésta actitud y ello le dé rédito político. Desde la óptica del vecino, el mismo necesita la sala, el personal vendrá después, inclusive si existe activa participación vecinal, el personal sería a costo del barrio, zona o sector. El vecino y los demás se sentirán partícipes de una decisión apreciable en forma directa.

¿Cuál será la decisión del economista? Para el economista, si sigue un camino de decisión racional, deberá inclinarse por la alternativa que le otorgue el máximo beneficio social.— Salvo que el economista se encuentre inmerso en ideas ortodoxas, como los hay, y entonces seguirá lo que su escuela diga, exclusivamente y si el caso no está previsto, hará lo que por analogía diga su escuela en casos parecidos.

Optará por personal si existen instalaciones en el lugar o zona en que se hará la designación del personal. (Salas, dispensarios, hospitales etc.) con ello ahorra costos y tiene la misma infraestructura ordenando solamente horarios probablemente.

Construirá una sala u otra estructura si no existe en la zona o lugar, tomando en cuenta congestiónamiento de tránsito, acceso, vientos, diversificando el servicio de salud horizontalmente y optimizando el servicio en el sector que debe transportar sus enfermos, por ejemplo a lugares distantes. Cabe aclarar naturalmente que toda decisión, tiene otras múltiples alternativas, combinando todos los elementos en consideración, planes urbanísticos, desarrollo de empleo, especialización, educación, etc. No existen dos opciones, sino múltiples y el trabajo en equipo podrá dar respuestas con mayores posibilidades de optimizar los resultados sociales y lograr en la decisión eficiencia, sin descontar el factor que hemos citado, político de jugadores con intereses y conveniencia particular.

El interés público corresponde al concepto amplio, actividades estatales y sectoriales, alcanzando su menor expresión en acciones individuales trascendentes para la sociedad. El médico de campo o el veterinario que personalmente se preocupa por el cumplimiento de las reglas, en materia de regulación es mucho más efectivo que sectores

completos (asociaciones, grupos, etc.) que buscan la manera de no cumplir la regulación (eludir). De allí que los controles racionales por parte de la autoridad resulten insuficientes si no existe la verdadera concientización del común.

“En el ejemplo que nos ocupa, si no se cumpliera con la vacunación que es el instrumento de la regulación, el incumplimiento por parte de quienes no efectivicen la norma, se traduciría inevitablemente en un descrédito de toda el área ganadera, lo que repercutiría negativamente sobre la industria frigorífica, y a su vez, lo haría en la balanza de pagos como consecuencia de la reducción en las exportaciones”.

Esta cita cumple el marco teórico en lo potencial, bajando a lo real el impacto del incumplimiento, en la lectura de la Argentina en los fines del 1999/2000, fue tan tremendo que el gobierno de turno, sufrió internacionalmente uno de los mayores castigos recibidos por el país, cuando los mercados internacionales advirtieron la falacidad de la ausencia de los controles, la irresponsabilidad de los productores y la ineficiencia del Estado, incluido el Ministro de Agricultura, hoy la Argentina ha superado problemas añejos gracias a la libertad que supone desprenderse de cadenas reaccionarias que impiden el crecimiento y desarrollo científico, la democracia hace posible esta alternativa.

En realidad, si se potenciara el poder de las Provincias, en todos los órdenes, y los controles regulatorios fueran atendidos por personas responsables, desde los municipios hasta las provincias, pasando por las regiones, al país, y al mercado internacional, lo poco que sabemos (producir carnes y su derivación industrial frigorífica) se potenciaría, pero el resultado a la vista fue inverso, cerraron los frigoríficos gracias a la falta de vacunación y la eterna aceptación de la irresponsabilidad de nuestros productores en general, en complicidad con quienes vigilan, pues bien quién vigila al vigilante. Hoy la situación se ha revertido en el país. En definitiva. Las inversiones del Estado tienen que estar destinadas a construir una democracia igualitaria, de hombres libres, iguales y juntos, ello se logra solamente con educación y naturalmente con alimentación general, no puede educarse a quien tiene hambre, es una construcción diaria y justa.