

Administración de las finanzas provinciales en época de crisis.

Teoría y práctica.

Cuando en los años treinta, luego de ochenta años de crecimiento basado en un modelo de librecambio, aparece la mayor crisis económica conocida hasta entonces, el gobierno de turno en la Argentina debió enfrentarse a problemas más complejos que a la simple opción de políticas.

El cierre del comercio mundial, la crisis de expectativas, el desánimo en el consumo y la inversión, hicieron que el Estado, antes financiado con impuestos al comercio exterior y a los capitales extranjeros, debiera afrontar un desafío por demás complejo: construir y fortalecer las capacidades estatales.

Ese modelo de desarrollo se basaba en una concepción clásica, donde el Estado sólo debía velar por la propiedad privada y por la seguridad. El crecimiento era algo dado, continuo, como un flujo constante, aunque sin dirección alguna, no más que aquella que la daba por el mercado y su determinismo “apolítico”.

El gobierno, de corte conservador, se debatía ideológicamente entre medidas que buscaban salvaguardar ese viejo modelo y el cambio hacia un modelo más intervencionista donde el Estado cumpla un rol diferente.

Pero las enseñanzas de Keynes todavía no tenían la fuerza para una aplicación exitosa, así como tampoco estaba predispuesta la superestructura construida, en la que resaltaba una oligarquía tanto económica como socialmente dominante que poco tenía para ganar con un modelo distinto.

En este marco es que sucede una de las tantas paradojas de la historia económica argentina: un gobierno de corte netamente conservador, aduciendo cuestiones de estricta emergencia económica, decide dotar al Estado de la fuerza institucional y los instrumentos necesarios para adoptar una postura intervencionista ante la crisis.

Estas medidas que fueron “excepcionales” y de “emergencia”, aunque la mayoría de estas aún tienen vigencia^[1], le dieron al Estado la capacidad necesaria para actuar en un contexto donde el mercado no tenía respuestas. La idea era expandir las funciones del Estado aunque sólo fuera para preservar la estructura preexistente.

Es evidente, que las actitudes particulares del Estado ante determinadas situaciones son, indefectiblemente, las que sustentan su rol y legitiman su ideología. Sin embargo, la postura frente a la crisis depende también de las decisiones anteriores a esta, y de la capacidad estatal que se supo construir.

La prédica keynesiana se basaba en ese supuesto. Para que el Estado interviniese, debía haber forjado previamente su capacidad fiscal. En esto recaía su alcance y potencial éxito

en el juego económico.

Es evidente, entonces, que las estrategias de administración de las finanzas en épocas de crisis están constreñidas por este accionar.

Siguiendo estos postulados, la estructura tributaria sería, entonces, el primero y más importante remedio contra la dinámica perversa de los ciclos económicos. Dicha estructura actúa en dos vías simétricamente opuestas: en forma ex-ante como un contrapeso de tendencias anticíclicas a través de los tributos, y ex-post, a través del gasto, materializado en de una inyección de demanda efectiva, como la denominó Keynes. Como veremos a este fin apuntaba la Reforma Tributaria propuesta por nuestra Provincia.

Sin embargo, complementariamente, existe otro elemento limitante de las capacidades estatales, que radica en el contexto de las dinámicas globalizadoras.

En términos generales, la globalización constituiría un fenómeno consistente en la creación y progresiva homogenización del mercado mundial donde las fronteras van perdiendo su capacidad de protección de la actividad económica nacional.

Por lo tanto, es a partir de este proceso que, cada vez más, el papel que debe cumplir el Estado suscita interrogantes y dilemas. En un contexto donde domina la internacionalización de los capitales, las fronteras están difusas, el mercado es el mundo y las corrientes financieras superan la velocidad de reacción de los controles burocráticos internos, la capacidad de la gestión pública para dirigir la economía y los objetivos o políticas del territorio (ya sea municipio, región, provincia o país) aparece al menos comprometida, sino disminuida.

En este sentido, los paradigmas teóricos hegemónicos en la ciencia económica declaman el corrimiento del Estado en pos de un mercado protagonista donde la ausencia del primero facilite el libre desenvolvimiento de las dinámicas que infiere el marco de la globalización. Englobados bajo la corriente neoclásica o neoliberal, proponen un modelo donde el Estado ocupe un lugar mínimo y donde las intervenciones activas se sugieran ausentes.

Sin embargo, y en contraposición a lo anterior, aparecen otros enfoques que presentan una visión opuesta en torno al papel del Estado.

En línea con esto, aparece la idea de que el resultado (la influencia en el desarrollo), desde la perspectiva de cada territorio, radica en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización.

Volviendo a la década del 30, el análisis keynesiano de los ciclos económicos era un

análisis de corto plazo. El proceso de globalización imperante era distinto. Pero el espíritu del mensaje interpuesto trasciende la contextualización de las políticas elegidas.

La experiencia aprendida nos enseña que la clave sería un Estado fuerte, con capacidad para atemperar los ciclos económicos. Dicha capacidad estaría determinada en primer lugar por el diseño de una estructura impositiva anticíclica. Y si esto fuera no fuera suficiente, en segundo lugar, un gasto público básicamente en inversiones, que afecte directamente la demanda.

En la provincia de Santa Fe éste fue el camino elegido por el Poder Ejecutivo. La propuesta de reforma tributaria buscaba, entre otras cosas, reequilibrar el peso de los tributos anticíclicos “Impuesto Inmobiliario” en la estructura global.

Vale destacar que la Provincia de Santa Fe posee, esencialmente, tres tributos: Ingresos Brutos, Inmobiliario y Sellos. Mientras Ingresos Brutos y Sellos son impuestos de carácter procíclico, Inmobiliario es un impuesto anticíclico. Sin embargo, el peso de los mismos en el total de recursos propios de la provincia^[2] determina que la estructura tributaria provincial sea procíclica, o sea, acompañe la actividad económica y los cambios de tendencia.

Dicha reforma, significaba, entre otras cosas, un rebalanceo del peso de los tributos a favor del Inmobiliario, en relación con Sellos. Esto hubiera permitido dotar a la estructura tributaria de un contrapeso ex – ante para la atenuación de los ciclos económicos.

Sin embargo, su rechazo legislativo elimina, con ésta, el elemento compensador del diseño tributario. Sólo quedaría margen para la optimización de la recaudación por medio de sistemas que aseguren su cobro en épocas de crisis. Con respecto a esto, el Sistema de Recaudación y Control de las Acreditaciones Bancarias (SIRCREB) se constituye en una herramienta fundamental para evitar las demoras en la recaudación y, más aún, la evasión.

En líneas generales, sin embargo, el único camino de acción que quedaría para el Estado radica en el manejo estratégico del Gasto.

Sobre este punto, Keynes había delineado algunos principios fundamentales. Cuando la economía entra en una fase recesiva lo prioritario para la política económica es su recuperación. En su análisis, el enfoque de largo plazo queda desestimado. No importa tanto el crecimiento como sí la recuperación de la fase ascendente del ciclo. Por lo tanto, la elección del destino del gasto no se enfoca necesariamente en inversiones que aumenten la productividad de la economía en su conjunto. Es decir, en términos keynesianos, no importa “enterrar botellas y luego desenterrarlas”, si eso genera empleo, y por su efecto multiplicador, sobre la producción vía consumo.

Sin embargo, esto no significa gastar por gastar. Evidentemente, con una importante rigidez e inercia en el gasto público, que se expresa en que sólo la masa salarial

representa el 60% de los gastos corrientes, el margen de actuación del Estado provincial es limitado.

En el marco de esta estructura, la opción de políticas pasaría por una priorización del gasto público, por un adecuado cronograma en la ejecución de obras públicas y por una administración de los resultados fiscales cumpliendo con los objetivos del Estado. En este último sentido, es más relevante atender los problemas de desempleo que obtener superávit fiscal. Algunos parámetros esenciales a destacar serían los siguientes.

En primer lugar, se debe priorizar el gasto en obras que sean mano de obra intensiva. De esta manera, se estaría potenciando el efecto multiplicador. De todas formas, dichos lineamientos deberían equilibrarse con los objetivos políticos prioritarios. Es decir, se debería privilegiar la construcción de edificios escolares y centros de atención primaria de la salud, con lo cual se combinarían los argumentos técnicos con los políticos.

En segundo lugar, no se debe concentrar en la ejecución de ciertas obras específicas, sino que es necesario poner en marcha el mayor número posible, haciendo hincapié en la distribución geográfica de las mismas para alcanzar todo el territorio. Para esto, se debe aplicar una estrategia de ejecución gradual, por etapas, donde, si bien a un ritmo más lento, las obras sigan en ejecución.

En tercer lugar, y no menos importante, habría que revisar las opciones de gasto a la luz de su contribución a la distribución del ingreso. Si rechazamos de plano la “teoría del derrame”, que señala que la distribución es una cuestión ex – post al crecimiento económico, en época de recesión se deberían tomar también medidas tendientes a achicar la brecha de desigualdad social. En este sentido, el gasto enfocado en lo social aparece como un elemento ineludible de un gobierno socialista.

Como señalan los principales referentes neomarxistas, O’Connor (1981) y Offe (1991), el capitalismo tiene una contradicción central: por un lado, el Estado apoyando la acumulación -y obteniendo de la misma su propia capacidad mediante el cobro de impuestos- y, por otro, haciendo de red de contención, a través del gasto social (creciente), de los marginados del propio proceso capitalista que –por su condición de excluidos- podrían alterar las mismas bases del sistema.

De acuerdo a esta teoría, el ámbito de la acumulación capitalista es un ámbito no regulado (en contraposición al pensamiento neoclásico). Esto significa que es necesaria la actuación del Estado para dar sostén político – institucional a dicho proceso. Esto hace referencia a los gastos que actúan sobre el capital social (aquellos gastos ligados indirectamente a la productividad que hacen a la acumulación: inversión social y consumo social). Pero dicho proceso de acumulación genera, a su vez, exclusión y pobreza, problemas que vuelven al Estado (socializándose los costos) generando la necesidad por parte de éste de legitimar aquél proceso.

Esto significa que, en época de crisis, indefectiblemente, al Estado se le va a exigir ser y parecer. Debe proteger los procesos de acumulación y atender las demandas sociales

crecientes. Asumir que su rol es indelegable, e insustituible, implica aceptar que el Estado no debe desestimar medidas que fortalezcan su capacidad.

Eventualmente, las limitaciones y alcances de las políticas públicas estarán determinadas antes que por el mercado, por la existencia y utilización de las capacidades de gestión estatales.

[1] Entre las medidas, estaban: Control de cambios (1931), Dirección Nacional de Vialidad y el impuesto sobre combustibles (1932), Reforma tributaria: impuestos a la ganancia y a las ventas (1933), Juntas Reguladoras de Granos, Carnes y otros cultivos industriales (1934), Corporación Argentina de productores de carnes (1934), Banco Central (1935), Unificación del régimen de impuestos internos y coparticipación (1935).

[2] En el año 2007, Ingresos Brutos y Sellos representaban más del 85% del total de los recursos tributarios de origen provincial.