

S I S T E M A N A C I O N A L

D E

I M P O S I C I O N A G R A R I A

CONTRIBUCION A LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ECONOMICO ARGENTINO

MARIO ENRIQUE ALTHABE
Tesis doctoral

D E D I C A T O R I A

A mis padres

a quienes debo la carrera académica, muchos años de apoyo y el callado sufrimiento de la distancia.

A mi esposa

por rodearme de la paz y el amor que necesitaba para llegar al fin de este largo -- camino.

PROLOGO

La presentación de la tesis doctoral, es la culminación de una carrera académica. Pero esta cuestión si se quiere casi ritual, perdería toda significación, si esa obra no es el testimonio del saber cosechado y fundamentalmente de la voluntad de contribuir a la solución de los problemas que enfrenta la Sociedad.

Alentamos la esperanza de que este trabajo cubra, - aunque más no sea en mínima parte, esa deuda de honor que contraímos, desde el momento mismo que esta querida Casa nos franqueó sus puertas.

*

*

Mucho se ha dicho sobre las potencialidades de esta tierra generosa que nos cobija, pero quizás demasiado poco de los medios para transformarlas en realidades.

¿Cuántas veces en cambio hemos confundido potencialidades con hechos, cuántas veces nos ha ganado un malsano conformismo, y cuántas un resignado fatalismo?

Otras veces en forma más sutil, quisimos disimular la frustración nacional, planteando una falsa opción entre el progreso material que no acertábamos en alcanzar, y un progreso espiritual que engañosamente nos atribuíamos.

Es cierto que el progreso material ha devenido muchas veces en la historia de la Humanidad, en un crudo y vacío materialismo. Pero no podemos ocultar que sobre la miseria y el hambre no puede edificarse una sociedad espiritualmente rica, y que el desarrollo integral del hombre requiere bases materiales sólidas.

No es casual que el mundo haya sido espectador en los últimos tiempos, del surgimiento de una gran preocupación sobre el desarrollo económico. Es que ésta constituye la única esperanza de superar, las terribles condiciones de vida imperante para más de dos tercios de la población del globo.

No podíamos entonces, sino vincular nuestro tema de estudio - la imposición al agro- al desarrollo económico.

Esta vinculación es, en un país como el nuestro, pleno de recursos naturales y humanos y -atado no obstante por los invisibles lazos del subdesarrollo, casi un producto natural del medio.

Ocurre que quien aborda problemas de abstracto económico como el que nos ocupa, debe referirlos forzosamente -so pena de esterilizar sus proyecciones prácticas- a un marco general determinado. Ese marco no puede ser el vigente, por cuanto importaría renunciar al progreso del hombre y a la perspectiva de un destino so-

///cialmente aceptable. Tampoco podría serlo el de un estado futuro ideal, pues las utopías suelen estrellarse contra la cruda realidad y difícilmente traspasen los umbrales de la idea pura.

Por ello hemos comenzado por definir el concepto mismo de desarrollo económico, idea no demasiado elaborada aún, y por lo tanto no exenta de discusiones e imprecisiones doctrinarias. De allí que dediquemos todo nuestro primer capítulo a formular, más que pautas teóricas sobre el tema, un concepto operativo que nos sirva como marco de referencia.

Sobre esta base nos abocamos en el Capítulo II a estudiar los principios y las vías estratégicas necesarias para mot rizar el proyecto de desarrollo.

En el Capítulo III llevamos a cabo el análisis del medio al que dirigimos nuestras propuestas, investigando su realidad actual y sus potencialidades bajo una estrategia de desarrollo nacional.

Posteriormente encaramos los fundamentos de las finanzas públicas y los sistemas impositivos, para después referirnos a la estructura tributaria vigente y a su valoración crítica.

Finalmente en el Capítulo V esbozamos los lineamientos que en nuestro concepto deberían informar a un sistema de impo sición agraria dirigido al desarrollo nacional, desde sus objetivos hasta sus contenidos mínimos, su control y su inserción en el medio.

*

*

Creemos que el problema tributario no puede resolverse dentro de una estrecha perspectiva fiscal, sino que debe considerarse globalmente en sus relaciones económico-financieras, técnico-administrativas y hasta político-sociales. De allí que hemos acudido a la "óptica de sistema" para ordenar en un conjunto manejable de variables, los múltiples efectos que la imposición origina y que una reforma estructural como la propuesta desencadenaría.

No se nos escapa que en todo este vastísimo campo, fuimos formulando hipótesis y conclusiones de fuerte contenido polémico, cuando no audaces y sin suficiente respaldo doctrinario. No vacilamos en internarnos por caminos inexplorados o escasamente in vestigados, cuando juzgamos que el fracaso de nuestros predecesores así lo exigía, en el convencimiento que nuevos problemas demandan también nuevos instrumentos teóricos.

Seguramente en estos nuevos rumbos estarán nuestros mayores errores, pero también los mejores me

*

C A P I T U L O I

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO

"...cuando más radicalmente penetremos en los hechos y renunciemos a la simple persecución de las opiniones doctrinales existentes, tanto mayor contacto acabaremos por ganar con lo verdaderamente grande y fértil de la tradición intelectual!".

Walter Eucken

("Cuestiones Fundamentales de la Economía Política"- Prólogo a la segunda edición).-

1. I N T R O D U C C I O N

La preocupación por los problemas del desarrollo tal como la conocemos ahora, se remonta hacia las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. La eliminación de la pobreza como condición para una paz duradera, apareció en los documentos de los aliados sobre la política a ejecutar en la postguerra y figuró dentro de los propósitos fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas.

La gran confragración tuvo además la virtualidad de demostrar hasta que punto el destino de las naciones estaba sujeto a sus potencialidades económicas (concepción de "guerra total").- El extraordinario auge de las comunicaciones sociales que vivió el mundo desde ese entonces, vinculó de una forma inédita sociedades en muy disímiles estados de evolución, lo que contribuyó decisivamente a la formación de una conciencia universal alrededor de estos problemas.-

Elaborada casi totalmente en los países de avanzada y sobre la base de sus realidades, la teoría económica fue incapaz de recoger en su seno, el desafío que le imponía un problema que había ignorado. Asistimos entonces a una etapa "formativa" que aún no ha sido superada, y que indudablemente es un obstáculo difícil de sortear para el estudio de la problemática que nos ocupa.-

A fin de introducirnos en el tema, realizaremos una rápida revista a los antecedentes de los estudios sobre el desplazamiento del proceso económico y el estado actual de la teoría sobre el particular, para finalmente encarar la perspectiva que ha primado en el tratamiento del tema y las líneas generales de nuestro enfoque.

1.1. Algunas precisiones terminológicas.

En la parte inicial de este Capítulo nos referimos a "países desarrollados" y "países subdesarrollados", siguiendo la terminología usual de clasificar a las economías según el grado de evolución alcanzado.-

Fue necesario utilizar como punto de partida este sentido comparativo, por cuanto se adecua muy bien a la observación simple (o vulgar) que debe preceder a todo análisis científico. Este es el alcance que se dan a esos términos, especialmente en la etapa descriptiva que acometemos en el punto 2.-

///

En cambio en el punto 3, al estudiar al desarrollo y al subdesarrollo como formas de ser de una economía, abandonamos ese sentido primario, para llegar a un concepto final mediante sucesivas aproximaciones.-

El objetivo fundamental es dar contenido a la abstracción convencional que supone un término. Para ello, el concepto resultante, debe captar la esencia del problema y sentar en consecuencia las bases para su análisis. Nuestro propósito será entonces, al delinear una concepción del desarrollo y el subdesarrollo, encontrar un principio operativo que permita profundizar su estudio con vista a las finalidades prácticas que en este trabajo perseguimos.

Cabe aclarar, que dichas expresiones han sido --fundadamente criticadas. No obstante ello, se optó por su utilización debido a la raigambre que les otorga un prolongado y generalizado uso, y a la carencia de sustitutos que estén libres de reparos análogos.-

Las cuestiones meramente semánticas, se han tratado de eludir mediante la aclaración en cada caso concreto, del sentido que se acuerda a la expresión técnica en cuestión.-

1.2. Desplazamiento del proceso económico. Antecedentes doctrinarios.

Desde los albores del estudio científico de la economía política, se manifestó un gran interés por la evolución del proceso económico a través del tiempo, es decir por los cambios que sufre el aparato social por la influencia que ejerce la actividad -- que en él se desarrolla.

Adam Smith encontró la causa del progreso en el continuo aumento del capital, producto de la manera de emplearlo -- ("técnica productiva") y la creciente división del trabajo. Este último dato ocupa en su tesis un rol central, por lo cual las innovaciones técnicas resultaban en definitiva el motor del desarrollo económico.(1)

Tampoco los demás clásicos fueron ajenos a la -- cuestión de la evolución, aunque ello fuera para negar las posibilidades de un progreso indefinido. Tal es el caso de Malthus y Ricardo (2), que al insertar el factor poblacional dentro de un esquema mu-

(1) Zamora, Francisco, "Introducción a la dinámica económica" p. 299.

(2) Ricardo David. "Principios de Economía Política y Tributación", pág. 78 y ss.

cho más estático que el smithiano, imprimió a sus conclusiones un cariz pesimista.

La escuela histórica alemana, embuída de las enseñanzas de Hegel, consideró a las instituciones sociales como el reflejo del cambio hacia el "ideal" o "final del conocimiento" del hombre. Cabe mencionar dentro de esta corriente a Wilhelm Röscher, quien concibió a la ciencia económica como "aquella que se refería a las leyes de desarrollo de la economía de una nación" (3).

Formado en los moldes de la escuela clásica inglesa, Carlos Marx se propuso "poner al descubierto la ley económica del desenvolvimiento de la sociedad moderna" (4). Encontró en la acumulación de capital el factor que impulsaba al proceso social y llevado por la visión de un cambio permanente de las bases económicas y las "contradicciones internas" del sistema que ello suponía, concluyó que el resultado necesario sería el aniquilamiento del sistema capitalista y su sustitución por otro más acorde con el sentido del cambio. Nadie llegó tan lejos como él en este sentido, pues en su concepción, el proceso económico no sólo revoluciona las estructuras sociales, sino que además lo hace en una dirección determinada y precisa.-

Largo sería enumerar las preocupaciones que originó esta cuestión en el campo de las ideas. Sin embargo no puede omitirse en esta breve reseña la teoría de Joseph Schumpeter. Su análisis del "desenvolvimiento" a través de la figura dinámica del empresario introductor de "innovaciones" y el papel del capital y el crédito, es quizás la más brillante de las explicaciones causales de la que fue objeto el desarrollo del capitalismo histórico (5). Debe apuntarse que si bien en su pensamiento el sistema capitalista sería víctima de su propio éxito, las perspectivas de un progreso indefinido del aparato económico, aunque bajo otras formas, está implícito en su línea argumental.

La cosmovisión del movimiento social ya había sido sin embargo abandonada por la teoría dominante, a partir de Johnn Stuart Mill. Este autor fue el nexo a través del cual se volcó a la teoría moderna el pensamiento de los clásicos ingleses, de allí su gran influencia en la posterior evolución doctrinaria. Mill formuló una división que tuvo gran trascendencia en este cambio de perspectiva teórica, que consistía en separar en "esferas" a la producción y

(3) Whitteker, Edmund. "Historia del pensamiento económico", p. 11.

(4) Whitteker, E. op. cit. p. 20.

(5) Schumpeter, Joseph. "Teoría del desenvolvimiento económico", p. 103 a 188.-

la distribución. En la primera regían leyes económicas "naturales" que la voluntad del hombre no podía modificar provechosamente. En el campo de la distribución del producto social en cambio, es admisible y hasta útil y conveniente, mejorar el resultado del proceso natural mediante acciones orientadas por finalidades políticas. El ámbito propio de la ciencia económica era por lo tanto, el primero, y dentro de él su objeto era el estudio de las leyes que lo gobernaban (6).-

La tendencia general de la doctrina giró entonces hacia el tratamiento de temas que hoy denominaríamos "microeconómicos", es decir los que versan sobre el funcionamiento de las unidades económicas simples (de producción y de consumo) y su vinculación en un mercado por medio del sistema de precios.

Esta tendencia tendría su máxima expresión en la "escuela marginalista", la cual centró el análisis en el comportamiento de los sujetos económicos, o sea sobre bases claramente subjetivas.-

La coronación de esta forma de encarar la materia económica es el "equilibrio general perfecto" que "destaca la interdependencia de todas las unidades económicas y de todas las partes de la economía entre sí" (7). Obvio resulta, que esta forma de análisis margina la cuestión de la evolución del sistema económico en el tiempo, a no ser que así se considere la supuesta tendencia permanente de éste a moverse hacia aquel estado ("virtualidad del equilibrio").

1.3. La evolución económica en la teoría moderna.-

La hipótesis del pleno empleo como situación "normal" del libre juego del sistema económico, que era una de las conclusiones básicas de la teoría dominante ("neoclásica"), sufrió una profunda crisis debido a la Gran Depresión (1929-1938).

Más que la profundidad, la extensión en el tiempo que asumió esa dramática instancia de la historia económica, desmintieron la tesis de la imposibilidad de desocupación involuntaria. Resultaba evidente que no se trataba de una simple fluctuación de -

(6) Mill, John Stuart en "Principios de economía política" sostenía - enfáticamente: "las leyes y condiciones que rigen la producción de la riqueza participan del carácter de realidades físicas. En ellas no hay nada de facultativo o arbitrario". L.II, Cap. I p. 219. Según Mill el proceso económico se dirige inevitablemente al estado estacionario, que puede ser retardado pero no impedido por el progreso técnico. Este determinismo con relación a la posibilidad de la evolución, naturalmente quita todo interés a la cuestión.-

(7) Leftwich, Richard. "Sistema de precios y asignación de recursos". 399

un sistema sustancialmente estable -como se había sostenido en crisis anteriores- y que este fenómeno no podía por lo tanto ser corregido -por el propio funcionamiento de aquél como la teoría sostenía.

Comienza entonces a tomar cuerpo, una corriente -- que reputaba a la crisis como una manifestación propia del funcionamiento del régimen económico, lo cual reavivó el interés hacia los estudios del "movimiento" del mismo. Este fue el inicio de las actuales "teorías dinámicas" (8).

La solución de la crisis la encontraron los políticos que instrumentaron el "New Deal" del Presidente Roosevelt (9). La fundamentación doctrinaria de esas medidas la concretaría John Maynard Keynes en su obra "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero".

La nueva tesis reconocía que el equilibrio general sólo podía verificarse en la realidad en forma "imperfecta", debido a que los elementos monopólicos que obraban en la práctica, hacía que el equilibrio se realizara en un nivel inferior al de pleno empleo de los recursos productivos. La insuficiencia de la demanda efectiva (10) podía y debía ser corregida por medidas de política económica.-

Este cambio en la teoría provocó una revolución en el pensamiento económico (11) pues otorgó un papel activo y práctico al estudio científico, que trascendía el marco de una simple explicación de los mecanismos de un sistema dado.-

Sobre esta base se estructura la importante corriente angloamericana de la "economics growth" (12).

A partir de los trabajos de Harrod y Domar (13), se formularon "modelos de crecimiento", de creciente complejidad técnica, sobre la base de generalizar en el largo plazo el análisis que Keynes efectuara para el corto plazo (14)

No obstante el grado de sofisticación técnica al-

(8) Zamora, Francisco. op. cit. pág. 15.-

(9) Galbraith, John K. "Capitalismo Americano" pág. 121.

(10) La demanda efectiva es la demanda total en términos monetarios, y manifiesta el gasto de la renta. Cuando aumenta esta última, la demanda efectiva también crece pero en una proporción menor. Existe pues, una tendencia permanente al subempleo, que debe ser compensada con un aumento de la inversión real igual a la diferencia entre la renta y la demanda de consumo procedente de esa renta.-

(11) También en el plano político, por cuanto la intervención del Estado en la economía de "nociva" paso a ser necesaria.

(12) Esta expresión se traduce generalmente como "economía del crecimiento!"-

canzado por estos modelos, ellos tienen limitaciones que frustran su aplicación en el estudio de las economías de los países subdesarrollados. En primer lugar en cuanto al objeto perseguido, que es la búsqueda de un crecimiento equilibrado teniendo en cuenta la ocupación y con la finalidad de "compatibilizar" la expansión de forma tal que no origine fluctuaciones demasiado amplias de la actividad económica. La segunda gran limitación radica en el método empleado, por cuanto debido a su filiación keynesiana, propugna la investigación de relaciones simples entre cantidades globales limitadas en número (15).

Estas características, no son demasiado objetables en el contexto de una economía altamente desarrollada, pero sí dentro de la realidad del subdesarrollo. En este último caso, la teoría debería abocarse a las causas del crecimiento, sus factores y la difusión del mismo, extremos todos estos que no tienen en cuenta los "modelos de crecimiento".-

1.4. Una nueva perspectiva.-

La esterilidad del rumbo impreso a la teoría en el tratamiento de la evolución económica desde el punto de vista de la realidad de los países subdesarrollados, fue paradójicamente denunciada por un economista de un país desarrollado, el sueco Gunnar Myrdal.-

A partir de su crítica comienza a gestarse un sólido movimiento doctrinario que propugna nuevas bases de análisis.

Quizás uno de los mayores aportes de Myrdal a esta nueva visión del problema, haya sido su rechazo a la clásica división entre "factores económicos" y "no económicos". Este arbitrio

(13) Aunque trabajaron separadamente el enfoque de ambos tiene profundas semejanzas. Toman tres elementos fundamentales: a) la fuerza de trabajo, b) la producción (o ingreso) por cabeza, y c) la cantidad de capital disponible. Conciben estos elementos como funciones (tablas de los cambios de valor que son susceptibles de sufrir en relación a otras variables y que pueden expresarse en curvas) y no como magnitudes dadas. En este esquema el ahorro es un concepto dinámico por cuanto altera uno de los elementos fundamentales (la disponibilidad de capital). La cuestión central es encontrar una "tasa de desarrollo" que compatibilice el comportamiento del capital con los demás elementos. El propósito último es pues, buscar un equilibrio que asegure un progreso constante, siendo para ello esencial que tal situación satisfaga a los productores. Conf. Zamora, F. op. cit. p. 347. Observese que en definitiva se trata de reemplazar la "armonía natural" del mercado en la que creían los clásicos, por la "armonía creada" a la que se refiriera Myrdal agudamente.-

(14) Robinson, Joan. "La acumulación de capital", p.8. En esta obra la autora realiza importantísimos trabajos en este sentido.-

es utilizado por la doctrina dominante para escindir los elementos cualitativos que intervienen en los fenómenos económicos y así facilitar el análisis. Esta simplificación no tiene mayores consecuencias cuando se aplica al estudio de una economía altamente desarrollada debido a que la construcción teórica implícitamente los tiene en cuenta en sus instrumentos, existen patrones de comportamiento - definidos que hacen que los mecanismos de vinculación entre las distintas unidades sean casi automáticos, y una cierta homogeneidad en lo que los clásicos denominaban "calidad de los factores".

Como la situación fáctica es totalmente distinta en las economías subdesarrolladas, los factores cualitativos no pueden considerarse implícitos. Es por lo tanto esencial un exámen profundo de estos aspectos, ya que las distorsiones existentes no son accidentales, sino inherentes al funcionamiento del sistema económico, y en ello radica -al menos en gran medida- la causa del estancamiento secular.

De allí que presente un particular interés la tendencia que acusa la ciencia moderna hacia los métodos "estructurales" (16), es decir basados en la interpretación global del campo real contemplado y la interdependencia entre los elementos que integran el conjunto (17).-

Si bien esta corriente no ha alcanzado la necesaria homogeneidad como para constituir un cuerpo doctrinario, ha realizado aportes de significación en distintos campos (18).

(15) Barré, Raymond. "El desarrollo económico", p. 12.-

(16) En los últimos tiempos se ha generalizado esta forma de análisis que sin embargo tiene raíces muy antiguas. Dentro de la ciencia económica, sus antecedentes son más remotos que los de la "teoría clásica", por cuanto arrancan con sir William Petty cuya obra principal, "Anatomía política de Irlanda", fue escrita alrededor de 1660 y publicada en 1691.-

(17) Sampedro, José L. y Martínez Cortiña, Rafael. "Estructura económica" p. 24.-

(18) Los más importantes son: a) el enfoque espacial: su precursor -- fue von Thüner ("El Estado aislado, en relación con la agricultura y con la economía nacional" - 1826), cuya obra llevó a Schumpeter a calificarlo como uno de los economistas más geniales. La figura más conocida en esta línea es Alfred Weber ("Sobre la localización de las industrias" - 1909). Modernamente estos estudios recibieron gran impulso debido a las experiencias prácticas del Valle del Tennessee (Estados Unidos) y la planificación francesa. b) la concepción anatómica: Esta era la visión del ya citado W. Petty, y su exponente más notable fue Hicks ("La estructura de la economía"). Se basa en la descripción de elementos semejante al empleado por la Anatomía, de allí la denominación. c) la visión arquitectónica: procura reconstruir idealmente, basándose en las matemáticas, al conjunto de elementos para exponer su funcionamiento. El primer intento en este sentido fue el de L. Walras que construyó el célebre modelo que lleva su nombre. En esta senda se ubican: la econometría (cuyo propulsor fue Irving Fisher), la macroeconomía de origen keynesiano, y el análisis causal de Joham Akermann ("Estructuras y ciclos económicos"). d) el análisis

En nuestro concepto, el estudio estructural requeriría - para ser completo- una teoría general que tenga en cuenta la realidad histórica que se analiza, pero cuyos enunciados no estén condicionados por sus contingencias y particularidades. Esta teoría no existe en la actualidad o al menos no está suficientemente conformada (19), aunque en nuestra opinión está sentada una sólida base para su edificación la tipología ideada por W. Eucken (20).

El convencimiento sobre la necesidad de afirmar la unidad de la teoría económica, es precisamente lo que nos ha apartado sustancialmente de las "teorías del desarrollo" "específicas" y "dinámicas" que sobre bases "estructuralistas" se han formulado en los últimos tiempos.

Con el calificativo de "específicas" hacemos referencia a la intención que las anima de construir una teoría económica "para el subdesarrollo", paralela a la teoría dominante cuya aplicación se limitaría a las economías desarrolladas.

La división está basada en un hecho irrefutable: los instrumentos elaborados por la teoría dominante son el producto de una realidad socio-económica completamente ajena a la de los países subdesarrollados.-

Sin embargo consideramos que no es por la vía de

/// circulatorio: tuvo inicio en la visión "fisiológica" de Quesnay ("Tableau Economique" -1758) adquiriendo gran trascendencia con la obra de Wassily W. Leontief ("La estructura de la economía - Americana 1919-1929 " public. en 1940) que introduce las famosas tablas "input-output" (insumo-producto). Relacionada con esta corriente están los estudios sobre los ciclos económicos.e) - la aportación sociológica: que centra sus estudios en los fenómenos cualitativos, que como vimos son usualmente desechados por la teoría dominante. Reconoce antecedentes en la escuela histórica alemana (Roscher, Hindlebrand, y especialmente Schmoller), y en el institucionalismo americano sobre el cual influyera Friedrich von List y cuya figura más prominente fue T. Veblen ("Teoría de la clase ociosa" - 1899). Los máximos representantes de esta corriente son los franceses Claude Lévi-Strauss, Francois Perroux, y André Marchal.-

(19) Esta insuficiencia trataremos de suplirla mediante ^{los} análisis parciales que sean más ajustados a nuestra realidad estructural.-

(20) Eucken, Walter en "Cuestiones fundamentales de la economía política" desarrolla su método que sintéticamente consta de los siguientes pasos: a) mediante la observación de las formaciones económicas históricamente realizadas, formula "tipos ideales", esto es formas puras que resultan de destacar las particularidades de los hechos reales (por "abstracción que destaca puntos concretos"), b) luego formula juicios hipotéticos (condicionados) sobre las reglas de funcionamiento de estos modelos, c) mediante esta técnica llega a una comprensión simplificada del comportamiento del sistema analizado (según su forma dominante), y d) completa la visión incorporando el ámbito histórico (orden institucional, comportamiento humano, etc.) en el que está inser-

///

fragmentar la teoría como debe resolverse la antinomia entre la universalidad de aquélla y las particularidades de los sistemas socio-políticos. Es que con ese criterio - y habida cuenta que ni el "desarrollo" ni el "subdesarrollo" son realidades homogéneas- debería adoptarse una teoría a cada realidad concreta, lo cual es obviamente impracticable (sobre el particular volveremos en el punto 3.2.2.).-

No compartimos tampoco el enfoque "dinámico" (21) que adoptan aquellas teorías. La búsqueda de "uniformidades" en el desplazamiento del proceso económico, generalmente conduce a olvidar las mutaciones del marco estructural, por lo cual las aparentes similitudes pierden significado para el estudio de la realidad concreta y su evolución futura. (22).

Aunque estos intentos nos parecen insuficientes - como teoría general, han tenido el indudable mérito de fomentar la necesaria postura crítica que debe contener todo análisis científico. Y si bien no puede ponerse en dudas los méritos de la construcción teórica fundada en los países avanzados, sí su aplicabilidad fuera del contexto para la que fue creada. La preocupación hacia los problemas sin respuesta que ha generado la realidad de los países subdesarrollados, está logrando, aún por vías que reputamos metodológicamente poco felices, una mejor comprensión del funcionamiento de estas economías.

Estos resultados deben ser por sí alentadores, - pues los caminos del conocimiento humano - como los del Señor- suelen ser infinitos.-

///to el sistema analizado. De esta forma se reuniría un instrumental completo para el estudio de cualquier economía concreta, de cualquier época histórica, sin sujetar las conclusiones teóricas a una forma histórica determinada (v.g. el "capitalismo" actual en los países desarrollados), pero a su vez atendiendo estrictamente el marco en que/^{1a} economía en cuestión se desenvuelve.-

- (21) Este término está aquí empleado en el sentido de aprehensión de aprehensión de las "leyes" que rigen el cambio, y no de la forma que asume el análisis. En relación a esta última cuestión, - propugnamos -siguiendo a Eucken (op. cit. p. 253)- la utilización conjunta de las formas "estática" y "dinámica" de la siguiente manera: a) análisis de la interdependencia de los elementos del sistema mediante la noción del equilibrio ("estática"), b) Confrontación de la situación inicial y final ("estática comparada" y c) estudio del tránsito de una a otra forma ("dinámica").
- (22) Los esquemas de este tipo explican el sentido del cambio ante una constelación de datos y variantes dadas. Uno de los más célebres trabajos de esta clase ilustrará nuestro aserto: el modelo del desenvolvimiento de Schumpeter. Toma como base a una economía de tráfico regida por la rutina ("corriente circular"). Supone la existencia de recursos cuya disposición se puede conseguir pagando un precio por ellos. En este marco irrumpe el "empresario" que obtiene beneficios mediante la introducción de innovaciones en los métodos de producción. Este factor influye y revoluciona la estructura de la economía, cambiando sus bases. Gradualmente se van entonces incorporando nuevos supuestos según --

2. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

Una aproximación a la realidad que nos ocupa,-- es la gráfica visión de Myrdal(23) basada en la observación del mundo contemporáneo: I.- Un pequeño grupo de países gozan de un alto-- grado de riqueza en coexistencia con un grupo mucho mayor de países extremadamente pobres; II.- Los países del primer grupo siguen desarrollándose ininterrumpidamente, mientras es lento- y aún nulo- el progreso de los otros; .III.- Como consecuencia de ello, en las últimas décadas las desigualdades entre los países desarrollados y subdesarrollados han ido en aumento. Esta disímil situación se hace más notable porque mientras en los países avanzados tiene lugar un vigoroso movimiento hacia la igualación interna, en los países subdesarrollados se mantienen o profundizan las grandes diferencias en el nivel de ingresos entre los distintos grupos sociales

A fin de evaluar objetivamente el problema se-- han propuesto "medidores", que den cuenta de las insuficiencias que presentan los países demorados por comparación con las economías avanzadas.

Quizás el más relevante- y por ende más útil - sea el "ingreso real per capita", que resulta de dividir el "producto nacional real" por la población del país considerado. El "pro-- ducto nacional real" comprende tanto a los bienes destinados al consumo como a la formación de capital y puede incluir a la amortiza-- ción de equipos (concepto "bruto") o puede deducirla (concepto "neto"). Su evaluación presenta algunos problemas como la imputación-- de servicios no monetarios, (que suelen ser importantes en las economías subdesarrolladas), los pagos transferidos (que pueden con--

///

///las tendencias que acusa el modelo. El rigor lógico que contiene, no puede hacernos perder de vista que el encadenamiento no es real sino hipotético. En consecuencia los factores económicos o extraeconómicos no previstos pueden alterar los datos de forma tal que la evolución real sea muy distinta a la prevista. El valor del modelo puede ser muy significativo si la realidad coincide con las hipótesis pero nulo si hay una desviación apreciable entre las mismas. Por ejemplo el esquema descripto es un modo simplificado pero bastante adecuado para explicar el nacimiento del capitalismo inglés ("histórico") cuyas características fundamentales están incluidas en el modelo. En cambio su proyección como ley dinámica del "desarrollo capitalista" es harto dudosa. Es que los cambios estructurales están influenciados por el proceso económico, pero no determinados directamente por él, sino por complejos factores socioculturales. Conf. Eucken, W. op. cit. pág. 220.-

(23) Myrdal, Gunnar. "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas" Pág. 16.

///. fundirse con retribución a actividades económicas), la producción de la esfera "no monetaria" (o de "subsistencia") de la economía, y otros problemas técnicos derivados de las insuficiencias estadísticas, la expresión en moneda, y con ella las distorsiones que pueden presentarse a los efectos comparativos.

Este índice es estimado, porque al considerar el factor demográfico, da una medida de nivel de vida de la población. Sin embargo en ocasiones puede perder toda significación, -- cuando media una grave desigualdad en la distribución de los ingresos, como por ejemplo el conocido caso de Kuwait(24).

El "consumo medio real" (consumo total dividido el total de la población o población activa según la variante adoptada) es otro índice utilizado, en este caso centrado en el nivel de vida. Su limitación radica en que hace referencia a un momento dado ("estático"), por lo cual se prefiere al primero como medida del proceso de desarrollo ya que lleva implícito el nivel de inversiones (factor "dinámico").

Otros medidores específicos corrientemente utilizados son: la "tasa de crecimiento del ingreso" (proporción del crecimiento del ingreso en series temporales sucesivas, generalmente el año), y la "tasa de formación de capital" (proporción del producto nacional neto ahorrado e invertido) (25)

Ninguno de los instrumentos ideados para medir el desarrollo, es totalmente apto para tal fin, debido a las modalidades de su construcción (cifras globales del conjunto de la economía). De allí que en los últimos tiempos ha tomado impulso la tendencia hacia el análisis de las peculiaridades estructurales, que denuncian mucho más acabadamente las diferencias en la evolución de ambos tipos de economía.

Para acometer la descripción del fenómeno recurriremos por ello, primero a la generalización de los caracteres que presentan las estructuras económicas subdesarrolladas, y luego a los distintos factores en su interrelación, con el auxilio de la técnica del "circulo vicioso" propuesta por Nurkse y desarrollada por Myrdal. A medida que tratemos los distintos aspectos del subdesarrollo, haremos referencia a su reverso: el desarrollo económico.

///

(24) Este país posee uno de los más altos promedios de ingreso medio, no obstante lo cual la gran mayoría de su población tiene un bajísimo nivel de vida.

(25) Kutznets, S. calculó esta tasa en el orden del 8 al 15% para los países desarrollados y del 5 al 6% para los subdesarrollados. Gannagé, Elias "Economía del Desarrollo" p.66.

///.

2.1. Caracteres generales de las estructuras subdesarrolladas.

Los caracteres a los que pasaremos revista, no se presentan con igual fuerza y modalidad en todas las economías subdesarrolladas, no obstante lo cual, como aquí se persigue una finalidad meramente descriptiva, podemos prescindir de esas diferencias.

2.1.1. El Dualismo

Se hace referencia con esta expresión a la coexistencia dentro de un mismo país de dos (o más) estructuras superpuestas entre las cuales los contactos son limitados. La dualidad puede asumir tres formas: a) Territorial, b) Funcional y c) Social.

a) Territorial Las estructuras económicas presentan graves desigualdades regionales.

La expansión de las regiones favorecidas conduce a importantes "economías externas" (rutas, energía, comunicaciones, etc.) que junto a las economías de escala (organización fabril frente al artesanado), agravan las desigualdades. Como consecuencia de ello se produce una transferencia de recursos humanos (normalmente calificados) y de capital (en busca de mejores oportunidades) (26).

En teoría las regiones avanzadas pueden constituirse en "polos de desarrollo", propulsando el crecimiento de las demoradas, por expansión de la demanda de materias primas y productos agrícolas de estas últimas ("por absorción"), o "por creación" de centros secundarios en zonas de difícil acceso (27). En la práctica sucede que estos efectos son muy débiles porque las industrias dinámicas de la zona avanzada: 1) no está, o al menos no en su totalidad, integrada a la economía nacional (empresas extranjeras que trabajan exclusivamente para la exportación); y/o 2) se alimentan de materias primas importadas (falta de integración vertical).

b) Funcional: Normalmente se superpone con el dualismo territorial, pero tiene distinto origen. El mismo es ///

(26) Myrdal, G. , op. cit. p. 39/41

(27) Perroux, Francois "La economía del siglo XX" p. 180.

///.producto de la coexistencia de dos sistemas económicos de los cuales uno denota estancamiento el vinculado a la economía tradicional (o "de subsistencia") que comprende a las actividades agrarias organizadas sobre base precapitalista; y el otro acusa expansión: la "esfera monetaria" de la economía, en la que predomina las actividades secundarias y terciarias organizadas sobre bases capitalistas.

Entre ambas esferas los contactos son limitados, por lo cual los intercambios entre ellas no son propiamente fenómenos de mercado, dada la falta de integración existente. En consecuencia la retribución de los factores de producción generalmente son distintas y depende de la ubicación en uno u otro sector de la economía.

c) Social: Las estructuras sociales presentan relaciones específicas incompatibles entre ambas esferas. En la "económica" -a semejanza de los países de avanzada- el rol del individuo está claramente definido por relaciones particularistas y atributivas, mientras que en la sociedad tradicional los deberes familiares de colaboración económica ocupan un lugar importante.

En lo que respecta a los valores culturales, en la sociedad tradicional existen fuertes ataduras religiosas y en los países más atrasados supersticiones y tabúes. Por el contrario, el sector "moderno" de la sociedad busca máximo beneficio sin condicionamientos de este tipo.

El factor social es muy importante en el proceso de desarrollo. En efecto, como dicho proceso implica necesariamente cambios trascendentales no sólo en la economía sino también en toda la estructura social, la actitud de aceptación o rechazo que asuma la comunidad - y sobre todo los grupos más activos de ella - es vital para su viabilidad.(28). Una actitud positiva tendría especial importancia en el plano de la difusión de las innovaciones técnicas y en la inversión, aspectos esenciales de la necesaria acumulación de capitales.

Usualmente se pone énfasis en la modificación del comportamiento del " sector tradicional" por la influencia del "sector económico" crecientemente gravitante(29). En esta línea //

(28) Kindleberger, Charles P. "Desarrollo Económico". Dice al respecto este autor "el desarrollo depende de la existencia de un estructura de clase abierta, en la que es posible la movilidad social y en particular de la existencia de una fuerte clase - media" p. 62. Sobre la importancia de este factor también puede verse Prebisch , Raúl op. cit. p. 54/6.

(29) Gannagé, E. op. cit p. 94

///. de pensamiento el primero opondría una resistencia pasiva al cambio mientras al segundo se le otorga un papel dinámico.

En nuestro concepto esta es una simplificación excesiva de la cuestión que no tiene en cuenta varios factores de relevante importancia: 1) el "sector económico" si bien -- es producto del contacto con economías desarrolladas, generalmente se asentó sobre una sociedad vernácula, 2) en consecuencia su presencia no implica una ruptura radical - del tipo que conoció -- la "revolución industrial" europea - entre dos formaciones con diferentes valoraciones socio-culturales y 3) por lo tanto pueden -- encontrarse en el "sector económico" las mismas actitudes a favor del "statu-quo" que en el tradicional, y en ocasiones las resistencias son en aquél más difíciles de vencer pues a tales fines -- se han "adaptado" los principios ideológicos y económicos ("capitalistas") que teóricamente deberían promover el cambio.

2.1.2. La Dependencia

Las economías subdesarrolladas son económicamente dependientes o "periféricas". Su supeditación a determinados "centros" -constituidos por las economías avanzadas - presenta caracteres totalmente diferenciados, de la "relación de interdependencia" que es propia de la actual economía mundial entre las naciones desarrolladas.

La diferencia radica en que la relación centro-periferia, tiene un sólo sentido: el país periférico necesita a su "centro" pero este no necesita de aquél, al menos individualmente considerado.

Este problema no es - o al menos no necesariamente - consecuencia de una política deliberada de "explotación" por parte de las naciones poderosas, sino que responde a profundas razones económicas cuyos aspectos esenciales son a) el papel del comercio exterior en relación al conjunto de la economía, b) el -- desequilibrio crónico de su sector externo, y c) la cuestión de la capacidad de compras en el exterior.

a) El comercio exterior tiene una inusitada -- importancia para las economías subdesarrolladas si se lo compara -- con el total de la actividad económica.

Gran parte de su producción (preferentemente productos primarios) se destina a la exportación, y una no ///

///. menor proporción de bienes (en especial manufacturados), provienen del exterior.

Como el mercado local se satisface en elevado -- grado con productos extranjeros, la provisión está estrechamente --- vinculada con los recursos de exportación que solventan su adquisi--- ción.

En consecuencias estas economías son sumamente-- vulnerables. El problema se agrava por la naturaleza del intercambio (sobre el particular vease punto 2.2.4.) que se trasunta en la inse-- guridad a largo plazo y la inestabilidad a corto plazo en la evolu-- ción de los ingresos, a la par de una marcada rigidez de los egresos debido a las necesidades de la economía.

b) Los desequilibrios financieros en que se tra-- ducen los factores coyunturales (variación de precios internaciona-- les, malas cosechas, etc) se agravan por las falencias de determinados recursos que originan una fuerte erosión en "servicios invisibles" -- (fletes, seguros, regalías y patentes, etc.) y muy especialmente en-- los crecientes "servicios de la deuda externa" (intereses de los em-- préstamos).

Este desequilibrio crónico, por estar basado en-- las propias estructuras de la economía, sólo tiene "soluciones" transi-- torias mediante el endeudamiento externo, y la inversión extranjera-- directa. En el primer caso se pospone solamente el problema, pero a -- costa de gravarlo en el futuro al acrecentar la deuda y agotar las -- posibilidades de crédito. El segundo medio no tiene en el estado ac-- tual de la economía mundial demasiadas probabilidades de concreción, por-que las economías desarrolladas operan como poderosos polos de -- atracción del capital, mientras los estímulos a la inversión son esca-- sos en los países demorados (sobre el particular puede verse punto --- 2.2.1.).

c) Los dos factores estudiados amenazan constante-- mente la capacidad de compra en el exterior de las economías subdesa-- rrolladas.

Esta circunstancia es una importante limitación,-- porque puede anular la posibilidad de introducir bienes de capital -- desde las economías avanzadas para acelerar el desarrollo.

Por otro lado, el proceso de sustitución de importa-- ciones -que suele ser el primer intento de industrialización- intensi-- fica la demanda de equipos y bienes intermedios que no pueden en esa etapa producirse localmente. Esto implica que si dicha capacidad ///

///.de compra es escasa, se puede producir un estrangulamiento -- en la provisión de estos vitales abastecimientos que frustre el proceso al poco tiempo de haber sido iniciado.

Si bien puede aumentarse la capacidad de compra de estos bienes mediante la reducción de bienes de consumo (sobre todo de tipo suntuario), esta política no es fácil de -- llevar a la práctica y tiene grandes limitaciones.

Como bien ha dicho Nurkse (30) "la distinción entre economías dominantes y dominadas es en el actual estado - del mundo vital, en cualquier exámen dinámico de las relaciones económicas internacionales". Por ello cualquiera sea el juicio de valor al respecto, constituye una realidad que debe tenerse especialmente en cuenta en el análisis del subdesarrollo.

2.1.3. La falta de integración.

Este carácter de las estructuras económicas subdesarrolladas es corrientemente vinculado con el dualismo - sobre todo de tipo funcional (31). Si bien este fenómeno es -- una manifestación de la no integración de la economía, le otorgaremos aquí un ámbito más amplio y en nuestro concepto más apropiado a la realidad que patentizó la experiencia histórica.

En efecto, si la no integración de la economía se debiera exclusivamente a la subsistencia de un sector tradicional marginado de la "esfera monetaria" de la economía, el -- fenómeno debiera desaparecer cuando la última llegue a absorber íntegramente a la primera (32). Esta suposición ha sido total-- mente desmentida por nuestra experiencia nacional, dado que la virtual desaparición del "sector tradicional" lejos de eliminar el problema lo planteó en otros términos.

En consecuencia, si bien esta modalidad puede presentarse vinculada al dualismo, tiene una entidad propia cuyas principales manifestaciones son:

a) Las empresas extranjeras de exportación: es normal la existencia en estas economías de un poderoso sector directamente vinculado a economías desarrolladas (33) para cuyas demanda trabajan exclusivamente. Estas empresas no forman -- parte de la estructura económica de los países subdesarrollados excepto en un sentido puramente geográfico y físico (34). Económicamente forman parte de la economía de la nación a la cual es-
///

(30) Nurkse, Ragner, op. cit. p.128

(31) Gannage, op. cit. pág.91/2

///tán vinculadas y a la cual abastecen.

Los efectos que producen estas radicaciones no se transmiten, sino en mínima parte sobre la economía local. Gran parte de sus abastecimientos, incluido a veces la materia prima, provienen del exterior, y hacia allí se revierten las ganancias salvo las que se invierten en la misma actividad. La mano de obra calificada y el personal de dirección son por otra parte generalmente foráneas. En estas condiciones, dichas empresas no aumentan significativamente la demanda de productos del país, ni tampoco la disponibilidad de bienes (oferta) en el mercado local, ni por último coadyuva a la formación de mano de obra calificada y personal de dirección (que constituye una de las más graves falencias de los países subdesarrollados).

b) En el sector industrial: Particularmente notable es el fenómeno en este sector. Ello se debe al hecho de que la industrialización de estas economías se montó sobre la base de la sustitución de importaciones, generalmente aprovechando desabastecimientos originados en crisis internacionales o restricciones arancelarias. La producción es fundamentalmente de bienes de consumo y en especial no duraderos, que requiere poco capital y baja tecnología. Como las condiciones para producir bienes de capital e intermedios (concentración de capital, alta tecnología, mano de obra calificada, capacidad de dirección, demanda sostenida de esos bienes) no se presentan naturalmente en estas economías, no existe un encadenamiento vertical de la producción desde los recursos naturales hasta los bienes finales dentro del marco de la economía nacional.

Este tipo de industrialización no integrada y por ende dependiente, ha sido capaz de absorber importante cantidad de mano de obra, pero no de provocar un movimiento autosostenido de crecimiento. Y ello se debe a que se encuentra encerrada en los rígidos límites de la no demasiada holgada capacidad de compra en el exterior y a las siempre latentes dificultades de la balanza de pagos (35).

La falta de homogeneidad puede también observarse en el plano "horizontal", ya que existen apreciables diferencias en la retribución del capital según la localización de la inversión. Así puede distinguirse dos esferas:

1) El de las "industrias dinámicas" de alto índice de expansión, y 2) el de las "industrias vegetativas" de crecimiento

///

(32) Gannagé, op. cit. p.92.

(33) Mill, John Stuar en "Principios de Economía Política", L, III, Cap. 25, Sec. 5P. 681/3 fue el primero en observar este fenómeno.

(34) Singer, Hans. "Distribución de ganancias entre países inversores y prestatarios" en "Economía del Comercio y Desarrollo" p.273 del P.B.I.

(35) Ferrer, Aldo en "la Economía Argentina" calcula en un 10% el coeficiente de importaciones y reconoce que es técnicamente imposible disminuir por debajo de este nivel su incidencia, debido a la necesidad de insumos y a la amortización de equipos (pág.182/4).

/// poco pronunciado. Ello se debe a que en determinados campos como química, petroquímica, electrónica, industria aeroespacial y mecánicas, existen oportunidades de beneficios extraordinarios que no puede neutralizar la "movilidad" del capital. La entrada en esas industrias está vedada por razones técnicas, a la inversión vernácula (tecnología sofisticada, muy alta concentración de capitales, y cuestiones organizativas)(36). Estas "imperfecciones" en el mercado de capitales originan por lo tanto "islotos", desconectados del contexto general.

2.1.4. El Desequilibrio.

Las estructuras subdesarrolladas son profundamente desequilibradas, como producto de las desconexiones existentes entre los distintos elementos que la integran y los disímiles ritmos de crecimiento.

Las más típicas manifestaciones de este carácter son:

a) Sectorial Los distintos sectores de la producción no guardan una proporción acorde a su funcionalidad, sino que presentan ciertas hipertrofias características, en su dimensión. Este fenómeno es típico con relación al sector terciario --- (comercio y servicios), que generalmente ostenta una magnitud que no se corresponde con las necesidades del conjunto ni con su etapa evolutiva.

En este último sentido cabe apuntar, que el sector terciario normalmente tiende a hacerse más importante a medida que avanza el proceso de desarrollo y la economía se diversifica y se hace más compleja. Este fue el factor sobre el cual Rostow (37) elaboró su teoría de evolución natural de las economías --- en estadios o etapas.

El crecimiento desmedido del sector terciario es por el contrario, en estas economías, producto de las dificultades para el empleo de los recursos productivos (especialmente la mano de obra) y la insuficiencia del capital (producto de ello son por ejemplo las largas cadenas de comercialización en pequeña -- escala).

b) Urbano-rural La dinámica del sector terciario dentro de un cuadro general de estancamiento, produce una vigorosa corriente de urbanización que no corresponde a un genuino desarrollo de la economía (38).

///

(36) Ferrer, Aldo, op. cit. p. 186.

///. La concentración en grandes urbes, amén de las distorsiones en la estructura ocupacional, crea necesidades difíciles de satisfacer con los escasos medios con que estas economías cuentan (transportes, salubridad, servicios sanitarios, comunicaciones, etc.) pero a las cuales debe darse alguna respuesta por razones políticas y humanitarias.

c) Regional: Otro notable desequilibrio-producto del dualismo territorial ya comentado- es el regional; zonas que concentran gran parte de la actividad económica del país que muestran tendencia a crecer, y otras que presentan un estancamiento secular y aún marcados retrocesos dentro de un contexto sumamente pobre.

Esta situación es consecuencia de la forma en que actúan naturalmente las "fuerzas del mercado"(39). En efecto, la industria, el comercio, la banca, los seguros, el transporte y casi todas las actividades económicas tienden a producir rendimientos mayores como resultado de economías internas (de la empresa) y externas (del medio), por efecto de la concentración. En consecuencia las regiones que se expanden atraen inversiones (porque en ellas existe una vigorosa demanda de capitales), mano de obra (por las mejores retribuciones y oportunidades de empleo) e industrias nuevas (por la amplitud del mercado).

d) Social: El desequilibrio también suele ser muy evidente con relación al aspecto social.

Las sociedades subdesarrolladas generalmente no tienen "clase media" o al menos ella no tiene la importancia que alcanzan en los países desarrollados. El esquema clásico está constituido por una pequeña minoría con altísimos niveles de ingresos y una inmensa mayoría con niveles cercanos a los de subsistencia y aún por debajo de ellos.

Esta peculiar composición implica un formidable obstáculo para el desarrollo, porque impide la profundización del mercado interno imprescindible para la expansión de las economías de tráfico. Estas desigualdades del ingreso tampoco pueden contribuir significativamente a la formación de capital en estas economías, por las razones que abordaremos en el punto 2.2.3.

Otra consecuencia negativa de esta situación- la constituye la falta de movilidad vertical, que a la par que reduce

(37) Rostow, W.W. "Las etapas del crecimiento económico". Nos referimos a su tesis en el punto 3.1.1.

(38) El Censo General de 1980 arrojó como resultado que el 79 % de la población del país está concentrada en ciudades. Rev. "Información económica de la Argentina" N° 120. Sept-Oct. 1981. Estos datos colocan al país en tercer lugar luego de Japón y Gran Bretaña.-

(39) Myrdal, G. op, cit. p. 39/43.

los incentivos para el progreso, anquilosa a la élite dirigente por falta de la necesaria renovación de sus cuadros (40).-

2.2. El fenómeno en sus aspectos dinámicos.

Los diversos elementos que conforman una estructura económica, se influyen recíprocamente, originando una corriente dinámica que aquí denominaremos proceso económico.

Este proceso puede estudiarse mediante -- dos formas o métodos distintos: a) el del equilibrio, y b) el de los efectos acumulativos. Sobre la naturaleza y ventajas de uno y otro análisis nos referiremos en el punto 3.1.2. Aquí, en cumplimiento de los fines descriptivos trazados, nos limitaremos a exponer la vinculación de los distintos elementos que intervienen en el proceso, sin abrir juicio sobre el carácter estacionario o acumulativo que puede atribuirse al movimiento.

A tales efectos utilizaremos el método de la "causación circular", que además de su simplicidad, tiene la ventaja de representar un esquema bastante aproximado de la realidad analizada (41). Este método fue usado primero por Nurkse para explicar los problemas de la formación de capital y por Wicksell en sus teorías monetarias, siendo luego generalizado para el análisis de todo el sistema económico por Myrdal (42).-

De la utilización de este esquema surgen los denominados "círculos viciosos de la pobreza", que como su nombre lo indica, hacen referencia a los mecanismos por los cuales los países subdesarrollados están imposibilitados de elevarse en su condición

Los círculos principales que ha elaborado la doctrina son cuatro: a) del capital y el ahorro, b) de la población c) de la distribución de los ingresos, y d) del comercio exterior.

2.2.1. Círculo del capital y el ahorro.

La acumulación de capital con fines pro--

///

(40) Conf. Lewis, Arthur "Teoría del Desarrollo económico", p.91.

(41) La 'causación circular implica un encadenamiento lógico del tipo A-B-C-A y así sucesivamente. Difiere de la causación lineal (A-B-C-D...) en que al retornar al punto de partida, efecto y causa están recíprocamente condicionados.

(42) Ragnar Nurkse y Kurt Wicksell usaron el método en hipótesis de equilibrio, mientras Gunnar Myrdal empleó la variante de acumulación de efectos.-

///

///ductivos, es quizás la característica más notable de los procesos de desarrollo económico (43). Mediante el "rodeo de la producción" - que resulta del empleo de equipos ("capital"), el trabajo adquiere - una extraordinaria potencialidad, y con ello el aparato productivo - social sufre una fuerte expansión.

El problema de la "formación de capital" consiste según la feliz fórmula de Nurkse (44), en "la desviación de parte de los recursos de la sociedad con el propósito de aumentar el acervo de bienes de capital de forma tal que haga posible una expansión de la producción de bienes consumibles en el futuro" (45)

El problema que se presenta en los países subdesarrollados - y para el cual fue acuñada la expresión "círculo vicioso de la pobreza" - es que existe "una constelación de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar una sobre otras de tal forma que - mantiene al país pobre en estado de pobreza" Es este un "equilibrio de subdesarrollo", que si bien importa un subempleo de los recursos de la economía, no es equivalente al denominado "equilibrio keynesiano" de los países desarrollados. En efecto, mientras este último proviene de un exceso de ahorro ("hiato deflacionario") que hace insuficiente la "demanda efectiva" (o "monetaria"), el "equilibrio de subdesarrollo" tiene causas reales, derivadas de una deficiente conformación estructural.

La relación circular que estamos estudiando tiene dos facetas o aspectos, según se observe el problema del lado de la demanda o del lado de la oferta de capital. El punto común de -- ambos aspectos está constituido por el bajo nivel de ingresos por capita, el cual refleja la escasa productividad que impera en el sistema económico.

///

(43) Lewis, A. op.cit. p. 219, sostiene que el desarrollo va ligado a un incremento en el capital por habitante como lo está a otras - cosas: instituciones que ofrecen incentivos al esfuerzo, crecientes conocimientos técnicos, etc.

(44) Nurkse, R. op.cit. p. 10.

(45) Nótese que la definición está formulada en términos reales y no monetarios. Esta característica tiene la ventaja de mostrar el - proceso en su íntima naturaleza, evitando en un primer momento - los aspectos monetarios que pueden distorsionar la comprensión - del mismo.-

///

tituyen los determinantes de la inversión en las economías de tráfico. En efecto, la inversión depende de la magnitud del mercado y sobre todo de la expansión de la demanda que los sujetos económicos esperan que se les dirija.

Resulta que los mercados subdesarrollados son pequeños, no en el sentido de extensión territorial o demográfica (49), sino en el sentido económico del término: el volumen de producción intercambiada.

El factor esencial de la pequeñez del mercado, es la baja productividad imperante que se vé reflejada en el bajo nivel del ingreso real. Como ejemplificó Nurkse, si Ecuador tuviese el nivel de productividad de Suiza, es evidente que los estímulos para la inversión serían suficientes. Es que "todo aumento de la eficacia económica aumenta la magnitud del mercado" (50)

En consecuencia, no habrá estímulos para invertir si no hay expansión del mercado. La casi seguridad que poseen los agentes económicos, que no se producirá una expansión significativa del mercado debido al "equilibrio de subdesarrollo" existente, explica la actitud remisa hacia la inversión productiva que es dable observar en estos países.

Otro problema importante del "lado de la demanda" son las "discontinuidades técnicas" de la inversión. Por razones tecnológicas, la introducción de equipos y la construcción de plantas de producción, no se presentan como una función continua (infinitamente divisible), sino en "saltos" a veces de gran magnitud. Estos "saltos" significan altos costos fijos y riesgos económicos que debidos al contexto general, pueden ser demasiados importantes como para que los enfrente una empresa.

2.2.2. Circulo de la distribución de los ingresos.

Aún cuando los datos estadísticos en los países demorados son insuficientes y en algunos casos inexistentes, pueden darse por validas las siguientes proposiciones: a) las categorías de ingresos elevados tienen mayor participación en el producto social en los países subdesarrollados que en los desarrollados, b) Las categorías de bajos niveles de ingresos tienen mucho mayor amplitud

///

(49) En este sentido se ha sostenido que "algunos países son tan pequeños que su mercado nacional no tiene la suficiente importancia para sostener industrias en gran escala" (Naciones Unidas, "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados". Informe a la Secretaría Gral. Mayo de 1951.). Si ese fuera el caso, el problema sería de orden reglamentario, y bastarían los acuerdos regionales de unión aduanera para solucionarlo. Conf. Nurkse, R. op. cit. p. 23.

(50) Nurkse, R, op. cit. p.29.

y reciben una proporción mucho menor del ingreso nacional que sus análogas de los países desarrollados, c) en los países subdesarrollados es escaso el número de población que se ubica en el nivel intermedio de ingresos ("clase media")

En consecuencia los aspectos esenciales del problema están referidos al sector de bajos ingresos (por su importancia numérica) y al de altos ingresos (por su participación en la distribución del producto nacional).

a) Nivel de bajos ingresos

La escasa participación de este grupo-inmensamente mayoritario en número-en la distribución del ingreso nacional, determina un muy bajo nivel de "ingreso per capita". Un bajo nivel del ingreso individual implica un bajo nivel de consumo. Este a su vez se traduce en bajo nivel de producción. Por lo tanto no hay incentivos suficientes para la inversión en bienes de capital, lo que motiva una baja productividad del trabajo y consiguientemente de los ingresos reales. Queda así cerrado el círculo.

Estos son los efectos que implícitamente se incluyeron en el esquema del capital y el ahorro (punto 2.2.1.).

La consecuencia más grave de esta situación, es que ~~se~~ frustra la posibilidad de profundizar el mercado interno. Ello trae aparejado falta de estímulos para la inversión, lo que naturalmente repercute sobre la expansión futura de la producción.

b) Nivel de altos ingresos

La desigualdad de ingresos fue un factor estimulante en las primeras etapas del desarrollo económico de Gran Bretaña (1780-1850) y Estados Unidos y Alemania (1840-1890).

La fuerte concentración de los ingresos que es propia de los países subdesarrollados, no es sin embargo suficiente para producir una formación de capital a la altura de las necesidades.

La explicación de este hecho que ha dado por tierra con las ilusiones de que el resultado "natural" de la distribución del ingreso contribuiría al desarrollo, debe buscarse en dos planos: a) en la conversión del ingreso en ahorro, y b) en la transformación del ahorro en inversión productiva.

En los albores del capitalismo el consumo de la naciente burguesía no absorbía una parte demasiado significativa de sus ingresos. Por entonces los bienes finales no eran ni muy diversos ni muy costosos. Por otra parte la frugalidad en las costumbres, favorecida por la prédica religiosa (sobre todo el calvinismo) mantenía los patrones de consumo a un nivel relativamente bajo.

La situación en los actuales países subdesa-

///

///rollados es muy distinta. Las economías avanzadas producen bienes de consumo (especialmente los durables) de una gran diversidad y alto costo, por lo cual las posibilidades de gasto son infinitamente mayores a las que imperaban en aquella época. El contacto que permiten las modernas técnicas de transporte y comunicación con las economías desarrolladas, aún cuando estén geográficamente muy distantes, hace que los países demorados tengan acceso a esos bienes y por imitación adopten patrones de consumo que no se corresponden con su evolución (51).

En consecuencia el consumo de los altos estratos absorben una proporción considerable del ingreso, constituyendo una importante "filtración" en la formación de capital. Siendo la propensión al ahorro muy inferior a la que existía en las primeras épocas de la revolución industrial, el ritmo de acumulación es considerablemente menor.

Pero además de este aspecto cuantitativo del problema, existe otro igualmente grave que es la transformación del ahorro en inversión (52).

En el ejemplo histórico que nos sirve de parámetro, este proceso era casi automático dentro del extracto social burgués (53). El ahorro estaba destinado a la inversión porque era a través de ella como se mejoraba la producción y reducían los costos, tomando así ventajas sobre la competencia. Así se aseguraba la expansión de los negocios y con ello mayores ingresos para volcarlos a su vez a la acumulación de capital.

El ambiente económico que acompaña al subdesarrollo y en especial la falta de incentivos para la inversión, determina que sólo en muy escasa medida el ahorro se traduzca en formación de capital. Este hecho unido a la inflación crónica que padecen estas economías, hace que el excedente de producción se oriente hacia empleos especulativos (adquisición de inmuebles, monedas extranjeras,

///

(51) La interdependencia entre las funciones de consumo, denominadas generalmente "efecto demostración", fue descubierta por J. Duesenberry al estudiar el comportamiento del consumidor. En los últimos tiempos se ha extendido, en la forma expuesta, al plano internacional. Nurkse (op. cit. p. 74) sostiene que este efecto es muy importante en América Latina, pero no tiene mucha trascendencia en sociedades más tradicionales como la India.

(52) Utilizamos el término en su sentido económico (incorporación de bienes de capital) y no en el meramente financiero.

(53) De allí que la teoría clásica no haya formulado la distinción que es de rigor en la teoría moderna entre el ahorro y la inversión, presentando a ambos como aspectos inescindibles de un mismo fenómeno.-

///

///etc). La capacidad del aparato productivo permanece así prácticamente inalterable y aún se deteriora, cuando las inversiones no llegan a cubrir la amortización de los equipos.

Todo ello determina que la concentración de ingresos que es propia de las economías subdesarrolladas, no coadyuve y aún desaliente (54) a la necesaria formación de capital (55)

2.2.3. Círculo de la Población.

La fuerte presión demográfica existente en -- muchos países subdesarrollados, ha impulsado a considerar que este factor es uno de los obstáculos más serios que enfrenta el desarrollo económico.

La "resurrección" de la teoría malthusiana sobre la población (56) se basa en la vinculación del incremento demográfico con el ingreso nacional. El razonamiento es el siguiente (57): Si el ingreso nacional de un país determinado aumenta un 3 % y la población se mantiene estable, el "ingreso per capita" crecerá en la misma proporción. Si el primero aumenta un 3 % y la población a su vez un 1 %, también mejorará el ingreso individual pero sólo en un 2 %. Ahora bien, si para esa economía el coeficiente de capital medio (58) es 4, y la población creció el 2 %, debería ahorrarse el 12 % - para aumentarlo sólo un 1 % y el 16 % (cifra poco menos que inalcanzable para un país subdesarrollado) para acrecentarlo en un módico 3 %. Teniendo en cuenta que el máximo biológico se ubica en alrededor del 3,5 % anual, y que los países pobres son los que muestran mayores tasas de crecimiento, se sigue que este factor podría ser suficiente -- por sí, para dar por tierra con los esfuerzos que se realizaran en pos del desarrollo económico.-

(54) Prebisch, Raúl "Hacia una dinámica del Desarrollo económico Latinoamericano" p.4., considera al privilegio en la distribución del ingreso como un factor que "debilita o elimina los incentivos a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas". La pronunciada desigualdad de los ingresos debido a posiciones de privilegio (o casi monopólicas) es una situación corriente en los países subdesarrollados, debido más que a cuestiones institucionales a la falta de integración de la economía nacional. Por ello esta observación tiene especial relevancia.

(55) Sobre esta base la doctrina más calificada, recomienda un camino en cierto sentido inverso al que recorrieron los hoy desarrollados países capitalistas: aumentar el ahorro y los incentivos para la inversión mediante la redistribución del ingreso.

(56) En realidad esta teoría se mantuvo siempre subyacente en el pensamiento económico dominante, quizás por la influencia que como nexa con la escuela clásica ejerció John Stuart Mill (vease "Principios ..." L. I Cap. XIII p.212/7 y L.II Cap. XI p.352/68).-

En este contexto, la tesis de Malthus que afirma que un aumento del ingreso real trae aparejado otro correlativo en el número de la población, adquiere una peligrosa virtualidad. Pero -aún despojada de sus predicciones cuantitativas (59)-¿indica esta tesis una tendencia real del proceso económico? La respuesta es en nuestro concepto negativa.

La experiencia histórica ha demostrado que - los países más florecientes no son aquellos en los que la naturaleza fue más pródiga, sino en los que el trabajo ha sido organizado más eficazmente. El aumento de población muchas veces acicató al progreso, impulsando la división del trabajo y mayores economías de producción y cambio. Por otra parte la tendencia al crecimiento demográfico, lejos de ser uniforme se debilita a medida que las condiciones de vida permiten un mayor desenvolvimiento individual y seguridad en la perpetuación de la especie.

La teoría malthusiana ha sido tan completamente refutada (60) que su reflatamiento aún parcial, en la forma relativa de "superpoblación", debe resultar al menos de sospechosa validez

El concepto de superpoblación enlaza el número de habitantes con la potencialidad de la economía. Por ello se ha

///

(57) Conf. Gannagé, E op. cit. p. 135.

(58) Este coeficiente surge de la razón K/Y , en la cual K es el valor del "stock" de capital existente, e Y el ingreso nacional. En consecuencia es una relación entre el capital que posee el país analizado y el producto que obtiene en un período determinado.

(59) Las subsistencias crecen en progresión aritmética mientras la población lo hace en progresión geométrica.

(60) George, Henry en "Miseria y Progreso" (p. 110/26) formuló una crítica demoledora que partía de las propias bases de la teoría malthusiana: la supuesta analogía entre el hombre y los animales y su corolario la constante presión sobre las subsistencias debido a que el mejoramiento de las condiciones de vida (especialmente alimentación) acrecienta la capacidad reproductiva de aquella. Esa analogía no existe por cuanto: a) el poder reproductivo del hombre es considerablemente más débil que el de los animales y vegetales que lo alimentan, b) el hombre es el único ser que puede acrecentar las fuerzas reproductivas de las especies que le sirven de alimentos, c) la fuerza decreciente de la naturaleza es un argumento relativo. En términos absolutos la materia y la fuerza, no pueden ser consumidas por el hombre por lo cual el único límite ("tan lejano como la extinción del sol") es el espacio, y d) el hombre no satisface sus deseos en sus límites animales, sino que por el contrario es capaz de aumentarlos constantemente buscando formas superiores de vida. Esto último explica por qué los países de mayor nivel de vida muestran una tendencia declinante en el aumento vegetativo.-

///propuesto que para corroborar si un incremento demográfico es redundante, se verifique si el mismo eleva o disminuye el ingreso por cabeza.

En las condiciones de subdesarrollo, es probable que un test de estas características, resulte siempre positivo, aún en países indiscutiblemente subpoblados. Es que dado el estancamiento de la actividad económica que caracteriza a las economías subdesarrolladas, el incremento de la población debe matemáticamente traducirse en una baja del ingreso por capita. Significa ello que todo país subdesarrollado tiene que adoptar una política restrictiva en materia poblacional?

Nuestra opinión es que el planteo de la cuestión poblacional en estos términos, está viciado desde sus bases por cuanto este factor no constituye un problema sino un dato para la ciencia económica. En tal carácter excede los límites de la teoría económica, que es insuficiente para explicar causal y totalmente (científicamente) el problema. Es que si bien el proceso económico tiene influencia sobre la evolución demográfica, la relación no es directa ni determinante, no puede realizarse conclusiones de validez indubitable (61)

La consideración del factor demográfico como variable económica, es por ello inadmisibles. Por lo tanto la tesis de la "trampa malthusiana" (62), encierra un equívoco: el de sugerir que una política de desarrollo podría actuar sobre cualquiera de los dos términos de la ecuación.

Esta concepción es fruto de la marcada tendencia "subjetivista" que ha primado en los últimos tiempos, cuya consecuencia es traducir a términos individuales (v.g. el "ingreso per capita") fenómenos que sólo tienen pleno significado en el plano de la economía social (v.g. el estado de subdesarrollo). Una economía no es subdesarrollada porque tiene bajos ingresos por capita, sino que tiene bajos ingresos por capita porque es subdesarrollada. Y estos términos de ninguna manera son reversibles.

Así, si fuera posible operar sobre el número de población (reduciéndola), es probable que se consiguiera elevar el "ingreso per capita", pero sustancialmente la economía no alteraría su estado de subdesarrollo. Ergo, el problema fundamental seguiría en los mismos términos.

(61) Eucken, W. op. cit. p. 222

(62) Según ella el círculo vicioso de la población se supera cuando la tasa de crecimiento del producto nacional se coloca por encima de la tasa de crecimiento demográfico. Gannagé, E. op. cit. 132.

Admitimos que una densidad muy alta de población dentro de una economía muy pobre, puede plantear gravísimos problemas sobre todo en el corto plazo. (63). Pero no es operando sobre el factor demográfico como se solucionará el problema del subdesarrollo. No debe olvidarse que la población aporta uno de los recursos básicos en la lucha contra la escasez: el trabajo. Pero por sobre todo no puede omitirse que ella es la destinataria de la economía política, cuya misión es precisamente organizar eficazmente la satisfacción de sus necesidades materiales.

La tarea del economista es por lo tanto investigar las causas que motivan que una economía no pueda soportar el crecimiento demográfico. Y no puede en este cometido excusarse aduciendo que existen barreras infranqueables que se lo impiden, pues como concluía George en magnífica síntesis, "el peligro de poder venir los seres humanos a un mundo donde no hallen medio de ser atendidos, no proviene de los mandatos de la naturaleza, sino del desarreglo social que condena al hombre a la miseria en medio de la abundancia" (64)

El número de la población es un dato que por su importancia no puede omitir ningún análisis económico. Pero como tal no puede ser objeto de preocupación de la ciencia económica.

Un interés más inmediato por cuanto es reflejo de la deficiente conformación estructural propio de las economías subdesarrolladas, revisten los aspectos cualitativos de la población. En este sentido cabe señalar a las distribuciones territorial y ocupacional, y a las complejas variables que determinan las aptitudes de los habitantes.

Los desequilibrios que se manifiestan en el primer aspecto son en gran medida causa y efecto del subdesarrollo de la economía. Estas distorsiones mantienen el estado de subdesarrollo y éste por su propia dinámica hace que aquellas se mantengan indefinidamente.

En el segundo aspecto, el estado de pobreza hace que la preocupación básica de la actividad económica sea la de cubrir las necesidades primarias. Este carácter elemental de la actividad económica, es un ambiente poco propicio para elevar el nivel

(63) En el largo plazo los recursos humanos ociosos podrían capitalizarse siguiendo la idea de Nurkse: desplazarlos hacia ocupaciones útiles especialmente de formación de capital social, sin disminuir la producción ordinaria. China y la India implementaron políticas de este tipo con resultados alentadores. Sobre la experiencia hindú en obras comunitarias vease Kindleberger, Ch. op. cit. p. 161.

(64) George, H. op. cit. p. 118.

de capacitación que requiere el progreso económico. Así el hombre - no puede desarrollar plenamente sus potencialidades porque sus necesidades vitales lo oprimen, y las necesidades vitales lo oprimen porque no desarrolla plenamente sus potencialidades.

Estos "circuitos viciosos" fueron ajustadamente sintetizados por Myrdal (65) con la célebre sentencia bíblica: "al que tiene se le dará y al que no tiene hasta lo que tiene se le quitará".

2.2.4. Círculo del comercio exterior.

Es conocida la importancia que tuvo el comercio exterior en las primeras etapas del desarrollo económico de las hoy principales potencias occidentales.

En las ideas que acompañaron la euforia del crecimiento del siglo XIX, esta era una consecuencia "natural" del tráfico entre naciones. Corolario de ello, fue la formulación de la "teoría de los costos o ventajas comparativas" de David Ricardo (66), y el "librecambio" como expresión de una política universalmente satisfactoria para todas las naciones.

Vino así a justificarse doctrinariamente el tipo de comercio que tomó auge por aquella época entre las naciones industrializadas (dentro de la que descollaba Gran Bretaña) y las naciones productoras de materias primas y fundamentalmente alimentos (67). Sostenía la teoría económica que ese intercambio era conveniente para ambas partes; a) los países menos evolucionados, que poseían con relativa abundancia recursos naturales y mano de obra no calificada, podían especializarse en los productos (primarios) en los cuales tenían una importante ventaja de costos; b) los productos que requerían importantes recursos de capital, tecnología y trabajo calificado -factores todos estos escasos en los países subdesarrollados- serían producidos a su vez con ventajas importantes en los países industrializados. A largo plazo y debido a la vinculación entre las economías que significaba el patrón oro, debía producirse una "igualación" en el precio de los factores. En consecuencia los desequilibrios eran transitorios, y ninguna nación por más poderosa que fuera podría alterar en su beneficio los mecanismos automáticos que el sistema contenía.-

(65) Myrdal, G. op.cit. p. 37

(66) Ricardo, D. op.cit. (p.108/10) explica al comercio internacional en término de costos relativos de los factores, dando por sentada su inmovilidad dentro del marco nacional, el pleno empleo previo a la entrada en comercio y la neutralidad del cambio (el oro como mercancía).

Quienes se ubican dentro del marco clásico, hacen incapié en los beneficios que una economía rezagada puede obtener del comercio exterior y que sintéticamente son(68):a)incorporar progreso tecnológico a través de productos (maquinarias,medicinas,etc.) y experiencias y conocimientos acumulados por los países - desarrollados en un largo proceso, b) origina con su propia existencia importantes inversiones (siendo el capital un recurso escaso), y c) alienta la competencia (69)

Sin embargo el fracaso de las predicciones -- formuladas por la teoría clásica, puso en crisis su interpretación -- del comercio exterior.

La crítica frontal a sus posiciones fue abierta por Myrdal sobre la base de que descuidaba los aspectos dinámicos del problema, especialmente la creación de nuevos factores de producción mediante el aprovechamiento de recursos no utilizados.Dado que el punto de partida de la teoría clásica era el pleno empleo de los factores previo al inicio del intercambio, todo su razonamiento se torna inválido para las economías subdesarrolladas cuya característica es justamente el subempleo de recursos humanos (70)

La política de libre comercio implica la "liberación de las fuerzas de mercado" a nivel internacional, que según sos-
///

- (67) Aún hoy este tipo de intercambio entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas es el que prima conforme lo demuestran los cálculos de Nurkse (op.cit. p.123) sobre la base de datos del GATT (1958):a)países industrializados (alrededor de 20 de occidente) entre sí: 43%, b) países no industriales (más de 100 también de occidente) entre sí: 9 %,c)países industriales a no industriales: 26%, y d) países no industriales a industriales 22 %.Estas cifras demuestran que los países desarrollados son los mejores clientes entre sí, y que el resto del intercambio tiene un fuerte carácter bilateral entre países desarrollados y subdesarrollados.-
- (68) Haberler,Gottfried."Comercio Internacional y desarrollo económico" en "Economía del Comercio y Desarrollo", p. 133/43.
- (69) Este enfoque no está exento de críticas. Así podría refutarse:a) que la simple incorporación de tecnología es insuficiente si no produce una base propia capaz de asimilar los conocimientos y autodesarrollarlos sin depender "sine die" de las fuentes externas, b) que las inversiones que origina dicho comercio,como están generalmente orientadas a su propio acrecentamiento tienen sólo un débil efecto de propagación en el resto de la economía, y c) que es virtualmente imposible una genuina competencia entre unidades económicas cuya magnitud las torna incomparables y se desenvuelven en contextos económicos tan disímiles.
- (70) Existiendo abundantes recursos ociosos y/o subempleados puede aumentarse la producción interna sin disminuir la de exportación. Por lo tanto no existe en el caso producciones alternativa una más ventajosa que la otra.Myrdal,G. op.cit. p. 20.

///tiene este autor -opinión que compartimos en el punto 2.1.4.-con-
 lleva el agravamiento de las desigualdades por la propia dinámica de
 su juego. La consecuencia no puede por lo tanto ser otra, que la pro-
 fundización de los desequilibrios económicos entre las naciones.

La interpretación del comercio internacional como cambio entre nacionales y no entre naciones, ha sido objeto tam-
 bién de severas críticas por cuanto significa un apartamiento de la-
 realidad. En tal sentido se ha apuntado que la historia del comercio
 mundial es la historia de naciones sucesivamente dominantes y de los
 cambios provocados orientados y sostenidos por las decisiones políti-
 cas (71) No es necesario suponer propósitos siniestros de las unida-
 des dominantes (72) para explicar tales hechos.

La teoría clásica desconoce el poder económi-
 co, como si el "mercado mundial" consistiera en la concurrencia de -
 una pluralidad de sujetos (mercado "atomizado") que al no poder in-
 fluír con su accionar sobre el comportamiento de los demás, fueran i-
 gualmente dependientes unos de otros. No es necesario abundar en con-
 sideraciones para demostrar que ésta no es ni remotamente la reali-
 dad del mundo de hoy.

Dentro de la corriente crítica a la concep-
 ción tradicional del comercio internacional, se adscribe la tésis --
 "Prébisch-Singer", que originariamente fue formulada para explicar u-
 na supuesta tendencia a un deterioro secular en los términos del in-
 tercambio en perjuicio de los países productores de bienes primarios.
 Si bien la especie ha sido muy discutida objetándosele insuficiencias
 estadísticas (73) y no tener en cuenta la relación con la productivi-
 dad (74), la construcción contiene elementos que trascienden su marco
 original y constituyen un valioso aporte crítico al esquema agroexpor-
 tador.

Dicha doctrina podría sintetizarse así(75):

1- Las exportaciones originadas en los grandes centros son esencial-

(71) Perroux, F. op. cit. 305.

(72) Antiguamente naciones y hoy naciones y grandes empresas.

(73) Gannagé, E. op. cit. p. 203/6

(74) Meier, "Comercio y desigualdad en el plano internacional" en
 "Economía del Comercio y Desarrollo" p. 295/8. Para este autor
 si el deterioro de los precios relativos es inferior al aumento
 de la productividad, la ventaja del intercambio se ampliará.

(75) Conf. Prébisch, Raúl "Los problemas del desarrollo en los países
 periféricos y los términos del intercambio" en "Economía del Co-
 mercio y Desarrollo" p. 331/8.-

///mente industrial. En general este tipo de producción tiene una gran elasticidad: apenas la demanda muestra signos de saturación aparecen nuevos productos que la estimulan.

Los países subdesarrollados son en cambio productores primarios por excelencia. La demanda de estos productos se amplía con lentitud y raramente aparecen nuevas especies. La lentitud de ese incremento de la demanda obedece a: a) creciente participación de los servicios dentro de las economías desarrolladas, por lo cual las materias primas tienen proporcionalmente una importancia decreciente, b) el tránsito de la "industria liviana" (que utiliza altos contenidos de materias primas) a la "industria pesada" (que requiere poca cantidad de estos insumos), c) baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos agrícolas debido a la "ley Engel" (76), d) proteccionismo creciente de los países avanzados para su agricultura por motivos políticos y sociales

2- En los países desarrollados sólo una pequeña parte de la población activa se dedica a la producción agraria y una gran proporción a la industrial, mientras en los países subdesarrollados la relación es inversa (77). Por consiguiente en los centros una gran parte de la población está ocupada en actividades que absorben mano de obra, mientras en las naciones periféricas la mayoría está ocupada en el sector que desecha fuerza de trabajo.

De allí que en estos últimos, los desplazados ejerzan una fuerte presión hacia la baja de los salarios, y ese efecto sea muy débil en los países desarrollados.

3- La capacidad de elevar los salario conjuntamente con el aumento de la productividad es considerable en los centros y no relevante en la periferia. Este fenómeno se produce porque el mejoramiento de la productividad (por incorporación de capital, tecnología, etc), tiene distintos efectos en uno y otro supuesto por el tipo de demanda que se enfrenta. En el caso de los países industriales la elasticidad de la

(76) El aumento de la renta superior a cierto mínimo, hace que el consumo de alimentos disminuya como porcentaje de la renta aún cuando aumente en valores absolutos. Este es un fenómeno corriente cuando existe un alto nivel de rentas.

(77) I. Fisher se basó en este hecho (proporción de mano de obra empleada) para clasificar a los países. Colin Clark confirmó con estadísticas estas apreciaciones llegando a la conclusión que en los países subdesarrollados se empleaba en la agricultura del 70 al 80 % de los recursos humanos, mientras en los desarrollado la proporción no superaba el 12 % existiendo algunos (Gran Bretaña y Estados Unidos) con sólo el 6 % de la población activa. Conf Kindleberger, Ch. op. cit. p. 150/1.-

demanda permite que el incremento de la productividad sea retenida - mediante la elevación del ingreso de los factores (rentas). En el caso de los países agroexportadores en cambio, la escasa dinámica de la demanda de sus productos (78) hace que todo aumento de la productividad tienda a reflejarse en una declinación de los precios. De esta forma el progreso en su producción se "transfiere" a los compradores

Este análisis de la estructura del intercambio, supone el abandono de la premisa clásica de su "neutralidad", y arroja las siguientes conclusiones:

a) Existe una diferencia sustancial entre la demanda de ambos tipos de bienes. Los manufactureros pueden influir sobre ella, creando en cierta forma su propia demanda. La de los primarios está casi rígidamente dada.

Esta insuficiencia estructural de la demanda había sido puntualizada por Nurkse (79), y aunque después fue contradicha sobre la base de una supuesta "incapacidad de la oferta", tiene el suficiente peso de convicción como para considerarla válida en términos generales.

b) Los países que se especializan en la producción primaria tienen una gran desventaja en cuanto al empleo de mano de obra. Es que no sólo la capacidad de absorber trabajo en el sector primario es más limitada, sino que además el progreso técnico tiende a desechar empleo (80). Este es un factor que no puede ignorar el análisis del comercio exterior.

c) La forma en que opera el progreso técnico es asimétrica en uno y otro caso. En lo que respecta a su ritmo es -debido a su propia conformación- mucho más acelerado en una economía industrial integrada que en una economía primaria. La difusión del progreso es rápida en el primer supuesto y se multiplica por toda la economía (incluso sobre la producción primaria), mientras es lenta y hasta difícil de inducir en el segundo caso. Por último el resultado también es distinto la economía industrial es capaz de retener en su seno los beneficios que arroja el adelanto técnico, por el contrario la economía primaria tiende a transferirlo a sus clientes.

(78) La estabilidad de la demanda internacional de productos primarios (especialmente de alimentos) es notable en lo que va del siglo, siguiendo el lento crecimiento demográfico de los países desarrollados.

(79) Nurkse, R, op. cit! p. 203.

(80) La tendencia es inversa dentro del sector industrial en una economía desarrollada, en la cual la fuerza de trabajo se desplaza continuamente de un empleo a otro, pero en conjunto absorbe una proporción creciente de este factor.-

Otro problema que ha sido puesto en el tapete en los últimos tiempos es el de las fluctuaciones a corto plazo - en los precios de los productos primarios. Se menciona al respecto - las dificultades que originan para implementar políticas estables de desarrollo, y el desaliento sobre la inversión, las limitaciones en - el horizonte económico y la destrucción de la continuidad en la planificación (pública y privada) que este hecho implica (81)

La existencia de relaciones significativas - entre el ingreso y la inversión, y las fluctuaciones de las exportaciones, ha sido objetada sobre bases estadísticas (82). Sin embargo - la refutación no es definitiva, pues los efectos sobre la actividad interna pueden -por medidas de política económica- trasladarse a un mayor desequilibrio externo.

Los efectos de las variaciones en los ingresos de exportación en el corto plazo, pueden observarse mejor mediante un sencillo esquema (83):

a) Una elevación de los ingresos de exportación, se traduce en un correlativo aumento de la demanda interna (por mayor poder de compra) y consiguientemente de productos importados. Esto último es inexorable debido a los patrones de consumo (alta propensión al gasto en bienes importados de alta tecnología) y sobre todo a la estrecha conexión entre la producción interna y los insumos importados. (84)

Como resultado de ello, un aumento en los ingresos de exportación -y por ende en el poder de compra en el extranjero- tiende a traducirse en un aumento proporcional (o más que proporcional) de las importaciones. Como el mayor volumen del intercambio se realiza sobre la base de la misma estructura, no modifica la vulnerabilidad externa de la economía.-

b) Cuando caen los ingresos de las exportaciones, la economía subdesarrollada se enfrenta a una disyuntiva de hierro: el estrangulamiento o el endeudamiento. Es que el equilibrio no puede restablecerse -

(81) Gannagé, E. (op.cit. p.212 y s) resalta la importancia de este problema.

(82) Mac Bean, Alasdair ("Inestabilidad de las exportaciones y crecimiento económico" en "Economía del Comercio y Desarrollo" p.542) sostiene en una tesis opuesta que no existen relaciones significativas entre el ingreso y la inversión y las fluctuaciones de las exportaciones.

(83) El mismo se basa en una economía de tráfico sin interferencia - del Estado sobre el volumen y orientación del intercambio.

(84) Furtado, Celso "Desarrollo y Subdesarrollo" p.188, apunta que toda elevación de la actividad económica interna se traduce en aumento de las importaciones, por lo cual el crecimiento presiona directamente sobre el equilibrio de la balanza de pagos.

-salvo en las economías menos evolucionadas (85)- con una compresión correlativa de las importaciones, porque ello afectaría la actividad interna debido al desabastecimiento de insumos críticos ("estrangulamiento"). La ocupación sólo puede entonces defenderse mediante el endeudamiento, vía ésta no siempre expedita y que por otro lado agudizará el desequilibrio del sector externo.(86).

Debe tenerse especialmente en cuenta dentro de este esquema, las expectativas de los agentes económicos, que debido al ambiente de inestabilidad política y económica que generalmente predomina, suelen exacerbar los efectos desequilibrantes y/o neutralizar las medidas coyunturales de corrección (87).

Puede el comercio exterior constituirse en un factor desencadenante del desarrollo económico a largo plazo si la demanda de productos primarios se expandiera en forma significativa y - por un lapso prolongado? En nuestra opinión, este hecho podría provocar un crecimiento importante de la economía de estos países. En cambio sólo coadyuvaría en un proceso de desarrollo (y particularmente - en su aceleración) si fuera acompañado de una serie de hechos y circunstancias concatenadas que alterasen desde adentro y en forma irreversible al estado de ^{sub}desarrollo (88).

Fuera de esta hipótesis -que no es probable que se verifique en el mundo actual- las distintas alternativas analizadas, conducen a la conclusión de Myrdal: la tendencia natural del comercio internacional -despojado de toda interferencia intencional de las partes intervinientes- es al desequilibrio (89).

(85) En este caso, la caída de los ingresos de exportación se reflejaría directamente sobre la disponibilidad de bienes importados. O sea que el equilibrio se verificaría en la balanza comercial. Sobre los efectos primarios y secundarios según la evolución de la economía vease Levin, Jonathan V. "Las Economías de Exportación" en "Economía del Com y Desarrollo" p. 39/55.

(86) Nótese que estamos en presencia de un círculo vicioso. El desequilibrio del sector externo, ha creado serias dificultades en la balanza de pagos, y ello ha contribuido a que las importaciones tengan una rígida composición (artículos poco menos que imprescindibles). Este hecho determina que la capacidad de manobra sobre el comercio exterior sea prácticamente nula, con lo cual todo desequilibrio coyuntural tiende a obrar acumulativamente sobre el desequilibrio estructural del sector externo.

(87) Tréber, Salvador ("La Economía Argentina" p.203) al tratar la forma en que suele operar las devaluaciones en el país, nos proporciona un buen ejemplo al respecto. En teoría esta modificación del tipo de cambio debiera contraer las importaciones al encarecerlas. Sin embargo como la medida es prevista con anticipación, se ve acompañada de una avalancha de artículos que se introducen precisamente buscando el lucro del futuro encarecimiento. Como resultado se amplía el desequilibrio.

(88) Vease punto 3.1.1. de este Capítulo.

Sin embargo, y aún asumiendo que los países subdesarrollados no pueden esperar la solución a sus problemas desde el exterior, la cuestión del comercio con el resto del mundo reviste una trascendental importancia. Es que la formación de capital en los países subdesarrollados, está ligada al exterior por una doble vía: a) la formación del ahorro mediante la corriente comercial y b) la transformación del ahorro en inversión real (bienes intermedios y equipos) (90).

3. NATURALEZA DEL PROBLEMA Y SUS BASES DE ANALISIS.

La descripción de un fenómeno en sus diversos aspectos extrínsecos - como la realizada precedentemente - no constituye una explicación científica del problema, sino simplemente la enumeración de sus manifestaciones más típicas. Sin embargo cumple un rol muy importante: la observación de la realidad concreta.

El objetivo perseguido es llegar a una concepción del desarrollo que por su operatividad, nos permita deducir los principios que conforman a una acción como eficaz para superar el estado de subdesarrollo.

La dilucidación de la naturaleza del fenómeno, será vital por otra parte para la elección de la metodología apropiada para la investigación sistemática de la realidad que nos ocupa.-

Convencidos del acierto del precepto euckeniano, procuraremos "poner los hechos en el centro de la teoría", y a tal fin recurriremos con frecuencia a la experiencia histórica como medio de verificar las hipótesis formuladas.

3.1. Concepción del desarrollo y el subdesarrollo.

Partiremos en pos de este propósito, de las diferencias cualitativas que encierran uno y otro concepto, va que es ésta la conclusión primaria que puede extraerse de la observación de las manifestaciones externas ya analizadas.

Posteriormente abordaremos dos cuestiones importante que permiten desbrozar definitivamente el camino señalado. Ellas son: si el subdesarrollo es un estado de equilibrio o de desequilibrios acumulativos, y la distinción entre desarrollo y crecimiento.

Finalmente se reunirán las notas peculiares de ambos fenómenos con el objeto de llegar a una conclusión final sobre la íntima naturaleza de sus conformaciones.-

(90) Furtado, C. op. cit. p. 188.

(89) Myrdal, G. op. cit. p. 39.

3.1.1. Naturaleza de las diferencias.

La primera cuestión que debe resolverse quien se interna en el estudio del tema que nos ocupa, es si las diferencias entre desarrollo y subdesarrollo son de orden cuantitativo o cualitativo. En otras palabras, si además de las obvias diferencias de magnitud en los flujos y los stocks de las economías de Japón y Bolivia por ejemplo, existe otra mucho más profunda derivada de una distinta naturaleza de sus conformaciones estructurales.

A través de este interrogante puede dividirse a la doctrina económica en dos grandes corrientes.

La primera considera que las diferencias son sólo de "grado". Entre una economía desarrollada y otra que no lo es, existiría una diferencia sólo de dimensión, es decir de evolución. Si existen rasgos cualitativos que las separan, ellos no tendrían un carácter constitutivo, sino secundario e inherente al grado de evolución que la economía ha alcanzado. En esta línea de pensamiento el subdesarrollo es un "estadio", o sea una situación transitoria que ha de revertirse por simple evolución del proceso económico.

Dentro de esta tesis se ubica la teoría de Rostow según la cual toda economía pasa por las siguientes etapas: a) la sociedad tradicional, b) las condiciones previas al impulso inicial, c) el impulso inicial, d) la marcha hacia la madurez, y e) la era del gran consumo en masa (91)

(91) Rostow, W.W. "Las etapas del crecimiento económico" p.16. Su tesis -aún cuando no reputa expresamente al desarrollo como ineluctable- contiene fuertes elementos de terministas, al punto que predice la universalidad del alto consumo de masas en el lapso de 100 (o más años. (p. 196). El mecanismo de desarrollo opera básicamente por contagio ("intromisión" de las potencias económicas) aunque favorecido por causas internas. Parte del estadio de "sociedad tradicional" dentro del cual se van creando condiciones que posibilitarán el impulso inicial (sentimientos de nacionalidad ultrajada, surgimiento de elementos propicios al cambio, etc.) El proceso se desencadena con el "impulso inicial" (que demanda unos 60 años) en el cual las fuerzas del progreso vencen definitivamente a las del estancamiento. En esta etapa se produce un acostumbramiento al progreso (tres generaciones) y un firme movimiento de capitalización (por introducción de la dinámica del interés compuesto). En otro 40 años la economía llegará a su madurez con la incorporación de técnicas modernas en forma masiva. A partir de allí se abren tres posibilidades básicas: a) la del alto consumo masivo (que prevaleció hasta

El desarrollo se concibe como un proceso natural entre cuyos "estadios" no existen obstáculos derivados de una distinta naturaleza, por lo cual el pasaje a formas superiores es una consecuencia necesaria del progreso social que acarrea el transcurso del tiempo.

Llevando esta tésis a sus justos términos se ha sugerido cambiar la denominación "países subdesarrollados" por la de "países en vías de desarrollo", que ilustra muy gráficamente sobre las conclusiones de esta concepción.

La segunda corriente, a la cual adherimos, sostiene que existen diferencias de orden cualitativo de tal magnitud que permiten caracterizar al desarrollo y al subdesarrollo como formas ("estados") que tienden a perpetuarse, salvo que se verifiquen cambios que trastocan las bases estructurales sobre las que se asienta la economía.

Conducen a esta conclusión diversos factores a los cuales podemos agrupar en dos categorías: a) los inferidos lógicamente de las peculiaridades del fenómeno; y b) los que surgen de la experiencia histórica.

En el primer sentido cabe apuntar, sobre la base de las observaciones realizadas en el punto 2, que ambas formas tienen diferencias sustanciales de indudable orden cualitativo. Entre ellas, que las reglas dinámicas que rigen a cada una de ellas son totalmente divergentes: en el desarrollo existe una tendencia natural hacia la expansión del sistema económico, en el subdesarrollo una poderosa fuerza que mantiene el estancamiento.

Si la constelación de fuerzas que actúan en una economía subdesarrollada hace que el proceso económico se repita continuamente en los mismos términos, resulta que no es una forma que pueda abandonarse por simple evolución. Ergo, de no producirse un --

///

(///sigue)

ahora) en la cual se trasciende la alimentación y el vestido volcándose los recursos a los bienes durables de consumo (viviendas, automóviles, etc.); b) la afirmación en el exterior (gastos militares e inversiones económicas) y c) la del Estado benefactor, que consiste en una fuerte redistribución del ingreso con fines humanitarios. Estas alternativas no son excluyentes entre sí.

Una conclusión muy importante es que sólo el primer "impulso inicial" (Gran Bretaña) fue autónomo. Este hecho es explicado como el resultado de una serie de causas fortuitas que obraron en ese sentido (p.45/9). Todos los demás desarrollo obedecen a inducción exógena. Esta postura es prácticamente la inversa a la que sostenemos en el punto 3.1.3.

cambio de gran trascendencia, ajeno a la dinámica normal del proceso económico, y cuyo resultado altere irreversiblemente sus bases estructurales, esta situación puede perpetuarse indefinidamente.

La experiencia histórica refuerza estas conclusiones por cuanto es un hecho muy evidente que todo proceso de desarrollo (92) ha sido precedido y acompañado de vastos movimientos socio-políticos que significaron una ruptura de las estructuras económicas preexistentes: En Gran Bretaña y Francia, la "revolución industrial"; en Alemania, el advenimiento del Imperio bajo la dirección de Prusia; en Estados Unidos, la guerra de la Secesión; en Japón, la revolución Meiji; y en Rusia la revolución bolchevique. En todos estos casos, y bajo distintos signos ideológicos, y lapsos más o menos prolongados de incubación, diversas fuerzas se fueron conjugando en un mismo sentido y provocaron una ruptura o eclosión del antiguo orden.

Las investigaciones históricas modernas permiten afirmar que los supuestos "crecimientos espontáneos" que sufrieron las economías desarrolladas en un momento dado de su evolución histórica, tuvieron su inicio en profundas motivaciones no sólo económicas sino también sociales y políticas.

Es cierto que algunos de estos procesos fueron muy prolongados (un siglo y medio en el caso de Gran Bretaña) - pero no es menos cierto que no se debieron a una simple evolución, si se observa su naturaleza y resultados. Prueba de ello son las grandes mutaciones políticas (en la concepción del Estado, en la dirección, etc.), institucionales (separación del Estado y la Iglesia, allanamiento de los fueros personales, cambio en el contenido del derecho de propiedad y en la organización del trabajo, etc.), sociales (advenimiento de la burguesía como nueva y poderosa clase, creación de una masa proletaria, cambio en los valores culturales, etc.), y hasta religioso (el protestantismo y su nueva moral materialista especialmente en el Calvinismo). Todos estos factores transformaron la sociedad y el comportamiento humano. Así fue posible la consecución de lo que constituyó el factor expansivo de ese movimiento (93): la acumulación de capital en manos privadas con la finalidad de aumentar las ganancias mediante el crecimiento de la producción.

Este movimiento entonces, fue espontáneo en el sentido que no contó con una estrategia global con unidad de dirección, pero no fue un movimiento "natural". Poderosas fuerzas ///

(92) A partir de aquí le daremos al término un sentido particular - que iremos precisando en aproximaciones sucesivas, y que se completará en el punto 3.1.4.

(93) El factor desencadenante es variable, prueba de lo cual son las distintas modalidades que asumió el proceso de desarrollo en Japón y la Unión Soviética.-

actuaron concomitantemente y provocaron una ruptura irreversible en las bases del antiguo orden económico. El resultado fue el abandono del estado estacionario anterior, por otro altamente progresivo en la actividad económica.

También debe tenerse en cuenta un factor intencional que se conjugó con los intereses que propiciaban el cambio y que tuvo una importancia fundamental en su realización: la política del Estado. Bajos diversas fórmulas el Estado cumplió un activo rol económico y creó las condiciones internas y/o externas que complementaron y reforzaron el movimiento social, cuando no lo impulsaron.

Debemos pues concluir que el desarrollo no es el resultado natural de la evolución de una economía originalmente subdesarrollada. Es más bien la ruptura de sus reglas estacionarias y la fundación de una nueva economía sobre bases totalmente distintas y cuya nota sobresaliente es la progresividad que ostenta la actividad en ella desplegada.

Con los términos "desarrollo" y "subdesarrollo" hacemos por lo tanto referencia a dos estados, que como tales tienen reglas de funcionamiento y diferencias cualitativas sustanciales.

3.1.2. El subdesarrollo: estado de equilibrio o de desequilibrio acumulativo ?

La estabilidad o inestabilidad del proceso económico que se cumple dentro de una economía subdesarrollada, es materia de grandiscusión en la doctrina.

Antes de adentrarnos en esta cuestión, debemos aclarar que los términos equilibrio y desequilibrio no son usados aquí con el mismo sentido que les dimos cuando revistamos los caracteres generales de las estructuras económicas (punto 2.1.4.), sino como tendencia global de toda esa situación que hemos denominado "estado de subdesarrollo".

En este orden de ideas cuando se dice que el subdesarrollo es un "estado de equilibrio", se quiere significar que las fuerzas que actúan en él ("endógenas") operan de tal forma que tienden a neutralizar cualquier cambio mediante movimientos compensadores de signo contrario, manteniendo de esta forma una situación estable. Esta es la hipótesis que formulara Nurkse con el nombre de "equilibrio de subdesarrollo" y a la cual nos referimos en el punto 2.1.1., al que brevitatis causa nos remitimos.

Myrdal criticó esta concepción sobre la base de la idea de causación circular. Su razonamiento es el siguiente: Si los elementos que integran el sistema se influyen recíprocamente (causación circular), es lógico deducir que sus efectos se van reforzando unos a otros. En consecuencia todo cambio, lejos de conducir a una posición de equilibrio, agravará el desequilibrio. En otras palabras, cualquier movimiento tenderá a convertirse en acumulativo y por lo tanto a acelerar el cambio inicial, ya sea este ascendente o descendente (94)

Ambas tesis pretenden reflejar una tendencia general del proceso económico, por lo que no excluyen movimientos secundarios en sentido opuesto al de aquel. Es decir, ni la tesis del equilibrio desconoce la existencia de movimientos desestabilizadores, ni la del desequilibrio acumulativo ignora las situaciones estacionarias que pueden verificarse en un momento dado.

A nuestros fines interesa cual de las dos hipótesis se adecúa mejor a la realidad del subdesarrollo. Para ello una sencilla regla es remitirse a las consecuencias que se derivan de uno y otro enfoque, para luego cotejarlo con la realidad analizada.

Si se admite una tendencia general al equilibrio, la economía debería presentar una situación estacionaria. Ello no significa que no pueda experimentar aumentos o disminuciones en su actividad económica, sino que tarde o temprano debe producirse un "reacomodamiento" que conduzca a un nuevo estado de equilibrio. Y si bien este puede ser distinto al original, debe participar de su misma naturaleza: estacionaria.

Si en cambio se razona en términos de desequilibrios acumulativos, la característica sobresaliente del sistema económico será su inestabilidad. Cualquier cambio en el sistema o alguno de sus componentes acarrearán otros coadyuvantes que lo alejarán aún más del punto de partida. Este carácter debería por otra parte ser reversible en uno u otro sentido, por lo cual como bien lo señala Myrdal el "círculo vicioso" podría transformarse en "círculo de prosperidad".-

Entendemos que la concepción del equilibrio resulta más acorde con la realidad del subdesarrollo, pese a que paradójicamente el ataque de Myrdal se basaba en su "irrealidad". En efecto, si bien la experiencia histórica revela algunos casos de procesos acumulativos de deterioro o de elevación del nivel económico -

(94) Myrdal, G. op. cit. p. 19 y ss.

de significación, generalmente son de tipo secular. Si tales procesos son por ende bastante lentos, la hipótesis de acumulación de efectos queda desvirtuada. Por otra parte nunca son producto- y mucho menos - los de tipo ascendente - de un cambio cualquiera en el circuito causal (95) sino de una serie de modificaciones fundamentales y ordinariamente coetaneas, que alteran no sólo al sistema en su conjunto, si no también hasta el ámbito histórico en el cual está engarzado.

Obviamente el concepto de equilibrio como hipótesis general, no implica inmovilidad, ni tampoco una estabilidad absoluta que descarta cualquier cambio. Significa que la tendencia natural del proceso económico es a mantenerse estacionario- a un bajo nivel de productividad y con grandes recursos ociosos- aún cuando determinados elementos del sistema y aún en su conjunto puedan experimentar crecimiento.

3.1.3. Desarrollo y crecimiento.

La última afirmación, nos enrola en la tendencia que a partir de Schumpeter (96) reputa una diferencia conceptual entre desarrollo y crecimiento.

Quienes siguen el criterio schumpeteriano, designan con el término "desarrollo" a la expansión del sistema económico originado en cambios cualitativos en las estructuras. Y reservan el nombre de "crecimiento" para los acrecentamientos cuantitativos - que no impliquen aquellos profundos cambios.

Perroux otorga a tales vocablos un sentido - distinto. El desarrollo es para él un marco que "engloba y sostiene al crecimiento". El aumento sostenido expresado en forma cuantitativa (incremento del producto bruto global) al que denomina "crecimiento" encuentra en aquel su contenido y sus límites. Todo proceso de crecimiento - que a diferencia de la concepción ya tratada, tiene lugar "en y por" los cambios de estructura- encontrará finalmente su declinación. Para su "reavivamiento" será preciso un nuevo proceso de desarrollo, es decir el "desencadenamiento de fuerzas" que aumenten

///

(95) Esta es la lógica consecuencia del carácter acumulativo que por definición tendría cualquier variación. Esta conclusión fue expresamente admitida por Myrdal, op.cit. p. 36.

(96) Schumpeter, J. op.cit, p. 104, distingue el "proceso de desenvolvimiento" (desarrollo) y el "mero crecimiento de la economía" -- (reflejado por la población y la riqueza). Este último no representa un cambio cualitativo sino un proceso de adaptación (por cambio de datos). El primero implica por el contrario cambios de gran trascendencia ("revolucionarios") no reducibles a cantidad.

acumulativamente las disposiciones de recursos materiales para el florecimiento del hombre" (97)

La diferencia de enfoques que trasuntan las posiciones de referencia, demuestran que los fundamentos de la distinción conceptual no están suficientemente afirmados -quizás por divergencia en el objeto de estudio- como para suscitar una cierta uniformidad doctrinaria. Sin embargo tampoco dejan dudas sobre la preocupación que existe en marcar una línea divisoria entre los distintos supuestos de crecimiento económico.

Es que parece de toda evidencia, que no todo movimiento ascendente de la actividad económica puede adscribirse a un proceso de desarrollo económico.

En tal sentido, suelen verificarse auges coyunturales que por su propia naturaleza excluye la idea de movimiento secular y autosostenido que conlleva el concepto de desarrollo. Bueno es resaltar, que las economías subdesarrolladas pese a su carácter predominantemente estacionario, no son realidades estáticas, por lo cual las fluctuaciones de la actividad económica son fenómenos corrientes que en nada alteran su conceptualización como tales.

Si bien es cierto que todo cambio, aún cuando sea marginal, importa un cambio estructural (98), no ofrece demasiados problemas escindir los movimientos cíclicos de los que corresponden a un proceso secular.

Un problema más complejo es en cambio, disentir si todos los procesos de prolongado y sostenido crecimiento de la economía y que por ende influyen profundamente sobre las estructuras económicas, tienen un mismo sentido.-

Quienes sostienen que entre desarrollo y subdesarrollo existe una diferencia sólo de grado, naturalmente responderán afirmativamente al planteo. Para los que propugnamos una diferencia constitutiva entre ambos conceptos, la solución no se presenta tan sencilla.

En nuestro concepto, si bien el proceso de desarrollo conlleva profundos cambios estructurales, no es necesariamente válida la proposición inversa (99)

///

(97) Perroux, F, op. cit. p. 208 y 575. Observese que esta tesis entoca con la doctrina de las "etapas" del desarrollo de Rostow (llamada (91)) y más remotamente con el pensamiento de Fréderich von List. La diferencia reside en que para el economista francés estas etapas son indefinidas en su número y a juzgar por el planteo - aunque no lo explicita - las considera estados y no estadios.

(98) Kindlenberger, Ch. op. cit. p. 152.-

(99) Esta afirmación nos separa de la corriente estructuralista que identifica cambios estructurales y desarrollo.-

Lo dicho implica admitir que puede verificarse un movimiento expansivo de larga duración y con significativos cambios estructurales, sin que se rompa el estado de subdesarrollo.

Aunque esta hipótesis es poco frecuente - y - en el actual estado del mundo posiblemente improbable- ha sido verificada históricamente. Tal es el caso del proceso experimentado por la economía argentina entre los años 1860 y 1930 aproximadamente.

En ese lapso se produjo una expansión muy importante de la economía nacional, estrechamente vinculada a un factor externo: el crecimiento espectacular de la demanda de productos primarios en los países industrializados de Europa occidental y especialmente de Gran Bretaña. Este hecho, que se prolongó por un período inusual (generalmente estos auges son coyunturales), tuvo un gran ~~efecto~~ ~~efecto~~ en la economía nacional, la cual sufrió innumerables transformaciones que trascendieron incluso al marco político y social (100)

Sin embargo consideramos que este no fue un proceso de desarrollo sino de crecimiento, porque no fue suficiente para romper el estado de subdesarrollo de nuestra economía. El crecimiento prolongado, de gran importancia (quizás uno de los mayores de la historia universal) , acompañado de grandes cambios estructurales, no alteró la existencia virtual de aquel estado, que volvió a manifestarse ni bien perdió significación el empuje externo.

Si comparamos este crecimiento con un auténtico proceso de desarrollo como los que experimentaron los países industriales de occidente, comprobaremos que pese a las semejanzas externas (aumento del producto nacional y aún de la productividad), la causa y los efectos de las expansiones que ambos provocaron son muy diferentes.

En el primer caso la causa de la expansión de la economía era un factor ajeno a su propia dinámica ("exógeno") (101), en el segundo un factor interno ("endógeno"): la eficacia creciente de la propia organización social para movilizar sus recursos (102).

///

(100) La naturaleza estructural del cambio no puede en nuestro concepto discutirse ni bien se observen algunas de sus manifestaciones. Es cierto que podría objetarse que este movimiento se asentó sobre la sociedad tradicional sin fracturarla. Pero aún así, las transformaciones operadas avalan nuestra conclusión.-

(101) Calificamos como "exógeno" no sólo a los elementos que vienen dados del sector externo de la economía sino también a los propios de su articulación con otras u otras (v.g. la situación que crea una política proteccionista en materia de cambios). Usamos por lo tanto al término como contrapartida de los factores atribuibles al proceso económico interno ("endógenos")

Al poner énfasis en esta cuestión, no consideramos que el determinante sea el origen histórico del impulso inicial (103), sino el núcleo del movimiento expansivo. Los factores externos pueden ser muy importantes para el desarrollo (104), y el crecimiento generalmente es acompañado de un mejor aprovechamiento de recursos, pero en uno u otro caso estas son cuestiones secundarias dentro del esquema global de cada uno de estos tipos de expansión económica.

Los factores exógenos pueden coadyuvar en un proceso de desarrollo económico (105), pero el "centro de gravedad" de la expansión siempre estará en los mecanismos internos de la economía

Este hecho explica por qué el desarrollo es autogenerado, sostenido e indefinidamente progresivo: porque sus resortes están en la organización de la propia economía social. En tér-

///

-
- (102) Furtado, C. (op.cit.p. 173), expone una idea parecida basada en el "dinamismo de la demanda" ("desarrollo inducido") o "dinamismo de la oferta" ("desarrollo autónomo"), pero como surge de los propios términos empleados, no resulta esta distinción relevante para su concepción del desarrollo.
- (103) Robertson, D.H. en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional" ("El Futuro del Comercio Internacional" Cap. XXI p.448); realiza un interesante estudio sobre el papel de este factor en el desarrollo de los países industrializados, al cual califica de "instrumento de crecimiento" originado y salido de los centros y orientados hacia la periferia.
- (104) El proceso de desarrollo australiano - y en menor medida el norteamericano - tuvo su inicio en una fuerte demanda externa de productos primarios, pero luego desembocó en una fuerte expansión interna. El crecimiento del sector agrario orientado hacia los mercados externos, fue complementado con un proceso industrial sobre bases propias, fundamentado en un sólido mercado interno con elevado nivel de salarios. Conf. Furtado, op.cit. 235.
- (105) Schumpeter, J. (op.cit. p. 84) opina que el impulso inicial -- procede históricamente desde afuera de la comunidad, y una de las formas más usuales es que sea producida por la corriente de intercambio con el exterior. Esta tesis no se contrapone con nuestra opinión como lo demuestran sus propios conceptos: si el impulso extraño se interrumpe cuando la economía todavía está en bajos niveles de productividad se interrumpirá el proceso de desarrollo, pero si logra ciertos niveles y se forman capitales de importancia y cierto grado de diferenciación de la demanda, su importancia decrecerá. Luego realiza el siguiente encadenamiento: el aumento de la productividad hace que suba el índice real, ello diversifica la demanda y por lo tanto amplía las oportunidades de inversión (p. 86). En estas ideas se puede observar claramente que para que no cese el proceso de desarrollo ("crecimiento" para nosotros) con la terminación del impulso externo, es menester un desplazamiento del núcleo de la expansión desde su origen exógeno hacia los mecanismos internos de la economía. Tal como lo sostenemos aquí.-

///minos físicos es un movimiento autopropulsado y por lo tanto se mantendrá mientras el motor que los impulsa (eficacia creciente del aparato económico) se encuentre en funcionamiento.

El crecimiento en cambio, es un "movimiento por inercia". La economía crece cuando factores externos la arrastran en ese sentido, con la intensidad y duración que establezca la fuerza que lo provoca. Como esta fuerza está más allá de su control y además tiene grandes limitaciones (106), el equilibrio del estancamiento ineludiblemente se restablecerá (aún cuando sea a un nivel distinto al inicial) cuando aquella cese (107)

Otra de las grandes diferencias entre desarrollo y crecimiento es la forma que operan los desequilibrios sectoriales, que en ambos casos se producen debido a los distintos ritmos que asume la expansión en los sectores de la economía.

Para visualizar mejor el fenómeno debe tenerse en cuenta que el desarrollo tiene por marco esencial a la economía nacional, mientras el crecimiento se provoca dentro de una relación supra-nacional (centro-periferia). En consecuencia, en el primer caso la "complementariedad" de la demanda hace que el equilibrio intersectorial se vaya restableciendo (aún cuando varíen los niveles de participación) dentro de la propia economía. De esta forma los sectores más dinámicos arrastran y propagan el progreso hacia los más denodados.

En la segunda hipótesis en cambio, el sector impulsado -inserto en un medio de estancamiento general- crece aceleradamente atrayendo hacia sí nuevos recursos. Este movimiento ahonda el desequilibrio y no se traslada (al menos no en la forma necesaria) al resto de la economía porque el aumento de los ingresos del sector en expansión no se traduce en una mayor demanda interna, sino de los productos de la economía, a la cual se integra ("centro"). El equilibrio se establece más allá del marco nacional.

Por último cabe resaltar que en el desarrollo debido a que la expansión emana de su propia dinámica, el impulso tiende a acelerarse en razón que los efectos se van reforzando y acumulando en la interacción de los elementos que operan.

///

(106) Estas fuerzas se originan en fuertes crecimientos o alteraciones no compensados en las economías de avanzada. Como éstas son integradas, generalmente el equilibrio se restablece rápidamente.

(107) Las "fuerzas de resistencia" que opone el estado de subdesarrollo son suficientemente poderosas como para frenar el crecimiento a los primeros síntomas de pérdida de dinamismo del factor impulsor.-

Toda distinción conceptual encuentra su razón de ser en su utilidad para el análisis. La diferenciación entre desarrollo y crecimiento en la forma que ha sido expuesta, busca precisamente este objetivo. Cuando en el Capítulo II abordemos los lineamientos de la estrategia del desarrollo, quedará evidenciada-creemos que ajustadamente- la importancia operativa que asignamos a la división formulada.-

3.1.4. Conclusiones.

Entre desarrollo y subdesarrollo existen diferencias cualitativas que se traducen en una forma de operar ("dinámica") distinta - y hasta cierto sentido opuesta- del sistema económico, en relación a su propia evolución.

Estas diferencias en la estructura y funcionalidad - de la economía conducen en un caso a un proceso esencialmente expansivo y en el otro a un estado fundamentalmente estacionario.

La explicación del último fenómeno puede centrarse en dos factores: la eficacia del sistema económico para movilizar recursos, y el empleo del excedente económico o de producción (108)

Las deficiencias en la conformación estructural a la cual va nos hemos referido en extenso, hace que el estado de equilibrio resultante del subdesarrollo, lleve consigo un cúmulo muy grande de recursos ociosos mal utilizados que frenan la formación de un excedente de producción acorde con las necesidades.

Por otra parte su quantum se vé disminuído, por los altos patrones de consumo que imperan en las capas sociales que concentran la parte sustancial de los ingresos.

También existen profundas diferencias en el empleo del excedente de producción. En las economías desarrolladas la transformación del excedente en capacidad productiva es un proceso casi automático que reposa en la estructura de la producción(109). Es necesario invertir para lograr mayor productividad-- y de esta forma aumentar(o al menos mantener) la participación en el mercado.

///

(108) Este concepto fue ampliamente utilizado por los clásicos para referirse a la diferencia entre el producto bruto y las necesidades de vida de todos los -- que se encuentran relacionados con la producción (vease Mill, I.S. op. cit.-- p. 163). Los neoclásicos lo abandonaron al considerar al producto social como la suma del costo de los factores, el ahorro no es de esta forma un "excedente" sino una "abstinencia". La importancia del concepto ha sido rescatada recientemente debido a su utilidad para explicar el proceso de acumulación (- Furtado, C. op. cit. p.105).

(109) Furtado, C. op. cit. p. 106/109.

En las economías subdesarrolladas la conver--
sión del excedente económico en capacidad productiva, tropieza -como ya
lo hemos visto- con múltiples dificultades: falta de estímulo para la -
inversión, inestabilidad política, estrechez del mercado, defectos ins-
titucionales en la captación del ahorro, etc.

De lo expuesto surge que el subdesarrollo no -
es producto de la escasez de recursos (no al menos en términos absolu-
tos), sino de la imposibilidad de movilizarlos creando a la vez las --
condiciones necesarias para una expansión indefinida del sistema.

Que un sistema evolucione por motivos intrínse-
cos de su funcionamiento o que por la misma razón permanezca estancado,
no es atribuible -al menos directamente- al orden económico que consa-
gra (110) sino a la eficacia de sus mecanismos. Es decir a su adecua--
ción al medio histórico, y a su bondad para poner en movimiento las po-
tencialidades que tiene toda comunidad humana.

Por lo tanto, el subdesarrollo contiene dentro
de sus reglas, la causa del estancamiento secular. Y ese estado sólo -
puede ser alterado, en forma transitoria por un proceso de crecimiento
inducido, o en forma definitiva por un proceso de desarrollo.

En el primer caso el sistema abandonará su e--
quilibrio original e incluso sufrirá cambios profundos en sus elemen--
tos, pero necesariamente se arribará a un nuevo equilibrio con la mis-
ma virtualidad que el anterior: el estancamiento. Este hecho se produ-
cirá inexorablemente, cuando tarde o temprano, cesen las fuerzas exóge-
mas que impulsaron el crecimiento.

El desarrollo en cambio hace referencia a una
realidad dinámica y progresiva en la evolución del sistema económico,
que como el progreso humano no reconoce otro límite que el de la ex--
tinción de la especie. De allí que en el estricto sentido de la pala-
bra, ningún país puede considerarse "desarrollado", porque este es un
proceso indefinido en el tiempo.

Por ello deberíamos hablar de "economías en -
desarrollo" y de "economías en estado de subdesarrollo" según presen-
ten o no el impulso vital del crecimiento autogenerado. Cabría además
una tercera posibilidad, la de "economía en vías de subdesarrollo" que
correspondería a un supuesto excepcional pero posible, de involución e
conómica o estancamiento progresivo.

///

(110) No obstante ello, el orden económico impone ciertas limitaciones
Una economía muy compleja por ejemplo, no admite una gran cen-
tralización sin que se resienta la eficacia del sistema; una so-
ciedad poco evolucionada no se presta al funcionamiento correcto
de los complejos mecanismos de la economía de tráfico.

En síntesis, con el vocablo "subdesarrollo" - hacemos referencia a una conformación estructural (cualquiera sea ella) deficiente, que frustra las posibilidades de una expansión natural del sistema. Con el término "desarrollo" nominamos a la situación en la cual el sistema es -en mayor o menor medida- eficiente para promover por sí su propia evolución.

Podemos por lo tanto definir al desarrollo como el proceso que consiste en un movimiento expansivo autogenerado y sostenido por el propio sistema económico, debido a la aptitud global de sus estructuras para movilizar sus recursos y emplearlos de forma tal que coadyuve a su progreso indefinidamente. Como contrapartida, el subdesarrollo consiste en un estado estacionario (o involutivo) que impide la expansión por la propia dinámica del sistema económico, debido a graves deficiencias estructurales y funcionales.

3.2. Bases e instrumentos de análisis

La concepción del desarrollo y el subdesarrollo que hemos delineado, define en cierta medida nuestro enfoque sobre las bases y los instrumentos apropiados para el análisis.

La contestación a los dilemas que se presentan al respecto, en consonancia con aquellas conclusiones, irá despejando el camino y posibilitará a su turno la elección del método a aplicar. Esta es la tarea que abordaremos a continuación.

3.2.1. Análisis global o estructural?

El análisis global opera sobre el conjunto de la economía usando instrumentos que reflejan su actividad general.

Su principal ventaja consiste - además de su relativa simplicidad - en su precisión, ya que puede traducirse en términos matemáticos mediante técnicas de modelos o de funciones lineales.

El mayor inconveniente de esta forma de análisis, radica en que al tomar al conjunto en sus resultados globales no tiene en cuenta la composición del mismo. Este hecho no tiene demasiada importancia en una economía desarrollada, pues existe un alto grado de homogeneidad en los elementos que la integran y uniformidad en sus mecanismos.

En una economía subdesarrollada en cambio, este hecho descalifica por su base al método, dada la heterogeneidad de los componentes.

Las deformaciones estructurales que caracterizan a las economías subdesarrolladas, hacen que el razonamiento a grandes niveles de agregación, resulte de muy dudosa validez. Es que los mecanismos que se reputan "automáticos" en una economía desarrollada

///(v.g. el sistema de precios), opera en forma anómala e incluso pueden ser inexistentes en una economía atrasada.

Por este motivo, el análisis global puede dar una idea concreta de la presencia de un fenómeno de subdesarrollo, pero no es eficaz para investigar las causas del fenómeno y por ende para sentar las bases de una precisa política de desarrollo.

Es forzoso entonces en nuestro concepto, recurrir al análisis directo de las estructuras económicas, y en sucesivos niveles de agregación, recorrer el proceso económico que en ellas se desenvuelve desde sus bases hasta los resultados totales.

Esta vía es más larga, compleja, y no tan "exacta", pues incluye el análisis de componentes y relaciones cualitativas imposibles de reflejar en cantidades. Sin embargo aparece como la única vía apta para atender la naturaleza del problema que nos ocupa.

3.2.2. En términos de equilibrio estable o de desequilibrio acumulativo?

La hipótesis del equilibrio estable como método de análisis tiene una vieja tradición en la doctrina económica, pudiendo remontarse a Adam Smith y a los fisiócratas franceses, especialmente Quesnav.

El método supone que el sistema se mueve siempre hacia el equilibrio. Así cada perturbación provoca una reacción por la cual se restaura el equilibrio inicial. Mediante este arbitrio puede mostrarse en forma relativamente sencilla, la interdependencia de todos los factores del sistema económico.

Myrdal criticó esta postura por "carecer de realismo" propugnando un método que tuviera en cuenta la interacción recíproca de los distintos factores ("causación circular"), que necesariamente debía tener carácter "acumulativo", es decir progresivamente desequilibrado. En opinión de este autor la solución "ideal" -aunque reconoce como muy compleja- era "un juego interconectado de ecuaciones --- cuantitativas que describan el movimiento y los cambios internos del sistema bajo las distintas influencias que están operando" (111)

El método supone por lo tanto que dichos cambios tienen la suficiente homogeneidad como para ser reflejados en ecuaciones matemáticas, y se resuelve en definitiva en una análisis global de la economía. Ya nos hemos referido a la inocuidad de esta forma con relación a las economías subdesarrolladas, por lo cual no compartimos la idea del maestro sueco para aplicarla a esta realidad.

///

(111) Myrdal, G. *op.cit.* p.38.

La crítica de Myrdal la encontramos justificada, cuando se pretende otorgar al equilibrio estable un contenido supuestamente real, o cuando se le acuerda el carácter de "prueba lógica" de una "armonía natural" en la que los mecanismos del mercado actuando libremente hacen que todo se encamine a la satisfacción del todo. Este es el "equilibrio general perfecto", tan caro a la tradición neoclásica.

Se hace entonces indudablemente cierta la objeción que para que se produzca un equilibrio tal, debería existir competencia perfecta en todos los mercados del sistema económico, situación poco menos que imposible de verificar en la realidad. Igualmente criticable es que por esta vía se dejan de lado todos los supuestos verdaderamente reales, que son los de "equilibrio general imperfecto", es decir con recursos ociosos (112)

Otro vicio consiste en tomar la situación de equilibrio como "dada", limitándose a su descripción sin investigar las causas que la provocaron. De esta forma son eliminados los problemas económicos y la ciencia pierde todo interés práctico.

Pero las objeciones del maestro sueco pierden en nuestra opinión fuerza, cuando el equilibrio constituye una hipótesis teórica tendiente a proporcionar una explicación causal de los hechos que se verifican en el cotidiano económico.

En este caso, la situación de equilibrio constituye un artificio, destinado a mostrar una "instantánea" de la realidad. De esta forma puede explicarse en forma sencilla las múltiples complejas relaciones económicas, "neutralizando" en este primer momento los efectos de la variación en los datos.

Luego de estudiar esta situación "estática" puede introducirse las variaciones que se pretenden estudiar. Los efectos que se produzcan deberán a su vez analizarse en un doble aspecto: el de la nueva situación estática a la que se arribe, y el del tránsito de uno a otro estado.

Este es el "método de variaciones" propuesto por Eucken (113) que adopta como principio fundamental que "estática" y

///

(112) La doctrina ha estudiado dos tipos de "equilibrio imperfectos": a) el "keynesiano" producido por una deficiencia de la demanda efectiva (monetaria) debido a un exceso del ahorro sobre la inversión ("hiato deflacionario"), y b) el "equilibrio de subdesarrollo" formulado por Nurkse al que nos referimos en 2.2.1.

(113) Eucken, W, op. cit. p. 132.

"dinámica" no constituyen dos formas divergentes o paralelas de análisis, sino complementarias.

Si bien este método no permite formular las generalizaciones que brindan las "teorías dinámicas", y por ende tiene posibilidades mucho más limitadas, posee en nuestro concepto mayor aptitud para el estudio de las estructuras subdesarrolladas. La falta de homogeneidad y el funcionamiento anómalo de los mecanismos económicos hace preferible perder en generalidad de las conclusiones y ganar en profundidad y certeza en el análisis.

3.2.3. Sobre bases abstractas o concretas?

La aplicación del análisis estructural se ha realizado hasta el presente sobre modelos o tipos abstractos.

En general la técnica empleada consiste en elaborar un "tipo ideal" (114) sobre el cual se centra el análisis. Ese modelo se construye sobre la base de abstracción ("generalizadora") de los caracteres más salientes que presentan las economías que participan de esa categoría (115)

Esta forma de análisis es prácticamente forzada - si se pretende formular una "teoría del desarrollo económico" (116). En efecto, toda teoría es por definición de carácter general, extremo -- que no se cumpliría si se refiriera a estructuras económicas concretas. En ese caso la validez de las conclusiones estaría limitada a la realidad estudiada.

El grave problema con que han tropezado estos esfuerzos, consiste en que las economías subdesarrolladas -al igual que las desarrolladas- no son realidades homogéneas entre sí (117).

///

(114) Barré, R. op.cit. p.13

(115) En realidad se trata de "tipos reales" por cuanto pretenden reproducir en forma esquemática a las economías concretas. La construcción es análoga a la de los modelos de "economía capitalista" y "economía socialista" sobre los cuales parte de la doctrina, preocupada por la consideración del orden económico que se estudia, asienta sus conclusiones teóricas. Sobre el particular puede verse Eucken, W. op.cit. p. 64/5.

(116) Furtado, C. (op.cit. p.13) define a la teoría del desarrollo económico como la que "trata de explicar, en una perspectiva macroeconómica, las causas y el mecanismo de aumentos persistentes - en la productividad del factor trabajo, y sus repercusiones en la organización de la producción y en la forma que se distribuye y utiliza el producto social".

(117) El autor citado ut-supra sugiere verificar la eficacia explicativa del modelo abstracto, confrontándolo con la realidad histórica que se pretende estudiar (p.13). Esta inclusión ex-post ///

La construcción de un "tipo" tal, debe ser de mucha amplitud si pretende abarcar a todas las economías que participan de este carácter. El resultado es una colección de generalidades que bien pueden llenar un fin descriptivo, pero no el de un modelo operativo sobre el cual basar el análisis causal y completo (científico) del fenómeno en exámen.

Esta realidad incontrastable, ha llevado a algunos autores a limitar el "tipo". Este es el propósito de la tendencia sociologista, que sobre la base de un "modelo latinoamericano del desarrollo", se estructuró en esta parte del Continente (118) Si bien en este marco más estrecho pueden existir mayores coincidencias en cuanto a los problemas, e incluso las instituciones y raíces culturales, tampoco es viable en nuestro concepto esa fórmula. Al respecto basta recordar las enormes diferencias, no sólo en su magnitud sino también en sus elementos y mecanismos entre las economías que componen este ámbito.

En nuestra opinión, el defecto no radica en la estructuración del tipo en sí, sino en la perspectiva total en que se ubican estas buscadas "teorías dinámicas del desarrollo". La investigación sobre las "reglas de la evolución" es estéril, porque se basan en generalizaciones de las economías concretas, despreciando sus "peculiaridades". Pero esas "peculiaridades" son la manifestación de diversos órdenes económicos (119), y estos condicionan decisivamente al proceso económico.

Sostuvimos (punto 3.1.4.) que el denominado subdesarrollo consiste en una incapacidad estructural para movilizar eficientemente los recursos de la comunidad, de manera tal que el sistema económico experimente una expansión continua. En consecuencia, ese término es una forma genérica de eludir a un fenómeno que consiste en la neutralización de la potencia intrínseca de la formación económica para crecer por sí.

///

///de la formación empírica no la encontramos satisfactoria por cuanto, si es rigurosa llevara a fragmentar la supuesta teoría del desarrollo, y si es superficial a una "adaptación" de sus principios sin una línea conceptual definida.-

(118) En esta línea puede verse a García, Antonio "Atraso y Dependencia en América Latina" pág. 35/8

(119) Denominamos "orden económico" al marco total en que se desenvuelve el proceso económico. Utilizaremos también las expresiones "sistema económico nacional" y "estructura económica nacional" como sinónimos.

///

Por lo tanto, el análisis debe dirigirse a explicar las causas de este fenómeno en forma total, como asimismo la manera que ellas operan en relación al proceso económico de la sociedad que se estudia. Ello es sólo posible sobre la base del estudio de las estructuras económicas concretas de la realidad en exámen.

Si se nos permite un paralelo, el subdesarrollo sería algo así como las "discapacidades" que afectan a los seres humanos y enervan sus potencialidades. Las "teorías del desarrollo" buscan la o las "enfermedades discapacitadoras" mediante la observación de los afectados por el supuesto mal. El problema es que las causas del mal son muy diversas y complejas en razón de que también actúa sobre organismos sociales muy disímiles.

Nosotros proponemos el camino inverso: analizar al organismo en su individualidad (estructura económica concreta) para aprehender como actúa el fenómeno sobre él, no sólo no allanando, sino resaltando sus peculiaridades, que en definitiva son las que revelan la verdadera esencia de su íntima conformación.

Y si optamos por esta vía, es porque estamos convencidos de que las deficiencias específicas de una estructura económica, sólo puede ser causal y completamente explicadas mediante el análisis de esa formación concreta en lo que tiene de individual y en su contexto histórico.

3.2.4. El método adoptado.

Creemos que el método de análisis económico adecuado es aquel que guarde una estrecha relación con los principios que se fueron enunciando en los puntos precedentes.

El estudio de la estructura concreta de la economía argentina que reputamos insoslayable a tales fines, debería realizarse mediante sucesivos niveles de agregación, partiendo de las unidades de producción y de consumo hasta llegar a los resultados generales de la actividad económica. Estimamos que para ello podría utilizarse la hipótesis teórica del equilibrio introduciendo "variantes" (supuestas o reales) que dieran una perspectiva dinámica a aquellos cuadros estáticos

La estrategia global del desarrollo debería luego trazarse sobre la base de esta visión totalizadora, dentro de la cual los distintos sectores de la economía (entre ellos el agrario) entroncaran sus respectivos roles.

Lamentablemente, una tarea de esa extensión y complejidad no sólo excedería nuestras posibilidades, sino que demandaría duros y largos esfuerzos al trabajo combinado de toda la capacidad intelectual del país.

Por ello nos hemos propuesto en este trabajo un-cometido mucho más modesto: formular un esquema suficientemente claro y exacto sobre la realidad del sector agrario y su vinculación con el resto de la economía, sobre el cual puedan elaborarse los lineamientos generales de un sistema de imposición orientado en función de las necesidades del desarrollo nacional.

Si bien nos hemos visto -por las razones ya explicadas- obligados a reposar nuestras conclusiones sobre estudios parciales y básicos de la estructura económica, lejos estamos de desconocer la enorme importancia que revestiría contar con instrumentos teóricos más generales y confiables, y un estudio analítico y profundo de la realidad económica nacional apreciada en la forma antedicha.

* * *

CAPITULO III

BASES PARA UNA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

.....

..! la ley que estamos tratando de establecer es la de que todas las fuerzas disponibles y destinadas a un objetivo estratégico deberían ser aplicadas a él simultáneamente, y esta aplicación será tanto más completa cuanto más concentrado esté todo en un acto único y en un sólo momento."

Carl von Clausewitz

("De la Guerra". Libro III Cap. XII p. 251).

Resulta ya familiar al lenguaje económico hablar de "estrategia" para designar al conjunto de medidas conducentes al desarrollo.

Sin embargo el contenido que se le otorga a tal expresión dista de ser uniforme. Y es natural que así sea cuando la cuestión está tan estrechamente vinculada a la controvertida concepción del desarrollo.

Para quienes sostienen una posición "economicista", una estrategia de desarrollo se reduce a un plan de inversiones concatenadas tendientes a acelerar la expansión de la economía (1).

Para quienes sostenemos que el subdesarrollo es un estado que abarca toda la organización social, creando relaciones estables entre sus elementos o componentes que mantienen persistentemente el estancamiento, la estrategia del desarrollo debe tener un alcance mucho más vasto y complejo.

Pretendemos aquí trazar las grandes líneas conceptuales de lo que en nuestra opinión debe ser una estrategia de desarrollo. Para ello el primer punto a explicitar es en que consiste la reversión del estado de subdesarrollo, por cuanto ese es el núcleo que determina la necesidad de una estrategia. Inmediatamente plantearemos el problema del alcance de esa estrategia, para acometer finalmente las cuestiones relacionadas a su estructuración e implementación.

1. REVERSION DEL ESTADO DE SUBDESARROLLO.

Hemos caracterizado al subdesarrollo como un estado, esto es una forma difícilmente modificable, que puede absorber cambios en sus elementos y relaciones -incluso de importancia- sin que ello altere su virtualidad (véase punto 3.1. del Capítulo I). Dijimos también que ese estado tendía a perpetuarse a menos que sufriera un cambio radical en las reglas de su propia dinámica.

La naturaleza del cambio debe ser por lo tanto el punto de partida de cualquier política de desarrollo. Ella nos determinará cuales son los caracteres que debe revestir la acción para ser eficaz y los parámetros dentro de los cuales es más efectiva.

(1) Hirschman, Albert O. en "La estrategia del desarrollo económico" formula un esquema de este tipo, no obstante que reconoce la importancia de los factores "extraeconómicos". Sus ideas giran en torno de "mecanismos de inducción" que originen "presiones" capaces de atraer y movilizar a la mayor cantidad de recursos posibles. La acción se centra en consecuencia en la formación de capital y fundamentalmente en el terreno de la inversión y sus determinantes ("decisiones de desarrollo").

1.1. Naturaleza del cambio y necesidad de una estrategia.

Como consecuencia de lo expuesto cabe colegir que un cambio tal, necesariamente importa la existencia de una serie de hechos ajenos al equilibrio del subdesarrollo, que obren en un mismo sentido de ruptura de ese estado. (vease punto 3.1.4. del Cap. I).

Sólo alterando la evolución normal, tanto en los mecanismos del sistema económico como también^{en} el ámbito en el cual está inserto, podría revertirse el estado de subdesarrollo.

Para ello es necesaria una conjunción de hechos acorde con el medio que se pretende revolucionar. Ningún hecho aislado -por más importante que sea- podría lograr este resultado, como tampoco podría hacerlo una serie de acontecimientos que no fueran antagónicos a la existencia de ese específico equilibrio de subdesarrollo.

Esa conjunción puede ser provocada intencionalmente por la dirección de la economía (Estado o grupo dominante), o verificarse espontáneamente. -

La espontaneidad o no intencionalidad, no está referida en este caso a los hechos en su materialidad, sino a la combinación de ellos con la finalidad de provocar el desarrollo de la economía. -

El ejemplo más típico de desarrollo de esta clase, lo constituye el proceso que tuvo lugar en la economía británica entre 1750 y 1880 aproximadamente. Las notas sobresalientes de este proceso es la instauración de nuevas bases económicas (denominadas generalmente "sistema capitalista") que consistían en: propiedad privada sobre los medios de producción, libre contratación de los factores económicos incluido el trabajo (asimilado a una mercancía más) y producción para un mercado anónimo.

No puede suponerse - y la historia lo corrobora - que tan drásticos cambios en el antiguo sistema (2) hayan podido imponerse sin resistencias ni voluntades que los impulsaran (3). -

Pero si bien esos hechos fueron intencionalmente -- provocados por un grupo lo suficientemente poderoso como para terminar por imponerlos, esa intencionalidad no alcanza a lo que fue su producto: el proceso de desarrollo en sí.

(2) Hasta entonces había primado la organización corporativa del trabajo que aunque admitía la propiedad individual de los elementos de trabajo, los adosaba a la persona del artesano (obviamente el capital no tenía la amplitud e importancia que ostenta en la actualidad). La prestación de servicios personales estaba rígidamente reglamentada de acuerdo a los oficios, y el sistema de salarios era muy limitado. Por último el producto no se destinaba al mercado; sino que el trabajo se realizaba "por encargo", estando por lo tanto la producción y la demanda estrictamente correlacionados.

(3) En el caso inglés el triunfo del nuevo orden se vió facilitado por una adaptación sorprendente de las clases altas. Como dice Schum-

Para demostrar este acerto sólo es necesario ubicarse en el contexto histórico que precedió al movimiento y analizar luego la forma en que éste se puso en marcha.

En el antiguo sistema precapitalista, una sociedad era rica si podía satisfacer las necesidades primarias de su pueblo y las suntuarias de sus dignatarios. Los límites del consumo eran por entonces precisos y estrechos.

Hoy sabemos que el núcleo del desarrollo es el progreso tecnológico y el consecuente incremento de la productividad del trabajo que aquel provoca. Pero las bases artesanales sobre las que se asentaba la producción eran poco permeables al progreso técnico: la producción más que un imperativo económico era un arte. Y por otra parte la estabilidad del consumo no permitía una expansión significativa de la producción (4)

Alterados los fundamentos socio-políticos del antiguo régimen, los resortes institucionales se debilitaron lo suficiente como para permitir que la especulación irrumpiera en el campo de la producción. El hombre de negocios descubrió entonces que sus ganancias se ampliaban si en lugar de comprar mercaderías al artesano, contrataba trabajo y las producía en un taller de manufacturas. Luego que sus beneficios estaban en relación directa con el rendimiento que pudiera conseguir del trabajo asalariado. En un primer momento recurrió a la mayor explotación posible del trabajador, para después sacar mejor partido de la mejora de la organización del trabajo (especialmente la división y especialización de la producción) y con la incorporación creciente de capital. En la lucha competitiva con sus pares, el capitalista observó que la reducción en los costos y la eficiencia en la producción eran las mejores armas para expandir sus negocios y su única alternativa de sobrevivir como tal.

Los resultados de todos estos hechos determinaban una desventaja creciente del artesanado que terminó por arrasarlo.

///*peter* ("Capitalismo, Socialismo y Democracia" p. 165) "con la mayor facilidad y gracia los señores y caballeros se transformaron en cortesanos, administradores, diplomáticos, políticos y militares de un tipo que no tenía relación alguna con el del caballero medieval."

- (4) Aunque el consumo suntuario tiene en ese contexto mayores perspectivas que el consumo masivo desde el punto de vista teórico, no podía tampoco constituirse en un factor dinámico por dos motivos: a) la demanda de estos artículos era muy reducida en relación con la demanda global, y b) porque el atractivo de estos bienes depende en gran medida de su calidad exótica, por lo cual generalmente no eran de producción local.-

Cada capitalista obrando en favor de sus propios intereses, coadyuvaba sin saberlo a la expansión de la economía en su conjunto. En esta perspectiva cobra vida la tesis de Adam Smith sobre la existencia de una "mano invisible" inherente al nuevo sistema económico.

En realidad los méritos no eran exclusivamente del sistema, sino de sus efectos sobre un universo histórico muy particular. De allí que el mundo haya presenciado tantos intentos fallidos - por recrear, en otras condiciones, la vía británica de desarrollo (5)

En síntesis, aún considerado como un movimiento sociopolítico, el empuje hacia al desarrollo no formaba parte del objetivo, fue un resultado sino no querido al menos no pensado.

Pueden verificarse desarrollos de este tipo en las actuales condiciones del mundo? Creemos que la respuesta negativa no ofrece lugar a dudas. Dos son las razones fundamentales que frustran la actual posibilidad de un desarrollo "espontáneo": a) la búsqueda del desarrollo económico se ha transformado en el "leiv motiv" de -- las políticas de las naciones demoradas; y b) las condiciones (internas y externas) en las que están insertas las economías subdesarrolladas no sólo demandan un esfuerzo intencionado en tal sentido, sino también correctamente estructurado y cuidadosamente implementado.

En el primer sentido, no es necesario extenderse en consideraciones, para demostrar que el desarrollo es la esperanza de los pueblos largamente relegados en materia económica. Las diferencias entre las naciones es tan palpable que hasta en los países desarrollados se ha tomado conciencia que es imperativo romper el estancamiento secular en que se encuentran las economías nacionales de la mayor parte del mundo. La coincidencia es general, debe hacerse un gran esfuerzo y sus resultados deben ser evidentes en el menor tiempo posible(6). Nadie y muchos menos un pueblo entero, puede apostar a un accidente - histórico, por lo que aún en el plano lógico, un desarrollo "espontáneo" resulta hoy imposible.-

(5) Rostow, W.W. ("Las etapas del crecimiento económico", p. 45) que en cuanto a la concepción del desarrollo está en las antípodas de -- nuestro pensamiento, está de acuerdo con que en el caso británico se dieron "condiciones excepcionales probablemente irreproducibles"

(6) Prébisch, Raúl en "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" capta la esencia de este sentir cuando expresa: " el hombre alcanzó un dominio insospechado de las fuerzas de la naturaleza y no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y - sus limitaciones" (pág. 13).

En el segundo aspecto, basta revisar las condiciones y la forma en las que se produjo el desarrollo del capitalismo - histórico, para comprobar que también existe una imposibilidad desde - el punto de vista económico, para transitar la misma ruta (7).

Podemos dividir en tres etapas a aquel movimiento. En una primera fase, el sector capitalista se expande a costa del sector tradicional, el sistema artesanal es arrasado progresivamente en virtud del desequilibrio de costos entre ambos. Completada la absorción de la economía tradicional por la nueva economía, la "salidas de excedentes" se realiza en una segunda etapa por intermedio del comercio internacional.(8) A largo plazo los beneficios del comercio exterior (suministro continuo y a costos reducidos de materias primas y alimentos) y la absorción total de la mano de obra por la continua expansión, se traducirá en aumento de los salarios reales y con ello en aumento de la demanda interna. En esta tercer etapa, el mercado interno se profundiza en forma creciente y el papel del comercio exterior decrece en importancia.

Para los actuales países subdesarrollados, cubrir la primera etapa es altamente traumático, porque no "gozan" del aislamiento natural que primaba en las primeras épocas de la revolución industrial.

Si acaso el proceso sobreviviera las tensiones sociales y políticas que implicará la destrucción de la economía tradicional, terminaría agotándose dentro de los férreos límites que le impondrá el mercado interno. El paso intermedio, volcar los excedentes al exterior, será de imposible ejecución debido a la existencia misma de países altamente desarrollados con los cuales no se puede competir en los términos que lo hacía Gran Bretaña en el siglo XIX.

El "salto" directo a la tercera fase - que aparece como la única fórmula viable en la actualidad- importa dirigir intencionalmente el movimiento, ya que es inconcebible que ese resultado - sea el producto espontáneo de los mecanismos de mercado actuando libremente.

Los países que llegan tarde al desarrollo económico, no cuentan con otra alternativa para acceder a él, que realizar un esfuerzo deliberado y formidable orientado estratégicamente (9).

(7) Un análisis comparativo sobre estas diversas condiciones puede consultarse en la obra de Gunnar Myrdal "Teoría Económica y regiones subdesarrolladas" p. 114.

(8) El desfasaje de costos que se había producido en la economía interna pudo proyectarse hacia afuera gracias a la neutralización de las barreras políticas que produjo el triunfo del librecambismo.

(9) Myrdal dice al respecto: " Los países subdesarrollados no tienen otra alternativa que precisar, mediante estudios cuidadosos, la forma de utilizar todos sus recursos para obtener los máximos rendimientos" (op.cit.p.100). //

1.2. Alcances de la estrategia.

El desarrollo económico, como todo proceso de cambio, implica un movimiento con un sentido determinado. El progreso económico no es sólo un incremento en las cifras de producción, tiene -- también un componente cualitativo, un "estilo", que acorde con determinados objetivos, lo hace único.-

Tanto el objetivo como la forma de alcanzarlo ~~de-~~ben ser fijados políticamente. Ningún mecanismo técnico económico puede suplir al juicio político, por la sencilla razón que no puede reducirse el devenir histórico y los problemas del hombre, a secuencias -- preestablecidas ("leyes de la evolución") en forma apriorística.

La ciencia económica constituye un instrumento, un valioso auxiliar para la conducción política, pero no es la política misma. Aquella analizará los hechos, investigará sus causas, e incluso determinará si los objetivos políticos son viables, mas excede sus posibilidades señalar el camino que seguirá la sociedad en la búsqueda del desarrollo.

Al ubicar a la estrategia del desarrollo dentro - del campo político, nos encontramos con graves inconvenientes para - su formulación. Es que los objetivos (individuales y colectivos) y -- las acciones, se entremezclan en un tiempo y espacio indefinido por - lo cual la relación causa- efecto se diluye y cualquier evaluación se hace sumamente dificultosa.

Atendiendo a estas circunstancias, ¿es posible - construir un esquema simplificado que sirva para la acción concreta? Los caracteres que debería reunir un instrumento tal para ser operativo serían: a) estar formulado como un todo o sistema cerrado que - sin embargo contenga elementos y relaciones análogas a las que intervienen en el proceso económico (que es un sistema abierto), b) que -- cuente con una unidad de fin claramente definida que sea representa-- tiva de la naturaleza dominante de la realidad a la que se aplicará, y c) que los principios o leyes que utilice hayan sido extraídos y/o confrontados con la experiencia histórica de modo que si no son exáctos al menos ~~sean~~ altamente confiables en sus enunciados generales.

Estos requisitos son plenamente cubiertos en nuestro concepto por la teoría de la conducción de la guerra. Esta conclusión no tiene nada de sorprendente si se considera la común esencia - política de ambos procesos. En efecto la guerra puede caracterizarse - de la siguiente manera: a) nunca se presenta como un acto aislado, existe un curso en el cual cada uno de los oponentes tiene una idea - de lo que es el otro, pero ese es un conocimiento imperfecto que tiene por ello una influencia modificadora; b) no es un golpe sin duración.

la naturaleza de los recursos hace que no puedan ponerse en movimiento todos a la vez; c) requiere una apreciación global y las decisiones (única o simultaneas) - tienen efecto o repercuten sobre todo el cuadro; d) la acción modificadora que ejerce el conocimiento imperfecto del enemigo, hace que la acción propia deba guiarse por la ley de probabilidades ; e) el objetivo político está continuamente en -- primer plano, por cuanto debe confrontarse el propósito que se persigue con el esfuerzo que demandará; y f) el resultado nunca es absoluto, la derrota es un mal al que con tiempo se puede encontrar remedio, lo que influye inevitablemente sobre la tensión e intensidad del esfuerzo.(10)

El cuadro trazado es casi idéntico -salvando las diferencia de los medios empleados- con la situación que debe enfrentar una estrategia de desarrollo económico. Sin embargo la teoría de la guerra tiene a su favor - dos factores que simplifican enormemente la formulación de principios: la limitación del objetivo (vencer al enemigo) y la posibilidad de experimentar sus hipótesis.-

Ambos factores permiten enunciar leyes sobre la base de relaciones definidas aunque cambiantes y de elementos complejos pero de número reducido. Por añadidura, la experiencia histórica de la humanidad en materia bélica es tan amplia, que todas las tesis formuladas generalmente no son más que la dura enseñanza de los hechos. Al respecto no está de más apuntar que las grandes líneas estratégicas sistematizadas por su mayor exponente, von Clausewitz, datan de más de - un siglo, y desde entonces han sido confirmadas por una enorme variedad de conflictos, muchos de los cuales no pudieron ni siquiera ser imaginados por el general prusiano.-

Aunque hasta el presente no se ha hecho uso sistemático -pero sí intuitivo- de estos conocimientos en el plano político-económico, creemos que las perspectivas que ofrece dentro de un planteo como el que propugnamos -- son amplísimas.

No es nuestra intención internarnos en profundidad en - el campo señalado, por cuanto ello excedería el propósito de esta obra y posiblemente también nuestra capacidad de análisis. Sin embargo nos parece útil para demostrar sus aptitudes, referirnos con ejemplos relativamente sencillos a la forma en - que operaría la interpolación de los principios de la teoría de la guerra dentro de una estrategia de desarrollo económico,-

No contrariaría en nada la naturaleza del estado de subdesarrollo, que lo asimiláramos a un cuadro de "resistencia pura" (11) y de ello podemos extraer valiosas enseñanzas sobre su dinámica y las causas de su perenne --

///

(10) von Clausewitz, Karl. "De la Guerra", pág. 43/7

(11) La "resistencia pura" se define como el combate sin ninguna intención positiva (de ataque). Por esta razón los medios pueden ser utilizados casi al máximo y las probabilidades de éxito son mayores. Se limita a hacer fracasar las intenciones del enemigo y ello lo hace por la mera duración del combate, con el objeto de desgastarlo. De esa forma se logra en forma gradual, "que la pérdida de fuerzas experimentadas por el enemigo llegue a un punto en el cual el objetivo político no sea un equivalente adecuado, lo que provocará que se abandone la lucha". von Clausewitz, op. cit. p. 68/9.-

virtualidad. Dentro de ellas, la más elemental, pero no menos útil, es que debe descartarse ab-initio, la ilusión de un camino fácil hacia el desarrollo: Siendo la defensa superior al ataque y la resistencia pura la forma más perfecta de aquella, deberán ser muy poderosas y sabiamente conducidas las fuerzas desencadenadas para el desarrollo, si se quiere evitar que el equilibrio de subdesarrollo las neutralice.

Mucho se ha discutido en doctrina sobre sí la política de desarrollo debía impulsarse equilibradamente o a fuerza de disequilibrios sectoriales (12). Los partidarios de la primera tesis se basan en la complementariedad de la demanda, y los segundos en que la escasez de recursos de las economías subdesarrolladas, hacen imposible aquel camino (lo que por cierto no prueba la viabilidad de éste). En estos términos y pese a los enormes esfuerzos realizados, no puede en nuestro concepto dirimirse esta cuestión, porque a falta de datos empíricos y objetivamente constatados, se recurre a supuestos cuya valoración puede ser puesta en tela de juicio según el enfoque que adopte el intérprete.

Este desalentador resultado no hace sino confirmar nuestra afirmación de que aunque *posiblemente* implementarla, no existen formas técnicas que -- puedan determinar una política económica. Máxime cuando se trata de alterar el funcionamiento "normal" del sistema económico

Dentro de nuestro esquema deberíamos recurrir a los principios de ataque (política de desarrollo) y defensa (resistencia que opone el estado de subdesarrollo). Por ellos sabemos que: a) el ataque debe fundarse en las posibilidades reales de nuestras fuerzas en comparación con las del enemigo, b) el mismo debe estar coordinado con el resto de las fuerzas disponibles (relación armónica), c) toda fuerza que se aleja de sus bases está más expuesta al aislamiento y al agotamiento, y d) siempre es aconsejable concentrar fuerzas, por lo cual sólo deben dispersarse si el objetivo es importante y las circunstancias así lo exigen.

Proyectados estos principios a nuestro campo, resulta evidente la conveniencia de concentrar el mayor esfuerzo en los puntos neurálgicos del estancamiento y que en principio sería pernicioso disgregar las fuerzas movilizadas a lo largo de toda la economía. Sin embargo la profundidad de cada "ataque" debe guardar una estrecha relación con el resto del plan y del estado de la economía y con el objetivo final (proyecto político).

En consecuencia el desequilibrio creado por el impulso que se le imprima a un sector clave, no puede sino tener en cuenta el progreso del conjunto de la economía en la dirección prevista. Por más importante que sea un proyecto, no es sino un eslabón en una cadena de hechos concatenados mucho más amplia

(12) La tesis del desarrollo equilibrado fue planteada por Nurkse y consiste en "un crecimiento por adición de pequeños elementos" (Perroux, Francois. "La Coexistencia Pacífica" parte II p. 231). Implica la necesidad de sincronizar las inversiones y pone énfasis en las "economías externas" provocadas por una "dilatación global del mercado" (Nurkse, R. "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados" p.23.). Modernamente prevalece el criterio de operar sobre la base de disequilibrios lo cual entronca en las ideas de Myrdal a las que nos hemos referido en el Capítulo I (punto 3.2.2.). Sobre la polémica entre ambas teorías puede verse Hirschman A.O. op.cit. p. 23.-

y con un sentido global que lo trasciende (13)

La conquista de un punto estratégico no puede quedar aislada del resto de la economía porque tarde o temprano será neutralizada por la dinámica del subdesarrollo (14). Ataques de este tipo deben estar apoyados unos con otros y reforzarse recíprocamente, y a la vez tener efectos bien definidos sobre el sector sobre el que se actúa. Los objetivos sectoriales no sólo deben ser compatibles entre sí, sino también reforzarse en su interacción, y todos ellos ser coherentes con el proyecto político del desarrollo.

En todo este movimiento estratégico, las fuerzas deben ser dosificadas de acuerdo a los objetivos perseguidos y a las resistencias esperadas, procurando que en su dinámica se vayan desarrollando constantemente nuevas fuerzas.-

"Desequilibrios" y "equilibrios" ("tensión" y "reposo") deben pues combinarse en la estrategia de modo tal que gradualmente el estado estacionario, se trastoque en un estado de crecimiento autosostenido del sistema económico. Como puede observarse la discusión teórica entre dos posiciones antagónicas, es sustituida por un análisis de oportunidad de acuerdo a una relación de fuerzas, orientada por la ley de probabilidades y evaluada por el mecanismo de acierto/error.-

Entre la teoría, que como tal está planteada en términos lógicos y abstractos y su ejecución, obviamente siempre existirá una brecha. Y ello necesariamente es así, por cuanto los datos sobre los que reposa la decisión no son exactos ni completos ("conocimiento imperfecto del enemigo"). Una estrategia cuidadosa deberá pues tener en cuenta el factor riesgo, e incorporarlo en lo posible al mecanismo de la toma de decisiones. Y en este camino mucho es lo que puede aportar la experiencia.

Contar con un marco de referencia de carácter lógico --

(13) Como dice Perroux ("La economía del siglo XX" p. 230) "lo que hace falta es hacer a las sociedades enteras económicamente progresivas". De allí la insuficiencia de los criterios de evaluación en términos convencionales de costo/beneficio enfocando el proyecto en su individualidad.

El mecanismo de prioritar inversiones por el sofisticado medio de la "productividad marginal social" (vease Hirschman, A.O. op.cit. p. 84/103) nos parece muy poco realista y sobre todo enclaustrado en una concepción "economicista" que no compartimos. El ordenamiento secuencial de Hirschman al cual nos referimos en (1) tampoco puede sustituir a la estrategia en los términos que aquí la planteamos, por cuanto se basa en encadenamientos hipotéticos que no pueden por ello abarcar las acciones concomitantes ni las reacciones que se producen en la realidad.

(14) Este sólo principio explica la mayoría de los fracasos de los grandes proyectos encarados en materia de dotar de capital social fijo (sobre todo en el terreno de la energía y las comunicaciones), en muchos países del tercer mundo. La falta de correlación con otras medidas y con el resto de la economía hizo que obras colosales, que costaron grandes sacrificios, quedaran aprisionadas dentro del estancamiento secular y sin un adecuado aprovechamiento.-

de probada eficiencia, otorgaría a la conducción política, bases firmes para la acción concreta, en el difícil camino hacia el desarrollo. Creemos que en tal sentido es mucho lo que puede aportar el camino señalado.

.2. ESTRUCTURACION DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.-

Estructurar una estrategia supone adoptar ciertos principios básicos, definir un campo de acción y por último instrumentar los mecanismos necesarios para formular el plan general y llevarlo a cabo.-

La rápida revista que acometemos a continuación, persigue el propósito de dar una idea cabal de la complejidad y extensión de una obra de esta naturaleza.-

2.1. Presupuestos básicos.

Toda estrategia se traza en función de objetivos y presupone la existencia de una dirección general.

Finalidad y conducción son aspectos inmanentes al concepto de estrategia, razón por lo cual resulta lógico comenzar el análisis a partir de estos presupuestos básicos.-

2.1.1. Proyecto político del desarrollo.

Denominamos proyecto u objetivo político del desarrollo, a la imagen o idea que una comunidad o grupo social posee de las características cualitativas que debe llenar el estado de desarrollo perseguido.

Este objetivo es inherente como se dijo a cualquier estrategia, por cuanto es por su intermedio que ésta adquiere un sentido y una unidad de fin.

Así como no es posible concebir el movimiento sin una dirección o sentido, tampoco es posible imaginar un cambio en la economía social despojado de contenido cualitativo.

La presencia del objetivo político en todo movimiento social - y el desarrollo lo es - siempre es palpable, aunque - muchas veces no se lo explicita.

A lo largo de la historia del mundo se han conocido diversos tipos de economía progresivas. Aunque es corriente subsumirlas en categorías (v.g. "capitalistas", "socialistas", etc.), cada orden económico posee elementos y relaciones peculiares que lo hacen único y distinto a los teóricamente análogos.

Las formas progresivas posibles son por lo tanto múltiples y probablemente infinitas, lo cual permite trazar el objetivo político de acuerdo a aspiraciones, valoraciones e intereses muy diversos.

Este hecho determina en nuestro tiempo, el al-

cance nacional de esos proyectos, por cuanto es en este marco histórico, donde los vínculos de solidaridad social son suficientemente sólidos y los intereses comunes amplios, como para constituir el soporte adecuado a una empresa colectiva transformadora de tamaño magnitud. En las comunidades más pequeñas, los intereses que unen a sus integrantes sólo cubren aspectos parciales de la vida social, y en los grupos más amplios (el Continente o el Planeta) no está desarrollado el sentido de comunidad, por lo cual el vínculo social es muy débil.

El proyecto político puede ser explícito o implícito. La existencia de un proyecto explícito es conveniente cuando se recurre a los métodos de planificación, pues constituye la única forma de valorar si la acción se ajusta a los propósitos perseguidos. Sin embargo en las naciones de larga tradición, los proyectos nacionales suelen adquirir mucha precisión sin que sea necesario explicitarlos, porque tienen por base un "modo de vida" y "una forma de ver las cosas" específicamente nacional.

Desde otro punto de vista, el proyecto político puede reflejar las aspiraciones mayoritarias de la colectividad o las de un grupo lo suficientemente poderoso como para imponer las suyas. En el primer caso estaremos frente a un proyecto "participativo" y en el segundo frente a uno "autoritario".(15)

La estrategia toma al proyecto político como su objetivo final, subordinando a él todos los medios con que dispone. Obra así por aproximación gradual, encadenando una "acción sucesiva" para lograr dicho fin.

No obstante, puede recurrir a otra forma de actuar, que consiste en dirigir el sentido de la estrategia en función de un objetivo "intermedio", que se reputa un paso necesario para lograr el objetivo final. En esta estrategia, que podríamos denominar de doble etapa, el objetivo intermedio constituye a su vez un medio dentro del plan total y generalmente tiene una naturaleza muy diferente a la del objetivo final.(16). Difícilmente una estrategia de este tipo pue-

///

(15) La calificación tiene en cuenta la esencia y no los medios de llevarlo a cabo. Es perfectamente factible que un proyecto "autoritario" se ejecute sin necesidad de recurrir a formas autocráticas de gobierno, aunque generalmente existe una correlación entre ambos aspectos.-

(16) Un objetivo de este tipo es el que dió en llamarse la "dictadura del proletariado", fase autocrática en la cual se exacerbaban "las contradicciones sociales del capitalismo" como medio de llegar al "comunismo final", estado de libertad e igualdad absoluta

da ser impuesta sino autoritariamente, por cuanto implica posponer la aplicación de medidas que la comunidad considera acordes con sus aspiraciones, a favor de un futuro incierto y casi siempre lejano.-

Siendo el objetivo político la guía de toda estrategia, ningún modelo de desarrollo, puede reclamar para sí "aseptasia" en este terreno:(17)

Aunque el proyecto político puede adquirir múltiples formas y contenidos, tendrán embargo límites precisos. Ellos son los que corresponden a su viabilidad física, social y política(18)

Estas limitaciones, en razón de las perspectivas temporales amplias en que se ubica un proyecto de este tipo, son mucho menos estrictas que las que enfrenta un plan económico ordinario. A largo plazo, obstáculos que son insalvables para éste pueden superarse, pero no obstante no deben ignorarse sus existencias.

2.1.2. Dirección de la estrategia.

Planteada la necesidad de una estrategia, resulta imprescindible ocuparse de la conducción política de la misma.

La conducción del proceso puede estar en manos del Estado, o de un grupo suficientemente poderoso como para influenciar con su comportamiento irreversiblemente no sólo a la economía, sino a todo el cuadro social. Esta última alternativa resulta en las actuales condiciones históricas más una hipótesis de trabajo que una posibilidad real.-

La legitimidad de la conducción de la estrategia por el Estado, es en nuestro concepto indiscutible, habida cuenta de su carácter de representante político de la comunidad en su conjunto. Si es preciso tomar decisiones que de una manera u otra afectarán a toda la sociedad, debe ser ésta, a través de sus órganos de Gobierno, quien decida su destino. Y si ello importa una grave cuestión, lo es por la naturaleza del asunto y no por la solución, ya que las garantías que ofrece el poder público son sustancialmente mayores que --

(17) Así por ejemplo, cuando Adam Smith proponía al capitalismo como instrumento del progreso económico, partía del supuesto que la libertad de las fuerzas de mercado era la mejor forma de asegurarlo y de resolver todos los problemas sociales mediante su "mano invisible" Ese punto de partida constituye una postura o "visión" -- en la terminología schumpeteriana- ideológica, una forma de ver las cosas o enfoque que generalmente está influido por el marco histórico que rodea al investigador. Esta postura preanalítica es inevitable y en nada afecta la "objetividad" científica. Sunkel, O. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo" p.98.-

(18) Varsavsky, Oscar en "Proyectos Nacionales. Planteo y estudios de //

las que puede otorgar cualquier grupo social.

La dirección de la estrategia del desarrollo - por parte del Estado, plantea dos órdenes de problemas: el de tipo político y el de tipo práctico (función y organización de la burocracia). Con relación a este último aspecto remitimos al punto 2.2.1.

La adecuada resolución del problema político - que plantea la presencia dinámica del Estado en la economía, es fundamental. Es imprescindible que el Estado represente el sentir general - y sea capaz de movilizar la opinión pública, en favor de las políticas de desarrollo. Los esfuerzos que éstas demandan y la necesidad de crear una conciencia nacional en torno a sus graves dificultades prácticas, sólo puede lograrse mediante el fervoroso entusiasmo y la adhesión del pueblo. La representatividad y legitimidad del poder excede pues el marco meramente institucional, condicionando en buena medida el éxito de la estrategia.

La dirección general de la estrategia por parte del Estado Nacional, no es óbice para la descentralización de la decisión en niveles más bajos por parte de otros entes públicos y con la participación de entidades sociales y gremiales en la concertación de sus grandes líneas. Ello dependerá del marco institucional (19), y hasta de la misma naturaleza de la estrategia empleada, la que por supuesto está muy influenciada por el medio al que se aplica.

Como regla general, creemos que la participación popular es beneficiosa, siempre que no fracture la unidad de la estrategia o conspire contra su efectividad.-

.2.2. Campos de la acción.

Como resultado de lo hasta aquí expuesto, opinamos que un plan de desarrollo debe tener un alcance total en el sentido de conjugar todas las fuerzas disponibles dentro de una estrategia.

Debe además tener en cuenta la existencia de una "presión posterior y una acción sucesiva", por el cual tiene que contemplar el desarrollo continuo de nuevas fuerzas.(20)

(pág.55/60 y255/332)
viabilidad"/propone a tales efectos un interesante método que se basa en el empleo de coeficientes técnicos para determinar la viabilidad física y en parámetros cualitativos para la social y

(19) En el caso de nuestro país, el sistema federal de gobierno adoptado, plantea la necesidad del escalonamiento de la decisión en niveles autónomos (federal y provincial). En este caso, es que los campos de actuación estén bien definidos y que existan mecanismos de coordinación que complementen las acciones de las instancias de poder, evitando la dispersión de esfuerzos y duplicaciones.-

(20) von Clausewitz, K. op.cit. p. 251.-

Ello no significa que la dirección de la estrategia deba actuar en forma efectiva sobre todos los elementos del sistema y sus relaciones, pero sin embargo sí debe tener en cuenta el comportamiento esperado de cada uno de ellos. En este sentido no pueden existir omisiones, la falta de acción también debe ser producto de una decisión estratégica, porque de lo contrario se perderá la perspectiva global y los factores no ponderados podrán llegar a neutralizar las medidas tomadas.

En consecuencia, una estrategia como la propugnada debe operar sobre la economía social en su conjunto y en cada una de sus partes integrantes.

Dirigiéndose a un conjunto materialmente indivisible, la acción es única. Pero ello no obsta para que en su formulación, se utilicen estudios analíticos agregados a través de sucesivos niveles. Por otra parte un plan estratégico concreto debe estar precedido de un cuadro de situación completo - y permanentemente actualizado- de la economía social a la cual se dirige.-

A los efectos de una mejor comprensión del problema, es útil agrupar en "campos de acción", a los distintos elementos y relaciones que conforman la economía social y que tienen especial relevancia en el tema que nos ocupa. Obviamente estas divisiones son arbitrarias, por lo que pueden ser enunciadas de distintas maneras, según las finalidades que persiga la exposición.

Naturalmente estos campos a los que nos referiremos a continuación, están estrechamente vinculados entre sí, y deberán ser enfocados en su conjunto por la estrategia.-

2.2.1. El Estado.

Es bien conocida la importancia del Estado dentro de las economías modernas, aún en aquellas en que la libertad económica es amplia (21). El Estado influye irreversiblemente el comportamiento de las unidades económicas privadas de múltiples formas: a) por la dimensión y estructura de sus gastos, b) por la exacción del ingreso de los particulares mediante impuestos y empréstitos, c) por el manejo de la moneda y el crédito, d) mediante un arbitraje efectivo (conciliaciones, magistratura económica, etc.) que tiende a establecer una "armonía creada" y , e) por un sector público capaz de fijar y orientar precios y cantidades globales (22).

(21) Lewis, Arthur W. "Teoría del Desarrollo Económico" sostiene al respecto que el accionar del Estado estimulando o desalentando actividad económica siempre fue muy importante para el desarrollo. Como ejemplo cita a Inglaterra que fue potencia gracias a una serie de gobernantes inteligentes que se turnaron en el poder a partir de Eduardo III, y a Estados Unidos donde tanto el el Gobierno federal como los estatales siempre tuvieron un activo rol económico (p.41

Desde la Gran Crisis, el Estado se ha convertido en el gran regulador de las economías capitalistas desarrolladas (23)

En las economías subdesarrolladas, existen problemas estructurales en el aparato estatal, cuya gravedad requieren una prioritaria atención. Asoladas por una desocupación crónica, la burocracia^{estatal} ha servido como medio de absorber empleo en forma desordenada y sin otros objetivos definidos. Como consecuencia de ello, se formaron cuadros demasiado numerosos, escasamente capacitados e insuficientemente organizados, cuyo cometido es generalmente el cumplimiento de actividades marginales que consolidan y ahondan los ya graves problemas de la economía social.

La reversión de una situación como la descrita no es una tarea fácil, pues supone operar sobre vicios arraigados en los hábitos y la mentalidad imperante. Sin embargo este es el primer problema que es menester resolver, por cuanto la eficiencia de la burocracia condiciona irremediablemente el éxito de cualquier estrategia, ya que ella constituye el vehículo de transmisión y ejecución de las decisiones de la conducción política.

La amplitud de una estrategia como la esbozada, su naturaleza cambiante, y las transformaciones profundas y rápidas - que debe producir, hacen imprescindible que en todo momento la actividad del Estado deba caracterizarse por un gran dinamismo.

Consecuentemente es preciso una modificación estructural del Estado, que no sólo asegure su eficacia, sino además su permanente adecuación al proceso de desarrollo que se pretende desencadenar.

El crecimiento del universo bajo acción del Estado creará indefectiblemente problemas de eficiencia y control (24), por lo cual la cuestión no puede resolverse por mera adición de funciones y organismos. El crecimiento orgánico del Estado debe en lo posible ser más cualitativo que cuantitativo.

Dicho crecimiento no será lineal, sino acompañando de un cambio cualitativo, lo que complica aún más el problema. Estos factores nos llevan a la convicción, de que es preciso desligar al Estado de toda función que implique rutina, o que sea fácilmente controlable por medios que no requieran su acción directa. Cuanto menos pesa

(22) Perroux, F. "La economía del siglo XX" p. 103.

(23) Galbraith, J. "Capitalismo Americano" plantea en forma descarnada y sumamente gráfica esta realidad con relación a Estados Unidos.

(24) Conf. Perel, Vicente L. "Organización y control de empresas", p. 51.

da sea la maquinaria burocrática tanta más efectividad adquirirá en su cometido.

Además de sostén de la dirección de la estrategia, el Estado es para los países subdesarrollados su arma económica - más poderosa. El poder de decisión y de disposición de recursos con -- que cuenta y su magnitud como organización, lo hacen por mucho, la empresa nacional más importante.

Este factor es capital dentro de una estrategia de desarrollo, por cuanto en ciertos sectores y actividades neurálgi--cas para aquél (v.g. las industrias "de base"), la gestión económica directa puede convertirse en la única alternativa disponible (25)

Este tipo de actividad adquiere modalidades muy peculiares según sea el campo donde se desenvuelvan, pero generalmente requieren mecanismos muy disímiles a los que emplea la burocracia central.-

Desde el punto de vista técnico, la mejor solución sería la formación -cuando así lo requieran las necesidades estrategicas- de empresas por actividad específica o ramas. Dichas empresas deberían contar con una amplia libertad de gestión, sólo limitada por los objetivos que le asigne el plan nacional (estas pautas serían: tipo, volúmen y estructura temporal de la producción, localización de plantas y actividades, y directivas estrictamente necesarias para objetivos estratégicos). El control es conveniente que se centre exclusivamente en los resultados. Con ello se lograría: a) liberar al Estado de actividades no esenciales para la estrategia y b) impulsar la especialización y creatividad en las empresas públicas.

Como se puede apreciar, el Estado que requiere el proceso de desarrollo es diametralmente distinto al que poseen los países subdesarrollados⁽²⁶⁾, pero también bastante diferente al de las naciones de avanzada. Las sociedades que pretendan transitar el camino al desarrollo se encuentran ante un serio desafío a su capacidad creadora: proyectar e implementar para el Estado una estructura que se adapte al medio y a los fines de la estrategia y contenga en su dinámica los elementos que aseguren su propia evolución.

(25) Tréber, Salvador "La Economía Argentina" p.638

(26) La radical inocuidad del Estado en los países subdesarrollados es producto de una serie de factores relacionados con el contexto general de esas economías: carencia de recursos humanos, de capital y técnicos, hábitos y valores que desacreditan la función pública, intereses económicos que inhiben la acción estatal, etc.

.2.2.2. Distribución y consumo del ingreso nacional.

El problema de la distribución del ingreso social preocupó a los economistas desde los inicios de su ciencia, y podemos encontrar antecedentes aún mucho más remotos en el campo de la filosofía, la política, y hasta la religión.

Como resultado del enfoque microeconómico que primó a partir de los neoclásicos, el tema quedó relegado al reducirse a la explicación de la retribución de los factores, dentro de los mecanismos automáticos del mercado. Los enfoques macroeconómicos de filiación keynesiana, si bien toman en cuenta la distribución del ingreso, generalmente lo consideran un dato y no un problema económico.-

Este relativo desinterés por la cuestión en la teoría económica, tiene su explicación en razón del contexto en el cual la misma se desarrolla: las economías de avanzada. En un medio donde las desigualdades en este terreno no son demasiado marcadas, y en el que su quantum asegura un nivel de vida aceptable o muy aceptable para la mayoría de los habitantes, es lógico que tienda a considerarse a este problema como resuelto automáticamente por el juego de un sistema que en líneas generales responde a las expectativas (27)

Dentro de una estrategia de desarrollo en cambio, la distribución del ingreso social reviste particular importancia por cuanto define en gran parte la estructura del consumo, factor esencial para la formulación de aquella (28). La definición de este punto importa perfilar la composición de la producción y las importaciones, lo que arrastra una serie de consecuencias de la mayor trascendencia. Por ejemplo, una política de redistribución del ingreso en favor de los grupos de menores recursos, debe estar acompañada de una considerable expansión en las actividades de alimentación y vestidos en los que seguramente se volcará una gran parte de ese ingreso adicional. Si no se tomaran estas medidas compensadoras, los mayores recursos monetarios, presionarían en forma inflacionaria.

(27) No obstante ello, en los últimos tiempos, se ha originado una fuerte corriente doctrinaria en favor de las "políticas de rentas", esto es manipuleo global de los ingresos conforme al crecimiento del producto. Estas políticas han tenido principio de ejecución en Gran Bretaña y Francia. Barré, Raymond "Economía Política" T II -- pág. 405/11.

(28) El proceso de capitalización de la economía que debe acometer la estrategia del desarrollo, implicará distribuir rentas adicionales sin un correlativo aumento de la disponibilidad de bienes de consumo. La política de distribución del ingreso adquiere por ello -- significativa trascendencia, ya que deberá compatibilizar las metas de inversión con las previsiones de consumo. Conf. Perroux, F. op. cit. p.182.-

Interesa además en este terreno, otras cuestiones difícilmente cuantificables pero igualmente importantes a largo plazo, como las posibilidades que la distribución del ingreso otorga a desarrollo físico e intelectual de la población. Este aspecto consulta la necesidad de crear constantemente nuevas fuerzas, para emplearlas sucesivamente en la larga lucha contra el atraso económico.

Es evidente que una población físicamente apta y culturalmente educada, otorga posibilidades muy superiores a la estrategia, que una población inculta y disminuïda por la subalimentación y el hambre. Y ello depende en gran medida de la estructura de la distribución del ingreso social.

También es importante la homogeneidad funcional y territorial de las retribuciones. Un desequilibrio significativo al respecto, puede determinar el crecimiento desproporcionado de sectores o regiones en detrimento de la armonía del conjunto.

El consumo está estrechamente vinculado con el ingreso, pero además tiene algunos otros determinantes que es preciso que la estrategia no descuide. Tal es el caso del denominado "efecto -demostración"-al cual ya nos hemos referido en (51) del Cap. I- que puede originar desequilibrios de magnitud, particularmente en el sector externo.

La estructura que adopta el consumo equivale a las necesidades que satisface la economía., y por contraste las que deja insatisfechas. Implica además una definición de que es lo que debe producirse y que es lo que será necesario importar. Aunque los bienes disponibles limitan irremediablemente las posibilidades reales del consumo, una distribución de ingresos poco realista puede crear una pugna entre los grupos sociales, que no sólo ~~podría~~ reforzará las presiones inflacionarias sino que también ~~podría~~ amenazará la paz social con nefastas consecuencias.

Es imprescindible pues, que la estrategia del desarrollo establezca una relación lo más estrecha posible entre la distribución del ingreso social y el consumo, las posibilidades actuales y futuras de la producción, y la capacidad de compra en el exterior.

.2.2.3. Producción.

Según los postulados de la economía clásica, la producción se determina en forma automática y de la mejor manera posible, por las reglas del mercado y el sistema de precios.

Después de la Gran Crisis, la intervención del Estado se hizo regular y avanzó mucho más allá de los límites tutelares de la legislación social. Hoy en día además de las trabas institucionales con relación al salario, la previsión social y de orden sanitario

rio y ecológico, son frecuentes las regulaciones a la producción (sobre todo en el agro), las políticas de crédito selectivas, la imposición con el fin de fomentar o desalentar actividades, y los precios cuasipúblicos de los insumos críticos.

La condición básica para el funcionamiento del sistema de precios, la competencia, cada vez parece más lejana. En sectores claves de la economía como la siderurgia, los metales livianos, la petroquímica, la cibernética, la electrónica, etc., existe en todas las economías modernas una fuerte trustificación. Las grandes decisiones de las empresas que se mueven dentro de esas actividades, comprometen por su importancia a toda la economía, y ello ha conducido a un modus vivendi caracterizado por una estrecha relación con el poder público. Esta simbiosis se ha fortalecido por la necesidad de apoyar en el exterior la captación de mercados que resultan fundamentales, debido a la gran escala de producción a la que trabajan estas empresas.

Todo ello hace que en los países de avanzada - en los que se reconoce libertad económica, el Estado maneje en mayor o menor medida, ciertos resortes a través de los cuales puede determinar, aunque sea en grandes líneas, una política de producción.

En los países subdesarrollados, el cuadro es - muy distinto y por lo tanto también deberá serlo la estrategia a seguir

En los sectores claves del desarrollo o no existe producción local o está en manos de empresas multinacionales sobre las que el Estado no puede ejercer una influencia significativa.

Pero es precisamente en este campo donde debe operarse con más energía, para echar las bases de una economía progresiva. Y como no es posible que actividades como éstas se generen espontáneamente en el marco del desarrollo^{sub}, la acción del Estado deberá ser al respecto muy precisa y efectiva.-

Por este motivo será necesario arbitrar medidas de acción directa (vease punto .2.2.1.), ya sea fomentando y desarrollando empresas nacionales, o estableciendo acuerdos estrictamente reglamentados con empresas extranjeras. En este último caso resulta vital asegurar que la actividad se desarrolle de forma que garantice el control nacional sobre los aspectos críticos.

En las industrias claves para el desarrollo y la economía nacional, la estrategia deberá establecer qué, cómo, cuándo y donde se producirá.

En el primer sentido a fin de impedir "cuellos de botella" en puntos neurálgicos de la economía y por otra parte el dispendio de recursos vitales, en la producción de bienes que no guarden relación con las necesidades del país y de su plan estratégico.

El interrogante cómo, está referido básicamen-

te a la técnica de producción. La cuestión tiene dos aspectos, el de los conocimientos técnicos disponibles (tecnología conocida) y el de selección de esos conocimientos para su uso en la producción (tecnología aplicada).

Es evidente que el progreso tecnológico es uno de los puntos neurálgicos del desarrollo, porque es el factor que asegura mediante nuevas formas, el aumento constante del aprovechamiento de los recursos productivos.

La base del progreso tecnológico es la investigación (29) y su difusión se realiza a través del sistema educativo. En el primer sentido, los países subdesarrollados deben afrontar graves problemas debido a que la escasez de sus recursos (materiales y humanos), no les permite el rápido progreso que exigen en la materia los tiempos que corren. Se ha puesto énfasis para solucionar este problema en la transferencia tecnológica de los países desarrollados y en el aprovechamiento de la difusión científica que se realiza libremente (30). En nuestra opinión ambos medios pueden ser utilizados con provecho, pero a condición que estén enderezados a crear una base tecnológica propia, porque esa es la única forma de asimilar el progreso sin provocar una creciente dependencia (31).

El bagaje de conocimientos acumulados debe difundirse en forma amplia y ajustada a las necesidades de la economía nacional, mediante el sistema educativo (32)

En lo que respecta a la selección de tecnología, nos manifestamos partidarios de adoptar una política realista, aunque tendiente a modificar lo más rápidamente posible las condiciones de partida en el sentido que indique el proyecto político del desarrollo.

- (29) Las grandes invenciones de los siglos XVIII y XIX fueron realizadas por prácticos. A partir del siglo XX, el desarrollo de la ciencia es la fuente del progreso tecnológico. Ello se traduce en costos y complejidad creciente. Lewis, Arthur, op.cit. p. 183.
- (30) Como bien apunta Nurkse (op.cit. p. 98) que capital y técnica están estrechamente ligados entre sí no significa que deban suministrarse conjuntamente.
- (31) El carácter altamente dinámico del progreso tecnológico hace que los métodos queden rápidamente obsoletos, En estas condiciones, una política basada exclusivamente en el aprendizaje por imitación está condenada ab-initio a transformar la economía nacional en un perpetuo "vagón de cola" del progreso de los países desarrollados. Obviamente ello se traduce en una desventaja enorme y permanente.
- (32) La correspondencia entre el sistema educativo y la economía nacional es vital en todas aquellas ramas destinadas a proveer a esta última de científicos y técnicos. Punto éste frecuentemente olvidado en la planificación educativa de los países subdesarrollados. Sobre la importancia de la educación para el desarrollo puede consultarse a R.Prébisch, op. cit. p. 55.

Al respecto estimamos imprescindible tomar como referencia inicial, la naturaleza y volumen de los recursos disponibles, y sobre esa base elegir los métodos de producción que más se adapten a esa realidad. Este criterio es especialmente aconsejable en aquellas ramas de la producción que trabajen para el mercado interno -- (33). En aquellas otras que producen para la exportación, la libertad de elección es considerablemente más limitada, pues será preciso que el costo de producción permita competir con éxito en el mercado internacional (34)

Progresivamente deberán incorporarse técnicas que economícen recursos - comenzando por los más escasos (35) - que a sí quedarán liberados para otros empleos. En este movimiento constante, debe darse preferencia a las técnicas nacionales sobre las extranjeras, en virtud de que aquellas contribuyen en mayor forma a los desarrollos posteriores, mediante la acumulación de experiencias e incitando la -- creatividad.-

*

*

Dentro de la estrategia de la producción también es importante el aspecto temporal.

Los tiempos que insumen cada producción son especialmente relevantes por las necesidades que van creando en infraestructuras y producciones complementarias. Todo proyecto debe por lo -- tanto estar acompañado de un cronograma que se tendrá ^{que} respetar con la precisión de un reloj. De ello depende -- ---- todas las decisiones - conectadas con el proyecto y su encaje dentro del aparato productivo nacional, por lo cual los desfases en este aspecto, pueden producir desequilibrios muy graves que pondrán --- en peligro a todo el plan - estratégico.-

Los encadenamientos de proyectos en el tiempo deben tener una sólida base, por lo que es necesario confrontar los - planes con los hechos para ajustar - y en su caso rectificar- las secuencias establecidas, antes que los desequilibrios se sumen y creen una brecha demasiado importante.

*

*

El último factor a tener en cuenta es la estruc

(33) La India adoptó una estrategia de este tipo con relación a la industria textil, basandola en los viejos métodos artesanales. Dada la gran masa de mano de obra disponible, esos métodos son aptos desde el punto de vista global de la economía. Hirschman, A. op.cit. pág. 56

(34) De lo contrario habría que subvencionar las exportaciones, alternativa que puede ser viable y aún necesaria a corto plazo, pero que no puede perdurar mucho tiempo.

(35) La excepción de esta regla es la del capital, debido a que su con-

tura espacial de la producción, por cuanto constituye la clave de la falta de integración territorial que padecen las economías subdesarrolladas.

La ocupación de puntos y zonas estratégicas no sólo tiene proyecciones políticas, también es vital en el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales. La movilización plena de las potencialidades de una economía es posible si se define correctamente la estructura espacial de la producción, y es quimérica si subsisten las deformaciones que al respecto ostentan los países demorados.

* * *

Con respecto al resto del aparato productivo, la necesidad de resolver estos problemas no es tan apremiante, y en muchos casos la estrategia podrá confiar en los mecanismos de mercado, pero siempre deberá mantenerse vigilante a fin de evitar distorsiones. En los sectores económicos fácilmente inducibles y/o altamente dependientes de insumos críticos, ésta solución no encontrará mayores problemas en su concreción.-

En otros sectores, menos permeables a las políticas globales, y que revistan importancia por su posición estratégica puede ser conveniente combinar elementos de dirección central con los convencionales de la economía de tráfico. Tal es en nuestro concepto la situación del sector agrario, la cual analizaremos más detenidamente en el capítulo III.

2.2.4. Sector Externo.

El sector externo tiene una importancia capital dentro de una estrategia de desarrollo, debido a la naturaleza dependiente (36) de las economías subdesarrolladas.

Estructurar una estrategia que conjugue de la mejor manera posible, todos los elementos de la economía en el sentido que indica el interés nacional, requiere el fortalecimiento de la capacidad de decisión de quién la formula.

Es que los intereses de las unidades dominantes de la economía mundial, suelen no coincidir y a veces ser francamente contradictorios con la estrategia pergeñada para la economía nacional. Y en este caso es previsible que se desencadenen presiones externas tendientes a cambiar sus lineamientos, fuerzas que serán tanto más poderosas cuanto mayor sea la importancia de los intereses afectados.(37)

///centración es condición para la mayor productividad de los demás factores.

El conflicto será inevitable cuando comprometa puntos básicos de la estrategia del desarrollo. Para tal evento, la estrategia deberá prever una acción defensiva, destinada a eliminar o al menos atenuar las consecuencias del choque.

Podemos separar conceptualmente la acción que deberá desplegarse en dos vertientes: una interna y otra externa.

En el plano interno es necesario que el Gobierno que dirige la estrategia tenga una posición sólida basada en un amplio consenso, no sólo de su legitimidad, sino también acerca de la justicia de lo que se defiende. Su estabilidad y fortaleza, lo colocarán en condiciones de recurrir a medidas extremas, si el interés nacional así lo exige. Esta sola posibilidad generalmente será suficiente para persuadir a las unidades dominantes del exterior, que es más útil a sus intereses acordar tratamientos favorables, que llegar a situaciones límites.

En el plano externo será necesario desplegar un acción meditada y profunda, pero sobre todo continua y coherente, en pos del objetivo buscado. La actual heterodoxia ideológica y de intereses que presenta el mundo, otorga interesantes perspectivas al respecto. El latente conflicto norte-sur, sienta las bases para un frente del mundo subdesarrollado en torno a algunos problemas generales que son comunes. El marco regional ofrece aún mayores posibilidades, debido a los lazos de solidaridad afectiva que existen entre los pueblos.

Puede adquirir gran efectividad también una vía aún poco utilizada: operar directamente sobre la opinión pública de los países desarrollados. Ello puede tener grandes resultados cuando los conflictos son a nivel de naciones o de algún modo estas se encuentran directamente comprometidas en éstos. Es que los tratamientos discriminatorios, injustos y basados en la debilidad de la contraparte, sublevan naturalmente la mentalidad hoy predominante en los pueblos de esos países; y es conocida la importancia que la opinión pública tiene dentro de la política interna de esas naciones.

El esclarecimiento oportuno y adecuado, y las -- vinculaciones con las numerosas instituciones y organizaciones de carácter humanitario de las naciones de avanzada, pueden constituir una carta de triunfo en la defensa de ciertas posiciones de independencia política o económica. Explotar esta posibilidad no importa violación mo-

(36) Existe relación de dominación cuando la unidad económica A ejerce influencia decisiva sobre B con abstracción de toda intención particular de A, sin que la recíproca sea cierta. Hay una asimetría de principio o grado. Perroux, F. op.cit. p. 42.

(37) En este marco, la nacionalización del comercio exterior es una necesidad política, aunque pueda justificarse por cuestiones técnicas como lo hace Tréber, S. (op. cit. p.602) sobre la base de la presión que ejerce el balance de pagos.

ral alguna, por cuanto coadyuva a los más elevados principios de solidaridad entre los pueblos.

Aislar la economía nacional de los efectos negativos del exterior y hacerla permeable a las influencias positivas del contacto con economías más avanzadas, sería la situación ideal para las economías subdesarrolladas. Ello podría alcanzarse fácilmente si siguiendo la idea de Myrdal (38), los países desarrollados abriesen sus mercados a los subdesarrollados sin exigirles una actitud similar, lo cual podría reforzarse con el apoyo técnico y financiero sin condicionamientos.-

Como tal desprendimiento es difícil que se produzca en un futuro cercano, la estrategia deberá extremar su celo defensivo, aunque ello importe "sacrificar" hipotéticos beneficios externos .-

*

*

Es muy profusa la literatura sobre las posibilidades de la corriente comercial con el exterior como palanca del desarrollo económico, y algunas ideas que expondremos sobre el papel estratégico del sector agrario están directamente referidos a esa posibilidad.-

El sector externo puede ser el pivot para "dar salida a los excedentes" (39), ampliando así la capacidad del mercado interno. Ello puede ser particularmente importante, cuando se pone en marcha producciones de tipo estratégico que requieren una escala de producción mayor a la que puede absorber la economía nacional en forma inmediata (40)

Sin embargo es preciso ser muy cautos en la apreciación y oportunidad con que se usará este instrumento. En primer lugar la estrategia debe considerar la posición no dominante de su economía social, lo que significa que deberá limitar sus previsiones a --plazos relativamente cortos, ya que las condiciones favorables que en un momento dado posibilitan el comercio, están fuera de su control. Es-

(38) Myrdal, G. op.cit. p.66/8.

(39) Este rol del comercio exterior fue expuesto por Adam Smith en "La Riqueza de las Naciones" (T.II p. 254 L.IV). Injustamente criticado por sus contemporáneos y continuadores como "resavio del mercantilismo", ha sido plenamente confirmado por la práctica del comercio internacional y está llamado a cumplir un papel importante en las estrategias del desarrollo.

(40) Prébisch, R. op.cit. p. 113/6, expone una interesante idea referida a la forma en que puede ser ampliada la potencialidad de realización de proyectos de envergadura mediante la complementación a nivel regional en América Latina.-

ta circunstancia hace aconsejable instrumentar compromisos firmes mediante pactos bilaterales específicos.

* * *

Por último debemos referirnos a la "financiación del desarrollo" a través del incremento de los saldos favorables en la balanza comercial, en que muchos centran sus esperanzas.

Somos escépticos sobre el concepto que encierra el término "financiación del desarrollo", por cuanto conlleva la idea de "importar" el desarrollo. Se confunde con expresiones como la referida, la naturaleza del fenómeno con sus manifestaciones periféricas, como lo son la tecnología sofisticada, y la producción de bienes de alta complejidad. Una estrategia que adopte tal perspectiva está condenada irremediablemente al fracaso. Como dijimos repetidamente, el desarrollo es un problema de organización social y como tal de orden esencialmente interno, que no puede por lo tanto resolverse con el aporte externo por más importante que él fuera.-

Es cierto que una crecida capacidad de compra en el extranjero (41) podría acelerar el ritmo de desarrollo, por cuanto ahorraría tiempo y esfuerzò social con relación al que demandaría una expansión basada exclusivamente en los propios recursos de la economía considerada (42). Pero no es el núcleo, ni siquiera la parte -- más importante del desarrollo, y así deberá estar pautado en la estrategia.-

.2.2.5. El Mercado.

En las economías de tráfico, el mercado (43) determina por un lado los bienes y servicios que han de producirse, y por el otro la retribución de los factores que intervienen en el proceso productivo.-

(42) Esta es la razón por la cual el proceso de desarrollo inglés fue considerablemente más largo que los que lo siguieron.

(41) En estos momentos y para la generalidad de los países subdesarrollados, ésta es sólo una hipótesis de laboratorio. Los graves desequilibrios de su sector externo, y sus voluminosas deudas externas, neutralizarían prácticamente cualquier saldo favorable en la balanza comercial que pudiera alcanzarse. Más difícil sería -- aún si para ello debe comprimirse el consumo interno, porque ello originaría tensiones sociales incontenibles.

(43) Nos referiremos aquí básicamente el mercado nacional o interno. El "mercado internacional" no constituye propiamente un mercado, debido a las barreras políticas que impiden la movilización de bienes y factores en la forma que se realiza en la unidad económica que constituye una nación. Desde el punto de vista práctico, es conveniente tratar esas relaciones dentro del sector externo del campo estratégico.-

Para estas economías, la expansión del mercado es una condición esencial para su desarrollo (44)

En una economía con fuertes elementos de dirección central -como en nuestro concepto requiere el desarrollo de los países periféricos en el mundo actual- el mercado no constituye el eje de la economía (45), pero sin embargo sigue teniendo una importancia capital, como apoyo e instrumento de las decisiones estratégicas.

Los mecanismos de mercado pueden prestar - sobre todo en economías relativamente diversificadas como la nuestra- un inestimable auxilio a la efectividad de la estrategia. Pero para ello, debe corregirse el anómalo funcionamiento que caracteriza a los mercados subdesarrollados (46)

No basta entonces que la estrategia fije -directamente o por contraste- un ámbito de libre juego de oferta y demanda, tiene que sentar las bases para una organización racional del mercado interno, ya que ella no puede ser, dentro del marco del subdesarrollo, el producto de una generación espontánea.

En este sentido la estrategia deberá operar sobre tres aspectos fundamentales: a) la economicidad del sistema, b) la homogeneidad y transparencia del mercado, y c) la resolución del problema del poder económico en forma compatible con las necesidades de una estrategia centralmente formulada.

- (44) Modernamente se ha puesto en duda las bondades de los "automatismos" y las "espontaneidades" del mercado para difundir los efectos impulsores del desarrollo, teniendo en cuenta la gran unidad y concentración de las economías modernas que hacen que los mercados sean muy imperfectos e impuros, con lo cual su funcionamiento se torna inevitablemente arbitrario Perroux, F, op.cit. p.183.
- (45) Dentro de nuestro esquema, los puntos neurálgicos del desarrollo (estructura de la producción, distribución del ingreso, mercado externo, etc.), serían determinados o al menos influídos irreversiblemente por el plan estratégico y no por los mecanismos de mercado.-
- (46) Entre los defectos más graves de estos mercados pueden citarse - el caótico sistema de precios que determina su heterogeneidad, el errático comportamiento de los agentes económicos, las largas cadenas de comercialización con sus secuelas de inseguridad y alteraciones notables en el flujo económico. El dispendio de recursos que se produce por esta vía es tanto más grave si se tiene en cuenta la debilidad de estas economías. Propender al "pleno empleo" mediante la atomización del comercio, como en ocasiones se ha pretendido, significa ignorar los problemas estructurales y condenar a la economía a transitar un círculo vicioso sin fin.

a) El tráfico demandará menos recursos cuanto menos pasos desde el productor al consumidor requiera, y cuanto mayor sea el volúmen de mercancías que movilicen cada uno de los agentes que en él intervienen.-

Esto parecería indicar la conveniencia de la concentración del comercio en pocas manos. Sin embargo hay dos elementos que desautorizan esta conclusión simplista: la posibilidad de originar beneficios extraordinarios por la situación de monopolio, y el poder económico que podrían éstos agentes oponer a la estrategia del desarrollo si ella no coincidiera con sus estrategias de mercado.

b) La homogeneidad del mercado se logra además que por una integración de la economía nacional- mediante el conocimiento de los concurrentes (oferentes y demandantes) con respecto a los productos disponibles y los precios pretendidos. Cuando ese conocimiento es perfecto, se dice que existe transparencia del mercado.

Obviamente la transparencia absoluta es un ideal. La gran diversidad de productos y la extensiones geográficas -- que caracterizan a los mercados modernos, complican y dificultan lo -- que los clásicos con naturalidad concibieron como uno de los presupuestos básicos de la competencia perfecta.

Ante la imposibilidad de un acceso inmediato al conocimiento de la existencia y calidad de los productos, las marcas comerciales y la publicidad tratan de informar al consumidor sobre las características de aquellos. Sin embargo es este un conocimiento muy imperfecto y generalmente distorsionado, debido a que estos medios permiten el manipuleo intencionado basado en factores psicológicos.

Estos defectos se multiplican en las economías subdesarrolladas, no sólo por el contexto socioeconómico sino también -- por la carencia de reglamentaciones, ^{lo cual} / permite el uso indiscriminado de marcas múltiples para una misma empresa y producto, y la falta -- total de limitaciones (en tiempo y contenido) de la propaganda. Todo ello lleva a confundir al consumidor y lo expone a prácticas monopólicas, además de absorber una parte muy significativa del precio de los productos.

Con todo, este aspecto quizás no sea de muy difícil solución, si se estructurara una clasificación uniforme de mercaderías, según especificaciones técnicas predeterminadas para todo el -- mercado nacional, de uso obligatorio. Sobre esa base podría informarse adecuadamente al consumidor, sobre las opciones que se le presentan para satisfacer sus necesidades.

c) El último gran problema a resolver es el del poder económico en manos privadas que es inherente a toda economía de tráfico o mercado.

Este fenómeno siempre está presente, aunque a veces no se manifiesta en forma efectiva. Tal es el caso de la competencia perfecta, en la cual la atomización del mercado hace que nadie pueda influir con su compartimiento al de los demás. El poder económico - está tan dividido, tan fragmentado, que nadie puede ejercer una influencia perceptible en el todo.-

En cambio, cuando las unidades económicas tienen por su volumen y posición una proporción considerable del mercado pueden llegar a concentrar un gran poder económico. El mismo será tanto mayor, cuanto mayor sea su participación y más vital sea el producto que comercializa. (47)

En estas condiciones, las empresas pueden trazarse - y de hecho lo hacen- su propia estrategia, y en lugar de guiarse por los anónimos datos del mercado, pueden imponer, al menos en parte, sus propias reglas.

La incompatibilidad entre la estrategia del desarrollo y la trazada por las unidades privadas dotadas de poder económico efectivo, puede entonces plantear serios conflictos.. Y aunque los mismos no se manifiesten frontalmente, originarán seguramente una puja que puede desvirtuar la estrategia del desarrollo, o en su defecto introducirán inseguridad en sus previsiones.

Lo dicho nos lleva al convencimiento que estos tres aspectos están íntimamente relacionados entre sí, de forma tal - que la solución al problema que plantea el mercado en los países subdesarrollados debe ser conjugado por la estrategia en forma orgánica. El sistema resultante debe ser lo más homogéneo y económico posible y a la vez fácilmente inducible en el sentido que indique la estrategia, sin que ella pueda ser decisivamente influida en su provecho por los centros que ostentan poder económico.

Para ello no será escasa la dosis de imaginación y originalidad que deberá emplearse, por cuanto este sistema tiene que guardar una estrecha relación con la estructura de la economía nacional para la cual se lo idea.

.2.2.6. Vinculación monetaria y financiera.

En las economías modernas, la vinculación entre las unidades económicas se establece a través de la moneda y el crédito.-

(47) Eucken, W. en "Cuestiones Fundamentales de la economía Política" dice: "la fuerza de la posición de poder es distinta según la importancia del mercado" (pág. 272).

Como se sabe, el dinero cumple tres funciones fundamentales: a) como medio de intercambio, b) como unidad de cuenta y c) como reserva de valor.

La primera es la función por excelencia del dinero, la que permite contar con un patrón único para el intercambio de bienes y servicios que por su aceptación general, hace que aquel sea fluído y sin los inconvenientes que trae aparejado el trueque.

La segunda función es muy importante para el cálculo económico (costo/beneficio), fundamentalmente en las economías de tráfico. Sin embargo no es estrictamente esencial (48) ni imprescindible (49)

La tercera función es consecuencia de la convertibilidad de la moneda en cualquier otro bien, lo que la constituye en una reserva de valor, originando el fenómeno que a partir de Keynes se conoce como "preferencia por la liquidez". Modernamente se trata de desalentar el atesoramiento de moneda con estos fines, por las consecuencias negativas que provoca, sustituyéndola por el ahorro dentro del sistema financiero.

Estas funciones, y especialmente las dos primeras, requieren estabilidad del valor monetario. En caso contrario las bases del intercambio y del cálculo se verían afectadas, y la neutralización de esa perturbación difícilmente podría lograrse por otros medios, como lo ha demostrado la experiencia del mundo contemporáneo.

La estabilidad del signo monetario no debe con todo, obsesionar ni contraponerse al desarrollo económico (50). Lejos de ser un prerrequisito para el desarrollo económico, es éste el que constituye la mejor - y quizás única- vía para asegurar la estabilidad monetaria (51)

Se ha discutido en doctrina, si una tendencia levemente inflacionaria podría incentivar el crecimiento económico. Opinamos que esta idea es aceptable desde la óptica del paro keynesiano, pero no desde la del subempleo estructural que caracteriza a las economías subdesarrolladas (51).

(48) La historia da cuenta de muchos casos en los que la unidad de cuenta no era la moneda que se usaba en el intercambio, situación esta frecuente en la Edad Media. Eucken, W. op.cit. p.162.

(49) El cálculo económico puede hacerse prescindiendo del dinero en las pequeñas economías de dirección central y parcialmente en economías nacionales centralmente planificadas.

(50) Lascano, Marcelo "El crecimiento económico, condición de la estabilidad monetaria"

(51) Sobre el particular vease punto 2.2.1. del Capítulo I.

En cambio cabe advertir que el grado de inflación es difícilmente manejable (sobre todo por los factores psicológicos que intervienen) y que si el ritmo del alza de precios es alto, - los resultados serán claramente negativos.

Por todo ello opinamos que la política monetaria más adecuada para el desarrollo económico es la que acarree menos distorsión en los flujos reales, manteniendo un nivel de liquidez acorde con aquellos.

* * *

La política crediticia exige por el contrario, una atención no tan general y mucho más, específica de la estrategia - del desarrollo.

Recordemos que el crédito cumple dentro del sistema capitalista una función clave. Mediante él el productor puede acceder a la contratación de los factores de producción - para los cuales se reconoce la apropiación privada- a través de la capacidad de compra que le otorga. De esta forma se asegura la "dinámica del beneficio" que impulsa a todo el sistema.-

Pero el crédito excede el marco del capitalismo y puede considerarse consustancial a cualquier sistema de economía progresiva, porque como explicaba Schumpeter es por su intermedio que se retiran recursos de la "corriente circular" para emplearlos en la "financiación de nuevas combinaciones" ((52)

Dentro de una estrategia como la que propiciamos, el ahorro debería canalizarse a través del crédito no en forma anónima y uniforme, sino en un sentido preciso y estableciendo prioridades (53)

Ninguna política general -similar a la monetaria- podría pues instrumentarse con relación al crédito (54) cada sector productivo deberá tener una política crediticia acorde con sus necesidades y las metas fijadas por la estrategia, y ésta no puede -

(52) Schumpeter, J. "Teoría del Desarrollo Económico" p. 117

(53) Dentro de las economías capitalistas es el mercado de dinero o financiero "el estado mayor del cual parten las órdenes para las divisiones independientes"(unidades económicas).Schumpeter,J.op. cit. p. 188. Obviamente la guía es la rentabilidad de las inversiones, lo que se traduce en las economías subdesarrolladas en una inevitable preferencia por las colocaciones puramente especulativas. De allí que consideremos el control y la orientación del crédito, como uno de los pilares básicos de cualquier estrategia de desarrollo.

(54) Puede indicarse sin embargo como principio general, que la política crediticia no debe provocar la asfixia de la actividad económica, pero tampoco paroxismos de entusiasmo sin bases reales.

ser uniforme sino que debe distinguir, en la forma más ajustada posible, cada situación fáctica.

Estas previsiones no sólo deben comprender el volumen del crédito, sino también la forma que asumirá y muy especialmente, los mecanismos a través de los cuales se instrumentará. Este último punto es particularmente importante en materia de créditos agrarios, por la peculiar conformación del medio al cual están dirigidos-- (55)

3. EJECUCION Y CONTROL DEL PLAN ESTRATEGICO

En la guerra la estrategia se ejecuta por medio del combate, choque de fuerzas en el que se dirime la supremacía. El uso de la fuerza en los encuentros forma parte de la "táctica", cuya finalidad es vencer los obstáculos naturales y humanos -que suelen ser numerosos- que se oponen a los objetivos fijados por la estrategia.

La estrategia organiza la preparación de las fuerzas para el combate, decide dónde y en qué forma se realizará y evalúa sus resultados y los referencia dentro del cuadro total de la guerra, tendiendo al cumplimiento del objetivo político que con ella se persigue. Las posibilidades y dificultades tácticas son tenidas en cuenta por la estrategia al trazar sus planes, por lo cual entre la decisión y la ejecución existe una fluída comunicación.-

En la mente del estratega todos estos elementos son conjugados simultáneamente. Esta tarea se ve facilitada por el número relativamente reducido de factores a tener en cuenta y la aprehensión inmediata que permite la contundencia de los hechos y la claridad de sus efectos.-

Este esquema se complica bastante si lo trasladamos al campo de la estrategia del desarrollo por varios motivos: a) un campo de acción considerablemente más amplio, b) una interdependencia mucho más estrecha entre los distintos elementos (56), y c) efectos retardados y mucho más difusos.(57).

(55) En el Capítulo V al tratar las medidas que deben complementar nuestra propuesta se analiza la importancia de este factor

(56) La estrecha relación que existe entre los elementos del sistema económico provoca repercusiones más generales y más difíciles de computar que en una guerra. En ésta las batallas influyen sólo -de dos maneras: como un resultado (positivo o negativo) dentro -de una cadena de hechos, y directamente sobre las fuerzas enfrentadas como desgaste del combate.

(57) En la guerra los efectos son generalmente directos e inmediatos, y aunque suelen presentar aspectos colaterales de difícil cuantificación (como los psicológicos), la evaluación es relativamente sencilla. No ocurre lo mismo en el campo económico donde las influencias indirectas son considerables y los efectos se prolongan en el tiempo -amortiguándose lentamente- y rara vez son suscenti-

Estas notas diferenciales hacen necesario objetivar el proceso de información y de toma de decisión, de tal manera -- que el esquema estratégico sea operativo y permita una evaluación confiable.-

Generalmente se propone a tal fin la planificación económica integral (58) en tres niveles: corto, mediano y largo -- plazo.

La idea central es organizar el procedimiento de toma de decisiones teniendo en cuenta los efectos totales de cada uno de los actos, de forma tal que pueda armonizarse en la mejor forma posible el desarrollo acelerado de la economía con las demás metas nacionales (59)

Este método generalizador tiene en nuestro concepto dos graves problemas: a) su rigidez, y b) la dificultad de enlazar dentro de un mismo plano los elementos cuantificables y no cuantificables sobre los que deberá operarse (60).

///bles de ser circunscriptos claramente.

- (58) Bettelheim, Charles ("Planificación y crecimiento acelerado" p. 177) define a la planificación como "una actividad que pretende -- precisar objetivos coherentes y prioritarios al desarrollo económico y social nacional; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y poner efectivamente en ejecución dichos medios con vista a la realización de los objetivos apuntados" En un sentido parecido CEPAL ("Desarrollo económico, planificación y cooperación internacional, p. 75) considera sistema nacional de planificación "al conjunto coherente de normas, organismos y mecanismos de orientación, ejecución y contralor, cuya competencia y efectos se extiende directa o indirectamente a todo el ámbito económico y social de un país". Cit. por Vacchino, Juan M. "Planificación" p. 152 . En términos análogos, Prebisch, R. op.cit. p. 19, dice que la planificación "significa un método riguroso --aunque no rígido-- ..una disciplina continuada en la acción del Estado." En una serie de actos de previsión, de anticipación, de las necesidades futuras, de vinculación racional en la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles."
- (59) Hagen, E.E. "Planificación y crecimiento acelerado" p. 8.
- (60) Hirschman, A.O. op. cit. p. 13 dice al respecto que el estudio -- --- del desarrollo económico, "ha tenido un resultado desalentador: ha producido una serie infinita de factores y condiciones , de obstáculos y prerrequisitos, La investigación ha ido de fenómenos objetivos a más y más fenómenos subjetivos, intangibles e incuantificables".
- (61) Remitimos al respecto a la crítica formulada en el punto 1.1.2, con relación a estos esquemas de razonamiento.-

El primer defecto es por demás palpable en la planificación a largo plazo. Basada en un encadenamiento hipotético y apriorístico de los hechos (61), en un medio caracterizado por la incertidumbre, estos planes terminan siendo más una expresión de deseos que un camino a recorrer. En un contexto social de marcado descreimiento en las posibilidades del progreso económico, es ésta una nota particularmente negativa.

En el segundo aspecto, recordemos que hemos sentado opinión sobre el carácter omnicomprensivo del subdesarrollo. En esta inteligencia, debe atribuirse a los elementos cualitativos ("extra económicos") una importancia al menos equivalente a los elementos cuantitativos.

Si bien es cierto que se han realizado importantes ensayos de planificación con metas cualitativas (especialmente en la URSS) y que han sido propuestos otros interesantes a nivel teórico (62), todos ellos son más aptos para sociedades que gozan de cierta estabilidad e instrumentos adecuados (una importante base estadística y un disciplinado y amplio aparato de control), condiciones éstas de muy difícil -cuando no imposible- cumplimiento en los países subdesarrollados.

A todo ello debe agregarse ^{que} el cambio/debe desencadenar la estrategia del desarrollo no es lineal (crecimiento --cuantitativo del sistema existente), por lo cual no resulta susceptible de captar a través de la proyección de la situación presente y su probable evolución.-

Estas razones nos llevan a dudar de la eficacia de una planificación integral para el propósito que nos convoca, y a proponer en su lugar, instrumentos parcializados que puedan orientar en forma práctica y segura la formulación de la estrategia (63). Cada una de estas formas persigue un fin claramente definido en función de distintas necesidades de la estrategia, y todas ellas complementándose entre sí, confluyen en la retroalimentación del sistema de la toma de decisión.-

3.1. Ordenamientos básicos.

El primer problema que debe afrontar una estrategia es el de la organización de las fuerzas disponibles.

(62) Varsavsky, op,cit. p. 249/309.-

(63) Barré, Raymond, "El Desarrollo Económico" p. 146, computa como uno de los peligros más graves de la política de desarrollo la trasposición de métodos utilizados en los países evolucionados olvidando las profundas diferencias existentes entre sus estructuras. Estas diferencias imponen "no sólo una adaptación de los instrumentos de intervención, sino con frecuencia recurrir a instrumentos nuevos creados por medios específicos".

Así como deben prepararse hombres y materiales para el combate y organizarse el apoyo logístico para la guerra, deberán - movilizarse todos los recursos disponibles y orientarlos en función - del objetivo perseguido.-

Hemos visto que en el subdesarrollo las anomalías funcionales no son accidentales, sino producto de graves falencias estructurales. Y que este fenómeno, si bien tiene proyecciones cuantitativas, es de carácter netamente cualitativo y constituye un aspecto sustancial del equilibrio de subdesarrollo.-

La reordenación racional de los elementos de la economía social, mediante la asignación de roles precisos y acordes con los objetivos del proyecto político, es pues un prerrequisito para encarar la lucha por el desarrollo y un imperativo para consolidar las posiciones que se vayan conquistando en ese camino.

Estos cambios cualitativos y de carácter general (para la economía en su conjunto o para un sector de ella), proponemos que sean sistematizados en lo que denominaremos "ordenamientos básicos".

De esta forma se homogeneizaría el tratamiento de los factores no cuantificables dentro de un marco adecuado. En efecto, cada uno de estos ordenamientos básicos (v.g. el mercado interno, el comercio exterior, etc.) podría ser tratado como un sistema, cuya concepción general respondería a los objetivos políticos que persigue - la estrategia, y cuya estructuración podría basarse en principios científicos y técnicos (64)

Los ordenamientos básicos deberían desplegarse a lo largo de todo el campo de acción de la estrategia, prioritándose los según las necesidades de ésta, y vinculándose gradualmente entre sí, tanto horizontalmente (con los demás sistemas) como verticalmente (subsistemas).

Aunque la implementación de estos ordenamientos generalmente no absorberá recursos materiales -por el contrario -- los economizará- su puesta en marcha no será fácil, debido a que requieren dos factores que suelen ser muy escasos en las economías subdesarrolladas: capacidad de organización y disciplina social.-

3.2. Grandes proyectos integrados.

Los alcances que dimos a la estrategia del desarrollo (vease punto 1.1.2. de este Capítulo) y los principios que -

(64) Aunque no contamos en la actualidad con una teoría general de la organización socioeconómica, podrían conjugarse a tal fin los principios de la ciencia económica con los de la organización de empresas y la técnica del análisis de sistemas, y abonárselos con la experiencia que se irá cosechando a través de aciertos y errores.

hemos extraído de la teoría de la guerra, nos indica la conveniencia de "dar batalla" en los puntos neurálgicos del estancamiento, concentrando en ellos nuestras fuerzas, pero manteniendo a su vez una relación armónica con los demás elementos que constituyen nuestra "posición".

Operando sobre un número reducido de grandes proyectos en lugar de una gran cantidad de pequeñas realizaciones, se simplifica la tarea de la dirección de la estrategia, toda vez que su atención se concentra, a la par que, debido a la magnitud de aquellos, sus efectos se harán más evidentes y fáciles de evaluar.

Otra ventaja de los grandes proyectos es que como comprometen recursos y prestigio político considerables, conducen a planificaciones y controles rigurosos, por lo cual su ejecución adopta pautas racionales sobre bases científicas que difícilmente se apliquen en la rutina económica del subdesarrollo (65)

Creemos necesario además que esos grandes proyectos contengan en sí mismos elementos integradores que le otorguen una cierta autosuficiencia, que a la par que evite el prematuro aislamiento del proyecto, prepare su incorporación en block al resto de la economía nacional.

En este orden de ideas denominamos gran proyecto integrado, a una serie de medidas económicas y sociales que se complementan entre sí dentro de un espacio limitado, y que tiene en vista la ruptura del estado estacionario dentro de uno o varios sectores claves de la economía.-

Estos proyectos deben tener una base territorial como punto de partida. Ello por cuanto el terreno es el único elemento de la estrategia que no se puede, o al menos es muy difícil alterar, y a la vez el que condiciona más decisivamente el empleo de los demás recursos (66)

Estos planes deben enfocar hacia las producciones básicas, apuntando disminuir la dependencia de insumos críticos e integrar verticalmente la producción (67). Alrededor de este primordial objetivo, se estructurarán las "complementariedades" económicas (proyectos

(65) Hirschman A.O. op. cit. p. 138.-

(66) La elección del espacio no debe hacerse desde la óptica de la realidad existente - a la cual se debe modificar- sino desde la perspectiva del proyecto político del desarrollo.-

(67) Ello es vital para asegurar un crecimiento autosostenido centrado en la propia economía nacional y capaz de subsistir a las influencias negativas que provienen de su debilidad frente a las economías dominantes.-

vinculados) y sociales (redistribución de la población, educación, salud, vivienda, etc); todos aspectos éstos que ordenados cronológicamente según una secuencia lógica, formarán parte del proyecto desde su inicio.

Quizás esta última modalidad sea la que aparta más significativamente a nuestra idea de la teoría de los "polos de desarrollo" (68)

Por lo demás, los estudios sobre los polos de desarrollo son plenamente aplicables dentro de nuestro esquema. Sólo proponemos que su formulación se enmarque dentro de los siguientes lineamientos: a) una perspectiva global teleológica: los objetivos del desarrollo, b) una voluntad que dirija intencionalmente el esfuerzo: la dirección de la estrategia, y c) un perfil claramente definido y delimitado de los ~~desequilibrios~~ ^{des}masivos que el proyecto provocará, en pos de equilibrarlos en el marco más amplio de la economía nacional (69).

Los polos de desarrollo que propugnamos, deberán en consecuencia poseer un contenido cualitativo acorde con las finalidades del proceso y un efecto lo menos difuso posible sobre el resto de la economía, de forma tal que los resultados puedan ser estratégicamente encadenados.

El propósito fundamental que nos anima es lograr que el "desequilibrio" que creará un gran proyecto, no se transmita desordenadamente a todos los sectores económicos y sociales, sino como un resultado global y calculado.

3.3. Planificación de corto plazo.

Paralelamente a las batallas por el desarrollo que se llevarían a cabo a través de los dos mecanismos descriptos precedentemente, se desenvolverá la rutina económica, que sin duda se verá

(68) Perroux, F. op. cit. p. 189, define a los polos de desarrollo como las unidades motrices (simples o complejas) capaces de aumentar el producto, de modificar las estructuras, de engendrar cambios en los tipos de organización, y de suscitar progresos económicos o de favorecer el progreso económico.

Estos polos de desarrollo están sustancialmente compuestos por centros de producción y esencialmente centros de la industria pesada que utilizan técnicas fundamentales en una época dada y tienen coeficientes de capital elevado por unidad de producto (actualmente - las industrias metalúrgicas, de energía y de los metales críticos para la industria contemporánea). Estos centros se presentan como "complejos de industria" en los que cabe distinguir tres elementos: a) la industria "clave" (que influye significativamente al costo), b) el régimen competitivo que caracteriza al complejo, y c) la aglomeración territorial.

(69) Quizás, como sostiene Perroux (op. cit. p. 167) la perspectiva nacional implica un despilfarro de recursos desde el punto de vista técnico, pero no debe olvidarse las razones apuntadas en el texto, i.e., como tampoco que el nacionalismo es un componente importante en todo el proceso de desarrollo como lo observó Rostow

fuertemente afectada por los ordenamientos básicos y los grandes proyectos integrados.

Es necesario que no se produzcan desfases de demasiado amplios en el cotidiano económico por esta causa, por cuanto ~~ello crea~~ tensiones que pueden afectar y aún dar por tierra, con los esfuerzos de la estrategia del desarrollo.

A tales fines propiciamos una planificación global de corto plazo concebida para detectar las distorsiones en los flujos económicos, a fin de adoptar medidas compensadoras para superar esos trances. Sobre la base del corto plazo, pueden hacerse previsiones bastantes exactas sobre la marcha de la economía en su conjunto, dentro de un esquema dinámico que refleje la influencia que está ejerciendo la estrategia del desarrollo sobre la actividad económica general.

Esta planificación debe realizarse en términos reales y no de costos y utilidades de empresas individuales. Debe prever el volumen de producción de las distintas ramas, las variaciones del consumo, utilización de mano de obra y recursos materiales, mejoras sanitarias y educativas, cambios en la productividad de mano de obra, ect. (70)

3.4. Inserción de estos elementos dentro de la estrategia.-

Acometida la ejecución de un gran proyecto o de un ordenamiento básico, los efectos que vayan produciendo - reflejados en la planificación de corto plazo- pasan a constituir datos que la estrategia deberá tomar en cuenta para su acción futura, dado que transforma las condiciones de partida.

Los hechos reales pasan por este medio a enriquecer el cuadro estratégico, en lo que generalmente se denomina "retroalimentación" del sistema. Los resultados se confrontan con los objetivos y sirven así para ratificar o rectificar los procedimientos y medidas utilizadas y eventualmente el rumbo hacia donde apunta la estrategia.

En esta capacidad de adaptación a una realidad cambiante y poco previsible en una perspectiva temporal amplia- como la que necesariamente debe adoptar una estrategia de desarrollo, reside en nuestro concepto la mayor ventaja del esquema propuesto sobre la planificación integral.

Para facilitar el proceso descrito, es necesario que existan en los diversos niveles de la ejecución y la decisión, un sistema de controles eficientes, que partiendo de fuentes independientes entre sí (controles "cruzados"), produzcan una información fidedigna y depurada, que deberá estar adecuadamente sistematizada.

(70) Conf. Myrdal, G. op. cit. p. 101.

Debe tenerse en cuenta que esta confluencia en la estrategia general, debe concretarse en la forma más simple posible, a fin de que se pueda manejar con cierta comodidad un panorama global no mucho más complejo que el que se emplea en un juego de guerra.-

No se nos escapa que dentro del cuadro trazado, la suerte del proceso de desarrollo depende en última instancia del talento político de la dirección de la estrategia. Pero sostenemos que ello no constituye un inconveniente de nuestra construcción, sino el inevitable producto de la naturaleza de la empresa acometida.-

C A P I T U L O I I I

REALIDAD Y POTENCIALIDAD ESTRATEGICA DEL AGRO ARGENTINO

"...hay que entrar a fondo en la estructura social de los pueblos, para encontrar las respuestas adecuadas a los problemas económicos que padece la sociedad!"

Raúl Prébisch
(Conf. de prensa."La Nación"16/12/81)

1. IMPORTANCIA ESTRATEGICA DEL AGRO.

¿Cuál es el rol del agro en la estrategia del desarrollo económico?

Las tesis formuladas a partir de los primeros trabajos de CEPAL, otorgaban un papel pasivo al sector agrario frente al núcleo dinámico constituido por el proceso de industrialización.

La idea central era restablecer por esta última vía, la expansión económica que habían conocido los países latinoamericanos cuando contaban con una fuerte demanda externa (con algunos altibajos hasta la Gran Crisis).

Se suponía que la gran capacidad de respuesta que había demostrado el sector (y en especial la agricultura) en la fase del "desarrollo hacia afuera", se repetiría en la fase del "desarrollo hacia adentro".

Las investigaciones del comportamiento de la agricultura norteamericana realizadas por Theodore W. Schultz (1) sobre bases estadísticas, reforzaron esta creencia. Se sostenía que la baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos agrícolas, sólo lo permitiría expandirse al sector si el sistema económico al cual pertenecía crecía a una tasa superior a la de él mismo.

Sin embargo los hechos se encargaron de demostrar que, lejos de responder mansamente a la inducción del sector industrial, la producción agrícola sería el estrangulamiento más pertinaz del desarrollo. Contra este obstáculo chocarían sistemáticamente todos los intentos de profundizar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, debido a la incapacidad del Sector, para dar respuesta a la mayor demanda de productos de consumo popular (2)

El defecto del razonamiento, como señala -- Furtado (3), radicaba en la disimilitud de las situaciones. En la primera etapa existía una "frontera móvil" (incorporación constante de nuevas tierras) y una oferta elástica de mano de obra (proveída por la inmigración), más que un desarrollo era entonces una ocupación económica de un territorio.

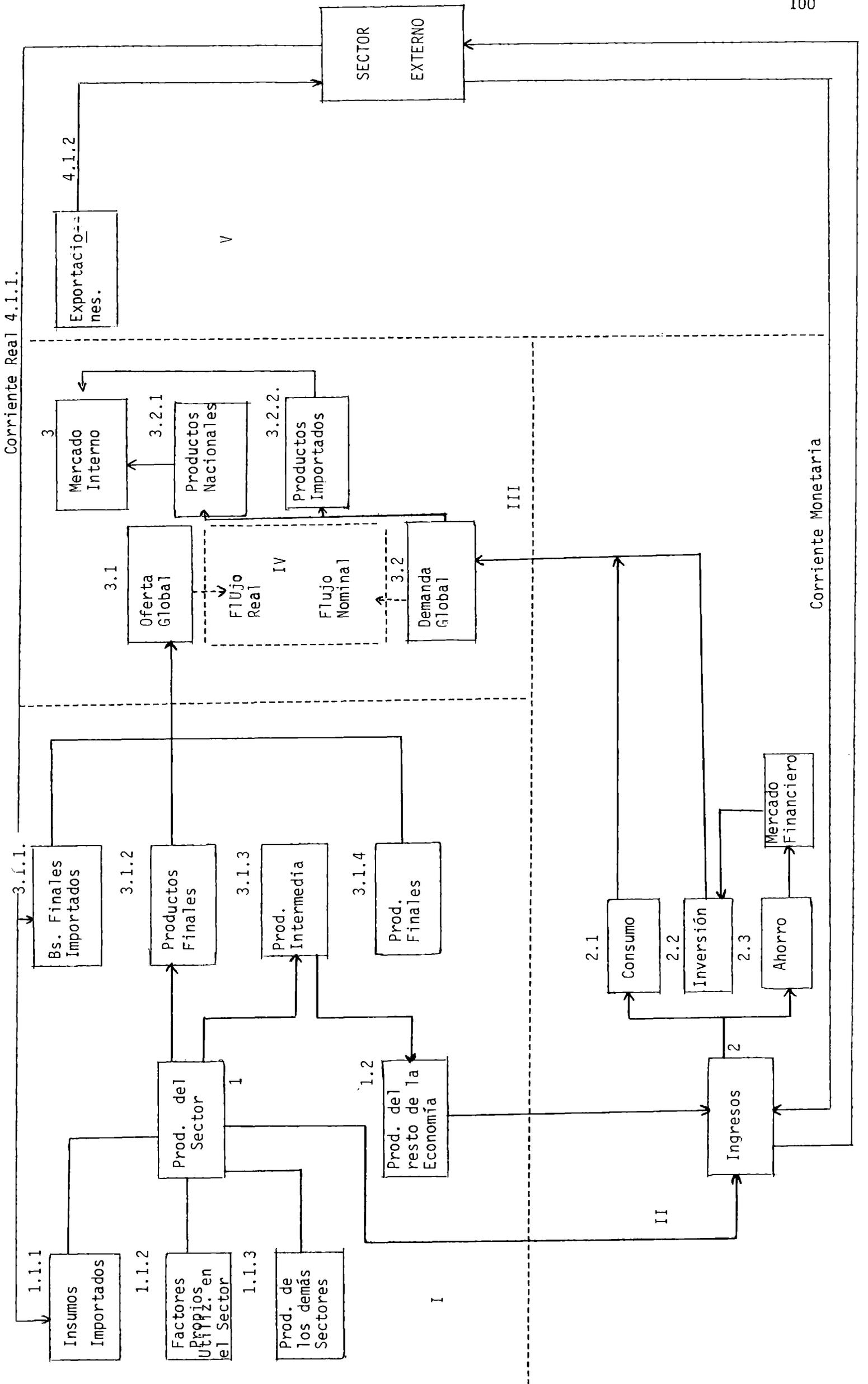
Ninguna de estas condiciones se dan en la nueva etapa. En el futuro por lo tanto, toda expansión de la producción agraria dependerá del aumento de la productividad y de las modificaciones estructurales que lo permitan.

Creemos poder demostrar el papel activo del sector sobre la base del siguiente cuadro:

(1) Schultz, T.W. "Agriculture in an Unstable Economy", cit. Furtado op.cit. p.48

(2) Prébisch, Raúl. "Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano" pág. 10'

(3) Furtado, Celso "Desarrollo y Subdesarrollo" p. 48.



1.1. Dentro del campo de la producción.

La producción del conjunto de la economía(I), puede descomponerse en tres "sectores": a) el primario (agricultura, ganadería, minería y otras actividades extractivas), b) el secundario o industrial, y c) el terciario o de servicios.

El contenido que daremos a la "producción - del Sector" (1.1. del cuadro), escapa a aquella división clásica en atención a las finalidades de la exposición. Comprendemos en esta categoría a la producción de base agraria (agricultura, ganadería y similares excluyendo a otras actividades extractivas), y correlativamente en la "producción del resto de la economía"(1.2.) hacemos referencia a la totalidad de la producción nacional de bienes y servicios con exclusión de la que corresponde al "Sector".

Como el objetivo es juzgar el papel estratégico de la "Producción del Sector" (1.1.), consideramos a éste como una variable dentro de un marco más o menos constante ("producción - del resto de la economía"), al cual influye con su comportamiento.

La producción del Sector requiere insumos a los cuales podemos englobar en tres categorías: 1.2.1. de origen importado, 1.2.2. los que provienen del propio Sector (v.g. semillas), y 1.2.3. los que son suministrados por el resto del aparato productivo nacional (v.g. maquinarias, fertilizantes, plaguicidas, etc.)

A su vez el Sector origina productos finales o de consumo directo (1.3.1.), e intermedios (1.3.2.), es decir destinado a insumos del mismo o de otros sectores.

Observese que entre el Sector y el resto -- del aparato productivo, existe una estrecha relación, que Sampedro sintetiza en la frase "la producción de un Sector depende en último término de la producción de los demás " (4)

Por ello, si el Sector expande su producción y/o altera la composición de su oferta, influirá al resto de la producción, tanto por sus entradas (input) como por sus salidas (output).

En lo que hace al "input", la expansión de la producción agraria influirá sobre el volumen y composición de las importaciones (1.1.1.), sobre los requerimientos al resto de la economía nacional (1.1.3.) y sobre los dirigidos al propio Sector (1.1.2)

Desde el punto de vista estratégico, es importante consignar, que el incremento de la demanda del Sector, puede ser

(4) Sampedro, José L. "Realidad económica y análisis estructural" p. 118.

satisfecho en gran parte dentro de la economía nacional (5), lo cual determina dos enormes ventajas: a) la inducción sobre el resto del a parato productivo es mayor, y b) no presiona sobre el siempre vulnerable sector externo (6)

En cuanto al "output", la expansión de la producción incrementará la oferta global (3.1.) y variará la composi ción de la misma (al diversificar la producción)

Debe acotarse que el impacto sobre el volumen cuantitativo de la oferta, podría ser muy grande en el caso argentino (7).

Estos cambios pueden crear tensiones en el mercado (vease 1.3. de este Capítulo). Deben ponderarse adecuadamente las mismas dentro de la estrategia del desarrollo, a efectos de evitar un aislamiento del crecimiento ("estrangulamiento") a largo plazo.

1.2. Sobre los ingresos.

Una expansión de la producción del sector a grario, implicaría otra correlativa de los ingresos (II), ya sea en la retribución del trabajo, de la propiedad (8) o de ambos. Naturalmente la amplitud del efecto dependerá de la evolución de los precios agrícolas y de la posibilidad de utilizar la capacidad de genera da en el exterior.

La retribución del trabajo puede incrementar se por vía de una elevación de los salarios nominales o por un aumento de su poder adquisitivo (salario real)

En el primer caso, el movimiento sería provo cado por el crecimiento del empleo y una relativa escasez de mano de obra. Aunque en un país de poca densidad demográfica como el nuestro es ésta una posibilidad cierta, debe computarse el factor tecnológico que eleva la productividad del trabajo haciendo que aumentos muy significativos de la producción puedan lograrse sin presionar o aún disminuyendo la demanda del factor en forma global.

(5) En nuestro país, el grado de industrialización alcanzado, permite que las necesidades de bienes intermedios y de capital del agro puedan ser cubiertas sin problemas por la producción local, aún en el supuesto de una gran expansión. Sólo existe un déficit significativo en el campo petroquímico (fertilizantes) que no sería difícil superar con una adecuada política de desarrollo de ese sector.

(6) Sobre el particular nos extenderemos en el punto 1.5.

(7) Se ha calculado en el caso de la ganadería, que con moderadas inversiones podría duplicarse la retención de cabezas, sin perder los beneficios de los menores costos de la explotación a cielo abierto. Tréber, Salvador "La Economía Argentina" pág. 297.

En cambio sí puede tener efectos mucho más amplio una elevación del salario real. Recuerdese al respecto, que los alimentos ocupan una porción sustancial en el consumo de las rentas de la parte más numerosa de la población (9). Por ello, no mediando interferencias de mercado, una abundante y variada oferta disminuirá los precios de estos productos elevando el nivel del salario real, y por ende incrementando el consumo y/o el ahorro.

Por su parte, la elevación de los ingresos - que retribuyen a la propiedad, podría tener distintos fundamentos. El productor (empresario) puede acrecentar sus beneficios, en cuanto su producción crezca en mayor proporción que la caída de los precios y/o del incremento de los costos. El prestatario de capital, en cuanto los requerimientos adicionales de este factor eleve la tasa de interés. Y el propietario del fundo, en cuanto la escasez de tierra eleve su renta.

Por supuesto que no es irrelevante para la estrategia del desarrollo, que el ingreso adicional se canalice en cualquiera de estos sentidos.

Para graficar estos distintos efectos, hemos dividido a los ingresos en su eventual destino: 2.1. consumo, 2.2. inversión, y 2.3. ahorro.

Es evidente que el consumo tendrá tanto mayor impulso cuanto más ingresos se transfieran a las capas populares a través del aumento del salario real, algo menos cuando sea captado por las remuneraciones de los trabajadores del sector, y mucho menos cuando vaya a parar a manos del sector del capital.

Al respecto la estrategia debe conjugar la necesidad de crear nuevas fuerzas (para lo cual la solución del problema alimentario es esencial) y la necesidad de capitalizar la economía (para asegurar una mayor producción futura).

La formación de capital (2.2.), está fundada en el ahorro (2.3.), al que para nuestros fines basta definir como abstención de consumo.

Dado que a mayores niveles de renta la propensión al ahorro es mayor, parece lógico considerar que el impulso de éste será tanto más importante cuanto más grande sea la concentración del ingreso. Sin embargo, en la realidad del subdesarro-/////

(8) En esta categoría comprendemos - a fin de simplificar el esquema- a los ingresos percibidos en concepto de rentas, intereses y beneficios.

(9) La propensión al consumo de productos de primera necesidad es altísima a bajos niveles de renta y tiende a disminuir a medida que más elevados sean los ingresos.

///llo, debe tenerse en cuenta las "filtraciones" del ahorro que se producen en las capas de más elevados ingresos (detentadores del capital) y a las cuales nos hemos referido en el punto 2.2.2. del Capítulo I.

Otro factor importantísimo lo constituye la ausencia de incentivos a la inversión (vease Capítulo I punto 2.2.1.), que en las economías subdesarrolladas suelen frustrar el tránsito entre el ahorro y la inversión.

Por ello es vital que el sistema financiero (2.4. de nuestro cuadro), cuya función es intermediar entre el ahorro y la inversión, cumpla acabadamente tales fines. Si es así, no forzosamente quien capta el ingreso debe ser quien lo invierta, lo cual dá posibilidad a que el ahorro popular pueda contribuir decididamente a la formación de capital, y que el productor no necesite contar con grandes recursos propios para acometer su empresa.

La distribución del ingreso influye por otra parte sobre el perfil de la demanda global (3.2. del gráfico), que por supuesto tiene como veremos en el punto 1.3., trascendental importancia en el juego del mercado interno y en los requerimientos dirigidos al sector externo.

1.3. Para el mercado interno.

En el mercado interno se enfrentan una oferta global (3.1.), que a los efectos de simplificar nuestro esquema hemos considerado compuesta sólo de bienes finales del Sector (3.1.1.), y una demanda global (3.2.) que se dirige a productos nacionales (3.2.1.) y a productos importados (3.2.2.)

La composición de la oferta y la demanda global, -- pueden ser muy distintas según sea la participación que cada uno de estos items tenga dentro de aquellas.

En el caso de la oferta, generalmente cuanto mayor sea el volumen que se destine al mercado interno, menor será el saldo exportable y viceversa. Pero debe computarse también la naturaleza de los bienes, porque existen algunos de ellos que por su naturaleza o por las condiciones económicas de su producción, están destinados forzosamente al consumo local(10), mientras otros lo están a la exportación (11).

(10) El primer caso es el de los bienes cuyo consumo está basado en las tradiciones lugareñas. El segundo supuesto, que es mucho más frecuente, dimana de las desventajas estructurales del subdesarrollo, basando citar como ejemplo a la producción de la industria sustitutiva de importaciones, que difícilmente puede competir en costos y calidad con los bienes análogos de los países desarrollados.

(11) La producción minera de los países subdesarrollados por ejemplo,

En los países desarrollados, el comercio exterior tiene un gran volumen en términos absolutos, pero no obstante es pequeño si se lo relaciona con las transacciones del mercado interno.- La diversificación de la producción, su calidad, la eficiencia en la colocación a bajos costos de las mercaderías producidas, hace del mercado interno el núcleo de la expansión económica y otorga al comercio exterior un rol complementario en el suministro de determinados productos o especialidades dentro de una línea de productos.

En las economías subdesarrolladas en cambio, si bien la participación en el comercio mundial es pequeña, este intercambio tiene en el plano interno una gravitación mucho mayor por cuanto: a) suele ser el medio por el cual se diversifica elementalmente la oferta (12), b) los insumos y bienes de capital de la industria nacional dependen en sus aspectos más críticos de aquél, y c) de los recursos obtenidos en él depende en gran medida la actividad económica en su conjunto (13).

El proceso de desarrollo debe necesariamente revertir esta situación, por cuanto la profundización continua del mercado interno es una condición esencial para la expansión económica.

El desarrollo agrario tendría una gran importancia en la profundización del mercado interno. Por un lado acrecentaría significativamente la oferta de bienes (3.1.1.) y por otro induciría el crecimiento de la demanda de bienes de consumo y/o de capital, lo cual tendría trascendentales consecuencias para toda la economía si el movimiento es sostenido y prolongado en el tiempo.

1.4. Para la estabilidad monetaria.

Todo el esquema de relaciones económicas al cual - nos hemos referido precedentemente, conforman una corriente de bienes y servicios que tiene una contrapartida monetaria.

///se basa ordinariamente en la exportación del mineral en bruto, siendo el consumo local insignificante y aún inexistente.

(12) En los países menos evolucionados las manufacturas llegan a ser casi exclusivamente extranjeras, mientras la producción local -salvo algunos productos de consumo directo y fácil elaboración- se destina totalmente a la exportación. Este es el caso típico de los países que practican el monocultivo (azúcar, tabaco, etc.).

(13) Esta dependencia es palpable ^{cuando} las crisis cíclicas de los productos exportables en el mercado internacional provocan caídas pronunciadas en los ingresos de exportaciones. Ellos se traducen en graves problemas internos ante los cuales la economía nacional no puede reaccionar.

La estabilidad de la unidad de cambio depende en última instancia de la estrechez con que se correspondan ambos flujos: el real (4.1.) y el monetario (4.2.).

El desequilibrio estructural que caracteriza a las economías subdesarrolladas, determina un desfase permanente entre estos dos flujos, que constituye la causa de la crónica tendencia inflacionaria que presentan estas economías.

Cuando la economía subdesarrolladas está integrada fuertemente a los centros mundiales mediante el clásico esquema agroexportador, las crisis cíclicas que provocan caídas en el volumen y/o los precios de las exportaciones, el deterioro en los términos del intercambio, las fugas de capitales y la obstrucción del crédito externo, presionan fuertemente sobre la balanza de pagos. Como el equilibrio no puede restablecerse mediante el movimiento de oro y divisas -por su obvia insuficiencia- se impone la desvalorización de la moneda como forma de elevar los precios de los productos importados y los ingresos del sector exportador, con la posibilidad adicional de captar por vía tributaria mayores recursos para el Estado(14) En este caso, la inflación es un esfuerzo de adaptación del sistema económico a un conjunto de presiones ejercidas desde afuera (15)

En los países en que la industrialización sustitutiva de importaciones dió por resultado una economía más diversificada y compleja, se abrió un nuevo ciclo inflacionario, a través de aquel proceso. Es que el proceso sustitutivo requiere que paralelamente a la contracción de las importaciones, se cree una expansión significativa de los ingresos monetarios. Esta última, si bien es absorbida en parte por una mayor disponibilidad de bienes, dá origen a una serie de tensiones estructurales que se traducen en inflación.

En los procesos de crecimiento dentro del marco del desarrollo económico, las transformaciones -bruscas o graduales- en la composición de la oferta y el perfil de la demanda, se realiza en un medio plástico, en el que los cambios estructurales operan sobre ambos lados de las fuerzas del mercado. De esta forma, el aumento de la productividad y la diversificación de la demanda se refuerzan mutuamente, compensando y equilibrando los flujos económicos.

(14) Los sistemas impositivos en estos casos reposan sobre los derechos aduaneros por cuanto las condiciones económicas y administrativas no permiten obtener recursos significativos de la actividad económica interna.

(15) Furtado, Celso. "La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana" p. 118.

En las economías subdesarrolladas que acometen el proceso sustitutivo de importaciones, la rigidez estructural origina lo que se denomina "focos de presiones inflacionarias básicas". Desde los mismos se desencadenan tensiones, que acompañadas por otros factores circunstanciales, se propagan y generalmente se amplifican a través de los mecanismos monetarios.

Si bien estas presiones básicas están condicionadas en su modalidad y grado por las peculiaridades de cada economía nacional, en general pueden sintetizarse como sigue: a) defectos estructurales del sector agrario (inelasticidad de la oferta, tenencia de la tierra, etc.), b) infraestructura inadecuada, c) estructuras fiscales inocuas, d) carencia de recursos humanos calificados a corto plazo, e) importancia creciente de los servicios financieros, f) anormal funcionamiento de los mercados, y g) deficiencias de la organización económica, social y política.

Como puede observarse, nuestro tema está vinculado a dos factores desequilibrantes: la rigidez de la estructura agraria y la inocuidad del sistema impositivo.

En el primer sentido, cabe acotar que la expansión de los ingresos provocada por el crecimiento económico (por ejemplo debido al proceso sustitutivo), implica aumento del consumo masivo (generalmente de origen agropecuario). El aumento rápido y fuerte que debido al bajo nivel de rentas existente se genera en la demanda, se enfrenta con una oferta inelástica incapaz de reaccionar adecuadamente en razón de la rigidez estructural. Se forma entonces un foco inflacionario imposible de neutralizar mediante instrumentos monetarios y cuyos efectos se irradian por todo el sistema económico.

El alza general de los precios termina entonces por neutralizar el incremento de los ingresos, sin permitir que el aparato productivo pueda asimilar el aumento de la demanda.

Por otra parte, un sector agrario satelizado al mercado internacional, impone como necesidad financiera, que el sistema impositivo se funde en derechos de importación y exportación, debido a la gravitación que tienen estas en la economía nacional. Ello significa que toda caída del comercio exterior -cuya pieza clave es el sector agrario- provoca una caída de la recaudación fiscal, y un consiguiente déficit fiscal (16) imposible de enjugar por otros medios ///

(16) En estos casos el déficit suele agravarse debido a la necesidad de aumentar el gasto público para amortiguar el impacto sobre la demanda efectiva que tiene la caída de los ingresos externos.

atento la naturaleza de la economía nacional (17)

En este marco, el estancamiento del sector agropecuario puede constituir una fuente permanente de tensiones inflacionarias, aún sin crecimiento de la economía, como resultado del mayor consumo que trae aparejado el crecimiento vegetativo de la población y las cíclicas circunstancias desfavorables del comercio exterior.

Un sector agrario tecnificado, dentro de una economía nacional diversificada, apoyado fundamentalmente en el mercado interno y sólo complementariamente en la vinculación con el exterior, posibilitaría la formulación de una estructura impositiva con un alto grado de autonomía. Sin dejar de lado el aprovechamiento de las oportunidades que brinden las exportaciones, se protegería así a la economía nacional de los avatares poco previsibles y casi siempre inmanejables del mercado internacional.

Sólo así podrá asegurarse un crecimiento sostenido del sector agrario y una exacción de recursos por parte del Estado que se corresponda con los flujos reales de la economía.

El desarrollo del sector agrario, al menos "pari pasu" al crecimiento del resto de la economía, es por lo tanto una condición esencial para la estabilidad monetaria.

1.5. En el fortalecimiento del sector externo.

La producción primaria - agropecuaria y/o minera- es de una importancia casi excluyente dentro del cuadro de las exportaciones de cualquier país subdesarrollado (18). Por lo tanto es ésta la única fuente de poder de compra en el extranjero de significación.

A corto plazo es virtualmente imposible que un país subdesarrollado pueda obtener por otra vía una corriente de recursos externos más o menos estable (19). Al respecto debemos recordar que el campo industrial está prácticamente vedado debido a la brecha tecnológica que los separa de las economías avanzadas (20).

(17) Las razones mencionadas en (14) impiden cubrir con recursos tributarios de otro origen a estos déficits, y generalmente tampoco pueden lograrse buenos resultados mediante empréstitos internos, siendo los externos -además de difíciles de conseguir- una traslación al futuro (no muy lejano) de los efectos negativos multiplicados.

(18) Aún en una economía bastante compleja y diversificada como la argentina, las exportaciones agropecuarias representan el 95 % del total de los ingresos externos.

(19) Frigerio, Rogelio en "Estatuto del Subdesarrollo" p. 62, desecha por insuficiente los excedentes agropecuarios, alegando que el deterioro en los términos del intercambio hace inconveniente destinar recursos productivos al Sector, proponiendo sustituir dichos ingresos por una masiva incorporación de inversiones extranjeras. Si bien reconocemos aquel problema, no compartimos ni la idea ni el remedio indicado, ya que a nuestro juicio contradice la esencia misma del desarrollo económico (véase al respecto las conclusiones del punto 3 del Capítulo I).

Por otra parte, en razón de la composición de los insumos, la producción agropecuaria es la única que puede experimentar una significativa expansión -sobre todo en el caso de nuestro país- sin presionar sobre la balanza de pagos, y por el contrario fortaleciendo la posición externa de la economía nacional.

La producción agraria como punta de lanza de una -- primera etapa del desarrollo nacional, tiene por otra parte la venta ja que el desequilibrio que puede originar una agresiva expansión, no repercutiría sobre el mercado interno - siempre y cuando exista una planificación al respecto- sino sobre la acumulación de excedentes para la exportación.

Si la estrategia del sector externo es adecuada y no se limita a operar solamente en el mercado internacional convencional (21), estos excedentes pueden tener un papel importantísimo - en el desarrollo, compensando falencias coyunturales (22) y coadyuvando a la formación de capital.(23)

En este último aspecto, debe tenerse en cuenta que las economías subdesarrolladas son de naturaleza no integradas, por lo cual las importaciones juegan un rol importantísimo en la capitalización de los excedentes económicos (24)

(20) La excepción es la industria liviana trabajo-intensiva, en la cual los países subdesarrollados de alta densidad demográfica, pueden tener posibilidades de competir con éxito pese a deficiencias de calidad en los productos, sobre la base de precios muy bajos (casos típicos de esta situación lo constituyen las industrias de Taiwán y Corea).

(21) La venta de granos y carnes en el mercado internacional tropieza con la seria limitación que significa para los países más pobres la disponibilidad de divisas para adquirir esos productos. Los mercados solventes del área occidental, o son grandes productores (como Estados Unidos y Canadá) o han logrado aproximarse al autoabastecimiento mediante fuertes subvenciones al agro (países de la Comunidad Económica Europea). Sin embargo existen grandes posibilidades de colocación de excedentes mediante intercambios bilaterales como los que sugerimos en las dos notas que siguen.

(22) Por ejemplo, Argentina podría dar renovado impulso al comercio regional y contribuir a la superación del déficit alimentario latinoamericano, sobre la base de recibir en pago productos minerales. Si bien el país puede tener reservas de los mismos, las dificultades de movilizar en el corto plazo estos recursos o la inconveniencia de explotación inmediata en razón de la escasez de mano de obra ocupada en otros proyectos, podría hacer altamente conveniente el intercambio.

(23) La introducción de bienes de producción de economías avanzadas implica un acortamiento del tiempo que demandaría el desarrollo en una economía cerrada, siempre que ello se enmarque en una adecuada estrategia para el sector externo y no en desviaciones del esfuerzo nacional (vease punto 2.2.4. Capítulo II)

(24) Furtado, Celso en "La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana", pone como ejemplo a la primera etapa de esta última para explicar los efectos que puede tener el olvido de este vital punto. El énfasis que se puso en la expansión del mercado interno con políticas fuertemente redistributivas del ingreso, llevó a un marcado mejoramiento inmediato en el nivel de vida popular, pero la descapitalización de la economía que le siguió frustró a corto -- plazo dichos efectos haciendo necesario un cambio de rumbo drástico.

Exaltar la importancia de los excedentes agropecuarios en la estrategia del desarrollo, no implica adherir al clásico esquema agroexportador. Este se asiente en las "ventajas comparativas" en la dotación de factores de la producción y por lo tanto en una especialización que tiende a hacerse permanente por la propia dinámica del desenvolvimiento económico. Nuestra idea en cambio, parte de la situación real actual pero se dirige a transformarla rápidamente sacando de ello el mejor partido posible. En el primer caso existe un abandono a las fuerzas del mercado internacional buscando el máximo beneficio de una posición inconvencible, en el segundo un aprovechamiento deliberado de una coyuntura en lo que tiene de favorable, a la vez que se busca neutralizar sus efectos negativos (la dependencia externa) mediante el fortalecimiento de la capacidad de decisión nacional.

Nuestra idea no consiste en utilizar los excedentes agropecuarios para adquirir bienes manufacturados en los países que se especializan en su producción (desarrollados), sino para capitalizar e integrar la economía nacional (y con ello su propia industria), de forma tal que a largo plazo el núcleo dinámico de la expansión económica se desplace desde los centros externos (crecimiento de afuera hacia adentro) a los mecanismos internos de la economía nacional (crecimiento de adentro hacia afuera).

Por ello pensamos que de la creación de fuertes excedentes agropecuarios y del buen uso que se haga de la capacidad de compra en el exterior que los mismos originan, depende en gran medida el éxito de la estrategia del desarrollo. Máxime en el caso argentino donde como veremos, las excepcionales aptitudes para la producción agraria, otorgan inmensas posibilidades a un rápido desarrollo.

2. LA ECONOMIA AGRARIA ARGENTINA.

Trataremos en este punto de dar un panorama de la realidad actual del sector agrario, su evolución y las perspectivas que tiene dentro del cuadro de estancamiento que es típico del subdesarrollo.

Comenzaremos por efectuar una descripción de la producción agropecuaria, para luego ubicar la actividad dentro de su marco estructural y estudiar su dinámica en el contexto de la economía nacional. Así analizaremos los escollos que imponen al desarrollo la propia organización de la actividad y los límites que a largo plazo establece el estado estacionario de la economía nacional.-

2.1. Condiciones naturales.

Argentina posee condiciones naturales de excepción para la producción agropecuaria, como lo demuestra el siguiente cuadro (25):

	<u>Mill has.</u>	<u>% del total</u>
Tierras arables en zona templada	50	18,0
Tierras aptas cultivos subtropicales	4	1,4
Tierras aptas otros cultivos industriales	10	3,6
Total de tierras especialmente agrícolas	64	23,0
Tierras aptas para pastoreos (praderas naturales)	109	39,0
Total de tierras esp. agrícolas y praderas	173	62,0
Bosques de interés económico	48	17,0
Total de tierras productivas	221	79,0
Total de tierras improductivas	59	21,0

La proporción del 21 % de tierras no aptas es sensiblemente más baja que la media mundial (35,5%) y es una de las menores del mundo (26)

Ubicado integralmente en la zona templada del cono sudamericano, nuestro país tiene sin embargo, debido a su posición-insular, una gran diversidad climática y marcadas diferencias con las regiones ubicadas en la misma latitud del hemisferio norte (27)

El clima es el determinante de la geografía de un país, porque no sólo influye directamente sobre los cultivos sino que también condiciona la composición y aptitud del suelo.

El suelo apto para el crecimiento vegetal (y por extensión para el mantenimiento del ganado), se compone de materia-orgánica, materia mineral, aire y agua. El adecuado equilibrio de estos elementos mediante el uso de fertilizantes y el laboreo del suelo sobre bases científicas, permite conservar las propiedades de éste aún con cultivos intensivos. El desgaste del suelo por agentes físicos (agua y viento) se llama erosión, y constituye un grave problema en nuestro país (28)

Las aptitudes agrícolas de un país o de una región

(25) Carlevari, Isidro J.F. "La Argentina- Geografía humana y económica" p.189

(26) La F.A.O., utilizando parámetros más amplios para determinar la aptitud agrícola, reduce ese porcentaje a sólo el 13 %

(27) Este fenómeno se conoce como "asimetría geográfica" y se explica por la influencia que tienen los mares por la referida posición insular. Así en la Argentina no se puede cultivar trigo en condiciones económicas más allá del paralelo 40° mientras Noruega lo hace hasta una latitud de 64 °

(28) La erosión eólica (viento) tiene por centro la parte sur de la región semiárida (Pampa Seca), estimándose que unas 16 millones de hectáreas están afectadas por el fenómeno, de las cuales 3 millones en forma muy severa. La erosión hídrica (agua) se produce por la desintegración del suelo por el transporte que el agua hace de sus partículas favorecida por el declive. Se estima

se establecen a través de las condiciones térmicas de las estaciones extremas (invierno y verano), la distribución del agua de lluvia en cada una de ellas y en el resto del año (29)

Estas razones hacen que las clasificaciones climáticas basadas en temperaturas medias y lluvias anuales, no sean idóneas a tal fin. Sobre la base de estos postulados el ecólogo Papadakis estableció que las regiones climáticas del país eran las siguientes(30):

a) Subtropical del Nordeste: Comprende Misiones, Corrientes, oriente del Chaco y Formosa, norte de Santa Fé y noroeste de Entre Ríos. Clima de inviernos benignos para el citrus pero no para el cacao, café, caucho, coco y palmeras de aceite, veranos suficientemente cálidos y prolongados para cultivar algodón. Cultivos típicos son el té, tung, yerba mate, caña de azúcar, arroz, citrus y algodón. Temperatura media anual de 18 a 22°C con ligeras heladas. Lluvias: desde 2.000 al Este hasta 700 mm al Oeste de la región. Mayores precipitaciones en otoño y primavera, no hay estación seca. Extensión 352.000 km², 13% del total.

b) Subtropical del Noroeste: Comprende oriente de Jujuy, Salta, Tucumán, la mayor parte de Santiago del Estero, y occidente de Chaco y Formosa. Clima típicamente subtropical con veranos cálidos y lluviosos ("monzónico"), inviernos suaves y de corta duración. Lluvias desde 650 mm. al Este a 500 mm. al Oeste, torrenciales pero irregulares e insuficientes (alta evaporación) que obliga a recurrir al riego como complemento. Cultivos típicos: caña de azúcar, frutas tropicales, citrus, tabaco y hortalizas. Temperatura media anual semejante a la de la región anterior. Extensión 648.000 km²., 23 % del total del país.

c) Semiárida y árida del Oeste: Comprende el oriente de las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan, todo San Luis, casi toda Mendoza, resto de La Pampa y la mayor parte de Río Negro. Clima tiene grandes diferencias por su extensión y accidentado territorio: tipo "Sahara" en los llanos de La Rioja y Catamarca, con veranos térmicos largo y muy luminosos y casi totalmente seco. Invierno corto y benigno. Cultivos típicos (sólo bajo riego) la vid, el olivo, la higuera, datileros, olivo y algo de alfalfa. El clima de la región de los montes es de inviernos relativamente frío, veranos moderados, heladas frecuentes y lluvias que sólo cubre un quinto de las necesidades de la vegetación. Gran luminosidad y sequedad ambiental. Cultivos típicos: vid, olivo, frutales de todo tipo (salvo tropicales), nuez y avellana. Lluvia 700 mm al Este a 100 mm al Oeste. Extensión de toda la región 726.000 km², 26 % del total.

///que son 18 millones las hectareas afectadas, siendo su centro la Mesopotamia. Aunque la erosión de este tipo es más lenta, es más peligrosa, porque agotada la fertilidad del suelo no hay posibilidades económicas de restituirla.

(29) Estos elementos están relacionados entre sí. Una planta de clima cálido por ejemplo necesita generalmente más agua que una de clima frío porque el índice de evapotranspiración es más elevado. El agua influye además distinto según los períodos vegetativos.

d) Pampeana: Comprende casi toda la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, gran parte de Córdoba y Santa Fé (menos el norte) y noreste de La Pampa. Clima especial de la Argentina (no existe en otras partes del mundo), en el que casi no hay invierno térmico (temperaturas medias diarias inferiores a 10°C), y en el que el verano térmico (medias superiores a 20°C por día) es de corta duración, por lo cual el otoño, invierno y primavera se juntan para formar una larga "media estación". Cultivos típicos trigo, avena, centeno, cebada, y en las zonas donde se combinan bien primavera y verano con las lluvias, maíz, girasol y maní (centro de la región). Lluvias en general bien distribuidas, sin estación seca definida. Temperatura media anual 19°C en el norte y 14 °C en el Sur. Cantidad de lluvias desde 950 mm al Este a 550 mm al Oeste. Extensión 600.000 km²., 22 % del total.

e) Patagónica o meridional: Comprende Neuquén, Chubut, Santa Cruz, sudoeste de Río Negro y Tierra del Fuego e islas del Atlántico sur. Extensión 468.000 km²., 16 % del total. Deben distinguirse varias subregiones: 1) Clima de meseta patagónica, con lluvias que van de 100 mm a ocasionales 300 mm. anuales. Cultivos sólo bajo riego en los valles, es la región frutícola más importante del país (Valle del Río Negro en especial), 2) Clima de los contrafuertes cordilleranos, con intensas lluvias que originan una faja de bosques de conífera de alto valor económico, y fríos persistentes, 3) Clima marítimo magallánico, con invierno térmico, frío y muy húmedo que no permite la maduración de ningún cultivo (salvo papas y algunas hortalizas); 4) Climas polares de tundra, no hay árboles siendo la única vegetación los musgos y líquenes, la explotación ganadera (ovinos) es difícilísima; y 5) Clima de hielo perpetuo (Antártida) en el que prácticamente no hay vegetación ni es posible ningún cultivo.

Como se verá a continuación esta diversidad climática y de aptitud del suelo, determina la localización de los cultivos y dentro de ellos distintos rendimientos y caracteres.

2.1.1. Producción de granos.

Se denominan cereales a las plantas anuales cuyo fruto son ricos en almidón y cuya molienda produce harina, y que pueden ser utilizados para la panificación, el consumo directo o para forraje. Se suele incluir al lino entre los cereales por su condición de cultivo anual extensivo, pero nada tiene que ver con el concepto de cereal antedicho.

Es común que se reuna a los cereales y a las semillas oleaginosas bajo el nombre genérico de "granos" como lo hacemos aquí.

(30) Papadakis, Juan "Geografía agrícola mundial". Reproducimos reseña del trabajo de Carlevari, op. cit. p. 181.

En este caso se los clasifica en dos subgrupos: a) granos de la cosecha fina (trigo, cebada, avena, alpiste y mijo entre los cereales y lino entre los oleaginosos), y b) granos de la cosecha gruesa (maíz y sorgo entre los cereales y maní entre los oleaginosos).

Otra clasificación importante es la que toma por base al "grupo cultural", es decir las coincidencias de condiciones ecológicas que tienen los distintos cultivos. En este sentido se habla del "grupo cultural trigo" del "grupo cultural maíz" y del arroz que por sus exigencias muy particulares se considera por separado. Esta última clasificación es la que tomaremos en nuestra exposición.

A) Grupo cultural trigo

El grupo está integrado por el cereal que le dá su nombre y la cebada, la avena, el centeno y el alpiste. Son cereales "de invierno" porque se siembran en esa época (31). Se cosechan en primavera o a comienzos del verano. Requieren temperaturas medias durante el ciclo de unos 16 °C (clima templado-frío), de 600 a 800 mm. de precipitación anual, y de suelos "francos" (estructura física y composición química equilibrada) o arenosos y no muy rico en materia orgánica (32)

Trigo

Se concentra predominantemente en la región pampeana y principalmente en la Provincia de Buenos Aires, que aporta dos tercios del total de la producción.

El área sembrada suele ser muy variable según los precios enunciados. Así en la campaña de 1976 y en la de 1982 se registraron siembras extraordinarias (más de 7 millones de hectáreas), aunque estas cifras son menores a las de medio siglo atrás. En el primer año mencionado se obtuvieron 11 millones de toneladas y en el segundo 13 millones. En 1978/9 se obtienen 8 millones de toneladas pero con una superficie mucho menor, mientras que en 1979/80 pese al repunte del área sembrada (6,2 millones de hectáreas), la producción cae en un 4 %.

Como puede observarse existe una marcada oscilación, no sólo en la producción (que podría explicarse por variaciones climáticas) sino también en el área sembrada, cuyo origen es generalmente políticas pendulares, que generan grandes expectativas o desalientan la producción de uno a otro año.

Cebada

Existen dos tipos de cebada, la forrajera y la cervecera, que en nuestro país se cultivan casi en la misma proporción. En el último decenio el promedio del área sembrada fue de 490 y 475 mil hectáreas, y el grano cosechado de 490 mil y 80 mil toneladas (33) respectivamente. En los últimos años (1979/80 y 1980/81) el á-

(31) Hay algunas variedades de trigo que se siembran en primavera.

///rea sembrada descendió bruscamente a casi la mitad de las cifras mencionadas.

Avena

Es éste también un grano de doble propósito. El área sembrada promedio del último decenio fue de 1,4 millones de hectáreas y la producción de 500 mil toneladas de grano. Su cultivo está en franca declinación porque es muy poco lo que se destina al consumo humano y los equinos que eran su gran consumidor, fueron en gran medida desplazados por la tractorificación del agro.

Centeno

Es el más rústico del grupo, y como necesita menos agua, el cultivo se desplaza hacia la región semiárida pampeana.

Aunque puede panificarse, en nuestro país se lo utiliza casi exclusivamente como forraje (ocupa el tercer lugar después del maíz y el sorgo)

El promedio de siembra del decenio es de 2 millones de hectáreas, de las cuales se cosecha el 20 % aproximadamente, con una producción de 355 mil toneladas de grano. En las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y La Pampa (30,30, y 20 % respectivamente) se concentra gran parte de la producción. En los últimos años se observa una tendencia claramente declinante de este cultivo.

Alpiste

Es éste un forraje verde que también se utiliza en forma de granos para el consumo animal y para obtener alcohol. El área sembrada es de unas 50.000 has. y la producción de granos es de 50.000 toneladas.

B) Grupo cultural maíz

Los cultivos de este tipo son estivales, se siembran a principios de la primavera y hasta el inicio del verano, según las variedades. La recolección se hace en verano y durante el otoño, de acuerdo a la época de siembra y la variedad.

El grupo del maíz exige medias térmicas superiores a las del grupo trigo (alrededor de 21°C) y por lo tanto mayores precipitaciones (más de 700 mm anuales en término medio). Requiere además un suelo más rico en materia orgánica (humus).

Maíz

El maíz es un cereal de origen americano. Constituyó hasta hace pocos años el principal renglón de nuestras exportaciones.

El dominio geográfico y el lugar en que se localiza el grueso de la producción es el centro de la región pampeana, y den

(32) Carlevari, I.J.F. op.cit. p.227

(33) Sólo se cosecha para semilla el 15 % del área sembrada, y el resto se destina a pastoreo.

tro de ella la Provincia de Buenos Aires. El más fuerte núcleo es el noroeste de esa provincia y el sur de Santa Fé. Pero también se expande hacia el Norte en todas direcciones fuera de la región pampeana, pero ya sin el carácter masivo que el cultivo tiene dentro de ella.

El área sembrada era a principios de siglo de un millón de hectáreas, llegando en la década de 1930 a 7 millones de hectáreas. Luego declinó manteniéndose en 3 millones hasta la década de 1960, decenio en que oscila entre 4 y 4,5 millones de hectáreas. En el último decenio el área sembrada se ubicó en alrededor de 3,5 millones de has., con una momentánea reducción en 1976/7 que coincidió con el comentado récord de siembra de trigo.

La estabilidad del área sembrada no impidió producciones crecientes por mejores rindes, que tienen su pico en la campaña 1973/4 con casi 10 millones de toneladas. En los últimos años estuvo en alrededor de 9 millones de toneladas, con un descenso en 1975/6 por condiciones climáticas desfavorables, y una gran cosecha en 1980/1 de 13 millones de toneladas gracias a un rendimiento extraordinario (3.900 kg. la hectárea).

Sorgo granífero

Como se dijo más arriba este es un cultivo prácticamente nuevo en el país, pero que ha tenido un rápido desarrollo. El agricultor lo adopta por altos rindes por hectárea, mayor sencillez de cultivo que el maíz, y excelentes aptitudes forrajeras (34)

En los últimos diez años el área sembrada aumentó a razón de 200 mil hectáreas por año, estabilizándose entre 1970/1 y 1982/3 en algo más de 2,5 millones de hectáreas.

Si bien el dominio geográfico abarca las provincias de Córdoba, Santa Fé y Buenos Aires (concentran el 80 % de la producción), como se adapta a climas diversos, registra importantes plantaciones en La Pampa, Entre Ríos, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

La producción supera los 7 millones de toneladas - con excepción de 1979/80 que cayó en un 50 %- lo cual representa el 6 % del valor total de la producción agrícola. En 1982/3 se superó los 8 millones de toneladas.

Mijo

Este cultivo adquirió cierta importancia en los últimos treinta años en el país. Córdoba concentra el 78 % de la producción, dividiéndose el resto entre Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa.

El promedio del área sembrada en el decenio fue de 290 mil hectáreas, y de la producción de 220 mil toneladas, pero con grandes altibajos. El 30 % se dedica al pastoreo y el 70 % se cosecha.-

(34) La demanda internacional de forrajeras creció en los últimos tiempos ver-

C) Arroz

Las exigencias ecológicas y técnicas de este cultivo son totalmente diferentes a la de los demás granos.

Desde la germinación hasta la cosecha, requiere temperaturas superiores a los 12°C, y con temperaturas inferiores a los 6°C la planta muere. Necesita por otra parte precipitaciones muy abundantes (entre 1500 y 2000 mm anuales) y suelo arcillo-arenoso capaz de retener el agua.

El arrozal debe inundarse cuando la planta adquiere cierta altura y el agua debe retirarse cuando el grano está por madurar. La región litoral fluvial y la Región Noroeste (subregión tucumano-salteña), son aptas para este cultivo, que se destina prácticamente en su totalidad al consumo humano en estado natural previo un acondicionamiento del grano.

En 1960 existían 3.000 explotaciones arroceras con una extensión promedio de 22 hectáreas cada una. Es de destacar que estas explotaciones exigen importantes inversiones, porque debe nivelarse el terreno para practicar el riego por inundación ya descrito, pero el alto valor del producto compensa estas inversiones.

En 1971 el área de cultivo era de 94 mil hectáreas y la producción de 300 mil toneladas de grano, cifras que se mantuvieron estables hasta 1980/1. En 1982 se registra una cosecha muy buena (437.000 toneladas), mientras que en el decenio el promedio fue de 277.000 toneladas.

2.1.2. Cultivos industriales.

Se agrupan en esta categoría, a aquéllos cultivos cuyos frutos no pueden ser consumidos en forma directa sin un previo proceso de transformación, o que sirven como insumos industriales.

Se caracterizan por ser de tipo intensivo, requiriendo mayor mano de obra y capital en la producción. El significativo avance de estos cultivos que pasaron del 10 % (1934) al 45 % del valor total de la producción agrícola (1980), con sólo el 19% del área cultivada, marca la tendencia más dinámica de la producción agraria argentina.

Estos cultivos son muy numerosos por lo cual sólo haremos referencia a los de mayor desarrollo en el país, dividiéndolos por su finalidad.

Con excepción de los oleaginosos anuales, la mayor parte de los cultivos industriales se concentra fuera de la zona pampeana, formando regiones: algodонера, azucarera, vitivinícola, etc. Las economías regionales que se constituyen alrededor de estos cultivos se corresponden con asentamientos humanos importantes e indus---

///tiginosamente a raíz de la política de carnes europea.

trias elaboradoras que se integran a estas producciones.

Además, salvo el té y la yerba mate que no requieren la modificación de las características naturales, el resto se destina a la industrialización, lo que aumenta el valor agregado de estos productos (sólo el tung y el lino se exportan en bruto)

A) Oleaginosas industriales

Lino oleaginoso

Hasta la última Guerra Mundial era uno de los rubros más importantes de nuestras exportaciones, destinándose principalmente como materia prima a los Estados Unidos. Este mercado se perdió - debido al autoabastecimiento de ese país, por lo cual actualmente se lo exporta como aceite a distintos países.

Se trata de una planta anual con exigencias parecidas a la del trigo, aunque la raíz es más profunda, lo que permite - rotar ambos cultivos, porque se alimentan de distintas capas del suelo.

El dominio geográfico también es similar al del trigo, aunque se encuentra más desplazado hacia la Mesopotamia. El área sembrada llegó a 1,5 millones de hectáreas a principio de siglo pero se redujo a la mitad en 1962. A partir de 1968/9 se registra un repunte en la siembra para llegar en 1970/1 a un millón de hectáreas. Este área se reduce posteriormente para mantenerse entre 800 y 850 mil hectáreas hasta el presente.

La producción promedio es de 630 mil toneladas, que llegaron en 1982/3 a 700 mil toneladas.

Se extrae del lino un aceite industrial de alto poder secativo, por lo que se utiliza en pinturas, barnices y tinta de imprenta, como también en el proceso de templado del acero. Sólo el 10 % se utiliza en el país, exportándose el resto (Argentina es el primer exportador mundial de ese producto).

Tung

Es un árbol originario de China y cultivado desde hace poco tiempo en Misiones, debido a la crisis yerbatera. Requiere un clima subtropical muy húmedo, produciendo a partir del quinto año una "nuez" rica en aceite de alto poder secativo que se utiliza en pinturas de muy rápido secado.

Existen en el país alrededor de 6000 explotaciones, con una superficie media de 10 has, el 98 % de las cuales se encuentran en Misiones a lo largo del Paraná, y el resto en Corrientes. Una hectárea produce término medio 2.500 kg. de nueces, con un rendimiento en aceite del 15 %. La producción media del último quinquenio fue de 120.000 toneladas de nueces y 20.000 tons. de aceite, exportándose casi todo en bruto.

B) Oleaginosos comestibles.

Girasol.

Es un cultivo relativamente nuevo en nuestro país,

que avanzó en la medida que los cultivos clásicos (trigo y maíz) declinaban a partir de 1930. Hoy Argentina es el tercer productor mundial, luego de la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Tiene exigencias climáticas similares a las del maíz pero difiere en materia de suelos, por lo cual conviene rotar ambos cultivos. Representa el 4 % del valor total del producto agrícola.

También el dominio geográfico y la época de cultivo son similares a la del maíz, razón por la que son excluyentes entre sí. La región pampeana concentra gran parte de la producción y dentro de ella, la Provincia de Buenos Aires (60%) Córdoba (15%) y Santa Fé (10%) forman el grueso del total.

En el último quinquenio el área sembrada fue superior a 1,7 millones de hectáreas llegando a 2,9 millones en 1983. La producción supera a 1,5 millones de toneladas de semillas, con un récord en 2,4 millones de toneladas en 1982/3.

Con la semilla se elabora aceite comestible, siendo de esta procedencia alrededor del 70 % del consumido en el país. Rinde aproximadamente el 25 % en aceite, por lo cual la producción anual oscila entre 250 y 350 toneladas al año.

Maní

Es un cultivo muy antiguo en el país, existiendo ya a fines del siglo pasado 20.000 has sembradas. Aunque Santa Fé y Entre Ríos fueron los centros tradicionales, Córdoba (Río Segundo) los desplazó de tal forma que hoy produce prácticamente todo el maní -- que se cosecha en el país.

La superficie sembrada experimenta grandes variaciones anualmente por la competencia del girasol. El cultivo se reactivó en los años 60 gracias a la demanda internacional de aceites comestibles, pero cayó nuevamente en 1969/70. Ultimamente se produjo un nuevo repunte alcanzándose un área de 450 mil has en 1977/8

La producción en el quinquenio 1975/9 fue de 320 -- mil toneladas, en 1980 y 1981 se redujo a 200 y 167 mil toneladas, y en 1982 y 1983 se repiten cifras parecidas (205 y 160 mil toneladas respectivamente)

La mayor parte de la producción (85%) se destina a la fabricación de aceite (rinde del 25 %), que contrariamente a los demás aceites se exporta casi íntegramente. La producción de aceite fluctúa de acuerdo a las cosechas, ordinariamente entre 45 y 70 mil toneladas anuales.

Soja

Es un poroto oleaginoso de origen chino, cuyo cultivo ha adquirido gran importancia en el país. Además de un elevado -- contenido en aceite, posee grandes propiedades alimenticias por su poder proteico.

El cultivo a escala comercial en la Argentina comienza en la década de 1960 extendiéndose rápidamente, hasta alcanzar

1,6 millones de hectáreas en 1978/9 y un récord de 2,1 millones de hectáreas en 1979, manteniéndose con altibajos en los años siguientes en 2 millones de has (en 1982/3 llegó a 2,3 millones de has)

Los cultivos primitivos se hicieron en Misiones, pero después se desplazó hacia Santa Fe que actualmente tiene el 45 % de los sembrados, Córdoba que tiene el 26 % del total y la Provincia de Buenos Aires con el 19 %, distribuyéndose el resto entre Tucumán, Corrientes y Misiones.

La producción de poroto de soja siguió un curso ascendente alcanzando en 1978/9 las 3,8 millones de toneladas y superando las 4 millones de toneladas en 1982/3, que colocan a Argentina como cuarto productor del mundo

La producción media de aceite alcanza las 80 mil toneladas. El rendimiento es de aproximadamente el 20 % del peso de la semilla, y ocupa el segundo lugar en los aceites vegetales.

Olivo

El olivo es un árbol cuya producción aumenta casi -- constantemente con su longevidad, tarda más de cinco años para producir y llega a su plena producción entre los 12 y 15 años.

La iniciación del cultivo es costosa porque requiere riego, inmovilizar el capital, y porque como las exigencias ecológicas son parecidas a las de la vid, el cultivo en el país se realiza en regiones vitivinícolas con tierras muy valorizadas.

Los suelos permeables, pedregosos o arenosos ^{no} aptos para otros cultivos son sin embargo adecuados para el olivo, que se caracteriza además por su tolerancia a la penuria de agua. Entre San Juan, Mendoza, La Rioja y Córdoba, concentran casi el 75 % de los olivares del país.

Según el Censo de 1960 se cultivaba en 20.000 fincas con un total de cerca de 5 millones de plantas. Estimaciones anteriores hacían ascender las existencias a 6 millones de plantas, lo que evidencia un importante abandono de cultivos.

La producción anual de aceitunas es de unas 100 mil toneladas, destinándose un tercio a conserva y dos tercios a aceite. La producción anual de aceite de oliva es de 20.000 toneladas.

Otros oleaginosos.

Se utilizan también para la elaboración de aceite comestible la semilla de algodón (rendimiento 15 %), el embrión de grano de maíz (30 % de su peso), la semilla de uva (alrededor del 10 % de rendimiento), y otros productos que han adquirido poco desarrollo en el país como el nabo, la colza, el sésamo y el cártamo. Tiene este último posiblemente un gran porvenir, porque sustituye al girasol en lugares donde no prospera por falta de agua.

La producción de aceite de semilla de algodón es muy importante, habiendo alcanzado en 1978/9 unas 50 mil toneladas. Aunque de un volumen menor también tienen significación la producción de aceite de maíz (6 mil toneladas) y de semilla de uva (5 mil toneladas)

C) Textiles.

Algodón

Su cultivo se inicia en 1917 en el Gran Chaco. Desde las 23 mil has. registradas en 1923 hasta las 700 mil has de --- 1958/9, el progreso del área fue continuo. En el último decenio la siembra declinó a unas 500 mil has., tendencia que parece asentarse en el último quinquenio (480 mil has de promedio), aunque en los últimos años volvió a disminuir (404 y 370 mil has. en 1981/2 y 1982/3 respectivamente).

En nuestro país sólo se cultiva la especie anual, ya que la planta no tolera heladas en el ciclo vegetativo (200 días), lo que imposibilita la introducción del tipo arbóreo que se desarrolla en el Perú.

Las exigencias ecológicas son de temperaturas superiores a los 17 °C, precipitaciones elevadas durante el crecimiento y sequedad cuando el fruto madura. El suelo debe ser rico en materia orgánica y fósforo.

Las plantaciones en el país están localizadas en las zonas húmedas del Chaco y Formosa, el norte de Santa Fé y el oeste de Corrientes, y con riego también en el oeste del Chaco y en Formosa y Santiago del Estero.

La producción del último decenio fue de 470 mil toneladas, rondando las 500 mil en el último quinquenio, con una pronunciada caída en 1980/1 (270 mil toneladas). La fibra es de tipo mediano (similar a la norteamericana), con un rinde de 1000 kg. la Ha.

El producido bruto se divide en un tercio de fibra (textil) y dos tercios de semilla (aceite comestible).

Lino textil y fornio

El lino textil es botánicamente la misma planta que el oleaginoso, pero a este fin se buscan variedades que ramifican poco y por lo tanto tienen una fibra larga (35)

Tiene Argentina zonas muy aptas para el cultivo (36)

(35) La planta se arranca entera y la fibra (que se extiende hasta la raíz) se extrae fermentándola en piletas o al borde de los ríos (enriado o enriaje)

(36) Se requieren climas cálidos y húmedos y suelos sueltos profundos y ricos en potasio y fósforo.

aunque la siembra nunca superó las 5.000 has y está reducida ahora a unas 3.000 has, todas casi íntegramente localizadas alrededor de la única fábrica de tejidos de lino que existe en el país en la localidad bonaerense de Jáuregui.

El fornio es una planta originaria de Nueva Zelanda que produce una fibra larga y dura similar a la del sisal. Tiene grandes ventajas porque es una especie perenne, de la que sólo se utiliza la hoja y que no es necesario emplear enriado para extraer la fibra (se usan medios mecánicos). Actualmente existen unas 3.500 has plantadas, que se cosechan alternativamente por tercios. La zona del Delta del Paraná es muy propicia para este cultivo, no sólo desde el punto de vista ecológico sino también por la facilidad del transporte (37)

D) Plantas comestibles.

Caña de Azúcar

La caña de azúcar requiere climas subtropicales lluviosos y es muy sensible a las heladas, por lo que la producción mundial se ubica dentro de los paralelos 25° a ambos lados del Ecuador. Aunque Argentina no está muy distante de esas latitudes, recordemos que las condiciones en el hemisferio sur son muy distintas a las del norte. Las zonas que más se aproximan al ideal son las de Salta y Jujuy, de allí sus mayores rendimientos que en la zona tradicional de Tucumán. (6.300 y 3.500 kg. por ha. respectivamente)

La gran importancia de este cultivo, radica en que origina una industria que emplea en nuestro país alrededor de ciento veinte mil personas.

Podemos distinguir las siguientes regiones de cultivo: a) Tucumán, con el 70 % del área sembrada y 60% del producto; b) Norte (Salta y Jujuy) 22 % del área y 36 % de la producción, y c) Litoral (Chaco, Santa Fe y Misiones), con el 8% de la superficie y 4 % del producto total

La caña de azúcar produce además alcohol, melazas y papel de bagazo de caña.

El área cultivada es actualmente de unas 350 mil hectáreas con un promedio anual de 14 millones de tns. de caña.

Vid

Las exigencias ecológicas de la vid son suelos pedregosos, permeables (típicos de las regiones semidesérticas), abundante en nitrógeno, fósforo y potasio (generalmente escaso, requiere fertilizantes). El clima óptimo es el de tipo mediterráneo, con

(37) El cultivo podría ser la solución económica para esta castigada zona de nuestro país, principalmente por las frecuentes inundaciones.

inviernos más lluviosos que los veranos, otoños secos, cielo luminoso y ambiente seco. La escasez de agua en verano demanda riego artificial.

Practicamente en todo el país se cultiva la vid, pero no en forma industrial. Las zonas de mayor aptitud son: 1) mitad oriental de Mendoza y San Juan (donde se localiza el 90% de la producción correspondiendo a la primera el 72 %); 2) Sectores orientales de La Rioja, sudoeste de Catamarca y noroeste de Córdoba (Cruz del Eje), y 3) Río Negro y Chubut (desembocadura de dichos ríos) y extremo sur de Buenos Aires. Áreas de menor aptitud se encuentran en la región semiárida y la Costa Bonaerense.

La superficie plantada es de 300 mil has. La vendimia se realiza sobre el 90 % de las plantaciones, obteniéndose en los últimos años una producción que oscila entre los 2,7 (1980/1) - y 3,5 (1973/4) millones de toneladas de uva. Ocupa Argentina el tercer o cuarto puesto como productor (se alterna con España) y el tercero como consumidor de vino (aproximadamente 76 litros por habitante al año)

Mandioca

Es una planta de tipo subtropical cuya raíz acumula almidón, que se utiliza para extraer ese producto y para elaborar alcohol y para otros usos industriales y alimentación humana.

Se expandieron estos cultivos a raíz de la Segunda Guerra Mundial por dificultades de importación. En ese momento la siembra llegó a 53 mil has. pero después cayó hasta casi la mitad, manteniéndose desde entonces más o menos estable. La producción es de 260 mil toneladas anuales, siendo Misiones el principal productor a quien sigue Corrientes, Chaco y Formosa.

E) Plantas estimulantes y narcóticas.

Yerba Mate

Es una planta de origen americano que los guaraníes utilizaban como alimento básico. Los españoles la difundieron por todo el Virreynato del Río de La Plata, pero no tuvo acogida ni en el resto de América ni en Europa. De hecho, toda la producción y el consumo (a excepción de Chile y Uruguay) está circunscripta a Argentina, Brasil y Paraguay, aunque desde hace algunos años se exporta en pequeñas cantidades a países árabes del Asia Menor.

Un viejo prejuicio catalogaba a la yerba mate como "falso alimento", sin embargo hoy se sabe que contiene componentes que se complementan con la carne, lo que explica la suficiencia de la dieta que consumía el gaucho. Tiene interesantes propiedades para el sistema nervioso, circulatorio y muscular, es diurética y sudorífica, estimulante cardíaco e intelectual, facilita la digestión la contractibilidad y motilidad del intestino, entre otras.

Argentina es el único de los productores que cultiva la yerba mate, lo cual ha favorecido una mejor regulación de su economía y una mayor calidad del producto.

Existen actualmente unas 140 mil hectáreas cubiertas con yerba mate, distribuída en pequeños fundos que no llegan a 10 has. Estas unidades familiares a veces no son económicas, lo que determina que una gran proporción de los yerbatales (40 %), sean obsoletos (plantados entre 1920 y 1935).

El 95 % de las plantaciones se encuentran en Misiones y el resto en Corrientes. La cosecha se limita de acuerdo a la capacidad del mercado interno (régimen legal de 1964).

Té.

El árbol de té, originario de Asia, exige un clima subtropical húmedo y a diferencia del café tolera algunas heladas, lo que posibilita su cultivo en el país. Necesita lluvias regulares de unos 1500 mm. anuales, perjudicando el exceso de luz, su calidad.(aroma).

Para que la planta entre en producción se requiere entre cuatro y cinco años. El proceso de acondicionamiento debe ser iniciado dentro de las 24 horas de cosechada la hoja, y requiere gran especialización.

En pocos años se logró abastecer el mercado interno y actualmente se exporta en gran parte.-

El área cultivada en 1980 fue de 41 mil has. de las cuales se cosecharon 31 mil, con un rendimiento promedio de --- 3.600 kg. la ha. (en 1970/1 se llegó a un rendimiento de 4.500 kg. la hectárea)

La producción media del último decenio fue de 130 mil toneladas, pero con marcados altibajos por las condiciones climáticas y por los precios del mercado. El 90 % de la producción correspondió a Misiones y el resto a Corrientes.

Café

La ausencia de zonas libres de heladas en el país, imposibilitan el cultivo. Sin embargo existen microclimas en Salta y Misiones, en los que se están realizando experiencias con resultados favorables. El valle Arazayal (límite de Salta con Bolivia), es quizás el de mejores perspectivas, y ya los jesuitas en el siglo -- XVIII habían plantado allí cafetos.

Se calcula que las tierras en condiciones de producir (temperatura media 20°C, 1500 mm. anuales de lluvia) en el país, son unas 35.000 has. Con la producción de 20.000 has, en un período de menos de 10 años se podría lograr el autoabastecimiento.-

2.1.3. La ganadería y actividades conexas.

La ganadería ha contribuido tradicionalmente por mitades con la agricultura en el total de la producción agrícola.

Los establecimientos ganaderos del país superan los 500.000 (Censo 1974) con una marcada concentración en cuanto al valor de la producción en la región pampeana (87,3%), seguida por el nordeste (5,2%), la Patagonia (3,5%), el noroeste (2,6%) y Cuyo (1,4%), según datos del año 1983. (38)

La estructura productiva marca por su parte un gran predominio del bovino (60% del valor total), frente a un 4,5% del ovino. El resto se distribuye entre porcinos, equinos y aves.

Las aptitudes ganaderas de cada región pueden sintetizarse así (39):

1) Región Pampeana: Es la principal región ganadera del país, concentra dos terceras partes de los vacunos y la mitad de los ovinos. Dentro de ella se distingue una zona central u óptima que se extiende en un radio de 550 km con centro en la Capital Federal, y una zona concéntrica hacia la periferia (Pampa Seca) apta para el ovino.

Como en esta región se practica la agricultura, se pueden obtener pastoresos de invierno artificiales (cebada, avena y centeno) o en rotación con alfalfa, lo que le otorga mayor receptividad. Estas características, junto a un clima benigno, hacen que ésta sea la mejor región ganadera del mundo. A ello se une la cercanía a los centros de consumo y los puertos de exportación.

2) Región Nordeste: Aunque esta región tiene un crecimiento vegetal más alto que la región pampeana, posee menor capacidad ganadera. Los inviernos son demasiado cálidos para las gramíneas tiernas que son desplazadas por los pastos más duros. Ello impide el cultivo de alfalfa, mientras que el clima favorece la garrapata que transmite la "tristeza", enfermedad que suele provocar la mortandad de los animales si no se los vacuna.

En épocas que escasean los pastos, debe desplazarse el ganado buscando zonas más húmedas. La aptitud declina de Este a Oeste por las menores lluvias. El Shorthorn no resiste, pero sí el Hereford y algunas cruas de Aberdeen Angus, aunque la de mejor adaptación es la raza Cebú. Estas condiciones determina también que haya grandes existencias de ganado criollo.

3) Región Noroeste: Pueden distinguirse dentro de ella las subregiones:

a) Chaco Occidental: Las lluvias intensas del verano y la sequía en invierno (régimen monzónico), determina campos pobres durante seis meses y el avance del monte (fachinal). El ganado debe entonces replegarse a las partes bajas (sabanas). Existe también escasez de aguadas naturales. Bajo riego prosperan reducidos alfalfares.

b) Parque tucumano-oranense: La invasión del fachinal es menor, la sequía dura menos, los inviernos son más lluviosos y fríos, y la vegetación se acerca más al tipo pampa.

c) Sabanas de altura de Salta y Jujuy: Tiene vegetación casi permanente porque las lluvias de tipo monzónico son menos acentuadas que en el sector chaqueño. Se practica la agricultura, lo que la hace una región casi tan apta como la pampeana.

d) Micromonte prepuneño: De régimen monzónico, con siete o más meses de sequía. El único ganado que se adapta son las cabras y los auquénidos (llamas, vicuñas, etc.). En depresiones húmedas existen algunas pampas donde pueden implantarse alfalfares.

El ganado predominante es el ovino, pero de poca calidad. No obstante en los últimos años se hicieron importantes avances en el Karakel, de muy apreciada lana para pelotería y alfombras. Existen lecheros muy refinados en Salta y Jujuy.

4) Región Oeste: Comprende los sectores de las sierras pampeanas, los faldeos cuyanos y la subregión del monte que bordea la región semiárida pampeana hacia el norte.

El régimen de aguas monzónico, con algunas pampas por escurrimiento del agua, determina una gran diversidad de condiciones ganaderas en distancias reducidas. En estas "islas" se hace ganadería pero no agricultura, predominando el ovino.

5) Región patagónica: Esta inmensa región es dominio del ovino, cuyos dientes en pinza pueden arrancar las hierbas comas que crecen en estos desérticos parajes.

Separadas por inmensas estepas, se encuentran zonas donde puede criarse el vacuno: los valles de los escasos ríos patagónicos, las depresiones con vegetación permanente, que bien aprovechados podrían sustentar la producción de carnes y leche para las necesidades locales, sin recurrir al oneroso transporte desde la región pampeana.

En el sur cordillerano y magallánico de clima húmedo, existen praderas con vegetación hacia el Oeste y estepas hacia el Este (parecidas a las de Europa central). Con protección para el frío y reservas alimentarias en invierno, es apta para el ovino y también para el vacuno.

A) Producción bovina

La producción bovina representa el 60 % del valor de la producción ganadera. El grueso de estas existencias está concentrada en la región pampeana (75 %)

La receptividad o capacidad ganadera en esta región es entre 0,6 a 1 vacuno adulto por hectárea en praderas naturales, y entre 1,2 y 2,2 en praderas artificiales.

(38) Banco Ganadero Argentino "La Producción Rural Argentina en 1983"

(39) Carnevale, I.J. op. cit. p. 286/8.

En 1974 alrededor de 320.000 establecimientos - poseían existencias vacunas. El stock en los últimos tiempos fluctuó entre 61 millones de cabezas (1977) y 56 millones de cabezas (1980). Hasta 1969 se había verificado una tendencia ascendente: 29 millones de cabezas en 1908, 32 millones en 1930, 41 millones - en 1947 y 48 millones en el año primeramente citado.

Los "ciclos ganaderos" determinan decualquier - manera una variación bastante pronunciada y casi permanente dentro de la tendencia general ya comentada. Estos ciclos tienen dos fases: el de "retención" en que el stock aumenta, y el de "liquidación" en que disminuye el mismo. Estos movimientos coyunturales - se provocan por factores climáticos, pero también por motivos espe - culativos relacionados con los precios.

El faenamiento normal de animales oscila entre - un cuarto y un quinto del stock ganadero, siendo el punto de equi - librio el 24 %. En 1980 se sacrificaron 14 millones de animales so - bre una existencia total de 56 millones, obteniéndose 2,8 millones de toneladas de carne, de las cuales el 80 % se destinó al mercado interno (el consumo es de 87 kg. por habitante al año)

Las razas bovinas más difundidas son:

- a) Shorthorn, gran productor de carne, se desarrolla totalmente en un año y medio con un rendimiento de más del 60% de su peso. Representa el 25 % de las existencias ganaderas y se concentra en un 70 % en la región pampeana;
- b) Aberdeen Angus, también excelente productor de carnes, se caracteriza por su gran precosidad. Ocupa el 25 % de las existencias y se localiza en un 80 % en la región pampeana;
- c) Hereford, de mayor rusticidad y por lo tanto resistencia, tiene un mayor dominio geográfico, extendiéndose hacia el norte. El 10% de los bovinos del país pertenecen a esta raza;
- d) Cebú, raza de origen asiático, resiste las enfermedades de los climas cálidos y se adapta a pastos pobres, por lo que se ha difundido rápidamente en el norte, sustituyendo al vacuno criollo y superando actualmente el 10 % del total de los vacunos.

Dentro de las demás razas debemos señalar a la Charolais, que promete un futuro brillante en el país por sus excelentes cualidades como productor de carnes (precoz, corpulento y de baja relación hueso-carne), por su resistencia a las penurias climáticas y por su gran poder de asimilación (aprovechamiento del alimento). -

B) Producción Lechera

Esta producción representa entre el 4 y el 7% del producto bruto agropecuario, siendo además una gran fuente de empleo, ya que la actividad y su industria, ocupa a alrededor de 300 mil personas.

Dentro del total de 42.000 tambos existentes, la región pampeana concentra entre el 90 y el 95 % de los mismos. Las existencias de lecheras alcanzan a 10 millones de cabezas, de las cuales 3,5 millones se encuentran en lactancia. Según la F.A.O. -- nuestra producción de leche es estacionaria, ubicándose en los 5,2 billones de litros anuales, con un rendimiento por vaca de 2.200 kg. de grasa por año (Santa Fe).

El 70 % de la producción de leche se industrializa en 1.400 establecimientos (leche condensada y en polvo, manteca, quesos, dulce de leche, etc.), consumiéndose el resto en estado natural.

El consumo interno ordinariamente absorbe la totalidad de la producción, pero a veces se exportan algunos saldos(40)

La raza lechera de mayor difusión en el país es el Holando Argentino, cruce obtenida localmente, de color overo-negro y blanco, de elevada productividad de leche, que representa el 15 % del total bovino y que predomina claramente entre los lecheros.

En cantidades mucho menores existe el Normando, el Jersey, el Fleckviech y el Pardo Suizo. En mayor medida suele destinarse a fines lecheros los Shorthorn (doble propósito) que fue la raza que inició el desarrollo de nuestros tambos.

C) Ovinos

Argentina ocupa el séptimo lugar en el mundo en cuanto al número de sus rebaños, detrás de la Unión Soviética, Australia, China, Nueva Zelandia, Turquía y la India. Según el Censo de 1974, había 127.700 establecimientos que poseían ovinos.

En cuanto a la concentración geográfica, se ha ido desplazando desde la Provincia de Buenos Aires hacia otras partes del país y particularmente la Patagonia, que hoy tiene el 48,5 % de las existencias frente a sólo el 35,3 % de la región pampeana(41)

El faenamiento de ovinos oscila normalmente alrededor del 25 % de las existencias, estando actualmente estabilizado en aproximadamente 8 millones de cabezas. La distribución de la faena es similar a la del vacuno, 75 al 80% para el consumo interno y el resto para la exportación.

(40) El valor máximo de exportaciones alcanzado es de 60 millones de dólares, lo que demuestra su escasa significación.

(41) El ovino está extendido por toda esta región, aunque más concentrado sobre el litoral, debido a las lluvias más abundantes y a la facilidad del transporte por vía marítima. A fines del siglo pasado la Provincia de Buenos Aires tenía alrededor de tres cuartas parte de las existencias, pero paulatinamente el vacuno fue desplazando hacia las zonas marginales a este ganado.

El consumo interno acusa una tendencia declinante desde 1948, alcanzando ahora a sólo un 3,5 kg. por habitante al año.

En cuanto a la producción de lanas, Argentina ocupa el cuarto lugar en el mundo, equivaliendo la misma al 4,5% del valor total de la producción ganadera (datos de 1980) (lana fina -- 28%, cruza fina 43 %, cruza mediana 5%, cruza gruesa 21 % y criolla mestiza 3 %). La sustitución de la lana por el algodón y fundamentalmente por las fibras sintéticas, han provocado una tendencia declinante en la producción de lanas en todo el mundo.

Dentro de las razas más difundidas como productora de carne está el Lincoln, animal de gran tamaño (entre 180 y -- 200 kg. por ejemplar). Las 9 millones de cabezas de existencias de esta raza, representan el 25 % del total. También produce lana de vellón largo y grueso, que se utiliza en alfombras, mantas, etc. El 90% del total se concentra en la región pampeana.

Para la producción de lanas se destacan los Merinos (variedades Argentino y Australiana), de vellón largo y fina calidad, representa el 27 % del total ovino. Se concentra en La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Chubut.

El Corridale es la raza más numerosa (43 % del total) y tiene características intermedias tanto en carne como en lana. Se difunde en Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Corrientes y Tierra del Fuego.

El Romney Marsh o Kent (6% del total) tiene mayor difusión en la Mesopotamia (dos terceras partes de la raza), es parecido al Lincoln aunque de vellón más corto y lana más fina.

El criollo se concentra principalmente en el noroeste y en Corrientes, es de cuerpo reducido y vellón escaso, por lo cual tiene menor rendimiento tanto en carnes como en lana (alfombras y colchones), pero se adapta extraordinariamente a medios desfavorables, por lo cual aún tiene importante difusión.

D) Otras producciones pecuarias.

Equinos

Esta raza está en franca declinación en cuanto a las existencias en el país, en razón de que fue desplazada en las labores agrícolas por los tractores. La cantidad de alimento que consumen, aproximadamente el doble que un vacuno, ha obrado en el mismo sentido, tendencia que se refuerza por la escasa aceptación de su carne en el mercado interno. No obstante ella se puede colocar muy bien en el exterior, y de hecho casi todo se exporta.

Argentina es no obstante el sexto productor del mundo de equinos, aunque en 1980 había sólo 3 millones de cabezas de los 10 millones que existían en 1930.

También es excelente la calidad de nuestros animales de monta y deporte (pato, polo, salto y carreras)

Porcinos

La cría de porcinos que tiene gran importancia en la mayoría de los países, no alcanzó en el nuestro un desarrollo ni siquiera aceptable. El consumo dominante de carne vacuna del mercado interno, la falta de una organización adecuada para la exportación, ha determinado un cuadro nada alentador.

La producción porcina tiene en el país un carácter secundario, como lo prueba el hecho de que existen 200.000 establecimientos con porcinos, pero el promedio sólo alcanza a 5 animales por cada uno. Es entonces una actividad típica de pequeños productores y muchas veces de autoconsumo.

La mayoría de los ejemplares son criollos o de cruza indefinidas, sin mayor refinamiento. Entre las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, reúnen el 75 % del total.

El consumo es estacionario en un nivel bastante bajo (8 kg. por habitante al año), oscilando la producción entre 150 mil y 250 mil toneladas anuales (el promedio de carne por animal es de 90 kg.). Durante la Guerra Mundial, la imposibilidad de vender el maíz en el exterior permitió que el stock llegara al récord de 10 millones de cabezas, pero actualmente sólo alcanza a 3,5 millones de animales.

Como los porcinos son de ciclo corto y cría numerosa, la relación entre animales sacrificados y existencias puede ser muy superior a la bovina, de allí la aceptación que en todo el mundo ha tenido esta especie y que debería conducirnos a replantear su crianza en la que tendríamos excelentes perspectivas.

Avicultura

El progreso de la producción de carne de aves es el más rápido que se ha registrado en el mundo en los últimos tiempos (5 % anual contra el 3 % de las demás carnes). En nuestro país se verificó también un crecimiento explosivo de esta actividad y correlativamente el consumo en los últimos 10 años creció de 1,5 kg. a 14 kg. por persona anual.

En 1979 se valuó en 500 millones de dólares el valor de la producción de aves, lo que significa un 2 % del producto agropecuario total, siendo la existencia global de aves entonces de 35 millones de animales. Estas cifras colocan a la actividad por detrás de la vacuna pero adelante de la lechera y lanera.

Sin embargo la producción de huevos estaba estabilizada en 37^{mil} millones de unidades al año, lo que representa un consumo de 10 docenas por persona anual, que es relativamente bajo.

Los mayores productores son las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires.

El progreso de la producción avícola se reflejó en la de alimentos balanceados que se decuplicó en el curso de diez años. Esta alimentación es el principal factor del fenómeno, ya que permite un acortamiento muy significativo del ciclo animal, a la par que los libera de plagas por contener antibióticos.

Caprinos

Por su adaptación alimentaria -aprovecha cualquier vegetal- se dice que las cabras viven donde nada vive. En 1974 se calculaba en 4,5 millones de cabezas la cantidad de animales que poseía el país, ubicados en su mayoría en las zonas áridas y fuera de la región pampeana.

En estas zonas, las cabras son animales muy útiles, ya que proporcionan carne y leche con alto contenido graso (aproximadamente cuatro litros diarios)

2.1.4. Cultivos forrajeros.

Si a la alfalfa, cultivo forrajero por excelencia, agregamos el maíz, la avena, la cebada, el centeno y los sorgos que se utilizan como pastoreos de invierno (verde), concluiremos que las forrajeras dominan ampliamente en materia de área sembrada.

Alfalfa

La necesidad de mejorar el ganado para adecuarlo al método del "refrigerado", hizo que cobraran rápido progreso los cultivos de alfalfa. Este hecho a su vez influyó sobre la producción de cereales y lino, debido a que los ganaderos optaron por locar durante algunos años (generalmente tres) sus campos a los inmigrantes con la obligación de alfalfar al fin del contrato, evitando así la declinación de los pastos naturales.

El área de cultivo comprende tanto la Pampa Húmeda como la semiárida, que es dominio del bovino. Desde 1963 (7 millones de hectáreas), el cultivo fue declinando hasta ubicarse en los actuales 2,5 millones de hectáreas. La causa debe buscarse en la sustitución por el sorgo, el mejoramiento de las praderas naturales y la crisis de la ganadería.

Como se dijo, el principal aprovechamiento es el pastoreo, pero se la utiliza también para heno (reserva invernal) y deshidratación (exportación), cosechándose por otra parte la semilla que tiene gran valor.

La receptividad del suelo (capacidad para alimentar animales) aumenta con este cultivo aproximadamente al doble, dependiendo ello del suelo, la edad del alfalfar, el clima, etc.

Se pueden obtener entre 5 y 7 cortes por año en seco y de 6 a 9 con riego en la zona norte pampeana, de 3 a 5 cortes (seco) en la zona central, y de 2 cortes en seco y 3 a

4 cortes con riego en la zona sur de esta región.

El rendimiento es de 5 a 7 toneladas por hectárea en seco y de 10 a 20 toneladas por hectárea con riego.

Sorgos.

Además del ya estudiado sorgo granífero, se cultiva en el país el sorgo azucarado, así llamado por contener sustancias sacaríferas en su tallo, que le dan propiedades nutritivas particulares. El área sembrada es de alrededor de 2 millones de hectáreas en esta especie.

Otra variedad de sorgo es el "sudan grass" o pasto de Sudán, con un área sembrada de 600 mil hectáreas.

Ambos son consumidos como pasto por el ganado o se ensilan para consumo futuro (reservas invernales).

2.1.5. Producción frutícola y hortícola.

A) Fruticultura

Esta producción se caracteriza por la inmovilización de capital (generalmente las plantas comienzan a producir después de tres años), la rigidez de la producción por esos motivos, y los cuidados que deben prodigarse a los frutales. Se necesitan también costosos envases y empaques (aunque la técnica ha progresado mucho sobre el particular) y cámaras frigoríficas para regular la oferta.

El valor de la producción alcanzó en 1980 al 6 % de la producción agrícola en conjunto. El 80 % se concentró fuera de la región pampeana, correspondiendo al Valle del Río Negro el 15 % del total.

Los frutales pueden clasificarse así:

- 1) de clima templado: a) plantas arbóreas, de pepita (manzano, peral, membrillo y nispero), de carozo (duraznero, ciruelo, almendro, damasco, cerezo y guinda), de baya (uva de mesa y kaki), y frutas secas (nogal, castaño, avellano, dátil); b) Plantas arbustivas o herbáceas: grosello, franbuesa, frutilla, melón, sandía; c) frutales de consumo limitado: higuera y granada
- 2) Frutales de clima cálido: a) Plantas arbóreas: citrus, palta, chirimoya, mango, datilero, y banana, y b) Plantas herbáceas: ananás.

Los cultivos más importantes del país son los citrus, que tienen gran aceptación en el mercado interno, y los frutales de carozo y de pepitas (fundamentalmente la manzana) para la exportación. Ello por cuanto estas últimas pueden llegar al hemisferio norte en pleno receso invernal, siendo la Argentina prácticamente el único gran productor del hemisferio sur.

Las regiones frutícolas pueden distinguirse en(42):

(42) Carlevari, I.J.op.cit.p.269/70.

- 1) del Nordeste o Mesopotámica: predominio de los citrus. Corrientes naranjas y pomelos; Entre Ríos, mandarinas; Misiones, limones; y Buenos Aires, que tiene la ventaja de su cercanía al gran centro consumidor del Gran Buenos Aires, naranjas y otras frutas.
- 2) Cuyo: Mendoza y en menor medida San Juan. Además de la vid se cultivan frutales de carozo (cerezas, guindas, ciruelas y damascos) y en uva de mesa predominantemente San Juan.
- 3) Litoral: norte y centro de Buenos Aires (San Pedro, San Nicolás, Mercedes, Lujan, Chacabuco, delta del Paraná) y Santa Fe. Produce el grueso de los duraznos y también manzanas y membrillo, y en menor escala cítricos.
- 4) Valles de los ríos Negro, Neuquén, y Chubut: Se dedican preferentemente a los frutos de pepita (manzana y pera), de excelente calidad se destinan en un 60 % a la exportación. (Brasil y Estados Unidos)
- 5) Andina: Catamarca y La Rioja. Se cultiva aunque en menor escala cítricos y frutales de hoja caduca (caída en invierno)
- 6) Noroeste: Salta, Jujuy y Tucumán. Frutas tropicales (bananas, ananás, palta, chirimoya y mango) y citrus.
- 7) Norte o chaqueña: Chaco, Formosa y Norte de Santa Fe, se cultivan citrus y frutas tropicales.
- 8) Central: Santiago del Estero, Córdoba y San Luis. Al norte citrus y al sur frutas de carozo.

La producción argentina de frutas frescas promedio del quinquenio 1975/6 a 1979/80, es la siguiente (43):

Citrus: 1.414.400 toneladas, 51,0% del total (naranja 712.600 toneladas y 26 %, mandarinas 234.000 toneladas y 8 %, limón 308.800 toneladas y 11% y pomelo 995.380 toneladas y 6 %);

De pepita: 995.380 toneladas, 36,0% del total (manzana 827.340 toneladas y 30 %, pera 149.560 toneladas y 5%, y membrillo 18.480 toneladas y 1 %);

De carozo: 367.434 toneladas y 13,0% (duraznos 268.180 toneladas y 10%, ciruela 73.440 toneladas y 2,6%, damasco 23.320 toneladas y 0,4%, y cerezas y guindas 2.494 toneladas);

Bananas: 300.000 toneladas

B) Horticultura

Las hortalizas constituyen una de las fuentes alimentarias más interesantes por su variedad y composición. Desde el punto de vista económico, la industria de la deshidratación y los concentrados, le otorga grandes posibilidades a la producción a la par que reduce el riesgo de comercialización.

(43) Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, año 1983.-

La gran variedad posibilita un aprovechamiento integral de la tierra, ya que mediante la rotación de cultivos puede mantenerse una permanente actividad a lo largo de todo el año. Es también una importante fuente de trabajo, ya que estos cultivos requieren mucha cantidad y también calificación de mano de obra. Al ser de tipo intensivo, ordinariamente precisa riego y fertilizantes, pero los mayores costos de producción se compensan con el alto valor específico (44) de los productos.

En nuestro país, el valor de la producción hortícola es del 8 % del total de la agricultura, concentrándose fuera de la región pampeana el 70 % de esta actividad.

En la Argentina se distinguen dos tipos de cultivos: los regionales, que se basan en condiciones ecológicas favorables que originan asentamientos humanos que proporcionan mano de obra abundante y especializada; y los aledaños a los centros de consumo, donde prima el factor distancia y generalmente se cultivan hortalizas muy perecederas. Los primeros tienen la ventaja de usar tierras de menor valor económico y en general más aptas; mientras los segundos tienen a su favor la inmediatez del consumo.

Los principales cultivos hortícolas son:

- 1) la papa. El área más importante es el sudeste de la Provincia de Buenos Aires (Balcarce), seguido por las zonas de Rosario y Villa Constitución y la zona de San Rafael, de Tunuyán y de Tupungato en Mendoza.
- 2) el tomate. La principal zona de cultivo es Cuyo y Río Negro, seguido por el Noroeste y el Litoral.
- 3) la batata. Se cultiva en Buenos Aires, Córdoba, y Santiago del Estero.
- 4) la cebolla, en San Juan, Mendoza, Santiago del Estero y Buenos Aires.
- 5) El ajo, en Buenos Aires (Médanos), Mendoza, San Juan, Córdoba y Santiago del Estero.
- 6) El alcaucil, Buenos Aires y Santa Fe.
- 7) Los pimientos y el ají: Salta, Jujuy, Buenos Aires y Tucumán.
- 8) La frutilla, Santa Fé (Coronda) y Buenos Aires.
- 9) El melón: Formosa, Corrientes, San Juan y Mendoza
- 10) la sandía, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos y Formosa.
- 11) el zapallo, en Chaco, Tucumán y Buenos Aires.
- 12) las legumbres: Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Santa Fé, Salta, Mendoza, Formosa, San Juan y Córdoba.

(44) Se denomina así a la razón entre el volumen físico y el precio unitario del producto.-

2.2. La estructura agraria argentina

La producción agropecuaria argentina, cuyas características hemos estudiado precedentemente, implica una actividad humana en un medio natural y dentro de una estructura determinada.

Llamamos estructura agraria, a la conjunción de las relaciones sociales, económicas y jurídicas, que surgen de la actividad agrícola y que tienen por objeto los bienes, servicios y obras que por su naturaleza o destino son indispensables para el desenvolvimiento de la comunidad rural ((45))

Abordaremos a continuación el análisis de la estructura agraria argentina partiendo del "fundo agropecuario", que es el ámbito en el cual se desarrolla la actividad agraria propiamente dicha. Haremos referencia posteriormente al sistema de comercialización, mecanismo por el cual las unidades de producción vuelcan al mercado el resultado de su actividad. Trataremos por último el marco jurídico institucional dentro del cual se desarrolla la actividad agraria.

2.2.1. El fundo agropecuario.

Se denomina fundo agropecuario al complejo de bienes y servicios que se asientan sobre un predio rural y que se hallan organizados en función de la producción agropecuaria, en cualquiera de sus formas y especializaciones y cuya dirección la ejerce un sujeto agrario (46)

Podemos por lo tanto distinguir dentro de este concepto los siguientes elementos: a) el sujeto titular o empresario que ejerce la dirección del trabajo y aprovechamiento del predio, b) un predio rural, es decir una superficie de tierra con aptitud productiva, c) un complejo de bienes muebles que sirven o acceden a la explotación rural, d) un complejo de servicios rurales que son prestados por auxiliares (empleados o familiares), y e) una organización cuya finalidad es la producción de la tierra.

Tratándose la actividad agraria de una modalidad de trabajo humano con caracteres muy específicos debido a la activa participación del factor naturaleza, hemos preferido usar el término fundo en lugar de empresa agropecuaria, por cuanto resalta las modalidades que la separan netamente del concepto de empresa acuñado sobre la base de la actividad industrial o comercial.

Los fondos agropecuarios pueden clasificarse en dos tipos fundamentales: a) el fundo campesino de pequeña empresa en el que el trabajo agrícola está organizado por un sujeto

(45) Vivanco, Antonino C. "Teoría de Derecho Agrario", T.I. p. 29

(46) Vivanco, A.C. op.cit. p. 43.

agrario que vive de la producción del fundo que cultiva junto a su familia y/o algún auxiliar; y b) el fundo organizado en forma de empresa capitalista, es decir con una dirección netamente diferenciada del factor trabajo que se presta en relación de dependencia (asalariado).

Como el fundo agropecuario es un complejo en el que naturaleza y trabajo humano están íntimamente vinculados, ordinariamente se distinguen tres situaciones típicas: a) el minifundio, b) el parvifundio, y c) el latifundio.

El minifundio es el fundo mínimo, una unidad no ideal pero sí la mínima aceptable, de acuerdo a una región o país determinado. De allí que el minifundio constituye la medida fundiaria en que se basan la colonización y la reforma agraria.

Por razones terminológicas, suele identificarse el minifundio con el fundo deficitario, cuya escasa extensión y dispersión origina una explotación anómala y por lo tanto inviable de la empresa agrícola. Este fundo deficitario, que por lo exiguo de la superficie predial no llega a producir rendimientos económicamente aceptables, cualquiera sean los bienes que se le incorporen, se denomina parvifundio.

El parvifundio constituye una lacra social por cuanto implica miseria y deficiencia de la estructura agraria. Aunque generalmente la escasez de tierra y de bienes incorporados a ella es lo que determina la existencia del parvifundio, suele también influir la deficiencia de la organización y la falta de capacitación del agricultor. Como la población que se asienta en parvifundios carece de medios para trabajar normalmente y progresar, recurre a medios irracionales de explotación y se desplaza horizontalmente a través de migraciones de alto costo social.

El latifundio constituye otra forma defectuosa del fundo agrario, caracterizada en este caso por la existencia de una superficie predial relativamente excesiva, con mano de obra asalariada, escasos bienes de capital y servicios, deficiente organización y rendimientos exiguos, lo que impone formas de vida y de trabajo anómalas.

Esta forma implica siempre la concentración de la tierra (47) en un grupo limitado de personas, lo cual impone muchas veces la existencia del parvifundio. Es que los trabajadores agrícolas que prestan servicios en los latifundios suelen vivir en predios muy pequeños, ubicados en tierras marginales, cuya explotación constituye un complemento de los bajos salarios que per

(47) No necesariamente los latifundistas son propietarios de la tierra, aunque esto es lo más frecuente. El latifundio puede también basarse en la ocupación de tierras fiscales por concesión, o en arrendamiento de tierras privadas.

///ciben por los servicios prestados en aquéllos.

Existen dos tipos de latifundios: el de hacienda y el de plantación.

La hacienda se caracteriza por una gran extensión de tierra destinada a la ganadería, con muy pocas mejoras, deficientes servicios prestados por asalariados míseros, de escasa organización empresaria y con una producción destinada al consumo y en menor medida a la venta en el mercado.

La plantación consiste en una gran extensión de tierra, bien trabajada y con una organización adecuada, pero que desde el punto de vista social adolece de serias deficiencias, ya que los trabajadores viven en condiciones míseras, lo que impide la movilidad vertical. Generalmente operan sobre la base de monocultivos y destinan su producción al mercado interno y más frecuentemente al internacional.

En nuestro país existe un mercado predominio en cuanto a la superficie ocupada, de los latifundios, tal como puede observarse en el cuadro que sigue (48):

<u>Unidades de producción</u>	<u>Total del país.</u>		<u>Región Pampeana</u>	
	<u>Num.expl.</u>	<u>Sup. ocup.</u>	<u>Num.expl.</u>	<u>Sup. ocup.</u>
Hasta 1.000 has.	93,7 %	25,4 %	95,0 %	48,2 %
Más de 1.000 has.	6,3 %	74,6 %	5,0 %	51,8 %

Sin embargo si nos referimos a la superficie no ya simplemente ocupada sino cultivada, tenemos que en el total del país las unidades más pequeñas trabajan el 43,8 % del total de las tierras aptas, mientras las más grandes sólo llegan al 8,3% del total. En la región pampeana las cifras son del 56,3 % y del 27,8 % respectivamente.

Si se correlacionan estas cifras con el cuadro de la producción trazado en el punto 2.1., llegaremos a la conclusión de que globalmente las grandes unidades responden al tipo de latifundio de hacienda, dedicados a la ganadería y con escasos cultivos, generalmente dedicados a pasturas y forrajes. Las unidades familiares, medias y pequeñas, concentran por su parte, casi la totalidad de la producción de granos, de los cultivos industriales, y de la producción frutícola y hortícola, además de realizar un aporte significativo en la producción ganadera.

La forma de plantación no alcanzó en cambio en nuestro país un desarrollo significativo. Múltiples factores contribuyeron a ello, entre los que cabe citar por su importancia, a la inexistencia de zonas de gran aptitud para practicar mono

(48) Tréber, Salvador "La economía argentina", p. 221.

///cultivos de productos de gran demanda internacional (49) y la escasez crónica de mano de obra campesina que siempre caracterizó a la Argentina.

En cambio las condiciones naturales, demográficas, institucionales y hasta culturales, han actuado en favor del latifundio de hacienda. La ocupación de los grandes espacios vacíos de nuestro territorio, generalmente basada en la concentración de tierras en pocas manos, que se remonta a la época española, no pudo ser revertida radicalmente por las políticas de colonización ensayadas desde la organización nacional (50)

2.2.1.1. Tenencia y utilización de la tierra.

La dimensión de los fundos y la forma de explotación, son factores de la mayor trascendencia para el estudio del empleo de la tierra en nuestro país.

Es que las condiciones ecológicas de nuestro país, y especialmente las de la región pampeana, permiten un tipo de explotación que podríamos denominar "de mínima actividad". La misma tiene aceptables rendimientos para el titular del fundo, pero significa una sustancial reducción del producto global potencial que el sector agrario podría lograr mediante otro tipo de explotación.

Estas condiciones ecológicas - a las que nos referimos extensamente en el punto 2.1.- permiten la ganadería a cielo abierto y basada en el pastoreo directo durante casi todo el año. De esta forma la producción puede organizarse eliminando virtualmente todo riesgo y actividad empresaria, reduciendo la inversión a prácticamente sólo la tierra y los animales, y llevando a su mínima expresión la necesidad de trabajo y los requerimientos de dirección.

La actividad típica que se realiza en esta forma, es la de "invernada" de vacunos en la región pampeana, aunque también la ganadería ovina suele asumir formas parecidas en las regiones más desfavorables. La "invernada" consiste en la adquisición del animal después del "destete" (aproximadamente a los seis meses de vida), para el engorde hasta completar su peso. La producción adquiere así un carácter muy elemental, con escasas diferencias a la mera guarda del animal, ya que se soslaya todo el período de "cría" que requiere cuidados especiales y origina riesgos importantes. La preocupación casi exclusiva es procurar pasturas y en su momento decidir la venta del animal. Por consiguiente, la dirección de la explotación puede ser fácilmente delegada (en un administrador, -

(49) La caña de azúcar, uno de los pocos ejemplos de plantaciones en el país, - tiene rendimientos mucho más bajos que en otras regiones del mundo, lo que agregado a las dificultades del transporte hacia el mar, determinaron una diferencia de costos que veda el acceso al mercado internacional, limitando las salidas al mercado interno.

capataz o mayordomo), y el trabajo puede ser asumido por unos pocos peones, lo cual reduce drásticamente los costos de explotación, haciendo que menores ingresos se traduzcan en buenos resultados (51)

El titular del fundo se acerca por todo ello más a la figura del rentista del suelo que a la de un empresario agrario, aún considerando las especiales modalidades del concepto fundo agropecuario, desde la perspectiva del proceso productivo.

Las severas reglamentaciones impuestas a los arrendatarios rurales en la ^sdécadas del 40 y del 50, impulsaron a los terratenientes a optar entre vender sus tierras a los locatarios o explotarla directamente en la forma descripta. En esos casos se llegaba muchas veces a acuerdos sobre la base de ceder alguna extensión menor de tierra al arrendatario para que éstos devolviesen la tenencia, cuando así junto a las grandes haciendas verdaderos parvifundios. Por otra parte, los productores rurales puestos en la disyuntiva de realizar inversiones o adquirir más tierras, también se sintieron inclinados a actuar en este último sentido, por los mismos motivos expuestos más arriba. (52).

De allí que junto al notable avance de los -- productores propietarios (53), no se haya registrado una correlativa redistribución de la tierra, sino por el contrario una mayor concentración (54).

(50) La política de colonización, vinculada a la inmigración y el progreso por la concepción alberdiana, ocupó un lugar importante en la preocupación de los gobiernos desde entonces, aunque los resultados concretos siempre fueron magros. Habiéndose completado por aquella época el proceso de apropiación de las mejores tierras, sólo pudieron utilizarse las tierras fiscales, generalmente marginales, cuya explotación era muy poco atractiva frente a las oportunidades que brindaban las ciudades y especialmente la Capital de la República. De allí que el grueso del torrente migratorio, de origen campesino, se transformó sin embargo en población urbana.

(51) Un estudio realizado por FIEL ("Análisis de la producción y comercialización de la hacienda y carne vacuna en la Argentina en la década del 60", T.I.p. 17 y 50) llega a la conclusión de que el rendimiento de la tierra en términos reales fue del 4,41% anual sin tener en cuenta el factor tierra, pero si se computaba la valorización de ésta, el beneficio alcanzaba al 6,83% anual, rendimiento más que aceptable si se tiene en cuenta las modalidades de la actividad y si se la compara con la de cría de ganado que rindió un 1,137% y un 2,169% anual respectivamente. Cit. Tréber, S., op.cit. p. 299.

(52) Los especialistas norteamericanos Fienup, Brannon y Feder ("El desarrollo agropecuario argentino y sus perspectivas" Instituto de la Fundación Ford), calcularon que durante el período 1936/1964, los valores corrientes de las tierras se elevaron 145 veces mientras el nivel general del costo de la vida sólo lo hizo en 87 veces. La aceleración del ritmo inflacionario de los últimos años, consolidó por su parte, a la adquisición de tierras como una de las alternativas más atractivas para el ahorro de los grupos sociales de altos ingresos.

(53) En el Censo Nacional Agropecuario de 1968, pudo establecerse que el 73,2% de las tierras aptas estaban explotadas por sus propios dueños, contra el 58,9% de 1960 y sólo el 36% de 1947.

(54) Tréber, S. op. cit. p. 242, señala que durante el decenio 1960/9, las explotaciones de más de 1000 has. incrementaron su número en el 23,5%, mientras las que tenían superficies mayores de 5000 has. lo hicieron en el 21%. Es probable que esta tendencia se haya acentuado en los últimos años.

Este hecho es de la mayor importancia tanto para el producto que aporta el Sector, como para los demás aspectos que analizamos en este punto.

En efecto, la forma de explotación de las grandes unidades, difiere ostensiblemente de la que se practica en los fundos familiares medios y pequeños. Existe una gran desigualdad en la productividad de la tierra, en parte motivada por el tipo de producción y en parte por la forma que asume la explotación.

En el primer sentido, es sabido que la productividad de la agricultura ordinariamente triplica a la de la ganadería, lo que determina ab-initio una gran ventaja en favor de las unidades familiares cuya base es la agricultura a la que se integran funcionalmente la ganadería. Por otra parte ellas recurren a explotaciones más intensivas basadas en el trabajo humano, mientras los latifundios recurren a prácticas extensivas más ferreamente supeditadas a la naturaleza.

El siguiente cuadro es por demás significativo sobre lo que hemos venido afirmando (55):

<u>Tipos de explotación</u>	<u>Tierra cultivada(%)</u>	<u>Produc.agrícola(%)</u>
Minifundios (parvifundios)	3	12
Unidades familiares	45	47
Unidades multifam. medias	15	26
Unidades multifam. grandes	37	15

De estas cifras surge que los minifundios producen casi lo mismo que los latifundios, pese a que ocupan menos de un décimo de tierras que aquéllos. Y por otra parte que casi la totalidad de la producción argentina descansa sobre las unidades familiares pequeñas y medianas (entre 100 y 1000 has.)

En consecuencia, los diez millones de hectáreas de diferencia entre el área destinada normalmente a la agricultura (unas 13 millones de has.) y las que es recomendable destinar a tal fin (23 millones de has.), significan un tercio menos en el valor de la producción que podría obtenerse con sólo eliminar la forma anómala de explotación de los latifundios de hacienda.

También existe en nuestro país -aunque en menor medida- el problema del parvifundio. Ya nos hemos referido al surgimiento de estos fundos deficitarios junto a las haciendas, como resultado de la rescisión de locaciones rurales. Este no es la única ni tampoco la más importante de estas deficiencias estructurales en la actualidad.

En este sentido hay que citar el problema de la caña de azúcar en Tucumán y de los yerbatales misioneros. Se --

(55) Comité Interamericano de Desarrollo Agrario (C.I.D.A.) "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola", Washington, 1965.-

trata de problemas con graves connotaciones sociales, y que por otra parte determinan costos muy altos y en general una marcada deficiencia de la producción.-

2.2.1.2. Capitalización y Tecnología.

El empleo creciente de bienes de capital en los procesos económicos, es quizás el punto central del incesante incremento de la productividad del trabajo del hombre en las sociedades modernas.

Sin embargo, el retraso en la formación de capital en el agro argentino es notable, aún dentro del pobre marco general que presenta nuestra economía al respecto. En efecto, desde 1929 hasta 1967, el stock de capital se elevó en el Sector sólo en un 8,3 %, mientras que en los sectores no agropecuarios se incrementó en un 105,5% (56)

Si se tiene en cuenta que la sustitución de la tracción a sangre por tractores, fue un factor claramente predominante en la inversión agraria de los años considerados, y que este movimiento se centró en la agricultura y dentro de ella en mayor medida en las unidades familiares medianas (57), se colige que en el resto del sector la capitalización fue prácticamente nula en un período de más de cuarenta años.

Ya hemos hecho referencia a las causas del atractivo que en nuestro país tiene la adquisición de tierras como medio de ahorro. Este hecho tiene en nuestra opinión una importancia capital en la explicación del fenómeno señalado (58). El titular de un fundo agropecuario que tiene disponibilidad de dinero puede utilizarlo realizando inversiones de capital que eleven la productividad de la tierra o adquiriendo más tierras para continuar con la explotación en forma extensiva.

En las condiciones que hemos descripto ampliamente en el punto anterior, es evidente que desde el punto de vista individual, el segundo camino es el más conveniente. Es que residiendo una proporción importante del beneficio en la valorización de la tierra, es a todas luces favorable optar por la vía que implique una mayor posesión del factor.

Estrechamente vinculada a la cuestión de la formación de capital, está el problema tecnológico.

(56) Tréber, S. op. cit. p. 238

(57) FIAT, "Síntesis Económica y Financiera", año 1960.

(58) Se ha querido vincular el problema a las transferencias intersectoriales de ingresos que sufrió durante prolongados períodos el agro. Sin desconocer la influencia que pudo tener el fenómeno, creemos que su persistencia en un período tan largo, en el que existieron también lapsos con relaciones de precios muy favorables para el Sector, desmienten totalmente aquella explicación.-

El espectro tecnológico es muy amplio, por lo que creemos impropio tratar la cuestión en forma general. Por razones prácticas, estimamos que debe hacerse una distinción de los cambios técnicos según impliquen cambios profundos en los métodos de producción preexistentes, y aquéllos que se adaptan al método de producción vigente mejorando su eficiencia.

En el primer caso se trata de técnicas de avanzada, basadas en cultivos intensivos en los que la conservación y el mejoramiento del suelo, mediante el equilibrio de éste con las exigencias de cada cultivo, asegura máxima producción.

Podemos afirmar que tal tipo de técnicas no se han empleado en el país sino experimentalmente y en forma parcial, en algunos cultivos industriales y frutihortícolas. Prueba de ello es el insignificante volumen de fertilizantes que se utiliza en el país y la importancia del problema de la erosión - al que ya nos hemos referido - pese al uso extensivo del suelo.

Existen muchas y poderosas razones para que así sea, pero desde la óptica del fundo agropecuario que estamos analizando, es evidente que la relación de precios entre el producto y los costos de explotación, es la fundamental (59).

Mayor receptividad han tenido las técnicas que con un nivel de costos parecidos y más bajo aún, pueden dentro del mismo tipo de explotación, sustituir mano de obra o aumentar los rendimientos por unidad de suelo. En el primer caso, ya nos hemos referido a la "tractorificación", que tuvo general acogida en la agricultura. Con relación al segundo aspecto, se han hecho importantes avances en la aplicación de técnicas de siembra y recolección y muy especialmente en la variedad de semillas, principal causa del incremento de la producción cerealera de los últimos tiempos. (60)

Para ver en perspectiva el problema tecnológico, repasaremos algunas cifras sobre el rendimiento de los principales cultivos que se practican en el país.

Los rendimientos normales (medios) por hectárea son los siguientes: trigo, 1400 kg.; maíz, 3000 kg.; lino oleaginoso, 2000 kg.; y girasol 700 kg.

(59) El precio de los productos agropecuarios ha estado tradicionalmente ligado con los precios internacionales. El mercado internacional se caracteriza por una demanda relativamente inelástica y que tiende a estrecharse debido a las políticas proteccionistas de los países desarrollados, frente a una oferta en la que influyen poderosamente los "saldos" de las producciones subsidiadas de los grandes países productores, especialmente Estados Unidos. Por ello, amén de las fluctuaciones cíclicas, los precios se encuentran deprimidos, lo que no permite a los países periféricos exportadores como el nuestro, sino una producción a muy bajos costos, o sea de tipo extensivo.

(60) En estos progresos ha tenido decisiva participación el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y otros organismos provinciales de análogas finalidades.

En condiciones excepcionales se han logrado - como mejores rendimientos: trigo, 4.500 kg.; maíz, 8.000 kg.; sorgo granífero, 4.500 kg.; lino oleaginoso, 1.600 kg.; y girasol 2.000 kg. por hectárea.

En granjas experimentales y bajo distintas condiciones operativas a las que ordinariamente se practican, se han obtenido: trigo, 4.500 kg.; maíz, 12.000 kg.; lino oleaginoso, 2.000 kg. y girasol, 3.000 kg. por hectárea (61)

Observamos entonces en primer lugar, la gran diferencia entre los rendimientos normales y los mejores obtenidos, brecha que va de un 50 % como mínimo (trigo y sorgo) hasta un 250% como máximo (maíz y girasol). Ello nos señala la gran influencia que en nuestro país tienen los factores climáticos, y quizás también el avance tecnológico individual de algunas explotaciones que practican cultivos más cuidadosos y con mejores semillas.

La otra gran conclusión es que las potencialidades del suelo, plenamente aprovechadas, serían suficiente para igualar en el peor de los casos, a los rendimientos obtenidos en condiciones excepcionales (trigo), superando en los demás cultivos holgadamente a éstos en proporciones más que significativas (superiores al cincuenta por ciento).

2.2.1.3. Empleo de recursos humanos.

Dijimos ya que las leyes de colonización agraria dictadas desde la organización nacional hasta la década del 40 - de este siglo, pretendían lograr un efectivo asentamiento poblacional en las áreas rurales.

Sin embargo ellas no pudieron evitar las migraciones internas, primero hacia las ciudades del interior y luego de éstas hacia el Gran Buenos Aires.

Es cierto que en todos los países desarrollados, se observa una tendencia hacia la disminución de la población rural en favor de un acrecentamiento de la urbana. Este movimiento es allí el producto de la capitalización del sector agrario, que hace que éste libere constantemente mano de obra que va a engrosar las filas de la industria y el comercio que ejercen con su expansión, una fuerte presión sobre la demanda del factor.

En el caso argentino existe un elevado número de personal transitorio (empleado fundamentalmente para las cosechas) que entre 1950 y 1975 ha oscilado entre el 67 y el 72 % del total de la fuerza de trabajo empleada. Ello nos está diciendo que si bien hay escaso asentamiento estable (374,8 mil personas en el último año mencionado), los motivos de ese hecho son muy distintos a los ya comentados en el párrafo anterior.

(61) Fienup, D, Brannon R.H. y Fender, F.A. op. cit. p. 126.

En el trabajo del Comité Interamericano de Desarrollo Agrario (C.I.D.A.) citado anteriormente, se calculaba que los jornales anuales de trabajo por hectárea en la Argentina eran de 4,7 en la agricultura y 3,0 en la ganadería de la Región Pampeana, y de 44,6 y 0,3 jornales anuales respectivamente en el resto del país.

Estas cifras denotan no solamente una gran desigualdad entre el trabajo empleado en la agricultura y en la ganadería, sino también entre la región agropecuaria por excelencia y el resto del país. Intersectorialmente, la relación es entonces de 1 a 1,5 en la región pampeana, y de 1 a más de 130 en el resto del país a favor de la agricultura. Si comparamos ambas áreas, en la agricultura existe una relación de casi 10 a 1 en favor del resto del país sobre la región pampeana, mientras una proporción similar pero esta vez inversa, existe con respecto a la ganadería.

En el primer caso las diferencias se explican por la mayor demanda de mano de obra que plantea la agricultura.

En el segundo caso, las razones del fenómeno hay que buscarlas con respecto a la agricultura, en los tipos de cultivos (extensivos) de la región pampeana y del resto del país (industriales predominantemente). Con referencia a la ganadería, la diferencia en favor de la región pampeana está dada por la intensidad de la explotación, dada sus condiciones ecológicas de excepción.

Significa esto, que el avance ganadero sobre el área agrícola, importa una expulsión de mano de obra ocupada, y correlativamente, que la subsistencia de la explotación ganadera con las especiales modalidades ya comentadas, impide una mayor absorción de trabajadores por parte del Sector Agrario.

Así, sólo efectuando una redistribución de las áreas explotadas, según las mayores aptitudes para una y otra actividad, en la forma que mencionamos en el punto 2.2.1.1., el Sector no podría ocupar unas 350.000 personas más, o sea casi otro tanto que los que actualmente tienen asentamiento estable.

Por otra parte, la relación interregional nos da una idea del impacto ocupacional que significaría la adopción de tipos de explotación más intensivas en la región pampeana, y la proyección que el mismo tendría en la profundización del mercado interno.

2.2.2. El sistema de comercialización.

Se entiende por comercialización, el proceso que media entre el productor y el consumidor. Este fluir del producto desde su creación hasta su consumo, no se realiza inorgánicamente, sino que sigue cursos preestablecidos y estructurados según un ordenamiento lógico. De allí que se lo denomine sistema de comercialización

El sistema de comercialización puede analizarse desde dos puntos de vista: 1) el de su estructura, es decir desde las instituciones y elementos que lo componen, y 2) desde su funcionamiento o "anatomía", o sea a través de las operaciones que se desarrollan por su intermedio.(62)

En nuestra exposición, nos referiremos al aspecto funcional, aunque iremos haciendo referencia paralelamente a los aspectos estructurales dentro de los cuales se desenvuelve aquel proceso. Trataremos en primer lugar a las funciones físicas que facilitan la comercialización, después las relaciones de intercambio propiamente dichas, para finalmente analizar las operatorias de los principales renglones de la producción agronecuaria.

2.2.2.1. Funciones físicas de la comercialización.

Transporte, almacenaje, acondicionamiento y procesamiento, si bien pueden estudiarse por separado, constituyen aspectos íntimamente relacionados entre sí.

Ello explica por qué en las economías desarrolladas, estas etapas tienden a convertirse en una "unidad funcional". En cambio en las economías subdesarrolladas, la interrelación es mucho menor, predominando las formas generales (v.g. cargas generales, depósitos comunes, etc.)

A) Transporte

En los últimos tiempos se verificó en la Argentina una gran expansión del transporte automotor, a costa principalmente de un retroceso del ferroviario. La mayor flexibilidad de aquél, apto para partidas más pequeñas ("puerta a puerta"), su rapidez, la ampliación de la red vial de caminos pavimentados, unido a servicios deficientes y no integrados del ferrocarril, determinaron esta tendencia.

En ello influyó también el abandono del medio fluvial y la ausencia total de una política de transporte que coordinara los distintos medios aprovechando integralmente sus ventajas.

Las empresas públicas que predominan en el transporte aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario, actuaron en forma independiente entre sí y con respecto al sector privado (automotriz), generalmente compitiendo por las cargas.

Mejor dotado, técnicamente más flexible, y sin los altos costos fijos de los demás medios, el transporte automotor terminó por adquirir un claro predominio, pese a su mayor costo operativo.

Debido a la insularidad argentina, el grueso del transporte de exportación, debe hacerse por mar. Llama por eso node-

(62)Coscia, Adolfo, "Comercialización de productos agronecuarios",p. 69/71.

///rosamente la atención, la precariedad de la marina mercante nacional, que no guarda para nada relación con este hecho (63). Por otra parte la inadecuada estructura portuaria (64), eleva significativamente los costos de nuestro comercio exterior (65)

B) Almacenaje

La mayor parte de la producción agraria es estacional, pero en cambio el consumo se distribuye más o menos uniformemente a lo largo de todo el año. De allí la necesidad del almacenaje, casi tan antiguo como la misma agricultura.

El stock que se forma, debe quedar amortizado al llegar la nueva cosecha, reservando un margen prudencial del producto para cualquier eventualidad (66).

El almacenaje, es también un medio de regular la oferta y por lo tanto estabilizar los precios. En este sentido, diversos países productores apoyados por la F.A.O., alientan el proyecto de constituir una reserva mundial de alimentos (principalmente -- granos), al que se recurriría en caso de baja de la producción (67)

A nivel nacional, el déficit en la materia es más que preocupante, lo que motiva que daba venderse casi por completo la anterior cosecha para almacenar la nueva. Este hecho es bien conocido por los compradores extranjeros, que especulan con la urgencia de colocar nuestros granos para obtener sensibles rebajas de precios.

La técnica del almacenaje ha evolucionado mucho en los últimos años. El empleo del granel redujo sustancialmente los costos y permitió reducir los espacios necesarios, eliminar los envases y disminuir los costos de la movilización del producto (elevadores, cintas transportadoras, etc.)

El control de la temperatura y la humedad, la ventilación por aireación forzada, el combate de los roedores y los insectos, y los progresos de la refrigeración (carnes y frutas), revolucionaron las técnicas de almacenaje.

(63) La escasa capacidad de transporte (alrededor de un millón y medio de toneladas en bodegas), se une un marcado envejecimiento de los buques (cerca de 20 años de antigüedad promedio). Esto último determina elevados costos operativos, que hacen muy difícil competir con flotas que han incorporado los adelantos técnicos notables de los tiempos cercanos.

(64) No existen en el país puertos de aguas profundas para los modernos navíos de gran porte, que reducen hasta el 30 % el costo del transporte. Los puertos, principalmente el de Buenos Aires, deben ser constantemente dragados, los que los transforman en sumamente onerosos..

(65) Tréber, Salvador, op. cit. n. 508.

(66) En el caso del trigo por ejemplo, se procura llegar a la nueva cosecha con un excedente ("carry over") de 300 a 400 mil toneladas.

(67) Coscia, Adolfo, op. cit p. 18.

(68) Coscia, A. idem. p. 98

Todos los agentes que intervienen en el proceso de comercialización pueden eventualmente cumplir la función de almacenaje, lo mismo que los propietarios y el Estado (a través de los elevadores de la Junta Nacional de Granos, los depósitos ferroviarios y los portuarios).

c) Acondicionamiento y procesamiento.

Los productos agropecuarios suelen sufrir una serie de cambios físicos y eventualmente químicos durante el proceso de comercialización (68)

Se emplea el término "acondicionamiento" cuando en aquellos actos no media un cambio físico (por ejemplo la clasificación y limpieza de la uva), y "procesamiento" cuando sí se produce una transformación física y/o química (v.g. vinificación). A veces es necesario realizar ambas operaciones (por ejemplo el acondicionamiento de las semillas oleaginosas y la extracción del aceite).

En la Argentina existen unos 20.000 establecimientos industriales en la rama de la alimentación, que absorbía el 20% de la mano de obra ocupada y generaba el 11% del P.B.I. industrial - del país (datos de 1980)

La concentración geográfica en la zona del Gran Buenos Aires, está presente también en el caso de la industria transformadora de alimentos, aunque aquéllos que son muy perecederos han originado la formación de economías regionales integradas.

Este problema dá por resultado costos adicionales en almacenamiento y transporte, además de los propios de la no integración económica.

La tecnología ofrece actualmente, posibilidades inéditas para la conservación de alimentos manteniendo sus propiedades originarias (sabor, valor alimentario y vitamínico, etc.). Lamentablemente aún el país está muy rezagado en este campo.

2.2.2.2. Comercialización de granos.

Por su naturaleza, los granos son fácilmente manejables, transportables y almacenables durante meses y aún años, bajo determinadas condiciones. El circuito de la comercialización de los mismos, en nuestro país podemos dividirlo en dos etapas: primaria y secundaria.

A) Comercialización primaria.

En esta etapa el productor interviene como vendedor y el producto es objeto de transacción en su estado natural.

El grueso de la comercialización primaria se realiza a través de los "acopiadores" (cooperativas o empresas privadas) establecidos en la zona (del 80 al 90 % de la producción total). Pero también existen otros canales, como la venta a otros productores (para resiembra o forraje), a los molinos e industrias, y a los exportadores directamente (grandes productores).

El volumen medio por cada unidad de acopio oscila entre 10 y 20 mil toneladas, absorbiendo las cooperativas alrededor del 50 % del total.

Los productores suelen escalonar las ventas para obtener mejores precios. Se ha calculado que el 20 % se vende antes de la cosecha, durante la misma otro 25 %, dentro de los 60 días siguientes el 25 % y más allá de ese término el 30 % (69)

Una modalidad muy usual es la de las ventas "a fijar precio", en la cual el productor se reserva la elección del momento en que se efectuará la operación, tomando como referencia el "precio de pizarra" de la Bolsa de Cereales. En este caso el acopiador puede disponer anticipadamente del grano, pero debe cubrir las diferencias que existan al momento decidido por el productor.

B) Comercialización secundaria.

Esta etapa se inicia con las ventas que efectúan los acopiadores a los exportadores, los usuarios internos (molinos - harineros y de alimentos balanceados, fábricas, etc.), y la Junta Nacional de Granos (que posteriormente vende para uno de los dos destinos citados anteriormente).

Las ventas pueden realizarse directamente o a través de la Bolsa de Cereales (en este caso con intervención de corredores). En nuestro país es creciente la importancia de las ventas directas, proceso de descentralización que fue ayudado por el desarrollo de las comunicaciones y el transporte automotor (70)

El comercio de exportación muestra un predominio de las empresas extranjeras que tienen una situación oligopólica en el mercado internacional, aunque las Cooperativas de segundo grado han logrado una participación importante (entre el 15 y el 20 % del total). Es que resulta necesario para exportar contar con una amplia red de relaciones comerciales, un fuerte sistema financiero y un buen conocimiento del transporte marítimo en todo el mundo. Ello ha conducido a algunos países a asumir estatalmente esta actividad (71)

2.2.2.3. Comercialización de la carne bovina.

La carne bovina representa el 90 % del total de la

(69) Las proporciones pueden variar en cada año, influyendo las condiciones del mercado, las disponibilidades financieras, los medios de almacenaje, etc.

(70) En los últimos tiempos se ha observado una tendencia de las grandes empresas exportadoras a abrir oficinas de compras en las áreas productoras más importantes, para tratar directamente con los acopiadores e incluso con los grandes productores de la zona.

(71) Australia y Canadá manejan la venta de trigo y Sudáfrica la de maíz de esta forma. En Estados Unidos por su parte hubo muchos pronunciamientos, incluso en el Congreso, por replantear el tema de comercialización que todavía se mantiene en la órbita privada.

En nuestro país, el Estado monopolizó las ventas al exterior entre 1946 y 1955, y entre 1974 y 1976, aunque en este último período en forma parcial y sólo en los rubros más importantes (maíz, trigo, sorgo granífero y girasol). Otras tantas veces terminó por volverse al comercio privado.

producción y el consumo, de allí que el análisis de este circuito de comercialización merezca un tratamiento especial.

La producción bovina tiene como vimos en el punto 2.1.3.A) algunas modalidades especiales, ya que puede hacerse en forma integrada (el ganadero cría y termina al animal) o en forma especializada separando la cría de la invernada.

Los productores pueden vender su ganado en las "ferias", a los "placeros", o directamente a los frigoríficos o matarifes (grandes productores)

Los "ferieros" venden en subasta los lotes enviados por los ganaderos. Deben contar con autorización de la Junta Nacional de Carnes que controla la actividad, actualmente hay alrededor de mil doscientos ferieros diseminados en las zonas ganaderas del país. (72)

El Mercado de Liniers (próximo a trasladarse a Mercedes), es el gran mercado de concentración de ganado bovino de la Argentina (73) y constituye a su vez un referente nacional para la comercialización que realizan los remates ferias del interior.

Los "placeros" realizan una típica función de acopio, formando lotes homogéneos de animales mediante la adquisición de lotes más pequeños. En los últimos tiempos han perdido importancia, porque los pequeños productores pueden vincularse directamente con los usuarios sin intermediarios a través de los remates ferias.

Los frigoríficos procesan el producto y también cumplen la función de mayoristas. Existe una gran variedad de frigoríficos, desde los más pequeños que trabajan para el mercado interno, a los más grandes y modernos que se dedican a la exportación.

Los matarifes también son mayoristas, aunque no cuentan con establecimientos propios para faena y se limitan al mercado interno.

Finalmente la etapa minorista está a cargo de los carniceros y los supermercados. Los primeros conservan gran parte de las ventas a los consumidores, habiendo resistido hasta ahora exitosamente a la nueva tendencia comercial de los supermercados.

Las ventas al exterior las realizan los frigoríficos o empresas especializadas. Se verificó en la especie una gran evolución, ya que los grandes frigoríficos que prácticamente monopolizaban estas ventas cuando el destino era el mercado inglés, fueron suplantados por exportadores especializados dedicados a determinados mercados y productos. (74)

(72) Los remates se hacen con una frecuencia de dos o tres por mes y un promedio de 1000 cabezas por remate. El feriero presta otros servicios como asesoramiento, clasificación de animales, organización de embarques, etc. y además garantiza el cobro y el financiamiento de la operación recibiendo por ello una remuneración

(73) Al menos un tercio del destinado al consumo pasa por este centro.

2.2.2.4. Comercialización de otros productos agropecuarios.

Los principales mercados mayoristas institucionalizados en la Argentina son:

- a) El Mercado Nacional de Liniers, que además de bovinos opera como mercado concentrador de porcinos.
- b) El Mercado de Avellaneda, que opera en lanas y ovino para faena.
- c) El Mercado Concentrador de Aves, Huevos y Afines de la Capital Federal.
- d) El Mercado Central de Buenos Aires, recientemente habilitado en La Matanza, que concentra la comercialización de frutas, hortalizas y otros productos perecederos.
- e) La Bolsa de Comercio de Mendoza, que opera en uva para vinificar y vinos.
- f) La Cámara Arbitral de Cereales de Entre Ríos, de gran importancia en la comercialización del arroz.

Algunos de estos mercados absorben una parte significativa del comercio del producto, mientras en otros la cantidad no es muy importante, sirviendo fundamentalmente como referencia para el precio.

El Mercado Central de Buenos Aires, es quizás de ellos el más relevante, por su carácter de "Mercado protegido", es decir paso obligado de todos los productos que se comercian por mayor en su zona de influencia.

Fuera de estos mercados, no existe canales institucionalizados de comercialización, lo que unido al medio en que se desenvuelve el sector terciario en los países subdesarrollados, dá por resultado un sistema poco racional y hasta casi caótico, en el que se pierde una parte sustancial de los ingresos del productor.

2.2.3. El encuadre jurídico.

La estructura agraria argentina, como toda estructura, está enmarcada en un régimen jurídico. Este régimen jurídico se caracteriza por estar basado en relaciones de derecho privado (régimen dominial, sucesorio y contractual), sobre el cual y en algunos aspectos parciales, el Estado ejerce una supervisión general fundado en el interés público por medio de relaciones de policía.

Analizaremos seguidamente este esquema, señalando en cada caso, lo que constituyen en nuestro concepto los principales vicios del sistema actual.

(74) En la década del 50 el grueso de las exportaciones estaban en manos de ocho o diez frigoríficos, ubicados alrededor de los puertos, que faenaban unas 3 millones de cabezas por año (40% del total). Estos grandes frigoríficos vieron reducida su participación a menos del 10 % del total. Este fenómeno se produjo como consecuencia de la diversificación de los mercados, que impuso la producción de muchos tipos de cortes distintos en pequeña escala, para lo cual los frigoríficos de menor capacidad de procesamiento pero más modernos, tiene grandes ventajas.

2.2.3.1. Relaciones de derecho privado.

De acuerdo a nuestro régimen constitucional, corresponde al Congreso de la Nación dictar la legislación de fondo, entre la que se cuenta el Código Civil (art. 67 inc. 11 C.N.)

Dicho cuerpo legisla en forma general sobre el dominio (Libro III Tít.V) imponiendo el concepto romanístico de propiedad (75). Esta modalidad de dominio se aplica tanto para las cosas muebles como inmuebles y en este último caso sean ellos rurales o urbanos.

El uso y goce de la cosa no conoce por lo tanto en principio, más límite que la voluntad del titular. Aunque la reforma del Decreto-ley 17711 atenuó el carácter absoluto del dominio condicionandolo a "un ejercicio regular", al que se adiciona la teoría del "abuso de derecho" (art. 2514 ref. del C.C.)

Si bien estas reformas ponen una barrera a la "decapitación" y a la degradación del suelo, la facultad de usar y gozar el factor natural, queda reservada exclusivamente a la voluntad del titular, con sólo un tutelaje de orden público representado por las medidas de "policía" que veremos en el punto siguiente.

Igualmente es amplia la libertad de transmitir el dominio, ya sea por vía convencional o por causa de muerte.

En el primer caso no existe más limitación que la capacidad del tramitante y del adquirente legisladas ambas en forma general. Pueden ser los titulares del dominio personas físicas o jurídicas, y las convenciones -cualquiera sea la extensión del bien- no están sujetas a otra condición que las formales (escritura pública y tradición).

El propietario puede también dividir el dominio para enajenarlo parcial o totalmente, aunque a partir de la reforma citada, se faculta a la autoridad administrativa a reglamentar la superficie mínima de la unidad económica de los inmuebles (art.2326), límite que se debe respetar en la división del bien (art.3475 bis)

El concepto de "unidad económica" tal como está legislado, constituye un arbitrio para evitar la proliferación de parvifundios, pero no afecta la constitución de latifundios ni la concentración de la tierra (76)

(75) El art. 2506 C.C. define al dominio como el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona. Caracteriza el cuerpo legal a la institución como exclusiva (art.2508), perpetua (art. 2510) y absoluta (art. 2513).

(76) En la Provincia de Buenos Aires, el Código Rural (Decr.ley 10.081/83) Tit.II Cap. único), faculta al Poder Ejecutivo a fijar estas superficies mínimas de forma que permitan una "explotación próspera" basandose en las características de la zona, la calidad de la tierra, los tipos de cultivo y la existencia de riego.

En el pensamiento del codificador, la división de las grandes haciendas iba a producirse como consecuencia del régimen sucesorio. Prevé este régimen legal, como limitación a la libertad de testar, la institución de la "legítima" (art.3591) que se correlaciona con la prohibición de establecer vinculaciones o "mayorazgos" (art. 3598) y de disponer la indivisión de la herencia por tiempo indeterminado (art. 3452)

Si bien en cierta medida las previsiones del legislador se cumplieron, ello no fue suficiente para redistribuir las tierras, produciéndose en distintas manos una nueva concentración de la propiedad fundiaria, como hemos visto.

Las condiciones económicas generales que han imperado en la Argentina por largos años y a las que nos hemos referido extensamente en el punto 2.2.1.1., han incentivado la adquisición de tierras por motivos puramente especulativos, no sólo por los grandes propietarios, sino también por parte de sociedades de capital (fundamentalmente anónimas). El gran atractivo de este activo y su valorización constante, se une en este caso a motivos impositivos (77)

Por su parte, las grandes unidades suelen soslayar la división hereditaria mediante la constitución de sociedades familiares, bajo ropaje comercial (usualmente sociedades en comandita por acciones). Esta vía permite mantener la herencia en tierras, más allá del problema que significaría la división en especie y sin renunciar a las ventajas de las grandes explotaciones.

En cambio las propiedades más pequeñas tienen dificultad en adoptar esta solución porque a veces es demasiado onerosa en relación a los intereses en juego, y por otro lado la explotación en común no está exenta de problemas (78). Así el sistema sucesorio conduce muchas veces a la venta del fundo mediano o pequeño, lo que realimenta el proceso de concentración de la tierra, ya que los altos valores de ella sólo la hacen accesible a los grandes propietarios y a las sociedades anónimas.

La adquisición de los demás factores de producción (con excepción del trabajo (79)), como así también la de los insumos que requiere la actividad agraria, están reglados por la legislación civil y comercial, que establece una amplia libertad de disposición basada en la "autonomía de la voluntad"

(77) La alta evasión imperante en la recaudación, origina un gran caudal de fondos "negros". La práctica de escriturar por valores ostensiblemente menores a los reales, dá cauce entonces a los beneficios no declarados, que así se convierten en activos fácilmente liquidables y seguros.

(78) Las unidades medianas y pequeñas, por sus dimensiones deben mantener una actividad bastante intensa para que sean rentables, lo cual origina mayores problemas de dirección y requerimiento de trabajo. Como difícilmente los resultados sean suficientes si los herederos son varios y ordinariamente la posición económica de éstos suele ser más precaria, el deseo de realizar el bien es fuerte y puede terminar imponiéndose como la única solución viable.-

2.2.3.2. Relaciones de derecho público.

La autoridad pública ejerce regulación y control sobre la actividad agraria a fin de asegurar y garantizar el bienestar general y el de la comunidad rural. Estas relaciones de carácter público, que limitan el ejercicio de los derechos de los sujetos privados, se denominan "policía agraria" (80)

La amplitud del concepto determina la necesidad de clasificar las relaciones de policía en especies. Por su importancia y conexión con el tema, haremos referencia a la policía de suelos y a la sanitaria animal y vegetal.

El poder de policía es facultad concurrente de la Nación y las Provincias, según la corriente doctrinaria mayoritaria (81)

En virtud de estas facultades, dichos entes políticos han dictado múltiples normas legales. Nos referiremos por razones de brevedad a la legislación bonaerense, que está concentrada en el Código Rural (Decr.ley 10.081/83)

La conservación y mejora del suelo agrícola, es declarada por ese cuerpo legal "de interés público". El control del mantenimiento de la calidad del suelo está confiada al Poder Ejecutivo, quien a tal fin debe realizar por medio de sus organismos: relevamientos, difusión de técnicas de manejo cultural, asesoramiento y formación de especialistas en la ejecución de trabajos de conservación, así como realizar obras imprescindibles y dictar normas obligatorias para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Los particulares tienen la obligación de denunciar la erosión del suelo y ejecutar planes de prevención y trabajos que eviten o prevengan el desgaste. Si estos trabajos no se ejecutan, el Estado puede hacerlos a su cuenta.

Por otra parte, la ley prevé la posibilidad de declarar la utilidad pública de las tierras que hayan sufrido erosión, para su expropiación de acuerdo al régimen vigente.

Estimamos que estas previsiones son totalmente insuficientes para asegurar un racional manejo del suelo y evitar su erosión, aseveración que está respaldada por la amplitud que tiene en nuestro país este grave mal.

(79) Los contratos de trabajo se rigen por el Derecho Laboral, que contiene restricciones legales en cuanto a la fijación de salarios y a las condiciones en que se prestan los servicios. Estas regulaciones están basadas en específicas modalidades que el trabajo asume en cada actividad.

(80) Vivanco, Antonino C. op. cit. T. II p. 647

(81) Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo", T. II p. 58 y s.

Creemos que es un error enfocar el problema con medidas policiales, porque la sanción contravencional es manifiestamente impotente para desalentar prácticas viciosas muy arraigadas. En primer lugar, porque estas sanciones nunca han alcanzado en el país los altos niveles que sería menester tuviesen para guardar correlación con el daño ocasionado. Por otro lado, se trata de medidas difíciles de aplicar, porque el control es complejo y extenso, y requiere además procedimientos complicados y largos para hacerlas efectivas.

Nos parece también inadecuada la expropiación como remedio de la erosión ya concretada, porque si bien puede devolver la tierra a la producción, no pone el énfasis necesario en la responsabilidad del titular del fundo, al que por ese medio sólo se le priva de un bien que ya no tiene capacidad productiva, y por añadidura se lo indemniza de acuerdo a las normas generales.

En nuestra opinión, las previsiones sobre el manejo del suelo y su conservación, deberían formar parte de la regulación de la tenencia de la tierra, relativizando la institución del dominio agrario, teniendo en cuenta la función social que cumple el factor natural.

La sanidad animal tiene por objeto la defensa y profilaxis contra las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, exóticas, enzoóticas, y epizooticas (Cód. Rural Prov. Bs. As. art. 183)

Las enfermedades que constituyen un peligro para la salud del hombre, para las especies explotables y para la economía de las fuentes de producción, deben ser denunciadas. Las personas que se dediquen a la crianza, cuidado, transporte y venta de ganado y subproductos, están obligadas a prestar amplia colaboración al personal técnico de la administración, que puede solicitar asimismo el auxilio de la fuerza pública. Los particulares tienen la obligación de adoptar las medidas de aislamiento y profilaxis que indique la autoridad de inmediato (82) El control sanitario se realiza en mercados, ferias, remates, mataderos, frigoríficos, barracas, grase-rías, tambos, industrias lacteas, etc.

Los titulares de los fundos agropecuarios tienen la obligación de destruir las plagas sin derecho a retribución alguna y notificando al organismo técnico sobre su aparición y posi-

(82) Si las medidas ordenadas se traducen en destrucción de animales, puede reclamarse indemnización, salvo cuando no se hubiesen cumplido con las normas legales sanitarias o la enfermedad fuera necesariamente mortal (art. 202 y 203 C. Rural)

///bilidad de combatirla (art.248 Cód.cit.). La autoridad sanitaria puede disponer la destrucción total o parcial de la vegetación afectada, por motivos de interés general (art. 250), como así también la ejecución de tareas a cargo de los particulares y a su costa si éstos no las realizaran (art. 254).

En materia de sanidad vegetal, el Poder Ejecutivo a través de sus organismos técnicos, puede declarar plagas y combatirlas a las especies adversas a la vegetación (art.247 C.Rural).

2.3. Relaciones del Sector Agrario con el resto de la economía

El Sector agrario, cuya estructura hemos analizado precedentemente, se relaciona con el resto de la economía nacional a través de una corriente real (intercambio de bienes y servicios producidos) y de una corriente monetaria (ingresos en dinero -- producidos como consecuencia de aquella circulación de bienes y a la oferta y demanda de dinero)

Trataremos de dar una visión global y sintética de ambos aspectos, resaltando las principales características de la situación actual.

2.3.1. Aspectos reales.

Corresponde analizar aquí la influencia que el sector agrario tiene sobre el Producto Nacional y la oferta global por un lado, y los requerimientos que plantea por otro lado de insumos y bienes de capital y de consumo.

En el primer sentido es indudable la trascendencia del Sector Agrario en la economía nacional, ya que como hemos visto, pese a la pérdida relativa de posiciones, aún sigue contribuyendo con una gran parte del Producto Interno Bruto. Pero además tiene la especial importancia cualitativa de constituir más del 95% del monto total de los ingresos de las exportaciones, por lo que dá origen a casi todo el poder de compra de nuestro país en el exterior.

También resulta trascendente el papel del Sector dentro de la oferta global, si se tiene en cuenta su participación en términos absolutos. Pero si se enfoca el problema en su dinámica, aparece una rigidez estructural que constituye uno de los factores más preocupantes dentro del aparato productivo nacional.

El Sector no ha podido dar una respuesta adecuada al incremento poblacional, y por otra parte no ha demostrado la elasticidad necesaria para adaptarse a políticas redistributivas del ingreso, creando serias tensiones cuando ello se intentó.

En el primer sentido, cabe señalar que si se asigna un índice 100 al quinquenio 1940/4, la producción triguera alcanza en el quinquenio 1970/4 el índice 102,2 y la maicera el 112,0, mientras que en igual lapso el de la población ascendió a 174,3.(83)

El consumo interno absorbe así una porción relativamente grande de la producción. Los tres millones de toneladas de trigo que se requieren en forma casi estable para ese fin, de terminan una fluctuación de los saldos exportables de acuerdo al éxito de la cosecha. En cambio el consumo de maíz acompaña al volumen de las cosechas, afectando a un tercio de las mismas aproximadamente. El peso del crecimiento vegetativo, tiende por lo tanto a hacerse -- más notable con el transcurso del tiempo, ante la escasa dinámica de la producción.

Por otra parte, debido a la rigidez de la pro ducción con relación a los precios (84), cada vez que se ha intentado profundizar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, se ha desembocado en estampidas inflacionarias, al no encontrar el incremento de la demanda de bienes primarios que le sigue, respuesta en una mayor oferta del Sector Agrario. Esta ha sido una de las causas del estrepitoso fracaso de las políticas de industria lización sustitutivas, que han llevado a revalorizar la estrategia en el Sector Agrario como punto clave del desarrollo económico.

Fácil es colegir que un agro con bajas tasas de capitalización y basado en explotaciones extensivas con gran concentración en la tenencia de la tierra, no puede sino ejercer un muy débil efecto de inducción para el resto de la actividad económica del país.

El tipo de producción dominante requiere escasos bienes de capital y también demanda pocos insumos, por lo cual pese a la importancia del Sector y su papel exportador, no constituye éste un núcleo dinamizador del mercado interno.

Pero además el menguado asentamiento poblacio nal y la concentración de la propiedad en pocas manos, hacen que sea reducido el número de campesinos solventes. Los asalariados rurales y los propietarios de parvifundios, si bien numerosos, poco pueden aportar a la demanda global con ingresos cercanos a los de subsistencia. (85). Este es un ferreo límite a la profundización del mer cado interno, que proviene justamente del Sector que mejores condi ciones reúne para liderar la expansión en las primeras etapas del de sarrollo económico.

(83) Tréber, S. op. cit. p. 260.

(84) Tréber, S. (op. cit. p. 244/9) hace un pormenorizado análisis de la escasa sig nificación de los precios relativos sobre la producción, que atribuye a la estra tificación de las grandes explotaciones y a la escasa relevancia de las pequeñas unidades. Llega a la conclusión que el desplazamiento de áreas entre la agricultura y la ganadería ha alcanzado por tal motivo un máximo de sólo cuatro millones --; de hectáreas.

(85) Un trabajo realizado conjuntamente por CONADE y CEPAL ("El Desarrollo econó mico y la distribución del ingreso en la Argentina" p.116/7) pone de manifiesto

2.3.2. Aspectos monetarios y financieros.

En nuestro país prácticamente todo el sector agrario está integrado a la esfera monetaria de la economía, siendo escasa la gravitación de las economías de subsistencias basadas en el trueque y el autoconsumo. No existe por lo tanto el dualismo estructural que caracteriza a la mayoría de las estructuras subdesarrolladas (vease punto 2.1.3. del Cap. I)

Sin embargo, la falta de una total integración económica y la desconexión o la no especialización de ciertos mecanismos institucionales, determinan deficiencias estructurales graves, que es preciso señalar.

Dividiremos el estudio de estos problemas, considerando-ndolos desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda de dinero.

Desde el primer punto de vista, la conformación de la economía agraria argentina, con su alto grado de concentración fundiaria, nos indica una correlativa concentración del ingreso. Ante la escasa capitalización del Sector (punto 2.2.1.2), es natural concluir que una gran parte de la oferta de dinero debería tener al ahorro de éste como origen.

Sin embargo ya nos hemos referido a las "filtraciones" que sufre el ahorro en los países subdesarrollados (Cap. I punto 2.2.1.) --), que se producen fundamentalmente en las capas sociales que concentran los mayores niveles de ingresos, fenómeno del cual el Sector Agrario no es una excepción!

Por otro lado debe computarse que la hipertrofia del sector terciario (y particularmente la intermediación comercial analizada en el punto 2.2.2. de este Capítulo), absorbe una parte importante de los ingresos que potencialmente podrían canalizarse hacia el Sector Agrario.

Interesa detenerse más, en los aspectos relacionados con la demanda de dinero del Sector en su función productiva, es decir en el sistema crediticio que apoya la actividad agraria.

Participamos de la opinión de que la modalidad del trabajo agropecuario, debe corresponderse con sistemas de crédito diferenciados. No sólo por la naturaleza estacional de esta producción, sino también porque el ciclo más largo que requiere, hace que el proceso de utilización del capital sea más reducido (86)

En nuestro país no existe un sistema de crédito agrario específico, aunque los préstamos al Sector suelen tener diferencias en las tasas y en los plazos de amortización, factores

///que para el año 1961, el decil más bajo de distribución del ingreso familiar estaba ocupado por el 44,7% de los asalariados rurales, pero también por el 21,8 % de los empresarios más pequeños del sector agrario.

(86) Schaposnik, Eduardo "El Crédito Agrícola en la Planeación Agropecuaria y la

ambos destinados a amortiguar los efectos arriba apuntados. Ello determina que sea ampliamente dominante el papel que cumplen los bancos oficiales, ya que la banca privada prefiere concentrar su atención en el comercio y la industria, terreno en el cual se aplican criterios más comerciales.

Pero el tema no se agota en la existencia de vías de financiamiento, ya que quedan pendientes cuestiones de trascedental importancia como son el acceso y destino y las condiciones de los préstamos.

En el primer sentido hay que hacer notar que las especiales modalidades de las explotaciones agrarias, constituyen un obstáculo importantísimo para el acceso al crédito, cuando éste se realiza a través de las rígidas prácticas bancarias basadas en -- las actividades comerciales. Largos y/o complicados trámites, controles contables que no se practican ordinariamente en las explotaciones, y otras exigencias de este tipo, son barreras que obstan el acceso del crédito a quienes precisamente más lo necesitan : los pequeños y medianos productores.

En cuanto a la segunda cuestión, es evidente que la organización comercial que caracteriza a los Bancos aún oficiales- es manifiestamente inadecuada para controlar el efectivo destino de los créditos. Y dado que ellos tienen que ser de fomento y por lo tanto facilitados en condiciones muy ventajosas con relación a la de cualquier otro uso, si no se asegura una correcta canalización, seguramente dará origen a todo tipo de abusos, los que terminan por minar la misma existencia de estos créditos.

Finalmente, las condiciones generales y fundamentalmente las garantías de los préstamos, también resultan relevantes para la eficacia del sistema. Los Bancos ordinariamente exigen garantías patrimoniales suficientes, que no siempre están al alcance de los campesinos (sobre todos los pequeños y los arrendatarios). Idealmente la garantía debería ser la correcta utilización del crédito y las dotes personales del prestatario, pero como los Bancos no tienen posibilidad real de controlar estos aspectos, y tampoco existen medios institucionales que puedan suplirlos por otras vías, se atienen escrupulosamente a las pautas de caución ya comentadas.

Institucionalmente, el crédito al agro se ubica en nuestro país como una especie más dentro del esquema general que controla el sector financiero, sin más distinción que las condiciones especiales en que se otorgan. Pero además no existe

/// Integración del Mercado Común Latinoamericano" Anales de la Facultad de C.-Jurídicas y Soc. de la Univ.Nac.de La Plata. T XXIII año 1964 p.411 y ss.Señala el autor que en el comercio y la industria la rotación del capital puede alcanzar hasta 14 veces en el año, mientras en la agricultura no llega a una vez.

entre el sector financiero y las instituciones agrarias ninguna coordinación, ni mucho menos complementación funcional.

En síntesis, el panorama nacional en la materia es en nuestra opinión francamente desalentador: 1) no existe una adecuada canalización del ahorro del Sector, ni para su capitalización ni para la de otros sectores de la economía; 2) hay una marcada insuficiencia de créditos y gran parte de los otorgados se desvían de las finalidades previstas; 3) las modalidades comerciales del crédito dificultan el acceso al mismo de las unidades de producción más pequeñas, y 4) hay una total desconexión institucional entre el sector agrario y el financiero.

3. EL SECTOR AGRARIO DENTRO DEL PROCESO DE DESARROLLO ARGENTINO.

Sostuvimos que para revertir el estado de subdesarrollo, era menester un cambio global y profundo de la estructura económica y de su dinámica funcional (Cap. II punto 1.1.)

Ese cambio debe tener por marco al conjunto social íntegro, por lo cual las medidas sectoriales deben orientarse en función de aquella totalidad y estar concatenadas entre sí.

Los objetivos del proceso de desarrollo son pues definidos a nivel de la economía nacional en su conjunto, y los objetivos sectoriales deben estar subordinados a los mismos.

Por razones prácticas nos apartaremos de ese camino metodológico, esbozando directamente los grandes objetivos que a nuestro juicio deberían animar al desarrollo agrario, dentro de la perspectiva del proceso de desarrollo económico argentino. Estas hipótesis reposan, fuerza es reconocerlo, en nuestra opinión subjetiva, pero creemos que resulta objetivamente compatible con el cuadro estratégico trazado en el Capítulo II y estimamos que guarda coherencia con la realidad nacional que describimos en el punto 2 de este Capítulo.

Sobre esa base desarrollaremos nuestras ideas sobre el papel que jugarían los elementos estratégicos propuestos en el punto 3 del Capítulo II, es decir los ordenamientos básicos que deberían acometerse, y la posibilidad de transformar a los proyectos agrarios en avanzadas del proceso de desarrollo.

3.1. Objetivos estratégicos del desarrollo agrario.

Nos hemos referido extensamente a las posibilidades estratégicas y también a las enormes potencialidades productivas del sector agrario argentino (puntos 1 y 2.1. respectivamente de este Capítulo).

Defectos estructurales que fuimos apuntando

(2.2. de este Capítulo) y el marco general de estancamiento económico que caracterizan al subdesarrollo, frustran aquellas posibilidades encerrándolas en un círculo vicioso de pobreza. En nuestro concepto, Argentina podría romper este círculo si compone una estrategia de desarrollo coherente y viable.

Ya adelantamos nuestra opinión, sobre el papel que cabría al desarrollo agropecuario en dicho proceso, por su peculiar posición dentro del cuadro estratégico.

Sostenemos la idea, que el sector agrario podría originar sin grandes esfuerzos ni inversiones, un fuerte excedente económico de fácil capitalización, ya que repercute directamente sobre la creación de capacidad de pago en el exterior, sin crear como contrapartida presión sobre la balanza comercial.

Estos excedentes podrían canalizarse directamente hacia la formación de capital en las áreas priorizadas como estratégicas (87), si la expansión del Sector estuviese inmersa en una estrategia global de desarrollo como la sugerida en el Capítulo II (punto 2.)

Por otra parte la actividad económica así generada, induciría al crecimiento de la industria que proporciona insumos y bienes de capital al Sector Agrario (química, petroquímica, metalúrgica, etc.), sin crear desequilibrios graves ni en el sector externo (por los motivos ya comentados), ni sobre el mercado interno (que podría absorber crecientes cantidades de productos primarios - sin comprometer la capacidad exportadora del país).

Creemos imprescindible que la expansión de la producción, se base en el fomento de un importante asentamiento rural, social y culturalmente integrado con la población urbana.

Es cierto que los objetivos productivos, podrían alcanzarse sobre la base de grandes unidades con alta concentración de capital y aplicación de tecnología avanzada.

Debemos no obstante convenir, que el tipo de producción capitalista ha tenido pese al tiempo transcurrido, escasa penetración en el agro, aún en los países desarrollados. Este hecho se agrava en nuestro caso, debido a la natural tendencia de las grandes unidades hacia las explotaciones extensivas con baja - cuando no nula - capitalización (vease puntos 2.1.1. y 2.1.2)

Pero aún cuando el objetivo de expandir la producción pudiera lograrse por aquel medio, opinamos que el desarrollo económico y social requiere insoslayablemente, la formación de una capa numerosa y pudiente de campesinos. Objetivo que no pue-

(87) Recordemos que en este caso la colocación de productos agrarios no se limitaría al mercado internacional convencional (de pagos multilaterales en divisas) sino que utilizaría además acuerdos comerciales bilaterales de mediano y largo plazo basados en el intercambio directo de productos (especialmente bienes de capital)

///de alcanzarse recurriendo al trabajo asalariado, ni a un tipo de producción automática de gran desplazamiento humano.

Sólo ensanchando la base social del Sector, se podrá introducir cultivos intensivos con creciente capitalización y progreso tecnológico. Al incrementar la productividad, profundizando paralelamente el mercado interno, el impacto expansivo sobre el resto de la economía nacional, sería por otra parte mucho más grande.

3.2. La Reforma Agraria.

Dijimos más adelante (punto 2.3.1.Cap. II) que el primer problema que debe afrontar una estrategia de desarrollo, es el de la organización de las fuerzas disponibles. A esa orientación de los recursos existentes de la economía social, en función de los objetivos políticos que persigue el proceso de desarrollo, lo denominamos "ordenamientos básicos".

En la especie, los ordenamientos básicos deberían corregir los desajustes estructurales en que se desenvuelve la actividad agropecuaria, a la par que tender a una conformación estructural acorde con aquellos objetivos.

Estos cambios reciben la denominación de Reforma Agraria y "consisten en una acción estatal tendiente a subdividir latifundios, concentrar o reagrupar los minifundios y organizar las obras y servicios que permitan el desarrollo rural, por medio de la radicación de los productores como propietarios de la tierra que trabajan, mediante la aplicación de planes adecuados que promuevan el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, el incremento de la población y la equitativa distribución de los beneficios entre los productores rurales" (88)

La Reforma Agraria no puede circunscribirse al ámbito rural exclusivamente, ya que la actividad agropecuaria trasciende esos límites, al conformar una amplia y complicada red de relaciones jurídicas y económicas.

Indudablemente, aunque no se agote en su formulación, el centro de esta trama es la concepción del fundo agropecuario.

Las anómalas formas de la tenencia de la tierra, con sus secuelas de fondos deficitarios (por exceso o defecto), demandan una nueva regulación jurídica que apunte por un lado a los objetivos estratégicos trazados precedentemente, y por otro a la incorporación al concepto dominial de los requerimientos que demanda la función social que cumple el suelo.

Opinamos que a tal fin, debería limitarse la

(88) Vivanco, Antonino C. "La Reforma Agraria". Anales de la Fac. de C. Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P. T XXIII año 1964 p. 466.

capacidad de adquirir y transmitir los fundos agropecuarios, de modo que se llegue a una total coincidencia entre la titularidad jurídica y empresaria, en cabeza de la o las personas físicas que trabajan el predio (89)

La reorganización fundiaria, debe estar estrechamente vinculada con la política de transformación (90) y colonización (91) agraria. En el primer caso porque es lógico y conveniente que se priorite la situación de quien ya es productor, aunque en condiciones jurídicas y económicas precarias. En el segundo caso, porque consideramos que el asentamiento poblacional debe comenzar desde las tierras de mayor aptitud natural hacia las periféricas.

Esta cuestión nos introduce en el problema de cómo estructurar una Reforma Agraria, que casi forzosamente deberá ser gradual. No tenemos dudas de la clara conveniencia de comenzar por la región de mayor aptitud para la producción masiva (en el caso argentino la Pampa Húmeda) y dentro de ella dirigirse en primer lugar a los fundos más pronunciadamente deficitarios (los latifundios de hacienda)

De ésta forma no sólo se logra el mejor resultado global con los menores esfuerzos de inversión y más reducidos costos de producción (92), sino que se quiebra la espina dorsal de la estructura que se pretende reformar, quitando posibilidades de reacción a las fuerzas que procurarán mantener el statu quo.

Dentro del esquema que estamos exponiendo, creemos imprescindible la institucionalización de "comunidades agrarias" de integración voluntaria pero claramente fomentadas, entre titulares de fundos vecinos, que podrían oscilar entre un mínimo de 20 y un máximo de 50 miembros.

Estas comunidades tendrían por fin incentivar la cooperación mutua entre los fundos agropecuarios, a la par que podrían canalizar la comercialización de la producción, el crédito y el seguro y hasta dirigir el proceso de capitalización y empleo de tecnología moderna, con enormes ventajas.

Dichos grupos posibilitarían emprendimientos de envergadura, que no podrían llevar a cabo separadamente las pequeñas y aún las medianas unidades. Pero además podrían ejercer

(89) Conceptuamos imprescindible vedar la titularidad a las personas ideales, si se pretende impedir efectivamente la concentración de la propiedad y formar un campesinado numeroso y pudiente.

(90) Es ésta una modalidad de política agraria que consiste en brindar los medios jurídicos, económicos y técnicos adecuados para transformar los arrendatarios, aparceros, medieros u ocupantes a cualquier título, en propietarios de la tierra que cultivan, o en la cual trabajan como productores o auxiliares de productores. Vivanco, A., op. cit. p.144.

(91) La colonización es una forma de la política agraria dirigida a poblar tierras deshabitadas o poco pobladas, vírgenes o incultas, e introducir en ellas la infraestructura necesaria para organizar un sistema de parcelamiento de tierras

un control social fluído sumamente efectivo, que suplantaría los costos e ineficientes mecanismos burocráticos, que la dispersión de los productores hacen necesario implementar.

El circuito de comercialización, podría así simplificarse, eliminando intermediarios. Una venta ordenada de volúmenes importantes, cuyo almacenaje podrían asumir fácilmente los productores, reduciría costos de transportes y facilitaría un ordenamiento más racional del sistema existente.

El crédito agrícola canalizado a través de estas comunidades, tendría un destino cierto para sus finalidades de fomento, a la par que la administración se vería extraordinariamente facilitada por la concentración del otorgamiento colectivo de los créditos. La distribución individual, se haría así dentro de un muy efectivo control comunitario sobre la utilización y la devolución de los préstamos, lo cual permitiría a su vez, un acceso directo y sin trabas burocráticas al crédito (93).

El sistema de comunidades agrarias, tendría también gran importancia para reducir costos y facilitar la administración de los seguros a la producción, mediante modalidades colectivas.

El equipamiento de costosos bienes de capital de gran potencial productivo emprendido comunitariamente, haría accesible medios de rendimiento superior, reduciendo ostensiblemente costos y aumentando significativamente la productividad.

Por último, las comunidades agrarias pueden ser un formidable instrumento de difusión tecnológica, terminando con el secular aislamiento del hombre de campo. La existencia de un grupo social con intereses comunes, brinda la posibilidad de multiplicar el efecto de la información técnica y hace más fácil la comunicación, al poder acceder directamente a los centros técnicos y aún al sistema educativo por medios modernos. De esta forma se trasladarían los beneficios de la vida en sociedad al medio rural, creando las condiciones de solidaridad entre sus miembros que faciliten la transferencia de conocimientos y experiencias.

///que permita su racional aprovechamiento o utilización para el asentamiento de la población campesina con fines productivos. Vivanco, A.op.cit. p. 111

(92) Tréber, S.(op.cit.p.243) apunta acertadamente que si la estrategia fuera inversa, como por ejemplo la contenida en el Plan Trienal 1974/7 (extender la frontera agrícola incorporando tierras en la llanura semiárida chaqueña), el rendimiento de las inversiones (que deberían ser muy grandes) sería muchísimo menor - que si se hubiesen realizado en la Región Pampeana. Pero además generaría a estas últimas tierras una renta diferencial elevadísima, que por las modalidades de producción tampoco serían revertidas al equipamiento ni a la transformación de las - explotaciones.

(93)Este sistema de crédito se practica desde muy antiguo en Alemania, con excelentes resultados, por medio de los denominados "Bancos Rurales". Los mismos no cuentan con estructura administrativa alguna, aprobándose los planes de inversión y créditos por asamblea de sus miembros.

3.3. Los grandes proyectos integrados.

Definimos a los grandes proyectos integrados como una serie de medidas económicas y sociales que se complementan entre sí dentro de un espacio limitado, y que tienen en vista la ruptura del estado estacionario dentro de uno o varios sectores claves de la economía (punto 2.3.2. Cap. II). Estos proyectos tienen entonces una base territorial, su núcleo está constituido por un objetivo estratégico primordial y estructura a su alrededor "complementariedades" económicas y sociales (proyectos vinculados)

¿Pueden determinados proyectos agrarios -- convertirse en ejes dinámicos de proyectos integrados de este tipo?

La respuesta a este interrogante exige en nuestra opinión, distinguir tres situaciones típicas que se presentan en el cuadro agrario argentino: la de la región pampeana, la de las "economías regionales" extrapampeanas, y la de las "islas ecológicas" dentro de las zonas estratégicas.

En el primer caso, ya hemos adelantado no sólo una respuesta afirmativa al interrogante, sino también nuestro convencimiento de que éste debe ser el proyecto prioritario, en la estrategia del desarrollo argentino en su primer etapa. La Pampa Húmeda asegura resultados rápidos y hasta espectaculares, con inversiones moderadas y motorizando explotaciones de bajo costo y altísimos rendimientos, que creemos hacen indubitable dicha elección.

Un proyecto de esta naturaleza, sería particularmente apto para iniciar el proceso de desarrollo económico, por las razones ampliamente expuestas en el punto 1 de este Capítulo. Pero además serviría para movilizar grandes recursos materiales y humanos disponibles y hoy subutilizados o irracionalmente utilizados, con lo cual este "ahorro potencial", reforzaría sin mayores esfuerzos y en muy breve lapso, el aparato productivo del Sector.

Todo ello nos daría ventajas comparativas muy grandes, sobre prácticamente cualquier país del mundo. Reforzaría así la posición externa y con ello la capacidad de decisión nacional, cuestión de la mayor importancia para el éxito de toda la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, este proyecto integraría a una gran industria petroquímica (fertilizantes) y de maquinarias agrícolas a las que se dirigiría una fuerte y sostenida demanda. Debería planificarse obras de infraestructura hídrica (94), energética, de almacenamiento y transporte (95). Debería por otra parte con

(94) Es conocida la deficiencia de la región pampeana sobre el particular, que motiva periódicas inundaciones seguidas de épocas de gran sequía, que causan estragos sobre la economía nacional y que ya a principios de siglo había impulsado a Florentino Ameghino, a buscar una solución integral que nunca llegó a acometerse seriamente.

///templarse los requerimientos, de un asentamiento humano cada vez más importante y la integración a la vida nacional de una franja - de la población tradicionalmente marginada.

La trascendencia de este grandioso proyecto, surge pues palmaria ante la sólo enumeración de sus alcances -- más generales.

Igualmente creemos posible, estructurar --- grandes proyectos integrados mediante el impulso de toda una región, sobre la base de uno o varios cultivos industriales ("economías regionales"). En este caso, las variadas actividades que originan esos cultivos de tipo intensivo- se combinan con una no menos rica e importante actividad industrial que complementa su proceso económico.

Tenemos en nuestro país, ejemplos concretos del poder expansivo que tiene este medio de crecimiento, Cuyo viti- vinícola, el noroeste azucarero, el nordeste algodonero. Dentro del marco de una economía subdesarrollada, esta expansión está forzosamente limitada por el cuadro general de estancamiento del mercado interno, y la dependencia y aleatoriedad del mercado externo. Un proceso de desarrollo, basado en la utilización de los excedentes con orientación hacia objetivos estratégicos como los esbozados en el punto 3.1., permitiría en cambio ampliar el horizonte de modo que se asegure una expansión a largo plazo.

En el caso de las "islas ecológicas" dentro de zonas estratégicas, la producción agraria no podrá consti- tuirse en el núcleo de un gran proyecto integrado, pero sí puede contribuir decisivamente en el éxito de su conformación sobre algu- na otra base, como por ejemplo un polo industrial o minero. No sólo porque reduciría las necesidades y costos del transporte y alma- cenaje de alimentos, sino porque además impulsaría asentamientos - humanos en zonas marginales, dando así un invalorable apoyo al con- junto funcional.

En consecuencia, dentro de la estrategia que sugerimos, el desarrollo agrario no sería un proceso general sino específico (regional), y estrechamente vinculado con la estra- tegia global del desarrollo nacional. De esta forma los esfuerzos se concentrarían en objetivos claros y precisamente delimitados en el tiempo y el espacio, con los cuales se buscaría obtener resulta- dos igualmente precisos, en vista del objetivo político que persigue el desarrollo.

(95) Es evidente que las deficiencias oportunamente apuntadas, falta de integración de la red de transporte, el retraso portuario y la escasez de silos, debe revertirse totalmente en un esquema como el propuesto.

Obviamente, entre los proyectos posibles habrá que establecer prioridades, que aunque en el fondo impliquen una evaluación entre costo y beneficio, no podrá ser matemáticamente calculada. Es que como ya dijimos, tanto el ensamble de estos proyectos, como su concatenación en el tiempo y en el espacio de acuerdo al objetivo estratégico, tiene una naturaleza política que lo hace impenetrable a las mediciones económicas convencionales. En nuestra opinión, esta cuestión trasciende los límites de la ciencia económica, para internarse en los dominios de la política, y así debe ser asumido el problema.

*

*

*

C A P I T U L O I V

LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL

"El estudio de las finanzas públicas debe examinar los distintos modos de ejercer el poder fiscal y sus efectos opuestos, según las diferentes elecciones de recursos públicos y de los gastos de su producido".

Benvenuto Griziotti

("Principios de Ciencias de las Finanzas" pág. 18).

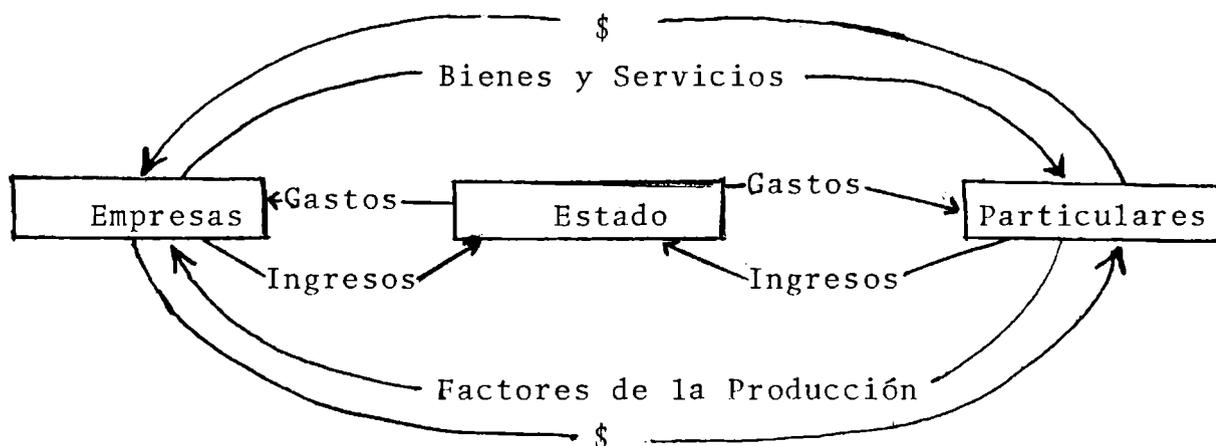
1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y DESARROLLO ECONOMICO

Nos hemos referido en el Capítulo II al rol del Estado como director e impulsor de la estrategia del desarrollo. Abordaremos ahora un aspecto especial de su actuación: la actividad financiera y la influencia que ella puede tener en un proceso de desarrollo.

1.1. Influencia económica de las Finanzas Públicas.

El Estado, por su posición en la economía y por el volumen de recursos que moviliza, ejerce gran influencia sobre la actividad general en las modernas economías de tráfico.

Podemos graficar esta influencia con el siguiente esquema:



En este cuadro se supone que toda la producción emana de entes que denominamos "empresas" y que todo el consumo, como así también la propiedad de los factores de producción, corresponde al sector que llamamos "particulares".

Entre ambos tipos de unidades -de producción y de consumo- existe una doble corriente: a) real (parte interior del gráfico): las empresas suministran bienes y servicios a los particulares y éstos les proveen de factores de producción (tierra, capital, y trabajo) que aquellas necesitan, y b) monetaria: (parte exterior del gráfico) que por un lado representa a la remuneración de los factores de producción y por el otro el pago de los bienes y servicios producidos por las empresas.

El Estado actúa como una bomba, que detrae recursos a los particulares (ingresos), para afectarlos a solventar sus necesidades (gastos). A su vez presta servicios, produce bienes y realiza inversiones, que favorecen a toda la economía.

En nuestro esquema hemos simplificado esta doble corriente de composición compleja, refiriéndonos solamente a gastos e ingresos, que son en realidad sólo los aspectos financieros y mone-

///tarios de la misma, pero que a los fines que aquí perseguimos, resultan los conceptos fundamentales.

La gestión financiera del Estado - que por lo tanto refleja sus múltiples y complejas actividades- formalmente se condensa en el Presupuesto. El Presupuesto es un programa político que resume la estimación de los recursos públicos a percibir y las autorizaciones para gastar, por parte de una autoridad política y por un período determinado de tiempo (generalmente el año). Es pues un programa con proyección futura (1)

La influencia de este plan sobre la economía, puede analizarse desde dos puntos de vista: a) el del equilibrio financiero y económico, y b) el del volumen y la conformación estructural de sus componentes.

1.1.1. Equilibrio financiero del Estado y equilibrio económico.

Desde un punto de vista contable el presupuesto -- siempre está equilibrado, pero no así desde el punto de vista financiero. En este último sentido, existirá equilibrio sólo cuando haya una perfecta correspondencia entre los recursos y los gastos del Estado, habrá déficit cuando los ingresos sean inferiores a los egresos, y arrojará superávit cuando la recaudación supere a los gastos- (2)

Tradicionalmente se consideraba, que el equilibrio del Presupuesto era un aspecto esencial de una "sana política financiera" y que la inobservancia de esa regla traería aparejada toda -- suerte de calamidades. Sin embargo rara vez se aplicó tal criterio, - y en los hechos los ciclos de mayor expansión de los países capitalistas desarrollados fueron generalmente acompañados de graves desarreglos fiscales.

La noción misma del equilibrio, tras su aparente -- simplicidad, oculta difíciles cuestiones, tal como la de qué debe -- computarse como "ingreso genuino". Para Lerner (3), sólo existe equilibrio cuando no se aumenta el endeudamiento del Gobierno y no es necesario imprimir moneda adicional para satisfacer las obligaciones - contraídas. En cambio Laufenburger distingue entre presupuesto ordinario o corriente y extraordinario o de inversión, admitiendo con relación a este último al empréstito como recurso genuino.(4)

(1) Lascano, Marcelo R. "Presupuestos y Dinero" p. 22.

(2) Griziotti, Benvenuto "Principios de la ciencias de la finanzas" pág. 34.

(3) Lerner, Abba P. "Teoría económica del control" p. 352.

(4) Laufenburger, Henry "Finanzas Comparadas", cit. Lascano opcit. p.28

Pero lo cierto es que la tesis de la bondad del equilibrio presupuestario, está tan enraizada en la opinión pública, - que frecuentemente por razones de prestigio político, los Gobiernos recurren a manipuleos contables que distorsionan los resultados de - la gestión financiera, sólo para lograr aquella apariencia.

Sin embargo, tanto en la práctica como en la teoría de los países de avanzada, existe el convencimiento que el equilibrio general de la economía no depende de la nivelación del Presupuesto, - sino de una relación armónica del sector público con el conjunto de - la economía. Déficit y superávit tienen sólo una significación coyuntural, siendo en última instancia un medio de ajuste para los desequilibrios del resto de los sectores.

La primer tentativa para hacer jugar al Presupuesto de acuerdo a la coyuntura, fue la que se conoce como "teoría del equilibrio del presupuesto cíclico". Propugnaba esta teoría crear mediante superávit en la prosperidad, un fondo de reservas que se usaría para vólcarlo en la depresión. La iniciativa si bien tiene el mérito de superar el estrecho marco de la anualidad del Presupuesto para referirlo al más amplio del ciclo, tiene el inconveniente que generalmente es - difícil determinar cual es el período por el que se transita.

La "teoría del presupuesto compensatorio" prescinde tanto del equilibrio financiero como de la teoría del ciclo, centrandó su preocupación en la economía como un todo. El objetivo consiste en mantener niveles constantes de producción y empleo por medio de -- políticas deliberadas en tal sentido, partiendo de la base que la economía de mercado es incapaz de lograr estos resultados sin la inter--vención del Estado. La tesis se adscribe a las economías maduras, en las cuales el ahorro generalmente supera a la inversión.

Esta función compensadora del Presupuesto fue llevada a sus últimas consecuencias por Lerner. Este autor propugna ya no igualar guarismos monetarios ^{de} gastos e ingresos, sino los efectos expansivos de aquellos con los restrictivos de estos últimos. Impuestos, gastos, endeudamiento y emisión monetaria, tienen así funciones - muy distintas a las que se les atribuí tradicionalmente (5). El fin es lograr el pleno empleo sin inflación, y todos estos conceptos -- son instrumentos cuyo uso combinado asegurarán tal equilibrio.

El propósito de estabilizar la economía por medio - de instrumentos fiscales, también se quiso alcanzar a través de mecanismos automáticos en la recaudación y el gasto, que operaran al conjuro de las fluctuaciones de la renta nacional. La idea fue expuesta en

(5) El impuesto por ejemplo, no tiene por objeto recaudar para atender las expensas públicas, sino reducir las disponibilidades líquidas de los contribuyentes. Y el mismo razonamiento se aplica a la deuda pública. Lerner, A. op. cit. p. 329.

1947 por el Comité para el Desarrollo Económico de los Estados Unidos, con el objeto de reducir la deuda pública manteniendo altos niveles de empleo. En materia de recursos, supone la existencia de un impuesto a la renta generalizado y fuertemente progresivo, con retención en la fuente, a los efectos de que incida rápidamente sobre el ingreso personal. El sistema previsional debía reforzar estos efectos operando sobre la misma base. El "automatismo" del sistema no excluye la necesidad de una política deliberada en materia de gastos, y resulta negativamente influenciado cuando las fluctuaciones no son generales y afectan a los sectores de diversa manera (6).

Mediante el manipuleo presupuestario se ha intentado además de atenuar el ciclo, eliminar las diferencias entre producto real y producto potencial. En este sentido se busca cubrir la insuficiencia de la demanda global, mal generalizado en las economías desarrolladas capitalistas. El método propuesto en el Mensaje Presidencial de 1962 en Estados Unidos, consistía en incurrir en déficits sistemáticos para cubrir aquella brecha (7)

Más allá del éxito o el fracaso de estas políticas, ya existen pocas dudas sobre que la "disciplina fiscal" que otrora tomaba como desideratum que el Tesoro gastara a medida que recaudase y que se abstuviese de hacerlo cuando sus ingresos mermaran, sólo puede traer graves disturbios económicos. Si el Estado gasta más en la prosperidad, exacerbará la especulación alcista precipitando el "crash" y si reduce el gasto en la depresión, acelerará la decadencia de la actividad económica profundizando el paro.

Haavelmo ha demostrado que si se pretende una nivelación presupuestaria en una situación de pleno empleo, se puede producir una brecha inflacionaria antes inexistente. Pero además el equilibrio presupuestario no tendrá iguales efectos si se obtiene elevando las contribuciones o reduciendo los gastos. En general, el aumento de la imposición es menos deflacionario que la reducción del gasto(8)

(6) Lascano, Marcelo R. op cit.p.81.

(7) La experiencia norteamericana fue en general satisfactoria, sin embargo es necesario prevenir que estas políticas globales sólo pueden dar frutos en economías maduras, sin rigideces estructurales. La principal dificultad práctica de implementación es el cálculo del potencial económico, lo que requiere una importante y confiable base estadística.

(8) Ello en virtud del principio del multiplicador y del hecho que -- mientras el gasto público se traduce en un efecto inmediato y necesario sobre la demanda efectiva, no ocurre lo mismo con el impuesto ya que los efectos restrictivos de estos últimos pueden compensarse con la reducción del ahorro.

En los países desarrollados, la preocupación por el equilibrio económico ha llevado a integrar al Presupuesto dentro del movimiento económico total con el denominado "Presupuesto económico nacional" (9). Este instrumento de previsión integral, que sirve para la toma de decisiones políticas económicas, constituye el "cuadro económico del presupuesto financiero".

Los principales procesos se representan en cuatro sectores: los presupuestos de los consumidores, de las empresas, de la economía exterior y del Presupuesto del Estado. De esta manera se analizan las relaciones entre los sectores económicos y el Estado, con el fin de ajustar el programa oficial de gastos y recursos a la evolución del sistema económico en su conjunto (10).

Ello permite mitigar los efectos del ciclo, concebir estrategias de desarrollo, e inducir la expansión de los sectores juzgados de mayor interés por la autoridad política (11).

Sin embargo no debe olvidarse que en los países subdesarrollados, existen rigideces estructurales que generalmente frustran las políticas globales de este tipo. La oferta no reacciona con elasticidad y prontitud, por lo que pueden originarse presiones inflacionarias de difícil control, sin lograr una influencia real sobre la economía.

Estas diferencias son trascendentales para el manejo de la política fiscal, adquiriendo la fuente de financiación del déficit, la selección del gasto y sus repercusiones probables, la mayor importancia (12)

Las políticas globales encuentran también insuperables obstáculos, en el desequilibrio externo que caracteriza a las economías subdesarrolladas. En estas condiciones la disociación de objetivos y su selección conforme a las exigencias de la economía nacional, es insoslayable (13)

(9) Esta técnica comenzó a usarse en Gran Bretaña en 1941 y en Estados Unidos en 1944. Francia la adoptó en 1956.

(10) Lascano, Marcelo R. op. cit. p. 33.

(11) La utilización del presupuesto con fines económicos requiere cambios en la técnica de su formulación. Dentro de estas nuevas formas merecen citarse: a) los "presupuestos funcionales", que revelan lo que el Estado "hace" con los recursos, es decir como los emplea en cada una de las funciones que cumple; b) los "presupuestos por programas", que se ocupan del mejor empleo alternativo de los ingresos; y c) los "presupuestos de caja consolidados", que evidencian las operaciones financieras (corriente de dinero entre el Público y la Tesorería) en cuanto afecten a la economía en su conjunto (excluye las transacciones entre organismos del Estado) y que tiene una gran importancia en el diagnóstico económico y financiero (demanda global y corriente monetaria) como así también para el contralor administrativo

Si bien la política fiscal no puede eliminar los vicios estructurales, resulta un instrumento importante para el control de la riqueza y el rescate de la decisión nacional, clave de cualquier estrategia de desarrollo económico.

1.1.2. Volumen y estructura del Presupuesto.

El Presupuesto sustrae determinada cantidad de recursos económicos a la asignación por los mecanismos del mercado, para afectarlos según un plan trazado con criterios políticos. Cuanto mayor sea el volumen de recursos que así se manejen, tanto mayor será la influencia del Presupuesto en la economía y menor la de los indicadores del mercado (14)

En consecuencia, mediante este arbitrio, aún cuando impere un sistema de tráfico, puede dotarse a la economía de una fuerte dirección central por parte del Estado.

Si se postula que la asignación del mercado es óptima, debería reducirse el Presupuesto a su mínima expresión, por cuanto toda distribución de recursos que se aparte de sus normas, necesariamente es por hipótesis de menor eficacia. En cambio, si se conceptúa que el libre juego de la oferta y la demanda tiende a profundizar las falencias del subdesarrollo, se impone una amplia utilización de este instrumento en la estrategia del desarrollo.

Tan importante como el volumen es la estructura del gasto y del ingreso público. Esta estructura resulta de una valoración política global, y de criterios técnicos y administrativos específicos.

Nos interesa aquí el primero de esos aspectos, por cuanto está conectado directamente con la estrategia que asume el Estado.

Podríamos calificar desde este punto de vista a esas políticas como "de adaptación", "de compensación" o "de transformación", según sea la perspectiva que aquella estrategia adopte con relación al movimiento general de la economía.

///y parlamentario (destino de erogaciones, sujeto del gasto y relaciones entre los servicios administrativos).

(12) Por ejemplo, es muy dudosa la utilidad de los gastos corrientes que no agregan producto, por cuanto siendo el paro de tipo estructural, el simple aumento de la demanda efectiva no es suficiente para incentivar la oferta.

(13) Lascano, M.R. op. cit. p. 86.

(14) Debe tenerse en cuenta que no existe entre ambos términos una relación estática de suma cero, sino dinámica, ya que la asignación de-

En el primer caso, la política fiscal seguirá las pautas del mercado, procurando que la actividad estatal resulte neutra. Esta postura se correlaciona con la tesis de la bondad de los Presupuestos pequeños y del mercado como factor dinámico del crecimiento económico, es decir con la versión clásica del liberalismo económico.

En el segundo caso, se propicia un rol activo del Presupuesto, pero limitado a compensar los desequilibrios del sistema económico. Esta estrategia, si bien se basa en la asignación de recursos por parte del mercado, no deja librado a éste el movimiento general de la economía, sino que procura influirlo para asegurar un crecimiento equilibrado que no podría lograrse sin esta intencionada participación del Estado. Esta es la visión del capitalismo neoliberal, que predomina en los centros desarrollados de occidente desde la Gran Crisis, cuyos intentos y logros en este sentido hemos estudiado en el punto anterior.

La tercer alternativa no excluye necesariamente al mercado, pero no es éste el factor dinámico del desarrollo sino la estrategia del Estado, la cual no se agota en su política financiera aunque ella tenga destacado papel.

Una acción transformadora insertada en una estrategia de desarrollo, abarcaría todos los campos de la economía (vease punto 2.2. Capítulo II). De allí que tanto como los resultados globales del Presupuesto interese su conformación, la vinculación de sus componentes con los diversos sectores económicos y las relaciones armónicas del conjunto. Es que las transformaciones cualitativas influyen tanto las relaciones globales como las específicas, por lo cual iguales resultados financieros pueden tener muy distintos significados económicos (15).

Esto nos conduce nuevamente al concepto de estrategia, que ya hemos considerado como insoslayable para encarar cualquier proceso de desarrollo en el mundo actual (1.1.1. Capítulo II).

///recursos a uno u otro Sector (Público o Privado) puede alterar el resultado en términos de producción total.

(15) Así, un mismo volumen de erogaciones tiene implicancias muy distintas si se vuelca a gastos de personal o a inversiones. Por otra parte la naturaleza, modalidad y hasta la localización de estas últimas, pueden producir efectos económicos muy diversos. Otro factor que puede tener una trascendental importancia es el tiempo, ya que las rigideces estructurales de la economía hacen problemática la respuesta en el corto plazo.

1.2. La tributación como instrumento estratégico.

Dentro del rubro "ingresos" del Presupuesto, los de origen tributario revisten una particular trascendencia por diversos motivos: a) su volumen, que generalmente es ampliamente preponderante en el cuadro de recursos, b) su periodicidad, que los convierte en una fuente permanente de entradas, c) su carácter de recursos "genuinos" para la financiación del gasto (16), y d) sus efectos colaterales económicos o "extrafiscales".

Por eso no debe extrañar que desde los albores de la ciencia económica, la tributación suscitara el interés de la doctrina (17).

Repasaremos rápidamente los distintos enfoques con que la cuestión fue abordada en la historia del pensamiento económico, para luego encuadrar el problema dentro de la estrategia del desarrollo.

1.2.1. Antecedentes históricos.

Aunque la noción de Estado es históricamente relativamente reciente (18), la realidad de un poder político estructurado en forma estable es muy remota, como también las necesidades que en materia financiera esa organización supone.

La existencia misma de un poder político, que impera sobre las personas que viven dentro del territorio bajo su influencia, se corresponde con el concepto de tributo: ofrenda de los súbditos al príncipe.

En los tiempos antiguos estos tributos estaban estrechamente vinculados con la guerra: a ella principalmente solventaban y sus resultados ordinariamente constituían la causa de la obligación.

Con el advenimiento del liberalismo y su nuevo orden económico (el capitalismo), la concepción individualista y contractual del poder que aquél sustentaba, imprimió al tributo nuevas justificaciones: ora la de una retribución al beneficio económico de vivir en comunidad, ora la de una limitación voluntaria (a través del sistema parlamentario) de la propiedad privada por parte de los ciudadanos.

(16) El impuesto detrae recursos de la actividad económica privada, por lo cual el gasto financiado por él no tiene efectos inflacionarios, ya que no crea medios de pagos adicionales sin correspondencia con los bienes producidos.

(17) Recordemos al respecto, que la obra cumbre de Ricardo enuncia en su título esta preocupación ("Principios de Economía Política y Tribu

La legitimidad de la contribución vino a sentarse así sobre bases objetivas (la ley) y no sobre la voluntad del príncipe, pero conservando la naturaleza irresistible que deviene de su origen político.

Paralelamente se fue produciendo una vasta transformación, cualitativa y cuantitativa en la imposición, cuyas causas deben buscarse en el cambio del tipo y monto de las erogaciones, que a su vez responden a significativas variaciones en la concepción del Estado.

En la Antigüedad y en la Edad Media la actividad bélica era muy importante, lo que demandaba recursos muy crecidos en relación con la capacidad productiva de esas sociedades. A ello debía sumarse una compleja y onerosa administración, constituida por la nobleza y el clero.

Este es el núcleo contra el cual llevan su ataque los clásicos ingleses, en materia fiscal.

Por otra parte, las críticas eran coherentes con el cuerpo principal de sus teorías. En efecto, si la propiedad privada de los medios de producción, la libertad contractual y libre disponibilidad de todos los factores de producción (incluidos el trabajo y la tierra), y el libre juego de los mecanismos del mercado, daban por resultado una asignación óptima de los recursos con el máximo abastecimiento, es evidente que la intervención del Estado sólo puede ser negativa.

La riqueza de las naciones no depende ya de la expansión del Estado por la guerra (antigüedad y medioevo), ni por el comercio (mercantilismo), sino de su reducción a la mínima expresión.

Las reglas de la tributación de Smith, guardan estrecha relación con esta idea (19):

- I- Contribución en proporción de las rentas o haberes que se gozan
- II-El tributo debe ser cierto, determinado claramente y no arbitrario.
- III-Debe exigirse el impuesto en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente.
- IV- Que la diferencia entre la exacción a los particulares y lo que entra efectivamente en el Tesoro público sea mínima (costo de recaudación). Incorporaba en esta regla también al costo social.

////tación"), y las incursiones de A. Smith sobre el tema.

(18) Generalmente se remonta este concepto a Maquiavelo, cuyas obras fueron escritas entre 1497 y 1527 año de su muerte.

(19) Smith, Adam "La Riqueza de las Naciones", Libro V, Volumen III, p. 117/118.-

Es evidente que esta concepción tributaria está en función de las necesidades financieras de un Estado pequeño, considerando sólo tangencialmente y en su aspecto negativo, la influencia - que el mismo ejerce sobre el conjunto de la economía.

Como consecuencia de la Gran Crisis (1929-1938 aproximadamente), la confianza en el sistema de automaticidades del mercado decayó notablemente en la doctrina económica, forzando soluciones de emergencia en las cuales el Estado asumía, mediante el gasto público, una participación activa en la vida económica. La actividad estatal pasaba así a ser un factor esencial para la sobrevivencia del sistema capitalista, por cuanto era el que en definitiva determinaba el equilibrio general de la economía.

Correlativamente, el aspecto impositivo adquiría una notable importancia, ya que no sería el mero proveedor de "recursos genuinos" para el financiamiento del gasto. Ahora era preciso abandonar la otrora deseada neutralidad del impuesto, y usarlo como instrumento de política económica para corregir las desviaciones del sistema.

La política tributaria se conjugaría así en la política económica de los países desarrollados de occidente, dentro del esquema que se ha dado en llamar de "crecimiento equilibrado" (vease punto 1.3. del Capítulo I)

En los países que adoptaron una economía centralizada con planificación integral imperativa, como los de la órbita socialista, el instrumento impositivo se ha limitado por regla general al aspecto recaudatorio. Ello es lógico por dos motivos: a) el Estado cuenta en este caso con mecanismos más directos y contundentes que el impositivo para operar en materia de política económica, y b) surgiendo de la planificación la asignación de recursos deseada, es preciso que el impuesto sea neutro para no producir una desviación de -- los fines que aquélla pretende.

1.2.2. Posibilidades y limitaciones de la tributación en la estrategia del desarrollo.-

En un esquema estratégico como el que esbozamos en el punto 3 del Capítulo II, el instrumento impositivo podría tener - un rol importante -aunque limitado- en el proceso de desarrollo.

Estas posibilidades están dadas, por un lado, por el carácter selectivo que asumiría la acción directa del Estado sobre los puntos estratégicos del desarrollo, y por el otro, por la necesidad de reforzar, multiplicar y/o asegurar en el resto de la economía, las transformaciones que se impulsan en los campos incididos por aquélla.

Obviamente, la eficacia de este instrumento estará fuertemente influenciada por las características del medio al que se aplica, y por la naturaleza de los fines que se persiguen.

En el primer sentido, es preciso analizar la estructura económica concreta en la que se aplicará el impuesto, por lo cual es difícil establecer reglas apriorísticas sobre las posibilidades y limitaciones de este instrumento.

En el segundo aspecto, se suele dividir los efectos del impuesto en fiscales y extrafiscales. En el primer caso se alude a su papel de recurso financiero del Estado. En el segundo a los efectos económicos que la tributación puede producir.

Creemos que la segunda categoría debe desagregarse a los efectos de dotar al análisis de mayor precisión (20)

Separaremos entonces conceptualmente los efectos de la tributación en: a) fiscales, b) de costo social, c) de promoción a la actividad económica, d) de captación de excedente económico, y d) de consolidación de medidas directas del Estado.

a) Fiscales.

La sólo existencia del impuesto produce efectos fiscales, por cuanto la consiguiente recaudación se traduce en ingresos para el Estado. Hemos visto (punto 1.1.1.) como juega este hecho en el equilibrio financiero del Presupuesto y la relación que este tiene con el equilibrio de toda la economía.

Nos resta resaltar aquí, la importancia de que el Estado cuente con una corriente adecuada y sostenida de ingresos tributarios para financiar sus necesidades en materia de gastos. Sólo así no se alterará la correspondencia entre el flujo real y el monetario, asegurando la estabilidad de los cambios.

No es que la estabilidad monetaria sea un requisito para el desarrollo, sino que la planificación a largo plazo que requieren las actividades económicas que importa este proceso, deben contar con una base que no distorsione el cálculo, ni desvíe el esfuerzo hacia maniobras puramente especulativas.

Un buen sistema tributario debe entonces primordialmente, cubrir satisfactoriamente el aspecto recaudatorio, y luego procurar no influir negativamente en los demás aspectos. Sólo asegurado ello, podrá avanzar sobre objetivos más ambiciosos.

b) Costo social.

Es éste el principal efecto negativo del impuesto.

(20) Opinamos que gran parte de la virulencia de la polémica doctrina-

Su impacto tendrá mayor o menor amplitud, según las bondades del sistema tributario implementado y su adaptación al medio.

El costo administrativo de recaudación (21), con -- ser el más notorio no es el único y ni siquiera el principal de estos costos sociales..

Es que el contribuyente no es un elemento pasivo -- dentro del sistema tributario. Por el contrario a él se le exige una múltiple y variada actividad (presentar declaraciones juradas, hacer comunicaciones, producir informes, efectuar trámites, comparecer ante la Administración, retirar recibos, depositar en los Bancos, etc.).- Esta actividad tiene un costo, en dinero y/o en tiempo, que si bien - no es parte del tributo ni de su recaudación, supone recursos que la economía en su conjunto destina a tal fin. Es ésta una actividad improductiva en el sentido smithiano, es decir que no sólo no produce bienes sino que los destruye en un consumo ocioso.

Estos "costos invisibles" pueden ser muy crecidos- si el sistema tributario no es adecuado al medio, y de hecho ellos - serán tanto mayores cuanto más complejo sea el mecanismo que aquél utilice.

Una economía que necesita movilizar todo su potencial para volcarlo al esfuerzo del desarrollo, no puede permitirse - el lujo de incurrir en derroches de este tipo.

Si el costo social es inevitable, debe procurarse- que sea mínimo, por lo cual la sencillez y simplicidad del sistema - impositivo - y en general de los procedimientos administrativos- --- constituyen virtudes cardinales del sistema tributario en las prime- ras etapas del desarrollo.

c) Promoción de la actividad económica.

Cuando se habla de los "efectos extrafiscales" ge- neralmente se hace referencia a la posibilidad de usar el instrumento

///ria sobre los efectos extrafiscales del impuesto se debe a la glo- balidad con que se encara el problema. Si bien las controversias son- inevitables en un terreno tan poco accesible, estimamos que las dis- - cusiones pueden encausarse mejor en la forma que exponemos el tema.

(21) Este costo puede medirse por el sencillo procedimiento sugerido- por A.Smith, comparar lo que el contribuyente paga con lo que en de finitiva recibe el Fisco líquido, es decir deducido los gastos que in sumió la recaudación.

tributario para promocionar la actividad económica privada, ya sea directamente por exenciones y reintegros impositivos, o indirectamente creando condiciones favorables para las empresas nacionales frente a sus competidoras extranjeras, mediante la protección aduanera.

Mucho nos tememos que en la mayoría de los casos, los resultados de estas políticas sean ilusorios, y que las serias objeciones que se les formulan son exactas.

Las exenciones en general, no tienen demasiada im--portancia para las empresas como incentivos a la inversión, o a la expansión de la producción. Estas cuestiones ordinariamente se definen por motivos económicos que influyen significativamente en la posición de la empresa, como el mercado, mano de obra calificada, bajo costo de los factores de producción, créditos ventajosos, comunicaciones y ---transportes adecuados, etc. Dentro de este cuadro, la exención del impuesto es un "agregado", que por supuesto acrecienta los beneficios, pero que resulta insuficiente para inducir por sí la expansión de la empresa (22).

Por añadidura, si la "política promocional" es am--plia, erosionará importantes recursos al Estado, lo que le quita a éste capacidad para actuar en forma directa en los puntos estratégicos del desarrollo. Y si es restringida creará enojosos privilegios.

En su trasfondo, estas políticas encierran el pensa--miento que el impuesto es un factor negativo, que si se removiese produciría por sí un efecto benéfico sobre la economía. Como dijimos en el punto 1.2. del Capítulo II, no creemos que el libre juego de los -mecanismos del mercado pueda en la actual coyuntura histórica, consti--tuirse en el factor dinámico del desarrollo económico.

En nuestro concepto, entonces, la inocuidad de es--tos intentos deviene de sus propios fundamentos generales.

Tampoco estimamos suficiente para el desarrollo, imponer fuertemente la entrada al país de productos extranjeros.

La no integración de la industria, hace que ésta deba desenvolverse con una proporción alta de insumos importados. El aumento de los derechos aduaneros, no sólo influye entonces sobre los productos foráneos sino también sobre los de origen local. Estas con--secuencias pueden amortiguarse si aquellos derechos se aplican en forma selectiva. Tal es la línea que siguen las políticas de sustitución de importaciones, útiles para aquilatar experiencias en el campo in--dustrial, pero absolutamente insuficientes para desencadenar un proceso de desarrollo (vease punto 2.1.3. del Capítulo I).

(22) Althabe, Mario E. "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos", p.87/8.

La protección arancelaria se ha convertido actualmente, en una cuestión de autodefensa destinada a mantener posiciones, y en un arma no ya exclusiva de las naciones débiles, sino a la que -recurren sin vacilar - y con mucho mayor eficacia- las naciones más -poderosas. Pero resulta evidente que la vía del proteccionismo, que sirvió de inicio a los procesos de desarrollo del siglo XIX (23), ya no puede ofrecer a los actuales países subdesarrollados iguales perspectivas (24).

d) Captación del excedente económico.

Nos hemos referido ya a las dificultades que afronta la formación de capital en las economías subdesarrolladas (punto -2.2.1. Capítulo I). Dos factores son igualmente negativos al respecto: a) la falta de incentivos para la inversión (lado de la demanda -de capital), y b) las "filtraciones" del ahorro (lado de la oferta de capital).

La acción del Estado puede ser decisiva para romper este círculo vicioso que impide la capitalización de la economía. El puede efectuar inversiones autónomas en puntos estratégicos -con los consiguientes efectos multiplicadores en el resto del sistema- prescindiendo de los estímulos del mercado y aún contra sus tendencias -naturales si ello fuera preciso.

Estas inversiones deben tener como contrapartida una captación de ahorro de igual magnitud, para que no se originen presiones inflacionarias.

La captación de ahorros por el sector público, no necesariamente debe hacerse en detrimento del ahorro y la inversión -del sector privado. La existencia de una "filtración" importante del excedente a través del consumo suntuario, la fuga de capitales al exterior y las operaciones puramente especulativas, otorga una amplia -franja, en la cual los mecanismos de ahorro forzoso del sector público pueden actuar con suma eficacia.

La irresistibilidad del tributo, sus efectos redistributivos (25) y el no reintegro de la exacción, hacen que los recur

(23) Cuando los procesos industriales eran sencillos y el progreso -tecnológico relativamente lento, la brecha de desarrollo podía ser -cubierta promoviendo una marcha forzada de la economía, impulsada por las condiciones de aislamiento que produce el proteccionismo.

(24) En el punto 1.1.1. del Capítulo II, nos hemos referido en extenso sobre la imposibilidad de transitar con éxito en el actual estado del mundo, esta vía de desarrollo.

(25) En un esquema de este tipo, el impuesto estaría dirigido preferentemente al grupo de contribuyente de mayores ingresos cuya partici

///sos captados por este medio puedan ser inmovilizados en inversiones de largo plazo, sin que se produzcan desequilibrios que hagan perentoria su rápida recuperación (26)

Una fuerte captación por vía impositiva, puede constituir una formidable herramienta de ahorro social. Sin embargo es preciso que esta detracción no afecte al consumo popular (imprescindible para la creación de más fuerzas dentro del factor trabajo), ni a la capitalización privada deseable (necesaria o complementaria a la estrategia de desarrollo), ni a los estímulos a las empresas que se pretendan promover. Por ello resulta crucial la forma en que esté estructurado el sistema impositivo y su coordinación con la estrategia global del desarrollo

e) Consolidación de las medidas de acción directa.

Por último, el sistema impositivo puede cumplir en nuestro esquema estratégico, un importante papel en la consolidación de las medidas de acción directa y en su prolongación en el tiempo.

Una reforma estructural impulsada por la dirección de la estrategia del desarrollo (Estado) mediante acciones directas, tendrá - si estas son eficaces para tal fin- el correspondiente resultado inmediato. Pero con el tiempo la nueva organización tenderá a desbaratarse y los efectos a diluirse, tanto más rápido cuanto mayor sea la contradicción entre esa organización y las tendencias naturales del contexto que la rodea.

Para evitar dichos efectos negativos, debería prolongarse la intervención estatal en el tiempo, o establecerse mecanismos que tiendan a reforzar y a asegurar la permanencia de esas reformas.

Si se adoptara el primer procedimiento, el universo bajo control se ampliaría constantemente, resintiendo la eficacia de la dirección, motivo por el cual ya nos hemos pronunciado contra esa solución (2.2.1. Capítulo II)

Dentro de los mecanismos que pueden utilizarse (27), si como proponemos se recurre al segundo arbitrio, está el impositivo.

pación en la absorción del excedente económico es preponderante, y en especial debería afectar a la porción de aquélla no reinvertida en objetivos prioritarios para el desarrollo.

(26) La preferencia por las inversiones de corto plazo que es posible observar en la mayoría de los países subdesarrollados, responde justamente a la necesidad de recuperar rápidamente la inversión para cubrir otros objetivos y atenuar el impacto desequilibrante sobre la economía.

(27) Las formas de estructurar estos reaseguros automáticos pueden ser muy diversas.

Este instrumento puede ser muy eficaz bajo determinadas condiciones. Tal es el caso del sector agrario, cuyas bases económicas favorecen la aplicación del sistema tributario con estas finalidades, idea que desarrollaremos en el Capítulo V.

En algunos casos puede incluso por esta vía, profundizarse el efecto de las acciones directas acometidas, si el sistema tributario está correctamente conformado al medio y entroncado a la estrategia desplegada en el sector.-

*

*

La gran importancia del impuesto como instrumento de política económica, no debe hacernos olvidar sin embargo, que no puede sustituir o siquiera paliar, la falta de una estrategia de desarrollo, ni la adopción de las medidas directas que la misma requiere. Ello por cuanto el carácter difuso e indirecto de los tributos, impide inducir por su medio, transformaciones específicas y globales en un sentido univocamente determinado.-

2.- EL ENFOQUE SISTEMICO DEL FENOMENO TRIBUTARIO.

El moderno método de análisis por "sistemas", puede en nuestro concepto realizar un aporte sumamente valioso en el estudio de la tributación, tal como ya ha acontecido con numerosas disciplinas.-

La visión global y analítica que permite ese método, es insustituible en el actual estado de las ciencias, si se busca estudiar integralmente el fenómeno tributario.

Es útil por lo tanto, antes de adentrarnos en el análisis de la estructura impositiva argentina, repasar los conceptos elementales que hacen a esta manera de enfocar la cuestión que nos ocupa.

2.1. Sistema y medio.

Llamamos "sistema" a un complejo de elementos o componentes directa o indirectamente vinculados en una red causal, de modo que cada componente está relacionado con varios otros, de forma más o menos estable, en un lapso dado (28)

(28) Conf. Hall, Arthur D. y Fagen, R.E. "Definition of Systems" en "General Systems" T.1, pág. 18. Cit. por Beckley, Walter, "La sociología y la teoría moderna de los sistemas" p. 70.

///.

Las relaciones (mutuas o unidireccionales, lineales o intermitentes) establecen una suerte de "totalidad" dotada de cierto grado de continuidad y de limitación.

Los componentes pueden ser simples o complejos, estables o cambiantes; las propiedades pueden adoptar muchos estados distintos, y el comportamiento puede exhibir diversos grados de eficacia y de prioridad causal. La diversidad de formas que los sistemas asumen es pues prácticamente infinita.

Las diferencias resultantes pueden evidenciarse claramente haciendo referencia a dos tipos de sistemas de naturaleza divergente: los mecánicos y los socioculturales.

Los sistemas mecánicos poseen generalmente una estructura simple y estable, no afectada de modo apreciable o permanente por el hecho de su pertenencia al sistema. Las interrelaciones entre sus componentes, están restringidas, por lo que actúan en forma casi rígida.

En contraposición, los sistemas socioculturales que son a nuestros fines los relevantes - presentan una organización más compleja e inestable, cuyos rasgos fundamentales resultan más alterables por los movimientos del sistema que integran, a medida que se asciende en la serie de niveles orgánicos y socioculturales (29).

En estos sistemas, las relaciones entre los componentes presentan un amplio grado de libertad, al punto que en muchos casos sólo es posible especificar estadísticamente el comportamiento de aquéllos.

Las relaciones se apoyan en la transmisión de la información. Aunque ésta se basa en cierto soporte físico o flujo de energía, este componente está absolutamente subordinado a la forma o estructura particular de las variaciones que dicho flujo provoca en el receptor.

Esta influencia es posible: a) porque los componentes del sistema están a su vez organizados y son relativamente inestables ("sensitivos") y están en "tensión" de modo que reaccionan con presteza y en forma mucho más enérgica que la que tiene la señal desencadenante; y b) porque las conductas alternativas abiertas a los componentes, se han asociado de un modo estructurado sobre la base de un código de información (30)

Todo ello hace que la estructura del sistema sea flexible y fluída, a la par que muy influenciada por el "medio" (31), a cuya adaptación deberá su viabilidad y su propio desarrollo.

///.

(29) Beckley, W. op. cit. p. 77

(30) " " p. 80

(31) El medio está constituido por todo lo que rodea a un sistema sin formar parte de él, influyendo en su comportamiento.

///.

Por esta razón, en el campo de las ciencias sociales, delimitar un sistema, es una cuestión fundamentalmente de conveniencia operativa.

En realidad, no puede formularse una distinción neta entre las cosas que son y las que no son sistemas, debiendo reconocerse diversos grados de "sistemidad". Ello está motivado en la existencia de distintas formas de organización, lo cual confiere al agregado características no sólo diferentes sino a veces inexistentes en los componentes.

De cualquier manera, la organización implica -- una permanencia en la relación ("entitividad"), lo cual no impide ---- que un sistema pueda modificarse (de tanto en tanto o en forma continua) sin que ello implique la disolución del sistema mismo.

La entidad de un mismo sistema y la separación con su medio, es por lo tanto una forma convencional que permite cierta flexibilidad, un artificio conceptual para facilitar el análisis

La reacción ante la intromisión del medio, es - distinta según el tipo de sistema de que se trate.

En los sistemas "cerrados" - de los cuales los mecánicos son un ejemplo esta intrusión de los hechos ambientales -- hace "perder organización" y puede llegar a disolver al sistema.

Los sistemas "abiertos" (como los socioculturales) en cambio, tienen capacidad reproductiva (continuidad) pudiendo transformarse y conformar su proceso selectivo al estado actual del medio que lo presiona.

Este proceso que mantiene conjugado al sistema con su campo intencional de actividad, es dirigido por el denominado "sistema orientador". Esa función selectiva ("organizadora") sobre una gama de estados posibles, constituye también una relación, que no -- siempre se ubica dentro del organismo considerado. En efecto, las funciones organizadoras son " extensibles" a través de la "comunicación" (32) y de la "percepción" del organismo influenciado. Constituye esta la más importante ^{via} /por la cual el medio influye sobre el sistema.

Finalmente, los sistemas están orientados o dirigidos hacia metas. En el primer caso existe un objetivo que basa la existencia del sistema, pero en el segundo caso media además una conducta encausada por las propias desviaciones que se producen respecto de la meta, es decir una "retroalimentación" del sistema.

///.

(32) La comunicación es una extensión del proceso organizativo, en virtud de la cual otro organismo intenta realizar parte del trabajo de organización del primero. La información es el factor que realiza ese trabajo lógico de orientación.

///.

La retroalimentación puede tomar dos formas. La primera ("negativa") consiste en corregir las desviaciones, procurando un permanente ajuste al objetivo trazado. Es este el tipo de retroalimentación que utilizan los servomecanismos de las máquinas modernas.

La segunda forma, que es típica de los sistemas socioculturales, consiste en desencadenar procesos mediadores de complejidad creciente, que promoviendo las desviaciones modifican el estado originario para perfeccionar los fines (retroalimentación "positiva").

Este último tipo de retroalimentación, permite el desarrollo del sistema basado en su propia dinámica, pero además-- generalmente sobre una variada gama de "multifinalidades" que hace incierto el sentido de ese desarrollo.

En la teoría de la retroalimentación, la "fricción" del sistema con el medio se incorpora así al análisis y tiene-- en cuenta no sólo la forma que la realidad circundante influye sobre el sistema, sino también los "retrasos" que en la práctica suelen ser tan importantes como el desvío de los objetivos.

De allí su gran ventaja sobre el concepto clásico del "equilibrio mecánico", ya que en lugar de limitarse a describir estados constantes (difícilmente verificables en los hechos), el concepto cibernético se basa en la dinámica plena, que incluye al cambio de estado como un aspecto inherente y necesario de la operación de un sistema.

2.2.- La Tributación como Sistema

Para su análisis, separaremos conceptualmente-- al sistema tributario o impositivo (33), en tres grandes componentes-- a los que denominaremos: "Estado", "Objeto" y "Administrados"

El "Estado" es el elemento "activo" (34) de la relación tributaria por cuanto exige a través de un vínculo jurídico "Objeto", prestaciones económicas de quienes se encuentran sujetos a su poder político "Administrados".

///.

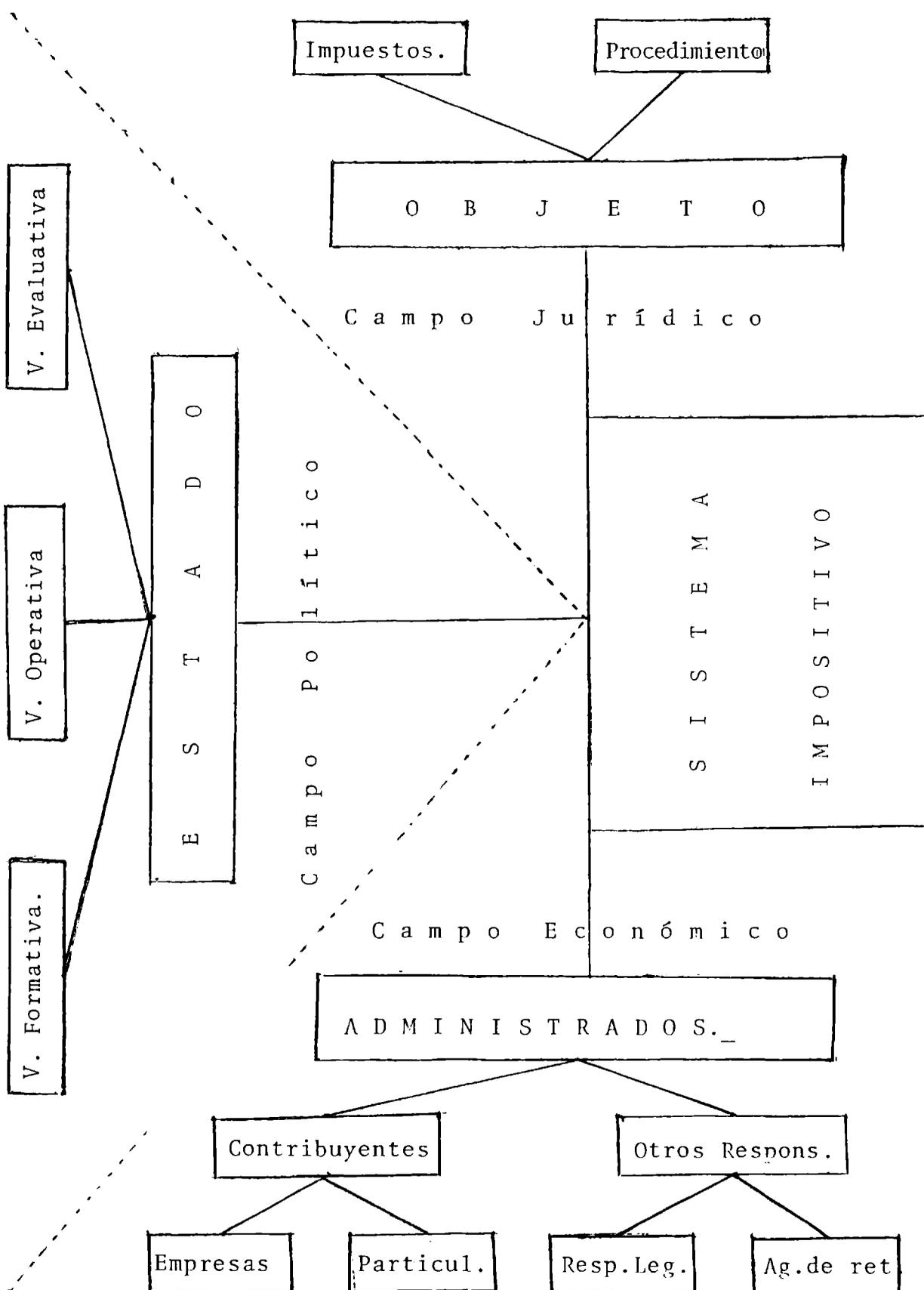
(33) El término "impositivo" proviene de impuestos y no comprende en un sentido estricto a otros tributos como tasas y contribuciones especiales, pero en este trabajo lo utilizaremos en su acepción-- amplia en razón a su uso generalizado.

(34) Desde el punto de vista de la relación principal (la obligación tributaria). Como veremos más adelante, también los otros componentes son dinámicos y no pasivos dentro de la constelación de-- relaciones que se establece como consecuencia de aquel vínculo primario.

///.

Si descomponemos la realidad social de un tiempo y un lugar dado en "campos", el primero se ubicaría en el campo político, el segundo en el campo jurídico y el tercero en el campo socioeconómico.

Revistaremos a continuación los caracteres más salientes de los distintos componentes a través de las relaciones entre sus elementos que procuramos sintetizar en el gráfico que sigue:



///.

2.2.1. "Estado"

Confluye en lo que denominamos "Estado" una multitud de elementos a los que hemos agrupado en tres variables: la "formativa", la "operativa" y la "evaluativa".

La variable formativa cumple la función de "sistema orientador" del sistema impositivo, por cuanto es la vertiente por la que se expresa el poder político del Estado.

En este aspecto, los órganos del Estado, realizan una ponderación política de fines y medios, ordenando a éstos según los objetivos que se persiguen. Es lo que ordinariamente se denomina política fiscal y más concretamente política impositiva.

Debe resaltarse que esta variable no sólo opera sobre elementos del componente "Estado", sino que conjuga o al menos debería conjugar a todos los demás elementos.

Por ello, la variable formativa es la fuente de la ordenación del proceso básico que se desarrollará dentro del sistema impositivo. Esta tarea orientadora se realiza generalmente (35) dentro de los límites institucionales que conforman parámetros, que aunque no son absolutamente rígidos son difíciles de alterar (36), por lo cual pueden considerarse como "datos". Ellos son el encuadre institucional (v.g. la igualdad ante la ley, la proporcionalidad de las cargas públicas, etc.).

Dentro de los límites y con los procedimientos formales que establece el ordenamiento político, la potestad que ejercen los órganos del Estado es amplia e irresistible. Pero si bien de esta forma puede ejercerse una gran influencia sobre el sistema, estos efectos pueden ser amortiguados y aún desnaturalizados por los demás elementos, si la orientación que se imprime no está en consonancia con el medio o no conjuga adecuadamente los factores en juego.

En la "variable operativa" incluimos todo lo referente a la administración del sistema impositivo, esto es el manejo de la recaudación y todas las operaciones de control del cumplimiento (fiscalización) y actividades técnicas que exige la percepción de los tributos (jurídicas, contables, administrativas, financieras y económicas, estadísticas, etc.).

///.

(35) Estas limitaciones no existen en aquellos Estados en los que el órgano que cumple la función orientadora no está constreñido por una Constitución rígida a la que no puede modificar por sí.

(36) Los procedimientos para efectuar cambios constitucionales exigen requisitos muy difíciles de reunir y generalmente la facultad de realizarlos está atribuida a otro órgano (v.g. las Convenciones Constituyentes que prevé nuestra Ley Fundamental).

///.

Las tareas que demanda la recaudación, pueden adquirir una gran complejidad, en la medida que el resto de los componentes introduzcan dificultades a la administración del sistema, ya sea por mecanismos más sofisticados de imposición, o por una mayor resistencia del sector "administrados".

El problema central al respecto, es la naturaleza (cambiante) del proceso básico que se desarrolla en el subsistema recaudatorio. Los fines están definidos sólo en muy grandes líneas (procurar que coincidan la recaudación efectiva con la que surge de las definiciones legales), y la eficacia del mismo depende de su capacidad para elaborar procesos mediadores de creciente complejidad y adaptación a un medio en rápida transformación.

El último componente, al que llamamos "variable evaluativa", resume el control del comportamiento de las dos variables anteriores.

En este sentido cabe citar al clásico esquema de la división de poderes, que consagra nuestra Constitución. Corresponde al Poder Judicial juzgar la conformación de los actos del Legislativo y el Ejecutivo en el caso concreto, a las normas superiores la Constitución en el primer caso, y la Constitución y la ley en el segundo caso.

Pero además existe en nuestro régimen institucional, un control general e indirecto del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo (en este caso representado en la "variable operativa"), por medio del "juicio político".

El control se realiza también a niveles más bajos (v.g. del Poder Ejecutivo al ente que efectúa la recaudación y desde la cuspide jerárquica de éste hacia sus dependencias), pero por motivos prácticos, incluimos a este control como un elemento más de la "variable operativa" y no como parte de la "variable evaluativa".

En síntesis, la función evaluativa consiste en controlar que el comportamiento de la variable operativa se ajuste a los parámetros que emanan de la variable formativa, y que ésta a su vez actúe de acuerdo a los principios y procedimientos establecidos constitucionalmente

2.2.2. "Objeto"

Con este nombre agrupamos los elementos que hacen a la relación jurídica que se establece entre el sujeto "activo"

///.

///.

(Estado) y los sujetos "pasivos" (Administrados).

Estos elementos tienen en el esquema institucional del "Estado de Derecho" una existencia normativa que no sólo tiene vida propia, sino que además ata al propio poder del cual emana (Estado). De allí su entidad como sistema (en nuestro caso como subsistema).

Por razones operativas hemos separado conceptualmente al objeto en dos variables: una de contenido sustancial ("impuestos") y otra de contenido formal ("procedimientos").

La parte sustancial está constituida por todos los tributos existentes en un momento y un lugar dado, en lo que respecta a la definición legal de la obligación (Hecho Imponible, Sujetos obligados, Base Imponible, Alícuotas, mecanismos de liquidación del tributo y exenciones.).

Todas estas notas permiten considerar a cada impuesto como un sistema o un subsistema (según sea el nivel del análisis). Pero sólo en el contexto y en la interrelación con todos los demás, adquiere sentido la estructura impositiva; de la misma forma que todo el cuadro que estamos analizando, dá sentido al concepto de sistema tributario.

Este aspecto sustancial de la obligación tributaria, se correlaciona con otro formal, que es el procedimiento por el cual aquella se hace efectiva (normas de recaudación y fiscalización, sobre determinación de la obligación, recursos del contencioso fiscal y legislación sobre el cobro coactivo). Incluimos también dentro de esta variable al régimen de sanciones por incumplimiento de las obligaciones fiscales, por cuanto consideramos a éste como un medio destinado a aumentar el riesgo de la evasión y a constreñir el cumplimiento voluntario, y por lo tanto un mecanismo legal más para asegurar la efectividad de la recaudación(37).

2.2.3. "Administrados".

Bajo esta denominación englobamos a los entes y sujetos que de una u otra manera resultan destinatarios de la obligación de tributar ("sujetos pasivos").

///.

(37) Althabe Mario E. "El represivo tributario provincial y la situación del agente de recaudación" Revista "Rentas" Año III N° 3 pág.

///.

El concepto de contribuyente del Derecho -- Tributario, es considerablemente más amplio que el de "persona" del -- Derecho común, de allí que hablemos de entes.

Es que como la tributación opera sobre unidades económicas ("empresas" o "particulares"), para definir el ámbito de aplicación del impuesto, el hecho imponible (38) establece que es contribuyente (sujeto pasivo por deuda propia) aquél ente al cual pueda atribuirse objetivamente la realización del supuesto previsto abstractamente por la ley para el nacimiento de la obligación tributaria. La concepción jurídica de "persona" es así trascendida por la tributación, aunque como veremos más adelante serán aquellos sujetos que están habilitados para contraer obligaciones por la legislación de fondo, quienes responderán en última instancia ante la exigibilidad del crédito fiscal.

Obsérvese que la construcción se correlaciona con el carácter económico financiero de la tributación (exacción -- de recursos a los particulares para el Estado), y con el propósito de captar la "capacidad contributiva" allí donde se manifiesta, es decir en el seno de la unidad económica que verifica el hecho imponible.

A los efectos de simplificar el esquema podríamos decir que desde este punto de vista socioeconómico en que nos estamos moviendo, existen las categorías de contribuyentes: las empresas (unidades de producción) y los particulares (aportantes de factores y unidades de consumo).

Se puede imponer a las empresas ya sea considerando su capital (stock) o ya sea considerando su renta (flujos), en uno y otro caso con diversas modalidades, pero en definitiva sobre estos mismos sustractos económicos.

En el caso de los "particulares", podrían imponerse las rentas (brutas o netas), los consumos (gastos realizados) o su patrimonio (o manifestaciones parciales de él).

Todos los impuestos toman alguno o algunos de estos criterios para captar la capacidad contributiva.

Modernamente se tiende a balancear la imposición de forma que todo el sistema en su conjunto, capte adecuadamente las diversas fuentes por las que se manifiesta la capacidad contributiva, poniendo énfasis o aligerando la carga, según la valoración política que se realice de aquella.

* * *

Tomar la unidad económica como primer objetivo de la imposición presenta algunos inconvenientes cuya superación se

///.

(38) Conjunto de hechos a cuya verificación la ley supedita el nacimiento de la obligación tributaria.

(39) En virtud de que nadie puede ser obligado sino por ley (art. 19 C.N.).

///.

busca a través de la variable que hemos titulado "Otros Responsables".- Estos sujetos, sin ser contribuyentes, resultan igualmente obligados a satisfacer o asegurar el pago del tributo por una expresa disposición legal (39)

El primer gran problema se origina cuando no coincide el contribuyente con la persona de un sujeto susceptible de contraer obligaciones según la legislación común (V.g. cuando se trata de un incapaz o de un ente al que no se le reconoce personalidad jurídica)(40).

La construcción tributaria se conecta en este caso con el ordenamiento general (el Código Civil y sus leyes complementarias), a través de sujetos considerados "capaces" por aquél y que tienen vinculación con los entes a los que se reputa contribuyentes. Estos "responsables legales" como los hemos llamado, responden generalmente solidariamente - por la obligación fiscal, cuando se producen determinadas circunstancias (41).

El segundo gran problema es el de la dispersión del universo contribuyente, que puede resultar si el factor tomado en cuenta para establecer el impuesto, determina una cantidad de contribuyentes que hace imposible (o al menos muy difícil) la recaudación y su control. (V.g. cuando se grava el consumo).

Para solucionar estos inconvenientes se recurre al sistema de retenciones en la fuente del impuesto. Los sujetos que están obligados a percibir los tributos e ingresarlos al fisco "agentes de recaudación"(42), concentran de esa manera la recaudación y facilitan la fiscalización, viabilizando formas de imposición que de lo contrario serían impracticables.

Se trata de un rodeo en la recaudación, por lo cual este régimen está estrechamente vinculado con las formas que asume el ingreso directo.

3.- EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL

Siguiendo nuestro gráfico analizaremos - el aspecto sustancial ("Impuestos") y el aspecto formal ("Procedimiento") del objeto del Sistema Tributario, para luego estudiar su proyección sobre la administración ("Estado") y su repercusión en los obligados ("Particulares").

3.1.- "Impuestos".

///.

(40) Para exigir el cumplimiento coactivo de una obligación, debe tratarse de un sujeto de derecho según la legislación común.

(41) Ordinariamente cierta conexión con la generación de la obligación o con el contribuyente.

(42) Comprendemos en la expresión tanto a los agentes de percepción como a los ///.

///.

Dado nuestro sistema político institucional, existen tres niveles de imposición en el país: nacional o federal, provincial y municipal.

En nuestra exposición trataremos conjuntamente los gravámenes de esas tres esferas, a los efectos de mostrar mejor la situación desde la óptica del universo contribuyente. Con iguales motivos, tomamos como punto de partida la manifestación económica de la capacidad contributiva (comercio exterior, consumo, renta, patrimonio, y circulación de riqueza) alrededor del cual los distintos impuestos vigentes se estructuran.

El método que hemos adoptado consiste en explicar suscintamente los caracteres generales del impuesto, para luego hacer referencia a las normas destinadas específicamente al sector agrario.

3.1.1. Consideraciones Generales

Según la Constitución Nacional las provincias conservan todos los poderes no delegados expresamente al Gobierno Federal (art. 104), entre los que se encuentra el de establecer impuestos.

La Nación ha recibido por el acto constituyente, facultades excluyentes en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación de mercaderías, que se correlacionan con su calidad de unidad económica frente a la comunidad internacional (arts. 4,9,10 y 11 C.N.). Recibió también -aunque en concurrencia con las provincias delegantes- la potestad de establecer impuestos directos por tiempo determinado y con ciertas finalidades (43); y también la de recaudar impuestos indirectos, según la interpretación jurisprudencial que se le dió al artículo 4 de la Constitución Nacional (44).

Las municipalidades de acuerdo a una tesis que es ampliamente predominante en la jurisprudencia, no tiene facultades impositivas propias sino que ejerce competencia tributaria por delegación de la Provincia que integra(45).

///.

///. agentes de retención. En el punto 3.2.1.3. nos extenderemos sobre el particular.

(43) ..."Siempre que la defensa, seguridad común, y bien general del Estado lo exijan" (art.67 inc. 2 C.N.).

(44) La Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de 1894, siguiendo la concepción de Terry interpretó que el art. 4 C.N. facultaba a la Nación a establecer contribuciones de toda índole, delimitando sólo mediante el art. 67 inc. 2 los impuestos directos en la forma antedicha. De allí surge la tesis de la concurrencia de facultades entre la Nación y las Provincias que fuera formulada por López-Varela ("El régimen impositivo argentino" Bs. As. 1925-pág.78 y ss.).

///.

///.

En este esquema político pues, las Provincias son el eje sobre el cual gira la distribución de facultades impositivas.

Todo aquello que no ha sido objeto de expresa delegación constituyen sus potestades residuales, pero aún si mediamente, no les está vedado ejercer en forma concurrente sus propias facultades, salvo que existiera una cláusula constitucional en tal sentido.

La poco precisa línea divisoria entre el orden nacional y provincial, permitió que a través de un gradual pero constante proceso de centralización política, económica y administrativa, la Nación fuera avanzando sobre este esquema. Las crecientes necesidades del erario, incentivadas por el cambio en la concepción del Estado al que nos hemos ya referido (punto 2.2.1. Cap. II), hizo que progresivamente se fueran superponiendo tributos de ambos órdenes sin una coordinación racional.

Se buscó entonces solucionar este problema -- mediante el sistema de coparticipación, que consiste en unificar la legislación y la administración de los principales impuestos, distribuyendo el producido entre la Nación y las Provincias (46). En contrapartida, estas últimas se obligan a no establecer impuestos "análogos" a los coparticipados.

Amén de la importancia financiera que adquirieron rápidamente estos recursos para las Provincias (47), el juego de prohibiciones (por "analogías"), constituyeron a este sistema en la piedra angular del régimen tributario federal, invirtiendo de hecho el esquema de la Constitución Nacional (48).

A medida que se multiplicaron los impuestos -- de uno y otro orden, las vedadas colisiones con impuestos coparticipados análogos, se hicieron frecuentes, creando una situación de conflicto permanente. La solución a este problema por el Decreto-Ley 22006/79, significó finalmente la total subordinación de las estruc-

///.

///.

(45) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que las municipalidades no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos" ("Fallos " 114:282 y 123:313).

(46) El sistema tuvo origen en la ley 12139 de 1935 que establece la "unificación de impuestos internos" y se fue consolidando con la incorporación de los impuestos a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales que adoptaron la forma de ley única de carácter nacional de recaudación también nacional y participación a las Provincias. Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Derecho Financiero" Tomo I. pág. 321/2.

(47) La magnitud histórica de la coparticipación es de alrededor del 40% para la Provincia de Bs. As., de más del 50% para las otras grandes provincias y alcanza a más del 90% para los Estados económicamente más débiles como Catamarca y La Rioja.

///.

///.

turas impositivas provinciales a la Nación, toda vez que aquéllas deben adoptar para escapar a la mencionada analogía, las modalidades que expresamente establece esa legislación nacional.

Las Municipalidades a su vez, por razones obvias, no pueden exceder el estrecho marco al que se encuentra atado el organismo político al cual pertenece (la respectiva Provincia).

Creemos que esta situación impone un cambio urgente y radical si es que se pretende revivir un federalismo viable, y a la vez otorgar suficiente autonomía a los municipios. A tal fin será preciso establecer una distribución adecuada de recursos, en consonancia con una coherente división y coordinación de las funciones de cada gobierno(49).

Aunque esta tarea excede en mucho el propósito de nuestra obra, remarcamos la necesidad de que se encare una solución definitiva a tan delicado y trascendental tema, que indudablemente tiene grandes repercusiones institucionales, políticas, económicas y sociales. Al respecto consideramos imprescindible que el eje de la política de ingresos de cada nivel de gobierno sea su propia recaudación, por cuanto los hechos han demostrado que la coparticipación federal es la llave del sometimiento provincial, como la coparticipación provincial es la llave del sometimiento municipal.

3.1.2. Tributos sobre el comercio exterior.

La imposición que toma por fundamento el traspaso de una frontera política (importación o exportación según sea el sentido del tráfico), es una de las formas más antiguas de tributación.

Estos gravámenes, generalmente denominados "aduaneros" en alusión al control que posibilita su recaudación, son coetaneos a la organización de Estados sobre territorios delimitados geográficamente. La constitución de naciones que se inicia en la Edad Moderna en Europa, va acompañada de la unión aduanera de los antiguos señoríos y el resalto de la unidad económica de esos incipientes entes, frente a las otras naciones.

El mercantilismo centrando su preocupación en las balanzas comerciales favorables como factor de prosperidad económica, otorga a esta forma de imposición la fuerza de lo natural. Es que estos tributos encarecen las mercaderías importadas, lo cual desaliena la introducción de las mismas mejorando la posición en el mercado de sus análogas nacionales.

La política de librecambio que impulsó la teoría clásica, hizo caer en el descrédito a esta forma de imposición desde el punto de vista económico. No obstante, desde la óptica fiscal, ///

/// (48) Jarach, Dino "Curso Superior de Derecho Tributario" T.I pág.31/2.

///.

los derechos aduaneros seguirían constituyendo por mucho tiempo una fuente muy importante de recursos tributarios, sobre todo para los países subdesarrollados e integrados a la economía mundial.

En este último caso, la sencillez operativa de la recaudación de esos tributos, se unía a la naturaleza de la estructura económica, en la cual el comercio exterior representaba el núcleo dinámico del crecimiento y por lo tanto el sector de mayor capacidad contributiva(50).

Actualmente los derechos aduaneros tienen escasa significación si se los compara con el resto de la recaudación tributaria(51).

Los denominados "derechos aduaneros" que -- contiene actualmente nuestra legislación (52) pueden separarse en a) "derechos de importación", b) "derechos de exportación", c) tasas -- por servicios aduaneros, y d) recargos con finalidades económicas. Por su importancia y conexidad con el tema que nos ocupa, estudiaremos a continuación las dos primeras formas.

a) Derechos de importación.

Es esta la forma clásica que asumen los derechos aduaneros. Este gravamen recae, como su nombre lo indica, sobre la introducción para el consumo ("por tiempo indeterminado") de mercaderías importadas.

El hecho imponible está constituido por el "despacho a plaza", que consiste en la expedición de la mercadería del lugar habilitado para su arribo al país (aduana o "territorio primario"), al importador que la incorpora al mercado interno ("territorio secundario").

La mercadería se clasifica siguiendo la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera ("Nomenclador de Bruselas"), teniendo el Poder Ejecutivo facultades para desdoblarlo o interpretarlo.

///

///.

(49) Sobre la necesidad de la coordinación financiera a distintos niveles de gobierno y las formas de llevarla a cabo puede consultarse Gonzalez Cano, Hugo "Manual de Finanzas Provinciales o Estadales" CIET Documento N° 913 pág. 25/37, Bs. As., 1980.

(50) De allí que el desplazamiento de los derechos aduaneros primero como fuente casi exclusiva de recursos, y luego como principal captación impositiva, se produce con crisis del modelo económico agroexportador. El primer hecho coincide con la crisis de 1890, y el segundo con la Gran Crisis de 1930 que marca el ocaso definitivo de aquella vía de crecimiento.

(51) En 1982 la recaudación tributaria nacional alcanzó al 18,3% del PBI, del cual sólo el 1,8% -es decir una décima parte correspondió a derechos aduaneros-. Si se considera la forma tradicional (sobre importaciones) la pérdida de importancia es más significativa, pues los derechos de exportación generalmente superan con amplitud su volumen. Boletín de la DGI, N° 364, abril 1984.

///.

///.

El valor de aduana (o "aforo") sobre el cual se liquida el gravamen, se fija generalmente de acuerdo al precio de facturación "si es aceptable". Pero también puede establecerse, por razones técnicas, según precios oficiales C.I.F. (incluyendo costo, seguros y fletes) fijados por el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta el precio "normal" (en condiciones de libre competencia) de entrega en puerto o aduana (53).

b) Derechos de exportación.

Estos derechos se aplican sólo esporádicamente en el país (54), hasta que en 1967 se los establece en forma definitiva (Decreto-Ley 17198/67).

La forma típica de gravar las exportaciones había sido desde 1931 hasta entonces, el control de cambios. Como las divisas extranjeras estaban subvaluadas con relación a los precios internos, parte de los ingresos de las exportaciones pasaban al Estado mediante la consiguiente diferencia de cambio.

Cuando en 1958 se elimina el control de cambios, se establece un régimen de "retenciones" que consistía en la apropiación directa del Fisco, de una porción de las divisas que se obtenían de la venta al exterior de los productos.

El régimen inaugurado en 1967 que es coetáneo con una brusca devaluación del peso establece a través de "planillas anexas", derechos ad valorem variables según las mercaderías, con ciertas excepciones. El Poder Ejecutivo quedaba autorizado a reducir o suprimir estos derechos.

La exacción no tomaba por base el precio de facturación, sino precios índices oficiales o en su defecto valores F.O.B. (libre a bordo, es decir con los gastos de embarque a cargo del exportador) de exportación, que eran fijados por una Comisión especial.

En el caso de los productos agropecuarios principales destinatarios del impuesto la Junta Nacional de Granos y la de Carnes respectivamente, podían autorizar en caso de urgencia, operaciones por debajo de los valores unitarios vigentes, para facilitar la colocación de excedentes en el mercado internacional.

///.

///.

(52) El Código Aduanero rige la materia desde 1981. Anteriormente el procedimiento estaba contenido en la Ley de Aduanas (dictada en 1942 y reformada en 1956 y 1962), mientras los gravámenes eran establecidos por las "Ordenanzas de Aduana", legislación de origen colonial que fuera compilada en 1866.

(53) Se consideran gastos del vendedor y por lo tanto de venta, el transporte, los seguros, comisiones, embalajes, gastos de carga, etc. Se consideran gastos del comprador y por lo tanto no integran la base de imposición todos los originados a partir de la introducción en puerto.

(54) El texto primitivo de la Constitución Nacional preveía un límite temporal a este tipo de imposición que fue posteriormente eliminado (reforma de 1866).

///.

También son de práctica los "derechos suplementarios" sobre la exportación, para impedir que los efectos de las devaluaciones monetarias sean capitalizadas por los exportadores. Tal es el caso de la retención del 12,5% que fue establecida en 1970, coincidiendo con una devaluación de la misma magnitud que se produjo en esa oportunidad. En esos casos suelen establecerse excepciones o reducciones con relación a determinados productos cuyos precios se consideran no rentables (55).

En contrapartida a la imposición de las exportaciones, existe también medidas de promoción de las mismas a través de--desgravaciones, "drawback", "reintegros" y "reembolsos".

El "drawback" es un mecanismo por el cual se devuelve total o parcialmente los derechos de importación cobrados a los insumos introducidos al país, cuando se exporta la mercadería con ellos fabricada(56).

Los "reintegros" consisten en restituir los importes cobrados en concepto de tributos internos cuando la mercadería se exporta(57).

La modalidad del "reembolso" combina las dos --formas anteriores, por lo cual no puede ser acumulada con el "drawback".

La acción de fomento a las exportaciones que se puede realizar por estas vías es limitada, ya que están expuestas a medidas compensatorias de los países de destino que anulen las ventajas que aquellas acuerdan. De cualquier manera, estos beneficios no han sido acordados en el país para beneficiar las exportaciones "tradicionales" (agropecuarias), en consideración a la favorable relación de costos que las mismas ordinariamente tienen en el mercado internacional.

La imposición directa o indirecta ("retencio--nes"de cambio) a las exportaciones revisten particular importancia en el tema que nos ocupa, por cuanto ha sido la forma que debido a su fácil control con más efectividad se ha aplicado al sector agropecuario en nuestro país(58).

///.

(55) En esa ocasión se dispuso que los productos beneficiados con reintegros no fueran alcanzados por este suplemento, y que los productos ganaderos manufacturados en lugar de la tasa general tributarán el 8%.

(56) Es esta una institución universal que tiende a favorecer la concurrencia a los mercados extranjeros de las mercaderías nacionales, cuyo costo se vería artificialmente aumentado en ausencia de este mecanismo.

(57) En nuestra legislación la devolución se hace al exportador (no al productor como en el drawback), y en forma de porcentaje fijo calculado "a forfait". Este instituto fue creado en 1962 (Decreto 12.913/62) y definitivamente conformado en 1967--(Decreto-Ley 17.198/67) para promocionar las exportaciones. Giuliani Fonrouge, op.--cit. pág. 846/7.

(58) Gomez Sabafni, Juan Carlos, "Consideraciones sobre la Tributación al Sector Agropecuario" Boletín Oficial D.G.I. N° 273, nov. 1976 pág.292.

///

3.1.3. Impuestos al Consumo

La crisis de 1890 establece un viraje de la imposición hacia el mercado interno, que comienza con los denominados "Impuestos Internos", a gravar manifestaciones parciales del consumo (59)

La simplicidad de recaudación de estos gravámenes junto al peso creciente que debió imprimirseles, dada la progresiva pérdida de dinamismo del comercio exterior, modificaron sustancialmente la estructura tributaria nacional.

En 1931 el Gobierno Provisional establece un impuesto a las transacciones en todas las etapas de negociación, que en 1934 excluye a la etapa minorista ante las resistencias que había despertado. Al año siguiente comienza a regir el "Impuesto a las Ventas", que constituía una forma general de gravar los consumos a través del procedimiento indirecto de imponer las ventas que realizaba el productor (60).

Finalmente en 1975 se estableció en sustitución al Impuesto a las Ventas, el Impuesto al Valor Agregado, que es la forma más avanzada de la tributación de este tipo.

En consecuencia, la situación actual es la de un impuesto específico a determinados productos (Internos) y otro prácticamente general aunque con ciertas exenciones (Impuesto al Valor Agregado), ambos de recaudación nacional y coparticipados con las Provincias (61).

a) Impuestos Internos

Pese a la hereogeneidad del conglomerado de tributos que comprenden los "Impuestos Internos", puede decirse que el hecho imponible está constituido por el "primer acto de consumo" o la "primera utilización de los bienes o servicios producidos" (62). Por su parte Jarach lo ha definido como la introducción en el comercio o en la libre circulación económica, esto es la salida de fábrica (productos nacionales) o de aduana (productos importados) (63)

Si bien los contribuyentes de derecho son los productores, fabricantes o importadores, se trata de un típico impuesto al consumo que se traslada en el precio al consumidor final.

En su actual estructura, la ley respectiva está dividida en dos títulos, regidos por distintos procedimientos y en los que se establece el tratamiento fiscal para los productos gravados.

(59) Vease la configuración del hecho imponible en el apartado a) de este punto.

(60) Ahumada, Guillermo "Tratado de Finanzas Públicas", volumen II, p. 635/6.-

(61) Los impuestos sobre el consumo son ampliamente preponderantes en la recaudación nacional, ya que alcanzan (1983) al 72,8 % del total de la D.G.I. (Boletín del organismo N°364 abril de 1984 p. 645). El 32,3 % corresponde al IVA, el 22,9 % a Combustibles y el 12,9 % a Impuestos Internos.

///.

Los del título I (tabacos, alcoholes, bebidas alcoholicas, cubiertas para neumáticos, vinos, combustibles y aceites lubricantes) que son los que tributan de más antigua data, tienen normas procesales propias; mientras a los productos del título II (artículos de tocador, objetos suntuarios, seguros, bebidas gasificadas, refrescos, jarabes, motores y extractos concentrados), le son aplicables las normas generales de la ley 11.683 (Procedimientos).

Generalmente la base de imposición está constituida por el "precio neto de venta" por parte del contribuyente de derecho, pero también en ciertos casos el tributo se establece en importes fijos sobre unidades de medida, y en los cigarrillos sobre el precio final al consumidor.

Como podrá observarse, estos impuestos no recaen sobre productos agropecuarios, por lo que sólo a través de ciertos insumo (como neumáticos (25%) y aceites lubricantes (23,25%) afectan al Sector.

Aún cuando técnicamente no es un Impuesto Interno, por su evidente analogía debemos mencionar aquí al "Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo", cuya importancia recaudatoria se acentuó de manera notable en los últimos tiempos.

El gravamen recae sobre la transferencia -gratuita u onerosa- de combustibles con precio oficial de venta fijado por el Poder Ejecutivo (64) y en una sola etapa de comercialización. El tributo absorbe la diferencia entre aquel precio y las "retenciones autorizadas" por el mismo órgano de Gobierno. (65).

Como los precios oficiales no pueden exceder en más de dos veces el valor de la retención fijada para los productos de origen nacional, el gravamen puede alcanzar hasta dos tercios del precio final del producto.

Parte de estos recursos se destinan al "Fondo de los Combustibles" (66) y el resto a la Tesorería General de la Nación.

///.

(62) Giuliani Fonrouge, op. cit. pág. 879.

(63) Jarach, Dino "El hecho imponible de los impuestos internos" Jurisprudencia Argentina 1947-II-pág.39.

(64) La Ley (Decreto Ley 17.597/68) autoriza al Poder Ejecutivo a percibir tributo -- también sobre aquellos combustibles que no tienen precio oficial de venta, pero en este caso sólo puede afectarse el 50 % del valor (excluido el gravamen) y la totalidad de estos importes se destinan al Fondo Nacional de Vialidad.

(65) Estas "retenciones" constituyen el precio que perciben las compañías petroleras por el producto de origen nacional, y es fijado teniendo en cuenta que se cubran los costos y que quede una "utilidad razonable". Cuando se trata de combustible importado, la forma de calcular ese valor se fija por reglamentación del Ejecutivo.

(66) Es destinado al Fondo de Combustibles una proporción de las "retenciones" (no de la recaudación del tributo) que es la siguiente :50% de las naftas, 30% gas oil, y 10% Kerosene, diesel, y fuel oil. También se destina a él todo lo recaudado con relación a los combustibles que no tienen precio oficial. El "Fondo" citado se distribuye de la siguiente manera: a) 48% para el "Fondo Nacional de Vialidad", b) ///.

///.

Las dificultades en la recaudación de los impuestos debido a causas económicas y administrativas, llevó a elevar enormemente la presión fiscal en este tributo que por sus características es de casi imposible evasión (67). Los principales efectos con relación al tema que nos ocupa, es el encarecimiento del transporte y de los costos de los laboreos en que se utilizan estos combustibles.

b) Impuesto al Valor Agregado

Es éste un impuesto que tiene ciertas características técnicas que le otorgan una clara superioridad sobre las formas tradicionales de impuestos al consumo. Las ventajas fundamentales son 1) con relación al proceso de traslación de la carga a los contribuyentes de hecho, y 2) en cuanto a las facilidades de la fiscalización del cumplimiento.

En el primer aspecto cabe señalar que no tiene este impuesto los efectos "en cascada" que son típicos de los impuestos tradicionales al consumo. Los efectos en cuestión se originan en la práctica comercial de fijar las utilidades sobre el costo de la mercadería. Como el impuesto en aquellos casos está incluido ab-initio en el precio del producto, la fijación de márgenes de utilidad sobre una base así incrementada, concluye en una incidencia sobre el consumidor final mayor al propio impuesto.

En el Impuesto al Valor Agregado en cambio, la traslación se hace "por fuera" del precio, ya que éste y el impuesto están claramente separados. El tributo que paga el contribuyente de hecho, es entonces igual al que hubiese resultado si se aplicara la alícuota correspondiente sobre el precio pagado por el consumidor final.

La diferencia es aún más notable cuando se lo compara con los impuestos de múltiples etapas, ya que en este caso se produce un efecto de piramidación, que no presenta el tributo analizado.

En el segundo aspecto, esta forma de imposición coadyuva al autocontrol del sistema. En efecto, cada agente que interviene en el proceso económico tributa la diferencia que resulta

///.

(66) /// 14,5% para los Fondos provinciales de caminos en proporción al consumo de Combustibles de cada jurisdicción (Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego engrosan el Fondo Nacional de Vialidad) ,c) 25% Fondo especial provisorio para compensar importes faltantes de los fondos provinciales a la sanción del Decreto-Ley, una vez cubierto se sumará a b), y d) 35% Fondo Nacional de Energía.

(67) Al profundizarse la brecha entre precios oficiales y valor de "retenciones" los importes destinados a la Tesorería (Rentas Generales) fueron creciendo. En este momento las Provincias están reclamando que esos importes entren en el sistema de coparticipación, solución lógica si se tiene en cuenta que de ser un recurso marginal (incluso se preveía la posibilidad de que la Tesorería absorviera déficit), ha pasado a sustituir de hecho, a la deficiente percepción de los impuestos coparticipados.

///.

///.

entre un débito fiscal (calculado sobre las ventas) y un crédito fiscal que está dado por el impuesto pagado en la etapa que lo precede en la cadena económica ((68). Para realizar esta deducción, el responsable tiene que contar con facturas que discriminen el tributo que se le ha cobrado en sus compras, lo que constituye a cada contribuyente en un fiscalizador natural de su antecesor en la circulación económica.

No obstante debemos apuntar que en la praxis nacional de este impuesto, se pueden observar dos hechos que en cierta forma neutralizan aquellas ventajas. En primer lugar el alto nivel de las tasas (69) que reduce sus menores efectos sobre la incidencia, y --- en segundo lugar la existencia de una importantísima "economía subterránea" que al dar cabida a un circuito fuera del impuesto ("cadenas negras"), anula las bondades de autocontrol que teóricamente posee el tributo.

Con relación al sector agrario, es de destacar que este impuesto exime al productor que obtenga bienes de la naturaleza sea o no propietario del inmueble, al igual que al propietario del fundo que reciba tales productos en pago de locaciones contratadas para su obtención. Sin embargo la comercialización en las etapas posteriores de -- productos agropecuarios en el mercado interno están sujetas al gravamen, con lo cual no puede decirse que su existencia no tenga ningún efecto sobre el Sector.

Por otra parte el impuesto también alcanza a los insumos necesarios para la producción.

3.1.4. Impuestos sobre las rentas.

En consonancia con el enfoque que hemos impreso a este análisis, tomamos aquí el término "rentas" en su acepción económica amplia, es decir como retribución a cualquier factor de producción (tierra, capital, empresa o trabajo) por su participación en dicho proceso.

///.

(68) El procedimiento de liquidación es el siguiente: La "posición mensual", es decir lo que corresponde pagar, surge de restar al "débito fiscal" el "crédito fiscal". El "débito fiscal" resulta de aplicar la alícuota del impuesto sobre el precio neto de venta o locación y los servicios prestados conjuntamente con aquellos. El crédito fiscal es el impuesto que factura el antecesor en la cadena económica y que debe estar discriminado a los efectos de ser computado (no se puede deducir importes que no reúnan este requisito).

(69) Actualmente la alícuota general es del 20%, mientras los alimentos y medicamentos están gravados al 8%.

///.

Por ello, junto con el tradicional impuesto "a los réditos" personales y periódicos que en nuestro país se denomina-- actualmente "Impuesto a las Ganancias" tratamos otros dos tributos: el Impuesto a los Beneficios Eventuales y el "Impuesto sobre los Ingresos Brutos".

El primero, que al igual que Ganancias es un -- tributo de recaudación nacional y coparticipado con las Provincias, grava rentas eventuales o no habituales originadas en determinadas opera-- ciones económicas. Estas "ganancias de capital" o más precisamente de -- la realización de ciertos bienes que integran el patrimonio, constitu-- yen en el enfoque amplio de referencia también "rentas" en sentido eco-- nómico.(70).

Por la misma razón incluimos al "Impuesto sobre los Ingresos Brutos" que recaudan las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dentro de este tipo de gravámenes. En el caso, el objeto de imposición es la renta bruta, es decir el total de retribuciones (o "ingresos") que se obtienen de la actividad económica -- desplegada por el contribuyente y que cae dentro de la órbita de su hecho imponible.

a) Impuestos a las Ganancias

Este impuesto fue establecido en el país con el nombre de "Impuesto a los Réditos" en 1932, y entró en vigencia el -- 1º de enero del año siguiente.

Se trata de un instrumento refinado, que permite introducir interesantes graduaciones y diferenciaciones. Consulta la -- idea de equidad tributaria en dos aspectos: horizontal, porque trata en la misma forma a personas que están en idénticas condiciones, y vertical porque las personas que se encuentran en distintas situaciones -- no son tratadas de igual modo. De allí que hayan adquirido en la actualidad tanta importancia(71).

En su primitiva versión, los "réditos" que cons-- tituían el hecho imponible eran aquellos de devengamiento periódico ("habituales") y que no alteraban la permanencia de la fuente productora. Por excepción se gravaban beneficios que no reunían los dos requis-- tos mencionados(72).

///

(70) Para 1983, el Impuesto a las Ganancias representa el 9,7% de la recaudación nacional mientras Ganancias Eventuales sólo alcanza el 0,1% del total percibido por-- la DGI. Ello da una idea cabal de la regresividad del régimen tributario nacional.

(71) Herschel, Federico, "Impuesto a la Renta", CIET Documento 643. Mayo 1971, pág.3.

(72) Giuliani Fonrouge, Carlos y Navarrine, Susana "Impuesto a las Ganancias" Depal-- ma, Bs. As. .1976 pág. 63.

///.

A partir del 1-1-74, el tributo fue sustituido por el que lleva el actual nombre, con trascendentes modificaciones-- en el hecho imponible. En efecto, en lugar de la clásica forma de considerar la renta, se adopta la "doctrina del incremento patrimonial" o del "rédito-ingreso"(73), por la cual todo enriquecimiento -- cae dentro de la órbita del impuesto (74). Como consecuencia de ello, el Impuesto a las Ganancias Eventuales que gravaba los beneficios no habituales, es subsumido dentro del Impuesto que nos ocupa como "quinta categoría" del mismo.

Dos años después sin embargo, se volvería al -- criterio original, pero haciendo importantes concepciones a la tesis-- del incremento patrimonial (75).

En todos los casos el concepto de "fuente argentina" se mantuvo invariable, tomándose el lugar de ubicación de la fuente productora del ingreso, como criterio de imposición a la renta (76). Sin embargo, la imposición a la renta de los bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República y es complementado con numerosas excepciones en atención a la actividad desarrollada o en mérito-- de la residencia del titular del beneficio (77).

Los sujetos obligados son las personas físicas-- o ideales y las sucesiones indivisas (hasta que se dicte la declaratoria de herederos)(78).

///.

(73) Según Haig que fue uno de los primeros propulsores de esta doctrina, ingresó es el aumento o incremento en poder de una persona de satisfacer sus necesidades en un período dado, en la medida en que este poder consista en dinero o en algo-- susceptible de ser valuado en dinero. Con este concepto renta es igual al consumo más el aumento del patrimonio neto producido durante el período por cualquier -- título. Herschel, F. op. cit. pág. 7

(74) Giuliani Fonrouge, Carlos M. y Navarrine Susana C. "Impuesto a las Ganancias" suplemento de actualización (25-4-76) pág. 3.

(75) Así: a) los beneficios obtenidos por sociedades aunque no sean susceptibles-- de periodicidad que implique permanencia en la fuente, b) idem para los albaceas,-- síndicos, mandatarios, corredores, despachantes de aduana, etc., cuando las activi-- dades se completa con una explotación comercial, c) derechos de llaves, marcas de-- invención, regalías; etc.

(76) La ley argentina consagra el principio de territorialidad o de la fuente como-- criterio de atribución de la ganancia. La imposición de la renta en el lugar en el cual se genera es común a los países importadores de capital, mientras los exportadores generalmente adoptan el de domicilio del contribuyente.

(77) Así caen dentro de la órbita del impuesto, las actividades ocasionales en el extranjero realizada por personas residentes en el país (habitual en él más de 6 meses en el año fiscal), contemplándose diversos supuestos. Giuliani Fonrouge, op. -- cit. pág. 96/100.

(78) La determinación de los sujetos pasivos en los impuestos a la Renta, sirve de-- pauta respecto a cual es la respuesta del sistema a varios problemas básicos de la organización del impuesto: objetivos o finalidades, el carácter global o cédular, y en alguna medida también el concepto elegido. Garcia Mullín, Roque "Impuesto a la Renta" CIET, Documento 872 pág. V.1 Bs. As. 1976.

///.

Las "sociedades de capital" (79), tienen un régimen especial de tributación que toma por base el incremento patrimonial, le es aplicable una alícuota proporcional (80) y un tratamiento fiscal sobre bases objetivas sin consideración a las circunstancias personales del contribuyente (81).

Para el régimen general (sujetos que no son sociedades de capital) la determinación de la base imponible puede desdoblarse en dos operaciones: la atribución de ganancias al período fiscal (el año comercial o calendario según el caso) y la determinación del monto gravado.

Las ganancias se distinguen según la fuente económica de la cual provienen: 1° categoría: "rentas del suelo", 2° categoría: "rentas del capital", 3° categoría: "beneficios de las empresas" y 4° categoría: "rentas del trabajo personal".

Las rentas de la primera categoría se atribuyen al período en el cual se han devengado (82), las de la segunda y cuarta categoría al período en que se percibieron (83), y la tercera categoría al que se percibieron o se devengaron según la opción que formule el contribuyente.

Las ganancias definidas por cada una de estas categorías constituyen la "ganancia bruta", concepto con el cual se inicia el proceso de determinación del monto imponible. A estas "ganancias brutas" de cada categoría, se le restan los gastos necesarios para el mantenimiento de la fuente de renta y los que demandó obtenerla, dando por resultado la "ganancia neta". Las ganancias netas de todas las categorías se suman (84) y se le deducen los conceptos que atienden al contribuyente (carácter personal del impuesto) (85), para llegar a la "ganancia neta imponible" que constituye la base imponible de este tributo.

Sobre esa suma global que como dijimos reúne a todas las rentas se aplica la alícuota progresiva que en la actualidad va desde el 7% al 33%.

///.

(79) Están así consideradas por la ley argentina, las sociedades anónimas, las de responsabilidad limitada, comanditas simples y por acciones, asociaciones civiles y fundaciones, las sociedades de economía mixta y las empresas nacionales cuyas exenciones fueron derogadas por el Decreto-Ley 22.016. También están comprendidos los establecimientos comerciales, industriales, agropecuarios, mineros, etc. de sociedades constituidas o de personas residentes en el exterior.

(80) A las sociedades constituidas en el país el 33% y a las constituidas en el exterior el 45%.

(81) Los dividendos que pagan estas sociedades son objeto de "retenciones definitivas" (17,5%), salvo que sean percibidos por contribuyentes inscriptos, en cuyo caso pueden ser incluidos en sus respectivas declaraciones juradas.

(82) El devengado es un principio general que se refiere a la forma contable de establecer el resultado económico y significa que las variaciones patrimoniales que deben tomarse son las que competen a un ejercicio sin entrar a considerar si se han cobrado o pagado en dinero. "Normas Mínimas para la confección de Estados Contables". V Asamble Nacional de Graduados en Ciencias Económicas. Rosario 1960.

///.

///.

A los efectos de atenuar las distorsiones que puede provocar la anualidad del impuesto cuando existen acontecimientos coyunturales que provocan pérdidas en determinados períodos, se permite la compensación de quebrantos con beneficios de períodos futuros, hasta un máximo de 10 años de producidos aquéllos (86)

Como se ve, no existe un tratamiento específico para las rentas originadas en el sector agrario. Ellas deben ser incluidas en la primera categoría si se trata de rentas del suelo y en la tercera categoría si provienen de la explotación agropecuaria.

b) Impuesto a los Beneficios Eventuales.

Este impuesto se complementa con Ganancias, por cuanto grava las rentas que agotan la fuente que las produce y específicamente las que se originan en la realización de ciertas formas de capital (inmuebles y participaciones sociales).

La ley considera beneficios eventuales a los que provienen de transferencias y cesiones de: a) bienes inmuebles, b) bienes muebles, c) cuotas y participaciones sociales y d) títulos, acciones y demás valores mobiliarios.

En todos los casos el tributo procede siempre que el hecho generador no esté alcanzado por el Impuesto a las Ganancias. También están excluidas las operaciones gravadas por los impuestos "A determinados juegos de sorteo y concursos deportivos" y " Sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas"

Los sujetos obligados son las personas físicas y las sucesiones indivisas que obtengan estos beneficios. La omisión de las sociedades de capital, obedece a la forma en que las mismas tributan Ganancias (por incremento patrimonial).

El objetivo central de este gravamen son pues las ganancias extraordinarias que pueden derivar de la realización de bienes inmuebles. Pero es preciso recordar que cuando estos bienes se consideran "de cambio" (loteos, edificios de propiedad horizontal, venta antes de transcurrido dos años de la adquisición del bien), se debe tributar el Impuesto a las Ganancias y por lo tanto las operaciones quedan fuera de la órbita del Impuesto que nos ocupa.

La validez espacial del hecho imponible está determinada, al igual que en Ganancias, por la ubicación de la fuente del beneficio. En este caso la vinculación se establece por la localización del bien objeto del negocio jurídico que dá lugar a la renta.

(83) Mediante este método, se atribuyen las ganancias al período que corresponde a su cobro o percepción efectiva.

(84) El sistema argentino es pues "global", ya que en definitiva grava en conjunto a las rentas de todas las fuentes, aunque hace una concepción al sistema "cedular" en el proceso ya explicado de determinación de la ganancia neta, y en algunos otros

///

La prueba de que el beneficio no corresponde a "fuente argentina", está a cargo del contribuyente. La ley faculta a la Dirección General Impositiva a considerar gravados estos beneficios si la prueba sobre el particular es defectuosa.

Están eximidos del impuesto los beneficios que provengan de: a) enriquecimiento a título gratuito, b) transferencias de bienes muebles (incluso registrales) adquiridos para uso personal, c) transferencias de títulos valores emitidos por entidades oficiales mixtas (87), y d) transferencias de bienes pertenecientes a misiones diplomáticas y consulares extranjeras.

El cálculo del impuesto es bastante complejo, debido a que los altos índices de inflación hicieron necesario incorporar coeficientes correctores que posibilitaran una comparación razonable entre los valores de adquisición y de venta, a los fines de gravar el real beneficio obtenido.

La base imponible se determina restando del precio de venta el costo computable actualizado (88). El costo computable está formado por el precio de adquisición más las mejoras y gastos de conservación no computables en Ganancias, menos la amortización de los edificios (se deduce en tal concepto el 2% anual sobre el valor fiscal determinado).

Al "beneficio neto" así obtenido se le resta el mínimo imponible, que está establecido por el período anual (89), fijándose la alícuota que es proporcional (actualmente 15 %), sobre aquel monto.

Los quebrantos pueden compensarse con beneficios dentro de los diez ejercicios siguientes. No se considera "quebranto" la porción de mínimo no imponible no utilizada, ni se permite compensar aquél con utilidades sujetas al Impuesto a las Ganancias.

///puntos (deducciones especiales, compensación de quebrantos, etc.)

Los sistemas cedulares gravan las ganancias según la fuente de renta, aunque suelen recurrir a un impuesto complementario de carácter global. Tal es el caso del sistema inglés del "income tax" y la "super-tax".

(85) Son ellas el mínimo no imponible, las cargas de familia y la deducción especial de la tercera y cuarta categoría (reconocimiento al trabajo personal) que establece el art. 23 de la ley respectiva.

(86) Las compensaciones no se realizan sobre las rentas globales, sino de acuerdo a un orden que establece la ley (sucesivamente 2°, 1°, 3° y 4°)

(87) En el caso de las empresas mixtas, la exención está limitada a la proporción que posea la Nación, la Provincia o la Municipalidad, en el ente emisor de la acción o título.

(88) A tales efectos se utilizan coeficientes suministrados por la D.G. I, que se construyen sobre la base de la evolución de los precios nivel general.

(89) Debe tenerse en cuenta que el objeto de gravamen no es la operación en sí, sino la renta excepcional que se obtiene en el período.

///

El contribuyente puede optar por trasladar la carga hacia el futuro en el caso de reemplazo de vivienda y en el de continuación de la explotación agropecuaria. En este caso el impuesto no abonado reduce el costo computable que tendrá en cuenta la futura venta del inmueble adquirido.

Por su naturaleza entonces, este impuesto afecta al propietario que transfiere el fundo agropecuario, obteniendo beneficios que superan el mínimo no imponible. En ningún caso el tributo alcanza al productor agropecuario en cuanto tal.

c) Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Este tributo local (provincial y municipal - en el caso de la Ciudad de Buenos Aires), fue creado por la Provincia de Buenos Aires en 1948 refundiendo impuestos preexistentes.

Al año siguiente entró en vigor un impuesto análogo en la Capital Federal, generalizándose paulatinamente en todo el país y convirtiéndose en una de las fuentes más importantes de recursos tributarios propios de estos Gobiernos (90)

Existe gran discusión doctrinaria acerca de la ubicación económica de este impuesto. Giuliani Fonrouge la cataloga como impuesto a los consumos, basándose en que se traslada directamente a los precios por el hecho de tomar como base de imposición las ventas (91). Nosotros preferimos colocarlo entre los impuestos a la renta (en el caso bruta), ya que no compartimos la opinión que la --- traslación sea automática, especialmente desde el punto de vista que nos ocupa (la tributación al sector agrario).

El hecho imponible de este tributo es en --- nuestro concepto de naturaleza compleja, ya que no sólo requiere el ejercicio de actividad económica de determinados caracteres (92), sino que de ella se deriven ingresos (93).

(90) Ello es particularmente válido para las dos jurisdicciones nombradas, observándose un predominio del Impuesto Inmobiliario en las Provincias de menor volumen comercial. El promedio de todas las jurisdicciones indicaban en 1979 que correspondía a Ingresos Brutos el 49% de la recaudación, a Sellos el 13,2%, Inmobiliario el 26%, a Automotores el 7,5% y a otros impuestos el 4,3%. Gonzalez Cano, Hugo op.cit. p.- 43/44. En los últimos tiempos se manifestó un gran retroceso del Impuesto de Sellos y un decidido avance del Inmobiliario que llegó a igualar al tributo que nos ocupa en la Provincia de Buenos Aires.

(91) Giuliani Fonrouge, Carlos A. "Derecho Financiero", T. II n. 975.

(92) Habituales y a título oneroso o "con fin lucrativo", según las jurisdicciones. Sobre el particular puede consultarse nuestra obra "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos" pág.3/15 (Cap. I)

(93) Sobre el elemento ingresos dentro del hecho imponible puede verse "El Convenio Multilateral: su cecidad jurídica para circunscribir la imposición sobre actividades interjurisdiccionales". Althabe, M.E. Rev. "Derecho Fiscal" T.XXX p. 1203 y ss.

///.

El período fiscal es anual y la atribución de ingresos al mismo se realiza con el método de lo devengado (contribuyentes que tienen obligación legal de llevar libros), de lo percibido (para quienes no tienen esa obligación) o del devengado exigible (en algunas actividades especiales indicadas por la ley) (94).

La determinación del monto se realiza por regla general, computando el total de retribuciones de la actividad ("ingresos" en sentido cuantitativo) salvo lo que expresamente la ley considera conceptos que no integran la base imponible. Es decir que se toma el giro total del negocio, con un criterio objetivo y sin permitir otras deducciones que las que también taxativamente autoriza la ley.

En su actual versión, este principio reconoce múltiples excepciones para distintas actividades. Así tienen una base especial: las entidades financieras, las compañías de seguro, los intermediarios retribuidos a comisión, y varias actividades cuyo monto imponible surge de diferencias entre el "precio de venta" y el "precio de compra" de las mercaderías.

Por su conexión con el problema agrario, acotamos que una de estas actividades es la venta de productos agropecuarios (95).

Las alícuotas del impuesto son proporcionales, pero discriminadas por tipo de actividad: la extractiva o primaria (1%), la secundaria o industrial (1,5%) y la terciaria o de servicios (3%) (96).

El impuesto se paga por declaración jurada en "anticipos" bimestrales (salvo para los contribuyentes del Convenio Multilateral que los realizan mensualmente), aunque como veremos en el punto 3.2.1.3. está muy extendido el régimen de retenciones, sobre todo para los contribuyentes agropecuarios.

Cuando la actividad y/o los ingresos que produce se originan en dos o más jurisdicciones, la base imponible se distribuye entre esos sujetos activos siguiendo las pautas del Convenio Multilateral, al que en la actualidad están adheridas todas las jurisdicciones del país.

///

(94) El devengado exigible es un método que adiciona al ya estudiado del devengado, el requisito de la exigibilidad jurídica de la obligación, siendo una verdadera excepción (por otra parte recién incorporada en 1979) dentro de este impuesto.

(95) En este caso se originó un problema práctico bastante serio, en razón de que la naturaleza fungible de estas mercaderías hacía que se perdiese su identidad al formarse el stock y por lo tanto no pudiera determinarse el precio de compra para referenciarlo con el de ventas. La solución práctica que gradualmente se fue imponiendo a partir de su adopción por la Dirección de Rentas de la Provincia de Buenos Aires fue la de "ventas menos compras" por la cual la relación específica de costos es suplida por una relación genérica. Althabe M. "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos" pág. 57.

///.

///.

Dicho Convenio establece un régimen general y varios regímenes especiales a tales efectos.

El régimen general comprende a todas las situaciones no previstas especialmente (97), tomando dos parámetros: los "ingresos" y los "gastos efectivamente soportados" por el contribuyente (98).

En el caso de la producción agraria (y la primaria en general), es de aplicación el artículo 13 del C.M. Dentro de este régimen, existen dos situaciones diferenciadas: a) las del primer párrafo de dicha norma, y b) la del segundo párrafo del mismo texto.

El primer caso comprende a los productos de la industria vitivinícola y azucarera, y a la producción primaria en general (agropecuaria, "frutos del país", forestal y minera), cuando los productos se comercialicen por el propio productor ("sin facturar" (99)) fuera de la jurisdicción de origen.

El monto que corresponde al precio mayorista--oficial o corriente en plaza a la fecha de expedición se atribuye a la jurisdicción productora, y a la diferencia entre este precio y el de --venta a la jurisdicción donde se realiza esta última (100). La norma contempla que cuando exista dificultad para establecer estos precios se atribuya el 85% a la jurisdicción productora, y el 15 % a la comerciali--zadora, regla que formulada como excepción, se ha transformado en general por su practicidad para distribuir la base imponible.

Si la comercialización se realiza en más de una jurisdicción, el porcentaje mencionado debe atribuirse entre todas ellas de acuerdo al régimen general. Aunque no está previsto normativamente, creemos que igual solución debe aplicarse cuando la pluralidad está referida a la producción (101).

///.

///(96) El propósito declarado de esta discriminación fue atenuar los efectos de piramidación (en "cascada"). Creemos que para tal fin es absolutamente inocuo la solución elegida, pues en las economías subdesarrolladas las etapas de comercialización (donde precisamente está la mayor presión) tienden a multiplicarse, por lo que el impacto sobre el precio final es posible que sea mayor que si existiese una alícuota general como la que tradicionalmente tenía este impuesto. En nuestra opinión, la única manera de amor--tigar aquellos efectos es disminuyendo la alícuota del impuesto.

(97) En nuestra opinión, atento el carácter omnicomprensivo del Convenio, no sólo deben liquidarse por el régimen general aquellas actividades que no tienen un tratamiento especial, sino también aquellas que poseyéndolo, requieren de auxilio de aquel para completar la distribución. Así por ejemplo, la actividad de la construcción debe distri--buir la base imponible entre la jurisdicción de ejecución de la obra (90%) y de la ---administración (10%). Si la ejecución se realizara en dos o más jurisdicciones simultáneamente, todas ellas deberían participar de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 2 (régimen general), en el caso aplicando sólo el coeficiente de gastos.

(98) La base imponible se reparte por uno y otro índice en un 50%, pero a los efectos prácticos, se toma una coeficiente único que engloba ambos conceptos. Los ingresos, son los devengados en cada jurisdicción en concepto de retribución a la actividad. Los gas--tos computables son aquellos que de alguna manera reflejan la actividad de la empresa: salarios, combustibles y fuerza motriz, y en general todos los gastos de producción y comercialización. Althabe, Mario E., op. cit. pág. 113.

///.

///

La segunda situación es la de la "mera compra", instituto que en nuestro concepto constituye un hecho imponible especial (102), cuyo objetivo es imedir la erosión de materia gravada cuando los productos son adquiridos en estado natural y sacados de jurisdicción, para venderlos o industrializarlos en otra jurisdicción (103)

La compra- no la venta- constituye en estos casos, un hecho suficiente para que la jurisdicción donde se adquiere el producto participe de la distribución de la base imponible.

Dentro de este sistema existen dos variantes diferentes según el producto de que se trate (104).

El primero es la del tabaco, algodón, quebracho, arroz, lana y fruta, todos ellos producidos generalmente fuera de la región pampeana. En este caso a la jurisdicción productora se le atribuye "en primer lugar" el monto del precio de adquisición, y posteriormente a la jurisdicción vendedora o industrializadora, la diferencia con aquel monto.

El segundo caso es el de los demás productos primarios, cuando la jurisdicción productora no grava dicha actividad. En la actualidad este supuesto no se verifica en ninguna provincia. La norma prevé que la jurisdicción productora grave la mitad del valor oficial o corriente en plaza, computando el 85 % del precio de venta - si aquéllos no pudieran determinarse.

Motivos prácticos hicieron que este último procedimiento se transformase en realidad en una regla general, simplificando una liquidación que de otra manera sería muy complicada.

3.1.4. Impuestos sobre el Patrimonio.

Juridicamente el patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria que posee una persona (física o ideal).

(99) Esta condición importa la inexistencia de la venta del producto en la jurisdicción de origen.

(100) La solución no varía aunque se trate de productos elaborados o semielaborados.

(101) La hipótesis es frecuente en el caso de la producción pecuaria, en la cual cría y engorde suelen realizarse en distintas provincias.

(102) Althabe, Mario E. op. cit. pág. 17/9'

(103) De esta forma la provincia productora ve disminuida su participación debido a la configuración económica y demográfica que ubica al mercado consumidor fuera de sus límites geográficos, lo que supone colocar fuera de su jurisdicción a todas las demás etapas económicas.

(104) La necesidad política de proteger a las Provincias de menores recursos debido al fenómeno comentado ut-supra, origina esta distinción.

///.

Tributariamente no existe una concepción definida de patrimonio, y a menudo se recurre a conceptos financieros o económicos como "riqueza", "fortuna" o "capital". Generalmente se prescinde del concepto de persona jurídica como centro del patrimonio y se considera a aquel objetivamente, como una universalidad con unidad de fin ("patrimonios de afectación"). Tal es el caso de las sucesiones indivisas, las empresas y otros entes que no están considerados por el derecho común como personas jurídicas (105).

Usualmente se considera dentro del ámbito de la imposición al patrimonio, también a la circulación de determinados bienes patrimoniales (transmisión de la universalidad o de una cuota del patrimonio, de bienes singulares que lo componen o de universalidades de hecho como establecimientos o fondos de comercio). Nosotros preferimos tratar este tipo de imposición por separado y concentrarnos aquí en el estudio de los impuestos que gravan el stock y no el flujo económico.

En nuestro país existen dos impuestos nacionales "sintéticos", es decir que toman como base el valor de la totalidad de los bienes del contribuyente en forma periódica y personal: el Impuesto a los Capitales y el Impuesto al patrimonio Neto. La diferencia esencial es que el primero grava los patrimonios empresarios mientras el segundo se ocupa del de los "no empresarios" (personas físicas).

Junto a ellos existen numerosos impuestos "analíticos" que gravan determinadas categorías de bienes y se calculan sobre el valor económico de los mismos. Entre ellos cabe citar los impuestos provinciales a los Automotores e Inmobiliario y algunas "tasas" municipales por "conservación de caminos" que en realidad constituyen impuestos sobre la propiedad inmueble rural (generalmente basados en su extensión).

a) Impuestos a los Capitales y al Patrimonio Neto

En consideración a la estrecha analogía entre estos dos impuestos, los trataremos aquí conjuntamente (106). Analizaremos preferentemente el tributo mencionado en primer lugar por aplicación a las explotaciones agropecuarias, formulando las acotaciones del caso, en aquellos puntos que existan diferencias con el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, que por cierto son escasas.

Estos impuestos se establecieron en forma transitoria por un período de 10 años, en 1976. No obstante la experiencia nacional en materia tributaria indica que generalmente esta fórmula se usa por motivos políticos y/o jurídicos, pero que rara vez responde a la realidad y que terminan haciéndose de hecho definitivos (véase punto 3.1.1.).

///.

(105) Ross Bravo, Jaime "Manual de Impuestos al Patrimonio", CIET Doc.910.pág.3

///.

///.

El objeto del impuesto son los capitales resultante de balances anuales que cierren entre el 30-4-76 y el 31-12-85 (107). Es decir que el hecho imponible es de producción instantánea y la obligación se repite mientras tenga vigencia el tributo anualmente.

Son sujetos de este impuesto: a) las sociedades domiciliadas en el país incluso las cooperativas, b) las asociaciones civiles y fundaciones, c) las empresas unipersonales domiciliadas en el país que produzcan bienes, prestan servicios y/o comercien bienes con fin de lucro, d) los establecimientos ubicados establemente en el país de propiedad de residentes extranjeros, y e) las sociedades y entes del Estado cuyas exenciones fueron derogadas por Decreto-Ley 22016 (108).

La base imponible está constituida por la diferencia entre el activo y el pasivo al fin del ejercicio (109).

En el activo se computan todos los bienes que pertenezcan al contribuyente, con excepción de los exentos y de los que se encuentren ubicados en forma permanente en el extranjero. El activo se valora tomando el precio de incorporación al patrimonio y actualizándolo con el índice confeccionado al efecto, y que tiene en cuenta la variación de precios mayoristas nivel general. Al resultado se le descuentan las amortizaciones usuales según la naturaleza de los bienes (ordinariamente cinco años), estableciéndose para los edificios una amortización fija del 2% anual.

El pasivo está constituido por las deudas, las reservas técnicas en el caso de las compañías de seguros, y los créditos que corresponden a períodos futuros ^{que} fueron percibidos por adelantados (110).

La resta del pasivo se hace a prorrata del activo computable, a los efectos de mantener una relación lógica entre ambos términos (111).

///(106) La recaudación del Impuesto sobre los capitales en 1983 fue del 8,6% de la recaudación nacional, mientras que el Patrimonio neto sólo alcanzó el 0,1%.

(107) En el Impuesto al patrimonio neto se toma la base de imposición al 31 de diciembre de cada año. Debe apuntarse que entre el 1-1-76 y el 29-4-76 la ley creaba "otro impuesto" idéntico al analizado, con destino a la aplicación retroactiva por causa de "emergencia" financiera.

(108) Dentro de la órbita del Impuesto al Patrimonio Neto quedan las personas físicas y las sucesiones indivisas que no realicen actividades de las características enunciadas en el apartado c), es decir los no empresarios.

(109) El sistema de cálculo del Impuesto al Patrimonio Neto es análogo al que se describe a continuación, con las diferencias que se desprenden del distinto universo al que ambos están dirigidos.

(110) Contablemente se considera "pasivo" a estos ingresos, por cuanto no han sido "devengados" en el período y por lo tanto no pueden reflejarse como resultado del mismo.

(111) Teóricamente el pasivo pesa sobre la totalidad del activo, por lo cual el prorateo permite guardar esta relación global.

///.

Al "capital neto" resultante se le deducen los honorarios que corresponden a los órganos de administración y las habilitaciones y gratificaciones al personal, como así también el Impuesto a las Ganancias que corresponda tributar, conceptos que se abonan -- con posterioridad al cierre del balance. Ello determina el "capital neto imponible" que constituye la base sobre la que se calcula el impuesto.

La alícuota es proporcional (1,5%) (112) y se establece con una exención al capital imponible cuando éste no supere cierto límite.

Los pagos en concepto de Impuestos a los Capitales pueden computarse a cuenta del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, pero ello no puede generar saldo a favor del contribuyente (113).

No existe un tratamiento diferencial para el caso de las explotaciones agropecuarias, por lo cual el procedimiento de -- valuación del activo es el siguiente: a) en los muebles amortizables (en el caso de maquinarias agrícolas) se toma el costo de adquisición y se -- lo actualiza hasta la fecha del ejercicio, y a ese importe se le resta -- el que resulte de aplicar los coeficientes de amortización ordinaria que corresponda según la ley de Impuestos a las Ganancias, b) en los inmue-- bles (el campo si quien explota es a su vez propietario) el bien se valua de la misma forma que el supuesto anterior, pero sólo admitiendo como -- amortización el 2% sobre edificios y mejoras (114). En el caso de los --- inmuebles destinados a la explotación agropecuaria, se autoriza también -- descontar el 50% del importe de la valuación fiscal provincial sobre la-- que se aplica el impuesto inmobiliario, aclarando la reglamentación que-- ello sólo se refiere al valor del terreno y que sólo procede cuando la -- explotación es asumida en forma directa por el contribuyente.

Cuando el propietario es una persona física o -- una sucesión indivisa que no explota por sí el campo sino que lo renta, -- procede tributar el Impuesto al Patrimonio Neto. La valuación del inmue-- ble es en este caso análoga a la explicada ut-supra, con la salvedad que no corresponde la deducción del 50% del avalúo provincial.

c) Impuesto Inmobiliario y sobre otras manifestaciones parciales del patrimonio

El impuesto inmobiliario de antiquísima tradición

///.

(*) (113) No existe por lo tanto una relación de exclusión entre estos impuestos, pudiendo -- en algunos casos un mismo sujeto (persona física) reunir la calidad de contribuyente de -- ambos. En este caso se da preminencia al Impuesto sobre el Patrimonio Neto por su caráx-- ter más general (el Impuesto a los Capitales está dirigido específicamente a la explota-- ción de la empresa).

(114) En el caso de que el inmueble esté destinado a forestación, fruticultura o activi-- dades similares que implican consumo o agotamiento del bien, la reglamentación estable-- ce amortizaciones especiales.

* (112) En el Impuesto al Patrimonio Neto se aplica una escala progresiva que en su tramo inferior es del 0,5% aumentando hasta el 1,5% y manteniendo esa proporción en los nive-- les más altos de la base imponible.-

///.

en el país y en el mundo, es en la actualidad un tributo local (Provincial y Municipal en el caso de la Capital de la República).

En su actual conformación grava la propiedad, el usufructo o la posesión a título de dueño, es decir que recae sobre lo que suele denominarse "dominio útil" o sea el uso y goce que dá el título o una situación de hecho (la posesión) sobre la cosa. (115).

La base de imposición está constituida por el evalúo fiscal, que surge de determinados procedimientos técnicos y cuyo resultado se registra en el Catastro (116). A tales fines generalmente se recurre a declaración jurada de los contribuyentes y por excepción a la determinación de oficio de la misma administración (117).

En la valuación fiscal ordinariamente se θ computan también el valor de las construcciones, aunque estas suelen excluirse en el caso de las propiedades rurales. En este último caso las "mejoras" (V.g. aguadas, alambrados, etc.), generalmente ^{no} se incluyen en la base del impuesto.

Hasta épocas relativamente recientes en algunas provincias como por ejemplo la de Buenos Aires, la alícuota de este Impuesto - al que le agregaba la denominación de "Básico" - era proporcional, estableciéndose un "Adicional" progresivo y personal (118), cuyo fin era evaluar en forma más correcta la capacidad contributiva del sujeto pasivo (119).

En razón de que este adicional se basaba en declaraciones juradas, la multiplicación parcelaria hizo cada vez más difícil el control y más magros los resultados recaudatorios, hasta que terminó por refundirse ambos tributos adoptando el sistema de alícuotas progresivas aunque bastante atenuadas (120).

Creemos que la simplificación operada por esa reforma y la introducción de las modernas técnicas de computación para el control del Impuesto, no han podido disimular y mucho menos resolver, la profunda crisis que envuelve a este tributo, y que tiende a hacerse más dramática a medida que crece el fraccionamiento parcelario.

///.

(115) En algunas legislaciones se grava sólo el dominio declarando solidario, es decir responsable no contribuyente, al usufructuario y al poseedor; mientras otras los abligan en forma directa considerándolos a todos ellos contribuyentes.

(116) Véase punto 3.2.1.1.

(117) La principal ventaja del sistema de declaración jurada es la rapidez y la reducción del costo del proceso de relevamiento, y su mayor defecto es la posibilidad de falsear los datos y con ello erosionar la base del impuesto. En el caso de las partidas urbanas este último problema es particularmente grave en el país, por cuanto existe un total divorcio entre el control de las mejoras (autorizadas por las Municipalidades) y la administración del Impuesto (que pertenece a la Provincia). Este hecho, con el de la duplicación de Catastro y la imposibilidad de ejercer un control efectivo por la extensión del universo contribuyente, indican en nuestro concepto la conveniencia de transferir a la órbita municipal este impuesto.

///.

///.

Esta situación se agrava por la existencia -- de otros gravámenes, que bajo distinta apariencia toman la misma objeto de imposición, como es el caso de ciertas "tasas" municipales como la de "Alumbrado, Barrido y Limpieza" en el caso de los inmuebles, y la de "Conservación de Caminos" en el caso de los inmuebles rurales. Esta superposición, imposible de explicar racionalmente, se basa en la negativa casi sistemática de encarar políticas integrales en materia de distribución de facultades impositivas, por complejas causas mucho más de orden "político" que de orden económico y financiero. (121)

Por su conexión con nuestro tema interesa el comunmente llamado "impuesto a la hectárea" que bajo la denominación de "tasa" por "Conservación de Caminos Rurales" aplican algunos Municipios-- del Interior, sobre todo en la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un verdadero impuesto de tipo real, análogo a Inmobiliario, pero que toma como base de imposición a la extensión de la propiedad en lugar de la valuación fiscal, estableciendo un monto fijo por hectárea de cada dominio.

3.1.5. Impuestos sobre la circulación económica.

Agrupamos en esta categoría a un conjunto de-- tributos que toman por objeto de imposición, a las transferencias (o elementos vinculados a las mismas) de bienes y servicios.

Entre ellos nos ocuparemos por su importancia, del Impuesto de Sellos, que grava las transferencias instrumentadas a título oneroso, que es de orden local (provincial y en el ámbito nacional limitado a la Capital Federal y Territorio nacional de Tierra del Fuego).

También relacionado con actos onerosos, existe en la órbita nacional el "impuesto a la Transferencia de Títulos Valores", el "Impuesto sobre las Ventas, compras, cambio o permuta de divisas", tributos ambos específicos para gravar aquellas categorías de bienes. (122). Y también debe mencionarse por su conexión con el tema que nos ocupa los "derechos por guías de hacienda", que rigen en la esfera municipal y que constituyen verdaderos impuestos a la transferencia de semovientes.

Con relación a las transferencias no onerosas, estudiaremos al Tradicional Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que si bien no está en vigencia en la actualidad, es de imminente restauración; y cabe mencionar al "Gravamen a los premios de sorteos y concursos deportivos", que como su denominación lo indica es un tributo específico a los beneficios obtenidos por estos medios.

///.

/// Con relación al catastro rural, la era de la computación y de las fotografías satelizadas abre nuevas perspectivas para el relevamiento administrativo de oficio, a un costo razonablemente bajo y con una enorme exactitud.

(118) Se tomaba a tal fin la sumatoria de las valuaciones fiscales de todos los inmuebles que el contribuyente poseía en la jurisdicción y que sobrepasara el mínimo establecido-- como exento.

///!

///.

a) Impuesto de Sellos

Los orígenes de este tributo en el país se remontan a la época colonial, de allí la adopción de la versión española que exige para su procedencia la instrumentación formal (123).

En este último punto, la evolución del derecho sobre todo comercial- hacia formas no rituales, ha planteado --- interesantes cuestiones, que dejan abiertos una serie de interrogantes sobre el futuro de este antiquísimo y si se quiere arcaico método de - tributación (124).

Además de la "instrumentación", el hecho imponible general (125) establece como requisito la onerosidad, pero paralelamente se imponen algunos actos que difícilmente puedan ser encuadrados en esa categoría (126).

La producción agropecuaria tiene en la legislación bonaerense un tratamiento especial, el denominado "régimen preferencial", que consiste en aplicar una alícuota reducida (4%) a estas operaciones siempre que se registren en bolsas, mercados y cámaras (entidades gremiales empresarias). Esta registración persigue a cambio de este tratamiento favorable un doble propósito, facilitar la fiscalización, y eliminar mediante la formalización de contratos tipos los problemas que podrían plantearse en cuanto al requisito de instrumentación.

///.

///(119) El cálculo sobre la base ut supra mencionada, en razón de su referencia al sujeto, permite que no exista la distorsión que se produce cuando -como ahora- se aplica la progresividad sobre cada partida. En este caso sucede que un contribuyente que tenga todas sus tierras en una sola partida paga más que aquel que las tiene fraccionadas en varias.

(120) En la Ley de la Provincia de Buenos Aires por ejemplo la progresividad es bastante acelerada a bajos niveles de base (3,2, a 14% en urbano edificado, 9,0 a 15% en urbano baldío y 12,2, a 19,1% en rural), pero a partir de cierto nivel la alícuota se mantiene uniforme.

(121) Nos remitimos al respecto al punto 3.1.1. de este capítulo.

(122) El Impuesto de Sellos nacional representó en 1983 el 2,2% de la recaudación --- de la D.G.I., el Impuesto a la Transferencia de Divisas el 1,4% y el de Transferencia de Valores Mobiliarios el 0,5%.

(123) En cambio la versión alemana de este impuesto sólo prevé como hecho imponible la circulación de la riqueza. Jarach, Dino "Curso Superior de Derecho Tributario", T. II P: 248

(124) Esta cuestión es particularmente importante en el caso de la tributación a las transacciones agropecuarias, por el informalismo ritual que las caracteriza y las peculiaridades que asume la instrumentación en el proceso de comercialización.

(125) Ordinariamente la legislación usa la moderna técnica de definir el hecho imponible en forma general. Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires la reforma de 1977 (Ley 8855) y la posterior de 1979 (Ley 9420) recurren a la imposición tasada, obsoleta técnica, que es tanto más peligrosa en este caso dado la tendencia a la anticipación de los actos jurídicos que caracteriza al movimiento económico de nuestros días, cuyas formas exceden permanentemente los estrechos marcos de la vieja legislación civil.

(126) Por ejemplo, es frecuente que se graven las prescripciones adquisitivas (usufructos), la constitución de sociedades comerciales, etc.

///.

Si no se opta por la registraci3n, corresponde tributar de acuerdo a la al3cuota general (10%).

El grav3men recae independientemente sobre las transacciones que se realicen en cualquier etapa de comercializaci3n,-- por lo cual las al3cuotas imperantes - que son relativamente altas para este tipo de tributo hace que tenga un peso considerable.

Sin embargo, salvo los casos de transacciones-- en mercados sujetos a controles m3s o menos eficaces o en operaciones-- de entes oficiales, la presi3n real es considerablemente menor a la que sugerir3an estas pautas legales. En efecto, las caracter3sticas t3cni-- cas del tributo,, un 3mbito de muy dificultosa fiscalizaci3n como es el agrario y la presencia de sucesivas transferencias en medios dominados por los usos no instrumentales (sobre todo en semovientes), facilitan una generalizada evasi3n.

b) Impuesto a la Transmisi3n Gratuita

Este tributo de larga tradici3n y general aplicaci3n en todo el mundo, fue derogado en nuestro pa3s en 1976 arguyendo se un alto costo de recaudaci3n y un escaso rendimiento fiscal. Se lo sustituy3 por un incremento de la tasa retributiva del servicio judicial prestado en el sucesorio, cuyos efectos sin embargo son muy distintos-- (127).

El hecho imponible no estaba constituido, como enga3osamente indica la denominaci3n, por la transmisi3n en s3, sino por el enriquecimiento individual que a los sucesores contribuyentes del impuesto, reportaba aqu3lla.

En consecuencia, la base imponible era el valor de cada hijuela o donaci3n, a cuyos efectos se utilizaba el avalu3 fiscal en el caso de los inmuebles, proporciones fijas con respecto a aqu3llos para los muebles que acced3an a los mismos, y una tasaci3n especial con relaci3n a otros bienes.

La al3cuota era progresiva y ten3a tambi3n en cuenta el v3nculo existente entre el beneficiario y el beneficiado. (-- cuando m3s lejano era 3ste, mayor era la carga).

El "impuesto a la herencia" junto con el sistema sucesorio del C3digo Civil, persegu3an una progresiva distribuci3n de la riqueza fundiaria, lo cual constituye a 3ste en uno de los primeros instrumentos impositivos utilizados con fines econ3micos.

///.

(127) El impuesto a la Transmisi3n Gratuita es directo y fuertemente progresivo, en cambio la tasa es proporcional por lo que pierde significaci3n en el caso de las grandes fortunas, pero puede tener un peso enorme (sobre todo como es de pr3ctica-- existen fuertes m3nimos) para las de peque3o monto.

///.

Sin embargo es preciso reconocer que este propósito no se cumplió acabadamente, debido a deficiencias en el control -- de la evasión (128) y la ausencia de un régimen institucional adecuado.

3.2.- PROCEDIMIENTOS

A fin de facilitar la comprensión de los aspectos formales que presenta la tributación, procuraremos dar una visión-- dinámica de esta parte que denominamos "Objeto" del sistema impositivo, vinculándolo con la actitud del sujeto pasivo frente a su obligación: el cumplimiento voluntario o el cumplimiento forzado por la actividad -- fiscalizadora de la administración.

En cada caso iremos realizando un balance crítico de los distintos elementos del sistema actual, de modo que luego podamos conjugarlos en la evaluación global con que cerraremos este capítulo.

3.2.1. Cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales

Todo sistema tributario debe tender al cumpli-- miento voluntario de las obligaciones fiscales, por cuanto el mismo asegura la máxima recaudación con el mínimo costo administrativo.

La "voluntariedad" de referencia, no excluye cierto grado de coacción, ni de incentivación de la conducta de los contri-- buyentes y responsables a través de riesgos creados a la evasión y estímulos otorgados al cumplimiento espontáneo.

La percepción de tributos, requiere como primer paso la identificación del contribuyente, y como segundo paso el cálculo de la obligación. El primer problema queda automáticamente zanjado-- en el caso del cumplimiento voluntario, por el propio responsable que denuncia su calidad de tal ante la Administración.

El segundo paso, implica ciertas dificultades tanto mayores cuanto más complicada sea la estructura del impuesto-- que se pueden cubrir mediante tres tipos de procedimientos: a) la liquidación administrativa, b) la autoliquidación del contribuyente, y c) -- la retención por agentes designados por el Fisco al efecto.

Cada uno de estos métodos incluyen formas distintas de percepción y de control, que analizaremos seguidamente.

3.2.1.1. Liquidación Administrativa

///.

(128) Las posibilidades de elusión que otorga la anonimidad de las acciones de las sociedades comerciales, y otros subterfugios legales, dificultan la aplicación del gravamen, ocasionando una importante erosión fundamentalmente en relación a las gran-

///.

///.

En este procedimiento la Administración asume la tarea de realizar el cálculo de la obligación y emitir la correspondiente liquidación para el ingreso del impuesto (generalmente a través de una red bancaria), por sí (verificando la situación de hecho del contribuyente) o mediante el concurso del propio obligado (que proporciona determinados datos que sirven de base para tal fin). Las formas más antiguas de tributación recurrían a una forma de la primer alternativa, que consistía en la tasación de un funcionario constituido en el asiento del contribuyente que apreciaba directamente la situación de hecho. El procedimiento, posible en ese entonces por el escaso número de contribuyentes, se prestaba a todo tipo de arbitrariedades, por lo cual fue abandonado a medida que se consolidó el esquema institucional del "Estado de Derecho".(129)

Los procedimientos actualmente en uso adoptan la segunda de las formas mencionadas, la utilización de datos aportados por el propio contribuyente. Por esta vía se conforma una "base" para el cálculo que generalmente se completa con otros elementos que constan en la administración o están contenidos en la legislación.

Mediante el sistema de liquidación administrativa, el contribuyente se libera no sólo de la carga de efectuar el cálculo, sino de toda la compleja tarea que supone interpretar los hechos en función del derecho vigente para aplicar el tratamiento fiscal correcto, limitándose a abonar el tributo en la red bancaria habilitada al efecto. Por su parte la Administración, si bien tiene inicialmente una mayor actividad que desplegar (y consiguiente mayores costos), posee sustanciales facilidades en todas las etapas subsiguientes.

En efecto, la emisión centralizada que caracteriza a los modernos procedimientos de computación que actualmente se utilizan, posibilita un control exacto del cumplimiento, mediante la confrontación con lo efectivamente abonado. Ello permite cubrir mediante procedimientos de fiscalización interna (aptos para aplicación masiva y de costo relativamente bajo), tareas que de lo contrario deberían realizarse con la más difícil y onerosa fiscalización externa. De esta forma se reduce el campo de aplicación de esta última y la acción gana en efectividad.

Las bondades de este sistema son tanto mayores, cuanto menor sea el concurso del contribuyente en su funcionamiento. El ideal es que todos los datos necesarios para la liquidación del gravamen sean de conocimiento directo de la Administración, y en su defecto que sean proporcionados por el responsable en un sólo acto.///.

///(128) des fortunas (que lógicamente son la preocupación central de este impuesto). Estos problemas que pueden llegar a ser muy notables, no son consecuencia de las características del impuesto, sino del marco económico en el que se aplica y fundamentalmente de artificiosas protecciones a la "economía subterránea" que son particularmente poderosas en las economías subdesarrolladas.

///.

Si por el contrario es necesario que el contribuyente proporcione constantemente datos o estos varían con frecuencia, aquellas ventajas se perderán totalmente, quedando sólo un mayor costo administrativo-- (por la tarea que el sistema de declaración jurada deriva al propio-- obligado).

Correctamente aplicado, este sistema es de gran utilidad para el control del cumplimiento, pero sin embargo dada la naturaleza de los impuestos existentes, ha tenido en el país una aplicación excepcional, ya que sólo es utilizado en forma general (130) en los impuestos locales que gravan manifestaciones parciales de riqueza (131).

3.2.1.2. Autoliquidación por declaración jurada

En este caso, el contribuyente autoliquidada su obligación bajo juramento de que los datos denunciados a tal fin, son exactos. La Administración realiza un control ex-post (generalmente selectivo) para verificar la corrección del procedimiento.

Este sistema implica, no solamente que el contribuyente debe tener en cuenta los elementos que requiera la liquidación del gravamen, sino también que debe evaluarlos a la luz de las normas que rigen la tributación a fin de establecer: la verificación del hecho imponible, su propia situación jurídica como obligado al pago o exento de él, la conformación que se debe imprimir a la base imponible, la alícuota que corresponde aplicar, y la observancia de la forma con que debe realizar la liquidación y el ingreso pertinente. (132).

La gran ventaja del método es el bajo costo de recaudación, motivado por una menor actividad de la Administración, sustituida en este punto por el propio obligado.

Cuando el impuesto toma como medida de la imposición a elementos que hacen a la realidad intrínseca de la empresa, éste es el único medio eficiente de recaudación. De allí que la mayoría de los tributos hoy vigentes (133) utilicen este procedimiento. ///.

(129) Sin embargo, los avances científicos abren como veremos en el Capítulo V, -- nuevas perspectivas en la utilización de métodos directos de verificación de hechos, sin los inconvenientes de un costo demasiado crecido y de las posibilidades de arbitrariedades.

(130) En forma parcial se utiliza cuando el Fisco ha tomado intervención debido a sus facultades fiscalizadoras y en algunos casos cuando se trata de impuestos que se abonan extemporaneamente.

(131) Tal es el caso del Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Automotores, como así también el de las "tasas" municipales de Alumbrado, Barrido y Limpieza. También se utilizaba la liquidación administrativa en el derogado Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, aunque en este caso el procedimiento no tiene las características enunciadas, siendo análogo al de "autoliquidación", salvo en lo que respecta al sujeto que lo realiza. ///.

///.

Sin embargo es preciso tener muy en cuenta el ámbito en el que se aplicará el tributo. En efecto, en las empresas organizadas sobre bases capitalistas y de cierta envergadura, es posible recurrir a procedimientos complejos y hasta sofisticados en la aplicación del impuesto. Ello redundará en una más estrecha vinculación con las circunstancias fácticas que definen la situación económica del contribuyente, a la vez que asegurará un mejor control de la Administración.

Pero idénticos procedimientos pueden resultar sumamente engorrosos y hasta peligrosos, para los contribuyentes que no posean una organización de aquel tipo, o que deban desarrollar su actividad en un ámbito cuya naturaleza no se adapta a estos parámetros.

Creemos que ésta es la situación que enfrenta la actual imposición al pago, esquema cuya inocuidad se evidencia ni bien se observa la naturaleza y complejidad que asume el cálculo de los tributos vigentes (134).

3.2.1.3.- Retenciones en la fuente.

Una tercera forma de ingresar los impuestos, es a través de las retenciones en la fuente (135), que realizan sujetos especialmente autorizados al efecto por el ente de recaudación.

Esos sujetos pueden actuar como agentes de retención o percepción.

Los agentes de retención amputan de un importe dinerario del contribuyente o que éste debe recibir de aquellos, la parte que corresponde al Fisco en concepto de tributo (136). Existe pues una posibilidad de disponer del importe del impuesto originada en a) ser dueño de la riqueza que debe transferir al contribuyente, o b) estar en contacto con una suma dineraria de aquél en virtud del ejercicio de una función pública o por su oficio o profesión.

Los agentes de percepción son aquellos que por///

///(132) Ordinariamente se utiliza el sistema de "anticipos" calculados sobre la base imponible del período anterior, con una liquidación final una vez concluido el período fiscal. En el IVA la forma del ingreso son las "posiciones fiscales" mensuales, mientras que el impuesto local s/ los Ingresos Brutos fracciona bimensualmente el año corriente a dichos efectos, estableciendo un ajuste final en la conclusión del período.

(133) En el orden nacional se liquidan por este sistema el Impuesto a las Ganancias, a los Capitales, al Patrimonio Neto, a los Beneficios Eventuales, al Valor Agregado entre otros. En el orden provincial, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y parcialmente el Impuesto de Sellos (instrumentos públicos, en los instrumentos privados se

///.

///.

su profesión, oficio o actividad se hallan en posición tal que les permite recibir del destinatario legal del tributo, el importe que luego deberán ingresar en las arcas fiscales (137). En general el agente de percepción recibe del contribuyente una suma de dinero a la cual debe adicionar el monto que corresponde al impuesto. Normalmente el perceptor es acreedor del contribuyente, aunque no necesariamente debe ser así.

Tanto la obligación de actuar como retenedor como la de hacerlo como perceptor, debe tener origen legal, dada la naturaleza de la relación jurídica y por claros preceptos constitucionales (arts. 17 y 19 de la C.N.).

Ambos agentes se colocan "en lugar del Fisco" desobligando al contribuyente con su retención (138). Existe una fuerte tendencia a unificar el tratamiento de estas categorías, solución ya adoptada por la Provincia de Buenos Aires bajo la común denominación de "agentes de recaudación".

Estos agentes calculan el impuesto que deben retener de acuerdo a las normas legales y reglamentarias vigentes, perciben los importes correspondientes y los ingresan al Fisco en los términos fijados al efecto, otorgando a los contribuyentes los comprobantes pertinentes. Estos documentos constituyen la constancia de los ingresos anticipados por este mecanismo y serán en su oportunidad descontados de los ingresos directos que debe efectuar el contribuyente a través del sistema de declaración jurada.

Este régimen por lo general no sustituye entonces las obligaciones de los contribuyentes, a las que nos hemos referido en el punto precedente.

La ley 11.683 faculta a la D.G.I. a establecer retenciones en la fuente cuando lo considere conveniente (139). Pese a esa previsión legal, no es muy amplio el régimen de retenciones nacional, lo cual se justifica por el carácter complejo de la determinación de sus principales impuestos y porque este régimen debe ser usado restrictivamente para explotar sus posibilidades. Con relación al tema que nos ocupa - la imposición al agro sólo podemos señalar las retenciones sobre alquileres que pasen cierto mínimo en el impuesto a las Ganancias

///.

///. (133) ^{prescinde/} de la declaración jurada pero también se autoliquidada el gravamen).

(134) Sobre el tema nos extenderemos en el punto 3.3.3.

(135) Sobre la fundamentación de este sistema remitimos al punto 2.2.3.

(136) Villegas, Héctor B. "Los agentes de retención y de percepción en el Derecho Tributario", p. 21.

(137) Villegas, H.B. op. cit. p. 253

(138) La solución fue propugnada por el "Modelo de Código Tributario para América Latina" (O.E.A./B.I.D.) y es el régimen que consagra la ley nacional 11.683. En la Provincia de Buenos Aires aunque el principio no tiene sanción legal, fue impuesto por la jurisprudencia (T. Fiscal Apelación in re "Novàl, U" 11/3/68 entre otros).

(139) Estimamos que no se respeta el principio de legalidad en esta disposición.-

///.

///

(7% del importe) y las que realizan los escribanos (total del tributo), en el Impuesto sobre los Beneficios Eventuales. Un régimen de retención amplio (comprendía a todos los intermediarios), rigió con relación al después derogado "Impuesto Nacional de Emergencia a la Producción Agropecuaria".

En cambio en las Provincias, tradicionalmente existieron sistemas de retenciones bastante extendidos con relación al sector agropecuario. Una antigua forma (considerada inconstitucional por afectar el derecho de tránsito) era la de efectuar las retenciones en oportunidad de expedirse las "guías de hacienda". Actualmente se responsabiliza por lo general a los intermediarios que adquieren la producción primaria al productor, efectuándose la detracción por cada operación y sin mínimo alguno (140).

3.2.2. Cumplimiento forzado.

Si el contribuyente o responsable no cumple voluntariamente con sus obligaciones fiscales o lo hace en forma deficiente, no queda otra alternativa para la Administración que determinar de oficio el impuesto omitido y exigir su ingreso, si es preciso ejecutando judicialmente la deuda.

Haremos referencia a continuación a los aspectos sustanciales del procedimiento que nos ocupa, los cuales agrupamos para una mejor comprensión en: a) determinación de las obligaciones fiscales, b) el represivo tributario, c) el contencioso fiscal y d) el cobro coactivo de los impuestos.

3.2.2.1. Determinación de las obligaciones fiscales.

Para hacer líquida y exigible a la obligación fiscal que nace de la verificación de los hechos mentados por la ley, es preciso un acto formal de la Administración que usualmente se denomina determinación impositiva (141).

La formalidad del acto administrativo, se //////////////

(140) Ello complica sobremanera el procedimiento de declaración jurada, ya que deben detallarse las retenciones sufridas y los agentes que las efectuaron, como así también conservar los comprobantes. La amplitud del sistema "desinteresa" por otra parte al ente recaudador, que ante las dificultades de hecho para fiscalizar a esos contribuyentes y la universalización de las retenciones, opta por prescindir de aquéllas. Esta cuestión no sería preocupante si el mercado de estos productos pudiera ser objeto de un control más o menos eficaz, pero es alarmante ante la amplitud que adquiere en él la economía subterránea.

(141) Esta tesis que sostiene el carácter declarativo de la determinación impositiva, ha obtenido prácticamente la unanimidad en la doctrina nacional. En contraposición a ella, una teoría de origen italiano deflende la naturaleza constitutiva de ese acto.-

///.

correlaciona con la necesidad de otorgar al responsable el derecho de defensa frente a la posibilidad de que este procedimiento afecte sus legítimos intereses.

Sin embargo este procedimiento puede abreviarse o dejarse parcialmente de lado, cuando se trata de impuestos de liquidación administrativa. En este caso, en virtud que la liquidación parte de una serie de datos objetivos y generalmente proporcionados por el mismo responsable, y que todo el proceso posterior se funda en operaciones puramente matemáticas, mediante parámetros ordinariamente establecidos por ley, la intimación al cumplimiento es generalmente seguida de la ejecución de la deuda. No obstante, en la práctica se establece un procedimiento oficioso, mediante el cual la Administración reconoce ante la observación del contribuyente, eventuales errores.

Cuando se trata de impuestos regidos por el sistema de autoliquidación, el procedimiento consiste en que la Administración verifique si el procedimiento se ajusta a las normas vigentes y si los datos tomados en cuenta reflejan la verdadera situación de hecho del contribuyente.

Este procedimiento, o al menos gran parte de él, generalmente debe efectuarse "in situ" mediante lo que se llama "fiscalización externa" (142). Idealmente esta acción debe estar dirigida en fases sucesivas hacia los contribuyentes cuyo comportamiento se aparte más significativamente de los parámetros normales de cumplimiento a fin de maximizar los resultados del empleo de estos recursos normalmente costosos y escasos, y a la vez propender a crear una corriente que acerque voluntariamente a los contribuyentes hacia niveles más altos de cumplimiento, a fin de escapar al riesgo de esta acción (143).

El procedimiento de determinación, está reglamentado por ley. En el orden nacional rige actualmente, con una serie de modificaciones que se fueron incorporando a través de su larga vigencia, la ley 11.683. Sólo están excluidos de sus disposiciones el procedimiento aduanero (regido por el Código respectivo), y se aplica supletoriamente los gravámenes del Título I de Impuestos Internos que contiene normas especiales.

La ley citada consagra disposiciones comunes y otras específicas para los distintos impuestos nacionales.

Dentro de los primeros, cabe citar a todo el esquema general del proceso de verificación, como así también la

///.

(142) Los ajustes de inspección son actos preparatorios que no implican determinación impositiva. Conf. C.S.J.N.Cía. Sudamericana de Cemento Portland Juan Minetti/S.A.; 27-10-52. Colec. Impuestos Errepar T.II Procedimiento 304-009.001 fallo 3.

(143) Louzao, Carlos A. en "Composición y estructura del grupo de contribuyentes" --- CIET, Documento 577, realiza un muy interesante planteo sobre el empleo diferenciado de los recursos de la Administración Tributaria.

///.

forma que deben guardar las resoluciones administrativas de determinación, y como veremos más adelante todo el procedimiento contencioso fiscal y de ejecución de las deudas fiscales resultantes, que eventualmente seguirá al estadio procesal que aquí nos ocupa.

La determinación impositiva puede realizarse sobre base cierta o presunta. En el primer caso, la Administración fundamenta el cálculo de la obligación real, en las constancias y elementos documentales que proporciona el propio contribuyente, y que por lo tanto implican un reconocimiento de los hechos que dan origen a la misma. Estos elementos pueden consistir en la Contabilidad de la empresa, o en comprobantes indubitables sobre el movimiento comercial que aquélla posee.

La estimación sobre base presunta se puede realizar evaluando hechos y circunstancias "que por su vinculación o conexión normal con lo que las leyes... prevén como hecho imponible, permitan inducir en el caso particular la existencia o medida del mismo" (art. 25 ley citada). Los indicios que permiten hacer estas estimaciones, pueden provenir del propio contribuyente o de terceros (144), y puede también resultar de promedios y coeficientes generales que se establezcan con relación a explotaciones análogas.

Por disposición de la ley pueden tomarse como presunciones generales: (147)

- a) Que las ganancias netas de las personas físicas, equivalen a tres veces el alquiler que paguen por la locación de su casa habitación en el período fiscal.
- b) Las diferencias de inventario de mercaderías comprobadas (145).
- c) Las ventas de un mes se pueden determinar, por la proyección de cinco días continuos o alternados de ese mes y las del año, repitiendo la operación en no menos de cuatro meses alternados (146).

///.

(144) El deber de informar está impuesto como carga legal en forma general y no depende de la calidad de contribuyente del sujeto, sino de su ubicación dentro de la órbita de competencia del poder político de que se trate.

(145) Los stocks no declarados implican la existencia de rentas y capital no denunciados, los que a su vez pueden originarse en ventas tampoco declaradas o simplemente en ganancias desimuladas. De allí que la ley sobre esta base, pueda establecer todo un juego de presunciones para los distintos impuestos. Así :a) para el Impuesto a las Ganancias, las diferencias comprobadas más un diez por ciento en concepto de rentas consumidas, equivalen a ganancias netas obtenidas; b) en el Impuesto al Valor Agregado, el monto de las ventas gravadas se extrae de multiplicar el monto de ganancias con un coeficiente que resulta de dividir el monto de las ventas gravadas en el período anterior, por el valor de inventario de ese período, y c) en el Impuesto a los Capitales y al Patrimonio Neto, las diferencias se consideren activos computables del último período verificado.

(146) Esas diferencias de ventas se consideran: a) ganancias netas en el Impuesto a las Ganancias, y b) ventas en el Impuesto al Valor Agregado en la misma proporción que la declarada en el período anterior.

(147) Estas presunciones son enunciativas ya que el principio general es el enunciado más arriba Cnf. T.F.N. "Díaz Cano, Marcelo H." Sala C 16/2/84 Colec. Imp. ERREPAR p.304:009-001 fallo 16.

///.

d) Los incrementos patrimoniales no justificados, con más un 10% en cantidad de renta consumida, se considerará ganancia neta del respectivo ejercicio.

Debe aclararse que estas presunciones no pueden ser aplicadas conjuntamente.

El procedimiento de marras puede efectuarse por cualquier método "racionalmente aceptable" (148), como podrían ser informes de proveedores, utilización de insumos que signifiquen una proporción técnica fija en producción, gastos del contribuyente (149), etc. Pero es preciso tener en cuenta la naturaleza de la actividad y la relación que con ella tiene estos índices, en razón a su carácter parcial (150).

Las legislaciones provinciales, cuyos impuestos son más sencillos de determinar por el carácter objetivo que tienen (151), contienen disposiciones genéricas sobre la determinación sobre base presunta. El artículo 29 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, dispone " que al efecto deben considerarse " -- todos los hechos y circunstancias que, por su vinculación o conexión con las normas fiscales, se conceptúan como hechos imponibles, y permitan -- inducir en el caso particular la procedencia y el monto del gravamen.

Como puede observarse, no existen formas especiales para efectuar determinaciones a explotaciones agropecuarias -- (152). Ello está motivado por un lado por el tratamiento impositivo general que caracteriza al sistema actual, y por otro a las dificultades de traducir la realidad de aquéllas a pautas como las descritas, que -- se basan en la organización capitalista que impera en el comercio y la industria, que está alejada de las formas precapitalistas- la explotación familiar- que domina en el agro.

///.

(148) Sobre el tema puede verse "Verificación y fiscalización en el régimen procesal Tributario de la ley 11.683. Micele, Mario R. Rev. Impuesto T.XXXI .A-p.225.

(149) Este método que consiste en adicionar a los gastos un margen de ganancia promedio para actividad, es bastante confiable para determinar las ventas en los casos de pequeños contribuyentes.

(150) Por ejemplo el movimiento de cuentas corrientes es muy significativo con relación a las ventas de las empresas de cierta magnitud, en las cuales todos los movimientos de caja se realizan a través de ellas, pero puede ser irrelevante en otras pequeñas (sobre todo si son unipersonales), ya que pueden registrar ingresos que no corresponden a la actividad y omitir otros no depositados.

(151) Ordinariamente se basan en manifestaciones parciales de riqueza, consideradas -- en forma objetiva (o "real"), sin hacer concesiones a la situación personal del contribuyente.

(152) La ley 20628 que en principio debía entrar en vigencia el 1° de enero de 1975 -- luego se pospuso un año y finalmente no llegó a aplicarse, establecía como modo de determinar el impuesto, a la llamada renta potencial de la tierra, que consiste en una -- apreciación de la productividad normal media según una correcta y adecuada explotación de acuerdo a las circunstancias de tiempo y lugar . Esta renta presunta se atribuía -- a quien tenga el uso y el goce de la explotación agropecuaria, es decir a quien ejerza el usufructo de la tierra, teniendo así la disponibilidad económica del inmueble. Se -- consideraba explotación agropecuaria a toda tierra con aptitud para esos fines " aún -- cuando permanezca inexplorada". La base del sistema consistiría en un relevamiento///.

///.

El método de imponer las rentas efectivas en las explotaciones agropecuarias, hace sumamente difícil la fiscalización y posible una fuerte evasión de los impuestos. La determinación del tributo exige estricta contabilización de las operaciones (ingresos, egresos e inventarios), que si presentan dificultades en las actividades industriales y comerciales, son muy agudas en estas explotaciones, que en su mayoría carecen de toda registración. (153).

En uno y otro orden (nacional y provincial), realizada esta etapa, denominada "de ajuste impositivo", se otorga al responsable la "vista previa". Esta consiste en notificar al obligado lo actuado por la inspección, a fin de que aquél pueda acercar elementos o alegar hechos o derechos que puedan desvirtuar las conclusiones de lo actuado. Se trata de una etapa oficiosa, previa al procedimiento contencioso fiscal, que se desarrollará después de la determinación impositiva y que no tiene los efectos preclusivos que esta última posee. Es por lo tanto una instancia facultativa, cuyo no uso no acarrea consecuencias para el responsable, pero que le abre la posibilidad de ser oído antes de que la Administración formalice la determinación, y así poder influir con sus argumentos sobre su resultado.

La finalidad del instituto, es que la Administración depure los vicios que pudiera contener la fiscalización y que el responsable pueda clarificar la real situación sin recurrir al formal procedimiento contencioso fiscal.

Efectuado el descargo pertinente o no formulado el mismo en el término que a tal fin fija la ley, la autoridad competente debe dictar un acto administrativo, determinando la obligación que considera corresponder.

Este acto vincula al responsable ya que le crea una obligación líquida y exigible, salvo que por la vía recursiva logre desvirtuar la pretensión del Fisco (154). Pero también obliga al propio Fisco, por cuanto después de la misma no podrá alterar su pretensión sino en supuestos excepcionales (155).

///.

///(152) catastral que debía determinar: 1) zonas de características ecológico-económicas uniformes; 2) tablas generales para cada una de estas zonas, estableciendo coeficientes "respecto de una tierra ideal de características óptimas" según elementos agronómicos y económicos; 3) cultivos o explotaciones significativas de cada zona según las aptitudes de la tierra; 4) cálculo de la "unidad económica" para cada zona de rendimiento medio; 5) cálculo de producción física anual de los últimos diez años y precios medios de los productos en el año fiscal; 6) costos normales de explotación (que se deducirían) de la unidad económica. Con ello se determinaría la renta normal media potencial por unidad económica de explotación y cada rubro de producción, calculando finalmente la renta por hectárea de la tierra óptima ideal, que servirá de base para la apreciación de los casos particulares. Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Impuestos a las Ganancias" pág. 487/509.

(153) Jarach, Dino "Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial" S. Hacienda, pág. 21.

///.

///.

3.2.2.2. El represivo tributario.

El sistema tributario sustantivo es completado generalmente, por un sistema sancionatorio represivo que tiene una doble finalidad a) inducir al cumplimiento voluntario y b) castigar a quien recurre a la evasión como medio de eludir la obligación fiscal.

Los regímenes que tradicionalmente han imperado en el país en la materia, al igual que los actualmente vigentes, ponen énfasis en el fin citado en último lugar y tienden a olvidar el primer objetivo, que quizás es el ^{de}mayor trascendencia global.

La procedencia de las sanciones se centra ordinariamente en la conducta del responsable, en su "culpabilidad" (elemento subjetivo). Se castiga la culpa o el dolo más desde el punto de vista del evasor individual, que como parte de un fenómeno social al cual debe combatirse globalmente. (156).

En el régimen nacional existen tres figuras de ilícitos básicas: a) la infracción a los deberes formales, b) la omisión y c) la defraudación.

Como hemos visto, la tributación exige una activa participación del responsable, que no se limita al pago de la obligación sustantiva, sino que se extiende al cumplimiento de un conjunto de "deberes formales" que facilitan la tarea de la Administración (información -- declaraciones juradas, inscripciones en registros, etc.), tanto en la --- recaudación como en la fiscalización de los impuestos.

La figura de la "infracción a los deberes formales" tiende a desalentar y en su caso a sancionar, la inobservancia de aquellas obligaciones, cuyo cumplimiento es necesario para el normal funcionamiento del sistema tributario.

///.

(154) El Tribunal Fiscal de la Nación ha dicho que la determinación impositiva tiene -- "cierto contenido jurisdiccional" en cuanto emite una declaración vinculante respecto a si las liquidaciones practicadas por el sujeto de la obligación tributaria se ajusta a derecho. "Ducilo S.A. "T.F.N. 9-4-80 T.II pág. 304-009-001 fallo 13. Colec. Impuestos -- ERREPAR.

(155) Generalmente la legislación positiva es bastante imprecisa sobre el particular -- y tiende a exceder los límites que le imponen los principios constitucionales. Creemos -- que la mejor manera de sintetizar esas limitaciones, es decir que no puede ser revocados los actos -- conocidos por el interesado (notificados) si la modificación perjudica --- derechos reconocidos en el primer acto, salvo que el error se hubiese originado por hechos del propio obligado. Correlativamente, estimamos que la Administración puede revocar de oficio sus propios actos si con ello no perjudica derechos subjetivos, y estimamos que así debería obrar aunque mediara firmeza del acto, ya que el Estado no puede --- prevalerse de formalidades para exigir una contribución superior a la que por ley corresponde.

(156) El avance del criterio "penal" se acentuó en los últimos años debido a las drásticas / sanciones que la legislación impositiva incorporó. Ello se trasluce claramente en el fallo "Parafina del Plata S.A." (C.S.J.N., 2-9-68. Colec. Impuestos ERREPAR T.II pág. 303-001-002 fallo 8) en el cual al pronunciarse por la necesidad de la existencia del elemento subjetivo para la configuración de la infracción, la Corte dice que "no se concibe que ///.

///.

La legislación nacional prevé para este caso multas pecuniarias, con una escala de graduación que va desde un mínimo hasta un máximo, y cuya aplicación al caso concreto depende de la gravedad de la infracción. Pero además establece la posibilidad de que en determinados casos (157), se aplique un arresto de hasta 30 días, sanción dictada por el Director General de la D.G.I. o los "jueces administrativos" sustituidos; mediante un proceso sumarial en el cual "se respete el derecho de ser oído", y que es apelable ante la Justicia.

El incumplimiento de la obligación sustantiva puede constituir "omisión" o "defraudación".

En el primer caso media una omisión simple del pago del tributo, sin que exista una conducta intencional dirigida a evadir la obligación. Esta figura también se aplica, cuando el agente de retención o de percepción omite actuar en tal carácter. La sanción consiste en una multa graduable, entre media y una vez el impuesto omitido, y hasta dos veces si se tratase de una conducta reiterada.

En la "defraudación" el incumplimiento está acompañado de "declaraciones engañosas u ocultación maliciosa", que no se corresponden con la realidad (158). Aunque esta construcción es fuertemente subjetiva, no puede asimilarse al dolo penal, por cuanto la culpabilidad no requiere una volición real del sujeto (también es responsabilizado por los hechos de sus dependientes) y la imputación tiene bases objetivas (alcanza también a entes sin siquismo como las sociedades).

La Ley prevé también que en determinados casos (159) la sanción penal de un mes a dos años de prisión. Obviamente esta pena se aplica en sede judicial, pero constituye una innovación con relación a la legislación de fondo, la sanción a quien tiene la representación legal de las personas jurídicas.

///.

///(156) semejante penalidad (hasta 6 años de prisión) pueda aplicarse en forma puramente objetiva sin considerar para nada la culpabilidad del agente".

(157) Corresponde esta sanción para el responsable que luego de haber sido intimado en forma fehaciente: a) no presentare declaración jurada dentro de los quince días luego de reiterada dicha intimación, b) no cumpliera por dos o más veces emplazamiento o presentación de comprobantes que requiera la autoridad de aplicación y c) no expediera facturas cuando las disposiciones fiscales lo exijan por dos o más veces.

(158) Sobre el alcance del término "fehacientemente" vease fallo Usandizaga, Perrone y Juliarena S.R.L." C.S.J.N. 15-10-81 (Colec. Impuestos ERREPAR T.II pág. 303-001-007 fallo 22).

(159) La pena procede: a) cuando media reincidencia y b) cuando la evasión supera ciertos montos.

///.

Una multa pecuniaria de 2 a 10 veces el impuesto retenido o percibido y no ingresado al Fisco en los términos establecidos al efecto, está por su parte prevista para los agentes de retención que mantengan indebidamente impuestos en su poder. También en este caso pueden sancionarse con prisión de un mes a dos años si el agente de retención no ingresara los importes correspondientes, estando firme la intimación fehaciente que se le efectuare (160).

Los sistemas provinciales también están estructurados sobre la base de las tres figuras mencionadas, aunque generalmente son más simples y poseen neto corte patrimonial (multas pecuniarias), sin incursionar en sanciones que afectan la disponibilidad de bienes (clausuras, decomisos, etc.) o la libertad personal del responsable (arresto y prisión).

El enfoque subjetivo, basado en la "reprochabilidad" de la conducta del evasor, puede expresarse en un régimen de carácter estrictamente penal, solución bastante extendida en los países desarrollados que registran bajos niveles de evasión (161)

En nuestro país, la necesidad de mantener al "penal tributario" en la esfera administrativa (el sólo número de casos a juzgar hace inverosímil el tratamiento judicial), fuerza a "adaptar" los principios generales del Derecho Penal (162) para permitir su aplicación práctica a una realidad que se aparta mucho a la que éste contempla. Esta adaptación se realiza sin una línea ^{conceptual definida} (163), por lo cual es una fuente permanente de todo tipo de controversias sobre el alcance de las responsabilidades.

///.

(160) La solución ha sido acerbamente criticada por restablecer en forma indirecta la prisión por deudas.

(161) En este caso la aplicación de las penas (que suelen ser graves), la realiza el Poder Judicial, ya sea dentro del fuero penal común o dentro de un fuero especial. Pero es preciso aclarar, que en materia de delitos económicos, los regímenes penales de estos países están estructurados sobre bases objetivas, tanto en materia de imputación como de culpabilidad, por lo cual la volición del sujeto (siempre difícil de captar) se presume legalmente o directamente se prescinde.

(162) En el derecho argentino, los principios penales están basados en los delitos comunes, y tanto en la imputación como en la culpabilidad, el sistema se asienta en elementos subjetivos (psiquismo real del sujeto). En el terreno económico, el carácter asociativo de los procesos hace difusa la responsabilidad personalizada, tal como lo demuestra una praxis por demás desafortunada en esta materia.

(163) Althabe Mario E., Revista Rentas "El represivo tributario provincial y la situación del agente de recaudación" Año III N° 3 pág. 77 julio-septiembre-1980-.

///.

Ese defecto se agudiza como consecuencia de asimilar la evasión al delito. Ello implica, como hemos visto, sanciones muy graves y complicados mecanismos procesales, a fin de asegurar a los administrados un derecho de defensa ^{acorde/} con aquellas (164).

En un medio en el cual la evasión es excepcional, -- y en el que esas conductas son tenidas por el común como socialmente -- disvaliosas, detectar al ocasional delincuente, juzgarlo con todas las defensas que garanticen sus derechos, y en su caso castigarlo duramente para que sirva de ejemplo público, no sólo ^{es/} posible sino que constituye una función social rutinaria.

Pero si como en el caso de nuestro país, el medio -- es generalmente incumplidor, el propósito esencial del régimen sancionatorio debe ser el de crear un riesgo cierto a la evasión (aunque nominalmente sean de menor cuantía), que induzca al cumplimiento voluntario y en su defecto a la regularización espontánea en el menor tiempo posible. La aplicación masiva, requiere mecanismos casi automáticos y de imposible elusión, y es incompatible con los pesados y engorrosos mecanismos procesales que se ven compelidos a utilizar los regímenes subjetivos (165).

La lentitud de los procedimientos, la aplicación efectiva a un número muy reducido de infractores en comparación con el universo incumplidor, diluyen el riesgo y lo hacen demasiado remoto -- frente a las ventajas ciertas e inmediatas de la evasión. Si a ello se agrega que no existe conciencia pública sobre la criminalidad de ese acto, y que esto, junto a la magnitud del problema, hacen que el Gobierno adopte y la sociedad admita, periódicas amnistías ("moratorias"), se tendrá una idea cabal de la total inocuidad del sistema vigente para orientar hacia el cumplimiento al universo contribuyente.

///.

(164) Recordemos - que los montos de las multas pueden llegar a varias veces el impuesto omitido actualizado, lo que puede llevar a la virtual eliminación económica del responsable, y que por otra parte en el régimen nacional existen otras gravísimas sanciones como el arresto y la prisión.

(165) García Mullín, Roque "La regulación jurídica del control tributario", CIET Bs. As., junio 1981 p. 14/17 establece como bases de una política de control en medios de bajo nivel de cumplimiento: a) que opere como un sistema (coordinación y -- cumplimentación entre todas sus partes para lograr un resultado) que logre un cierto nivel de retroalimentación, b) que el control sea global, sobre -- la totalidad de los deberes del contribuyente sin perjuicio de atacar cada una de las áreas/medidas específicas, c) proceder en forma "secuencial" o por etapas, siguiendo en forma sistemática las distintas etapas que componen la secuencia del control, d) el control debe ser oportuno es decir que opere en forma muy cercana en el tiempo a los incumplimientos, e) masividad, debe estar en condiciones de hacer frente a un gran número de sujetos, por lo cual deben destacarse las verificaciones "integrales" en pos de entender la posibilidad de controlar a más contribuyentes, f) estar dotada de "proyección" sobre el resto de la masa, a fin de inducir un cambio en los comportamientos -- y g) debería contemplar la participación del contribuyente, a fin de integrarlo al -- proceso en consonancia con la responsabilidad que se le otorga en la etapa de autoliquidación de sus obligaciones.

///.

///.

3.2.2.3.- El contencioso Fiscal

El responsable puede impugnar la determinación impositiva y la sanción que se le hubiere aplicado por incumplimiento de sus obligaciones, mediante los recursos que prevé el procedimiento contencioso fiscal.

En el orden nacional, las determinaciones que efectúa el organismo de aplicación (la Dirección General Impositiva) pueden ser cuestionadas por dos vías a) la del recurso de reconsideración ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución, o b) apelando la decisión de primera instancia ante el Tribunal Fiscal, órgano de naturaleza administrativa, pero que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y que cuenta con jueces inamovibles.

En la etapa "contencioso Judicial" subsiguiente (166), el responsable puede cuestionar la decisión administrativa del recurso de reconsideración, ante el juez nacional competente (167). Por su parte, las sentencias del Tribunal Fiscal de Apelación pueden ser impugnadas ante la Cámara Nacional que corresponda.

En los regímenes provinciales, el recurso de reconsideración es una instancia obligada, no existiendo la alternativa ya comentada del procedimiento nacional. La resolución recaída en estos recursos que son tratados al máximo nivel del ente recaudador son susceptibles de recursos de apelación en los casos que, como en la Provincia de Buenos Aires o Córdoba, existe un Tribunal Fiscal de análogas características al Nacional. En las provincias en que ese cuerpo no existe, se permite la impugnación por la vía del recurso jerárquico, el cual culmina con el pronunciamiento de la cabeza del Poder Ejecutivo.

La instancia judicial en ambos casos es única ("competencia originaria") y consistente en la promoción de demanda contencioso administrativa contra la decisión final del poder administrador, que se deduce ante al más Alto Tribunal de la Provincia respectiva.

///.

(166) La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que para que los procedimientos administrativos tengan validez constitucional deben al menos contar con la posibilidad de una instancia judicial. C.S.N. 19-9-60 "Fernandez Aries c/ Poggio" Fallos 247:646 e/ otros.

(167) Tribunales ordinarios de la Capital Federal y jueces federales del interior de la República.

///.

Por supuesto que en todos los casos está abierta la vía del artículo 14 de la ley 48 ("caso federal"), si el responsable conceptúa que la decisión administrativa o judicial contraviene normas o principios constitucionales.

3.2.2.4. El cobro coactivo.

La reticencia del responsable al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, debe concluir si es preciso, en el cobro coactivo ("por apremio") de la deuda. Es evidente que sin esta posibilidad, todo el complejo andamiaje de la tributación caería por su base.

La administración sólo puede recurrir a esta vía cuando la obligación fiscal se ha hecho exigible, ya sea porque se han agotado los recursos que prevé el procedimiento, o porque los mismos no han sido deducidos en el tiempo hábil que establece la ley (168).

El juicio de apremio es abreviado y ejecutivo, por lo cual no puede discutirse la causa de la obligación (169), y las excepciones son escasas y taxativamente enumeradas por la ley. Las legislaciones reconocen como válidas las de a) pago total documentado, b) esperas documentadas, c) prescripción de la obligación, d) inhabilidad de título por vicios formales, etc. (170).

Ordinariamente la Administración utiliza para la ejecución formularios especiales, pero podría muy bien recurrir a esos efectos a cualquier boleta, siempre que estuviese claramente consignada la deuda reclamada y su origen (171) y el documento ^{sea} suscripto por funcionario competente (172).

///.

(168) Recordamos que los impuestos de liquidación administrativa tienen modalidades especiales al respecto (véase punto 3.2.1.1. de este Capítulo).

(169) La causa es discutida en el procedimiento contencioso fiscal. No obstante la Corte Suprema de Justicia en el caso Hidronor, examinó la procedencia de la obligación.

(170) Las nombradas son las que establece el artículo 92 de la ley 11.683. Las legislaciones provinciales reconocen causas similares, aunque a veces agregan otros supuestos como el de "recursos administrativos pendientes" (implícitamente contemplado en la inhabilidad de título de la ley nacional), y la de "litispendencia" (cuestión procesal que sería oponible aún sin previsión expresa de la ley fiscal basado en la legislación ritual).

(171) En nuestra opinión sería suficiente la mención de las actuaciones administrativas que motivaron la emisión del título, el impuesto y los períodos comprendidos aunque no se consigne un detalle analítico de la deuda, ya que ella es conocida a través de las notificaciones y del amplio debate realizado en el procedimiento contencioso-fiscal.

(172) La competencia del funcionario surge generalmente de delegación de facultades realizada por Disposiciones Administrativas, en virtud de que la ley suele concentrar en la cabeza de la pirámide jerárquica la totalidad de las funciones encomendadas al ente recaudador, autorizando la delegación de las mismas (a veces con ciertas limitaciones).

///.

El trámite de cobro judicial, pese a la simplificación de procedimiento que se le han impreso, ha tropezado en la práctica con dos grandes inconvenientes: a) Las limitaciones que impone en cuanto al número de ejecuciones, y b) las dificultades para impulsar los juicios de montos no muy considerables.

En el primer sentido cabe apuntar que la masividad que caracteriza a los principales impuestos vigentes, y el alto número de contribuyentes incumplidores, harían necesario promover un número de acciones que resulte significativo con relación al universo evasor. -- Si ello es en algunos casos posible (impuestos de liquidación administrativa) en el plano administrativo - gracias a los métodos de computación - es impracticable en la órbita judicial, ya que de ninguna manera los tribunales podrían absover el volúmen de casos que tal acción demandaría -- (173).

La Administración entonces adopta "límites razonables" que tengan en cuenta aquella capacidad operativa, pero que no -- están ni remotamente a la altura de las necesidades reales. La acción de inducción al cumplimiento, debe por lo tanto pivotar sobre el factor "sicológico", buscando que estas acciones casi marginales produzcan un efecto multiplicador. Lo malo es que a medida que esta brecha, entre artificio y realidad se abre, se va generalizando el conocimiento del universo contribuyente sobre la real potencialidad de la Administración, y con ello creando un fuerte estímulo a la evasión.

El segundo problema es en cierta medida una derivación del anterior. Si la gestión del cobro judicial está confiada a -- procuradores bajo relación de dependencia, difícilmente se pueda alcanzar por limitaciones presupuestarias, un número más o menos alto de ejecuciones, con lo cual se agudizan las deficiencias ya apuntadas. Pero -- si se amplía la capacidad operativa recurriendo a la figura del mandato, la retribución por honorarios (vinculada al monto del juicio) acelera -- las ejecuciones en que están en juego cifras importantes y aquietta el -- ritmo hasta en muchos casos paralizarlo de hecho, en aquellos que las deudas son pequeñas. Y si bien, desde el punto de vista del resultado recaudatorio ello no es censurable, es decididamente inconveniente desde -- la perspectiva global del combate a la evasión, ya que puede llevar al -- convencimiento a los incumplidores que el Fisco sólo puede lograr cierta eficacia en el cobro de deudas de alto monto, pero es impotente para -- percibir las de menor cuantía. ///.

(173) El ejemplo más dramático es el del Impuesto Inmobiliario en la Provincia de Buenos Aires. Dado la cantidad de contribuyentes (aproximadamente cinco millones y medio de partidas), una proporción de morosos del 20% (hipótesis muy optimista) significaría alrededor de 1,1 millones de cuentas con deudas. Una acción convincente debería -- afectar al menos a una décima parte de los incumplidores, pero ello significarían -- cien mil juicios anuales, cantidad que nos releva de mayores comentarios acerca de la imposibilidad material que estamos comentando.

///.

El sistema de cobro por apremio administrativo, -- que es bastante frecuente en la legislación extranjera, tiende a eliminar estos problemas mediante una mayor automaticidad y simplicidad de la ejecución, en el marco más flexible del derecho administrativo. En nuestro país existe una sólo experiencia en tal sentido, el de la Provincia de Salta, que puede considerarse en líneas generales muy satisfactoria, pese a que es necesario reconocer que el ámbito de aplicación no tiene la extensión que adquiriría el sistema si se aplicara en el plano nacional o en el de las provincias más grandes.

Creemos que el problema del cobro coactivo de impuestos no es simplemente un problema jurídico, y que como un elemento - y por cierto muy importante del sistema tributario, debe ser encarado dentro de este marco totalizador. Pero además es necesario remarcar que no pueden solucionarse en esta última etapa, los gravísimos problemas estructurales que aquejan a todo el sistema y que se reflejan como veremos a continuación, sobre su administración y naturalmente sobre los resultados de la recaudación. (174).

3.3. Administración del Sistema.

Sin pretender agotar el tema, analizaremos las proyecciones de la estructura impositiva sobre la administración del sistema, partiendo de las principales características que a nuestro juicio aquélla ostenta.

Sindicamos como puntos centrales del problema administrativo, a la extensión del universo bajo control, la complejidad de la estructura impositiva y la adaptación de ésta al medio socioeconómico sobre la cual se aplica.

Cerraremos este punto con una valuación crítica de la situación actual, a modo de conclusión general sobre el tema.

3.3.1.- Extensión del universo bajo control

Como habrá podido observarse en nuestra descripción de la estructura impositiva vigente, surge una clara tendencia a la masividad, a la universalidad de la carga. Elegido un hecho imponible, -- la obligación tributaria se extiende a la generalidad de los sujetos que lo verifiquen, cualquiera sea su situación en el proceso económico, repitiendo este esquema en cada nivel de Gobierno.

///.

(174) Nuestra opinión sobre el tema puede ser consultada en "Problemas del Cobro Coactivo de la Deuda Tributaria", CIET Doc. 883, 1977. Versión grabada de la Mesa redonda organizada por dicha institución de los días 28 y 30 de septiembre de 1977.

///.

Si bien podría argumentarse que el principio -- constitucional de la igualdad en las cargas públicas, orienta en tal sentido, no puede considerarse a la característica apuntada una consecuencia forzosa del orden institucional. La jurisprudencia, por el contrario ha admitido reiteradamente, la diferenciación del tratamiento fiscal sobre la base de disímiles situaciones de hecho. (175)

Si la legislación no ha hecho sino un uso marginal de esta posibilidad, y no ha formulado una estructuración selectiva de los impuestos, de manera que se restrinja el universo contribuyente para asegurar una mayor eficacia de la administración, las causas deben buscarse en el terreno político y no en el campo jurídico (176).

A través del tiempo los tributos se han ido yuxtaponiendo sin concatenación alguna y sin otra racionalidad que los apremios de la Tesorería.

La superposición de universos contribuyentes, es también la regla entre los impuestos de los distintos niveles de --- Gobierno, entre los cuales las tenues diferencias entre los hechos generadores, apenas alcanzan para disimular la doble o triple imposición a idénticos hechos económicos.

Esta simetría es casi perfecta entre el ámbito provincial y municipal, en los cuales suelen duplicarse en forma casi exacta un mismo tributo bajo diversas nominaciones. (177)

Las consecuencias de ambos fenómenos, es que el universo contribuyente de cada impuesto y cada nivel de Gobierno es generalmente inmenso, por lo que el costo administrativo es muy crecido y la eficacia del control es muy escasa.

Por otra parte, la amplitud del número de impuestos y contribuyentes, obligan a destinar una gran proporción de los recursos que dispone la administración tributaria, a la recaudación de los gravámenes por cumplimiento voluntario, dejando sólo un pequeño remanente para los esfuerzos de fiscalización que debieran ser grandes por las razones apuntadas.

///.

(175) C.S.J.N. "Fallos" 162:240, 168:305, 184:50, 190:277, entre otros. Sólo queda excluida la discriminación personal como criterio de diferenciación.-

(176) La captación de crecientes recursos por parte de la Nación debió efectuarse de -- hecho, aún sobre las previsiones constitucionales de distribución de facultades impositivas, por lo cual se dejaba a las provincias facultades "concurrentes" (después restringidas por el sistema de coparticipación federal), para seguir imponiendo a los mismos -- hechos. Ante la escasez de recursos propios, las Provincias y las Municipalidades reaccionaron a su vez, las primeras avanzando sobre las segundas y éstas creando tributos -- marginales y en lo posible duplicando los impuestos provinciales. Una total falta de -- sincronización en el gasto público y por consiguiente en las esferas de competencia funcional, reaseguró el esquema y lo hizo inmune a toda reorganización sistemática.

(177) Véase puntos 3.1.3 c) y 3.1.4. b).-

///.

Este problema, no puede resolverse mediante retenciones en la frente - como se ha pretendido en los últimos tiempos - por dos motivos esenciales: a) la masividad de los impuestos hace difícil estructurar un régimen que por su extensión sea manejable (178), y b) la retención no excluye al contribuyente como tal, ya que si bien por este medio se concentra el ingreso, no se elimina el control del comportamiento de aquél (179).

La extensión funcional y territorial que exige a los entes recaudadores la atención simultánea de un gran número de impuestos y/o de un extenso universo contribuyente, no puede sino resentir gravemente la eficacia de la administración del sistema.

3.3.2.- Complejidad de la estructura impositiva.

Otro de los caracteres salientes de la estructura impositiva argentina vigente, es la intrincada complejidad del esquema general y de la mayoría de los elementos que la conforman. (180).

Si bien este carácter es más saliente dentro de la órbita nacional, no escapa tampoco al mismo la estructura provincial.

La diversidad de impuestos y su compleja conformación, exige obviamente un despliegue y una dispersión de esfuerzos importantísimos a la Administración.

Es cierto que en el caso de tributos que están mutuamente conectados (por ejemplo Ganancias y Capitales), el aumento del costo administrativo también acarrea un incremento en la eficacia del control. Pero son estos casos excepcionales dentro del régimen existente y de ninguna manera marcan una tendencia general.

La multiplicación de impuestos y contribuyentes es por otra parte tan grande, que aún en aquellos casos que son factibles los autocontroles, las dificultades prácticas de implementar este medio para un uso masivo son virtualmente insuperables. El entrecruzamiento de información aunque sea formal (declaraciones juradas) - entre la Nación y las Provincias, por ejemplo, sería una tarea de vastísimas proyecciones y en nuestra opinión de no muy seguros resultados.

///.

(178) No debe olvidarse que el agente de retención exige una mayor actividad de la Administración que el contribuyente ordinario, pues requiere un control mucho más estrecho a la par que complejo.

(179) En la práctica el régimen de retenciones puede complicar el sistema más que simplificarlo, si no está correcta y cuidadosamente estructurado. Las retenciones usualmente no excluyen los pagos directos ni las declaraciones juradas de los contribuyentes, por lo cual deben deducirse y correlacionarse con éstas. Si el régimen no está perfectamente limitado y posee una alta coherencia interna, extremos que raramente reúnen, la tarea de la administración puede verse fuertemente complicada.

///.

///.-

Si esta complejidad de los impuestos y de la estructura impositiva en general, dificulta enormemente la recaudación espontánea, el problema se multiplica cuando la administración debe proceder de oficio ante el incumplimiento del responsable.

La existencia de presunciones legales facilitan esta tarea (véase punto 3.2.2.2.), pero el procedimiento entra en un terreno de soluciones arbitrarias, no exentas de reparos sobre su procedencia en el caso concreto y cuestionamientos por colisión con principios jurídicos superiores.

Las condiciones generales en la cual se mueve el sistema tributario argentino, a las cuales ya nos hemos referido in extenso, hace cierta la posibilidad teórica de que cada actuación se convierta en una contienda. Y si ello supone un elevado costo administrativo, también significa una muy seria limitación a la capacidad operativa del ente recaudador para combatir la evasión.

3.3.3. Adaptación al medio.

Dijimos que todo sistema sociocultural está muy influenciado por el "medio" a cuya adaptación deberá su viabilidad y su propio desarrollo (punto 2.1.).

Ahora bien, el sistema tributario se adosa a un medio - la formación socio-económica- que presenta una rica variedad de situaciones de hecho, de características estructurales y de modalidades operativas, que no pueden reducirse a un "standart" general.

Si la estructura impositiva es una yuxtaposición de elementos sólo formalmente relacionados, y éstos a su vez están generalmente contruídos en abstracto o sobre una situación tipo que no es la de todo el universo bajo imperio, se produce un desfase básico entre lo normado y la realidad, de imprevisibles consecuencias para la administración del sistema.

Esta es en grandes líneas el cuadro que en nuestro concepto presenta el sistema tributario argentino.

En primer lugar apuntamos una falta de correspondencia global entre el sistema impositivo actual y la naturaleza y evolución de la economía nacional. En efecto, en un medio en que la actividad económica preponderante tiene un marcado carácter rudimentario y en muchos casos de naturaleza precapitalista, la estructura impositiva ostenta tributos de alta sofisticación y basados en un alto desarrollo del cálculo económico y del control contable de los negocios.

///.

(180) Jarach, Dino en "Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial" Secretaría de Est. de Agricultura y Ganadería de la Nación, Bs. As. diciembre de 1963 pág. 17, dice con relación al tema que nos ocupa: "La simple enumeración de gravámenes que afectan a la tierra y a las explotaciones agropecuarias indica la complejidad del sistema vigente y la superposición de gravámenes"...

///.

Por otra parte, al emplearse esquemas generales, quedan allanadas las enormes diferencias existentes entre las diversas situaciones que tiene el sujeto en el proceso productivo, y que son tanto más notables cuando se trata de una economía social no integrada.

No es necesario extenderse en consideraciones, para concluir que aún dentro de una misma rama de la producción como puede ser la industrial, casi no hay puntos de contacto entre la explotación cuasi familiar que caracteriza a la pequeña empresa y la gran empresa multinacional por ejemplo. Sin embargo unas y otras tributan no sólo los mismos impuestos, sino también - salvo pequeñas diferencias - lo hacen en la misma forma (181).

Pero estos defectos son aún más graves cuando el esquema general que presenta la tributación, moldeado sobre la base de las actividades urbanas de tipo comercial, es aplicado a una realidad de naturaleza tan distinta como es la producción agropecuaria.

Sólo basta remitirse al procedimiento de autoliquidación, que debe seguir el productor agropecuario para cumplir sus obligaciones (punto 3.2.1.2.) y a sus complejos métodos de cálculo (valuación y amortización de bienes, contabilización de ingresos y gastos de acuerdo a normas técnicas, etc.), para evidenciar el divorcio entre los mecanismos normados y la realidad del manejo de una explotación de este tipo.

El contribuyente se ve impelido a buscar asesoramiento especial, para ^{que} su realidad de hecho sea "traducida" al lenguaje impositivo", lo que supone costos adicionales que a veces pueden ser hasta superiores al mismo impuesto.

Pero por otra parte, este desfasaje impide una "lectura" ágil y más o menos exacta de la Administración, sobre la realidad de hecho del contribuyente. Ello dificulta sobremanera las determinaciones de oficio, impide que su número alcance significación para inducir al cumplimiento espontáneo, e imposibilita que se detecte un margen de evasión importante.

Quizás este desarraigo de la estructura impositiva de la realidad económica (y la consiguiente inocuidad de todo el sistema), sea la principal causa del estrepitoso fracaso que en el país han tenido las formas clásicas de imposición al agro, y en general de los magros resultados que se han obtenido en amplios campos de la actividad económica.

///.

(181) La diferenciación de algunos aspectos de la imposición, como ocurre en el caso de las "categorías" del Impuesto a las Ganancias, constituyen supuestos marginales que no altera el carácter universal que poseen los mecanismos tributarios comentados.

///.

3.3.4.- Conclusiones

Nos hemos referido en el Capítulo II (punto 2.2.1.), a la trascendental importancia de la Administración Pública en la estrategia del desarrollo. También señalamos las dificultades que presenta-- lograr eficiencia en este terreno, dentro del cuadro de ineficiencia general que constituye una economía subdesarrollada.

Quizás en ningún otro campo estos obstáculos sean-- tan grandes como en el de la Administración Tributaria, debido a su carácter dinámico y morfogenético (vease punto 2.1. de este Capítulo).

Ello hace necesario que la organización se adapte-- continuamente a cambios estructurales rápidos y a veces profundos, deba movilizar y aunar esfuerzos y funciones muy diversas pero estrechamente conectadas entre sí, y dar respuesta adecuada a la renovación y creciente capacitación de los cuadros burocráticos. Para ello debe contar con una planificación cuidadosa, de larga perspectiva temporal, y poseer mecanismos que aseguren en todo momento la unidad del sistema y de sus objetivos.

En lo funcional, debe acometer una tarea normativa permanente que refleje la elaboración de las experiencias recogidas, a fin de que la "retroalimentación" del sistema imprima a la evolución, un sentido acorde a los fines que se persiguen. Pero además, tanto en-- la faz operativa como en el de las funciones de apoyo, es necesario alcanzar un alto nivel técnico si se pretende lograr resultados aceptables.

En suma se requiere recursos, sobre todo humanos,-- de alta calificación, y fundamentalmente un despliegue importante de capacidad organizativa (182), elementos todos ellos difíciles de reunir en una sociedad técnicamente rezagada.

Si la tarea de montar un ente recaudador eficiente es por lo tanto sumamente difícil, se hace francamente cíclopea dentro del marco de una estructura impositiva como la que venimos analizando;-- en la cual, la extensión inusitada, su intrincada complejidad y la falta de adecuación al medio, ponen en una posición insostenible a cualquier esfuerzo enderezado en tal sentido.

Por otra parte, es preciso reconocer que no han sido felices, los intentos dirigidos a ordenar la administración del sistema en los últimos cincuenta años. Políticas erráticas e inadecuadas,///.

(182) La Administración Tributaria debe dimensionar en todo momento y adecuadamente, las diversificaciones y planificar la utilización de los recursos en forma consecuen-- te con ese objetivo. Louzao, Carlos A. "Composición y estructura del grupo de contribuyentes" CIET Doc. 577 pág. 19 Bs. As.

///.

que pretendían desconocer la especificidad del problema (subsumiéndolo -- en políticas administrativas generales) o que se limitaban a privilegiar algunas funciones olvidándose de la interrelación del conjunto, -- fue ron desencadenando a través del tiempo una profunda crisis

Las deficiencias de recaudación intentaron entonces suplirse con el aumento de la presión tributaria, pero el incremento de las tasas y del número de impuestos acentuó la evasión, convirtiéndola en una conducta defensiva de un universo contribuyente que se sintió agredido.----- Obviamente ello dificultó aún más el control de la evasión y ahondó la brecha que separaba las posibilidades de la Administración,--- de la conducta efectiva de los contribuyentes.

Tal es el panorama que hoy presenta la administración tributaria en sus distintos niveles. Creemos que la reversión de este lamentable estado, no puede ser confiada a medidas periféricas, ---- debe realizarse operando sobre sus causas, revolucionando todo el sistema-- impositivo vigente, dentro del marco de una estrategia global de desarrollo.

3.4. Efectos Económicos.

Para estudiar los efectos económicos de -- los impuestos sobre el universo contribuyente, debemos referirnos en primer término a los conceptos básicos que comprende esa denominación genérica.

Analizaremos posteriormente el fenómeno tributario desde el punto de vista de los sujetos económicos sobre los cuales opera (183), y posteriormente desde la perspectiva de su influencia sobre las principales variables de la economía social.

3.4.1. Conceptos básicos

El término "efectos económicos" de los impuestos es muy amplio. Es útil entonces hacer una rápida revisión de los principales conceptos que utilizaremos, para dar mayor precisión a la expresión.

Se denomina "impacto", al resultado inmediato del impuesto sobre la persona que lo paga en primera instancia. El impacto de un impuesto incluye no sólo el resultado inmediato de la imposición original, sino también el choque consecuente de un impuesto que grava a una persona que no es quien soporta la carga (184)

(183) Schmolders, Günter "Teoría General del Impuesto" p. 119 apunta que los efectos del impuesto son fenómenos "dinámicos", pues al influjo de la tributación el sujeto gravado modifica su comportamiento a fin de impedir o reparar el perjuicio sufrido.

(184) Seligman, E.R'. "Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos" en "Ensayos sobre Economía Impositiva" de Musgrave, Richard A., Shoup, Carl, entre otros.

El término "traslación", hace referencia a un proceso por el cual el contribuyente de derecho (obligado a tributar según la ley), descarga en otro sujeto, total o parcialmente, el pago efectivo de aquella obligación. El proceso puede repetirse sucesivamente, pero siempre debe culminar en un "contribuyente de hecho", es decir en una o varias personas que soportarán en definitiva la carga.

A este resultado final se le denomina "incidencia" del impuesto.

La traslación puede efectuarse "hacia adelante" o "hacia atrás". En el primer caso - que es el más frecuente - el productor traslada al comprador el tributo y éste a su vez lo cargará al consumidor final. En el segundo caso, el consumidor traslada la carga al vendedor y éste a su vez al productor. En ambos supuestos este proceso se realiza a través del precio del producto, que en el primer caso se ve incrementado y en el segundo reducido por el impuesto.

El fenómeno económico de la traslación ocurrirá siempre que el contribuyente de derecho esté en condiciones de influir el precio, de modo que por ese medio pueda dirigir parte o la totalidad del impuesto que debió ingresar, a quien lo antecede o lo sucede en la cadena económica.

Esta posibilidad se fincó en un principio - en las características técnicas de los impuestos, que fueron así calificados en "directos" (no trasladables) e "indirectos" (trasladables). Modernamente se tiende a hacer incapié en la forma del mercado en que se mueve el contribuyente más que en el impuesto en sí, admitiéndose que - las circunstancias pueden hacer trasladable o no a cualquier tipo de impuesto.

No obstante ello, debe resaltarse que la forma de imposición y las características técnicas del tributo, pueden facilitar o dificultar el proceso de traslación. Así, los tributos que inciden proporcionalmente sobre el volumen de los negocios, son más fácil de trasladar que los que tienen en cuenta la situación personal del contribuyente (sobre todo si son progresivos) (185)

Otra forma de eludir la carga impositiva es la que se denomina "capitalización". Este fenómeno se produce cuando el comprador de un objeto gravado puede -bajo ciertas circunstancias- reducir el precio de compra, descontando los impuestos que se le requerirán que pague en el futuro. En cierta forma es ésta una traslación "hacia atrás", aunque se distingue de ella por cuanto puede comprender a una -

(185) En este último caso, como el tratamiento no es uniforme, además del problema del cálculo de los importes que deben trasladarse (en sí superable), queda la incógnita sobre cual será la conducta de los competidores, y en todo caso el efecto que tendrá sobre el precio las desiguales cargas que se pretenden recuperar.

serie de impuestos y se realiza antes que ninguno de ellos sea pagado (186)

Tanto en la traslación como en la capitalización, el contribuyente de derecho se libera de la carga del impuesto, por mediación del proceso de cambio (compra y venta de mercaderías)

Existe una tercera forma de eludir la carga, que a diferencia de las anteriores, se basa en la producción. Es la que denominamos siguiendo a Seligman "transformación del impuesto" y que los alemanes llaman "arrojar" el impuesto y los italianos "rechazo" o "remisión" del tributo. Por este medio el productor tratará de recuperar el impuesto pagado, mejorando el proceso productivo, de manera de obtener las unidades a un costo menor.

Se ha discutido si en realidad puede existir tal fenómeno como resultado del establecimiento de un impuesto. A favor de esta tesis se cita el impuesto escocés del siglo XVIII a las destilerías de whiskey y el impuesto continental europeo a la extracción de azúcar de remolacha del siglo XIX, que dieron lugar a importantísimas mejoras del procedimiento productivo, que al conmovir las rutinas de esas industrias, hicieron que el impuesto arrojara ganancias en lugar de pérdidas a los productores, por un buen tiempo.

La transformación es un resultado de la incidencia del impuesto, por lo cual constituye un fenómeno en cierta medida inverso al de la traslación, ya que en ésta el impuesto no incide sobre quien está obligado a tributar por la ley.

3.4.2. Proyecciones de la estructura impositiva sobre los sujetos económicos.

Los efectos que proyecta sobre el campo socioeconómico la actual estructura impositiva, los referiremos a los fenómenos estudiados en el punto precedente, y en especial a los principales de ellos y a las consecuencias generales que se derivan para las variables más relevantes del desarrollo.

3.4.2.1. Efecto de impacto.

Aunque el "impacto" del impuesto puede tener consecuencias económicas (187), el principal efecto es generalmente financiero: el derivado del tiempo que demanda el recupero de los importes que debe desembolsar en forma más o menos inmediata el responsable legal del tributo.

Debe resaltarse que la amplitud de estos efectos, están estrechamente vinculados con las condiciones económicas

(186) Seligman, E.R. op. cit. p. 225/6

(187) Nos referimos a la imposibilidad de traslación instantánea del gravamen.

y financieras que imperen en el momento considerado. Si el crédito es accesible y de poco costo (188), puede que estos efectos se diluyan o aún operen en forma inversa a la que más abajo indicamos. Pero si aquél es escaso y muy oneroso, el efecto que estamos estudiando se verá exacerbado por estas condiciones generales y puede llegar a ser importantísimo (189).

Este fenómeno no depende de la posibilidad o no de trasladar la carga, aunque opera en forma distinta según se trate de uno u otro caso.

Si el contribuyente puede trasladar la carga, el impacto será tanto más imponente cuanto más tiempo le demande efectuar este proceso.

Cuando el impuesto no puede ser trasladado, también puede existir un efecto de impacto distinto a la incidencia propiamente dicha, si existe un desfase entre el momento en que debe efectuarse el pago del impuesto y aquél en que el contribuyente percibe sus ingresos (190). En el sistema impositivo vigente es éste un hecho corriente, debido a que los vencimientos fiscales se establecen sin considerar la actividad del contribuyente.

En el tema que nos ocupa -la imposición al agro- este problema es particularmente importante, por cuanto la producción agropecuaria se caracteriza por su discontinuidad, lo que determina que los ingresos se concentren en determinados momentos del año (191).

Es difícil en cambio que el rentista del suelo (al menos cuando percibe sus ingresos mediante la típica forma de la locación), sufra perjuicios importantes en este sentido, ya que el flujo regular de sus rentas lo colocan en buena posición para enfrentar un calendario fiscal homogéneo.

La posición del agente de retención (192) es en la práctica inversa a la del contribuyente, ya que las detracciones que efectúa le otorgan disponibilidades financieras que no hubiese tenido si no mediara el establecimiento del impuesto.

(188) El costo del crédito no debe ser considerado en valores absolutos, sino relacionado con el nivel general de precios (interés real), o mejor aún con la evolución de los ingresos del tomador.

(189) Las condiciones generales imperantes en la economía argentina desde 1976 se encuadran precisamente en esta segunda hipótesis, por lo que el efecto de marras es particularmente significativo en el presente.

(190) El problema se presenta fundamentalmente con relación a los impuestos que gravan el patrimonio o sus manifestaciones parciales, en forma periódica

(191) El desfase se podría compensar por medio de un sistema crediticio accesible, pero ello supone una vinculación entre el sistema financiero y el tributario, que hoy no existe por la ausencia de un tratamiento global y sistemático de la economía agraria en su conjunto.

(192) Debe asimilarse a esta hipótesis la situación del contribuyente del I.V.A., dado que su peculiar modalidad operativa permite disponer del tributo antes del vencimiento establecido para el ingreso.

El beneficio que podrá extraer de esta situación, será tanto mayor cuanto más amplio sea el lapso que exista entre la retención y el ingreso fiscal, pero sólo se traducirá en un resultado financiero efectivo, si la disponibilidad de fondos reporta mayores ventajas que el costo administrativo que insume actuar como agente del Fisco.

3.4.2.2. Incidencia de los impuestos.

En el estudio de la incidencia de la estructura impositiva actual, partiremos del análisis de dos situaciones típicas: la del productor agropecuario y la del rentista del suelo (193)

Nuestra intención es mostrar como opera económicamente la tributación sobre los particulares, a través de un esquema sencillo que evidencie la influencia sobre el comportamiento de la empresa agraria y del terrateniente respectivamente (194). Procuraremos así describir tendencias de la imposición actual sobre el medio agrario, para finalmente extraer sólidos elementos de juicio en la apreciación global con que cerramos este capítulo.

a) Sobre la empresa agropecuaria.

Para simplificar el análisis consideraremos a la empresa agropecuaria como unidad de producción que combina factores, despojada de su eventual calidad de propietario del suelo y de los demás recursos productivos.

El productor agropecuario así considerado, actúa también dentro del mercado de productos como en el de factores, - sin posibilidad de influir por sí sobre los precios.

Pese a que en uno y otro caso los mercados pueden estar bastante lejos del modelo de competencia perfecta, el productor agropecuario se encuentra en una situación análoga a la que tendría en aquél, ya que para él el precio constituye un dato que no puede alterar.

Sin embargo, la posición puede ser para el productor más desventajosa que la que resultaría en competencia, si los compradores de su producción y/o los vendedores de los factores que utiliza, poseen cierto grado de monopolio como demandantes o como oferentes respectivamente (195)

Como principio general entonces, debemos concluir que todo impuesto que tenga a la empresa agropecuaria como contribuyente de derecho, difícilmente podrá ser trasladado. En efecto, el productor estará imposibilitado de trasladar la carga "hacia adelante"

(193) El esquema que aquí exponemos, carecería de aplicación práctica en cualquier otra actividad económica que no fuera la agropecuaria, por cuanto la posición que una empresa ocupa en el mercado, es ordinariamente una situación singular que no puede reducirse a categorías tan amplias como las de referencia.

(194) Seguimos la idea de Schmolders, Gunter (op.cit.p.126) de excluir los contrarios y razonar sobre categorías representativas de efecto-fin para estudiar las consecuencias económicas de la tributación.-

(195) Esta situación, que es normal en las economías modernas, es la que origina las protecciones al productor, a quien se le garantiza las ventas (particularmente de granos) y precios mínimos ("sosten")

porque al no poder manejar el precio, no contará con el instrumento por el cual se lleva a cabo dicho proceso. Y tampoco podrá trasladar en forma directa (196) la carga "hacia atrás", por carecer de poder económico para influir el precio de los factores (197).

Si la influencia directa sobre el precio es prácticamente irrelevante, lo es mucho más si se considera la cuestión en forma instantánea, es decir al momento en que se dispone de la producción. En este caso no sólo el poder económico está atomizado en un gran número de oferentes, sino también jaqueado por la naturaleza perecedera de los productos que los exponen a pérdidas

En una perspectiva temporal más amplia, el productor podría restringir, cambiar los cultivos, o abandonar la producción, si los costos superan a los ingresos.

La primera alternativa sólo sería viable si los productores actuaran de consuno para restringir la oferta. Así provocarían un alza en los precios más que proporcional a la caída de las ventas (demanda relativamente inelástica), efecto que no podrían lograr individualmente en razón de la pequeña magnitud de sus ofertas. Dada la gran cantidad de productores y la dispersión geográfica que generalmente existe, sólo en casos excepcionales podrá fructificar una medida de tal naturaleza.

Es mucho más seguro en cambio, que el precio o los costos de producción influyan sobre el tipo de ésta, pero debe tenerse en cuenta que ello es consecuencia del precio sobre la oferta y no a la inversa. Debe considerarse por lo tanto a este movimiento, como un esfuerzo de adaptación del productor a su mercado y no una deliberada influencia del agente económico.

A largo plazo, si los productores marginales se retiran del mercado y este hecho influye significativamente sobre la oferta total del sector, el precio se elevaría, trasladando la carga a los consumidores (198). Pero dado el carácter aleatorio de la producción agrícola y las dificultades de un cálculo económico exacto, rara vez el impuesto determinará la conducta del propietario. Nos parece entonces lógico concluir que el productor agropecuario está aprisionado por el mercado y su decisión limitada a concurrir o retirarse del mismo, pero sin poder influirlo.

Todos los impuestos que recaen directamente sobre el productor agropecuario, tienen entonces una incidencia prácticamente total sobre él, cualquiera sean sus características técnicas.

Pero además, el productor agropecuario puede constituirse en el contribuyente de hecho (total o parcial) de otros impuestos, que si bien no lo tienen como contribuyente de derecho, inciden sobre él.

(196) Indirectamente, a través de un reajuste en la demanda de factores (particularmente de tierra), podría verificarse un traslado parcial del impuesto. Nos referiremos a esta posibilidad más adelante.

(197) Amén de la escasa significación individual de los requerimientos de insumos y fac

En este sentido no tenemos dudas que todo impuesto que se le traslade a través del precio de los insumos, deberá ser absorbido por el productor, ya que no podrá trasladar a su vez la carga. Tal es el caso de los impuestos sobre los consumos (Internos, Combustibles e I.V.A.) y de aquéllos en que la base imponible está en relación directa con el precio de los productos adquiridos (como Ingresos Brutos). Pero tampoco puede descartarse que tributos calificados como "directos" (vg. Ganancias y Capitales) puedan ser trasladados al productor agropecuario, si el vendedor de los insumos se encuentra en posición de manipular el precio por ostentar algún grado de monopolio.

Este fenómeno también se verificará, si los impuestos que tienen otros contribuyentes de derecho, afectan directa o indirectamente los precios de la producción agropecuaria.

Citamos por su importancia en el primer caso, los derechos de exportación y las diferencias y "retenciones" de cambio. Esta influencia es directa cuando, como generalmente sucede en nuestro país, los precios internos están "atados" a los del mercado internacional. Es que el exportador, imposibilitado de trasladar la carga al comprador extranjero (no puede influir en el precio internacional), deberá deducirla del precio que paga al productor (199). Nótese que estos tributos inciden sobre los productores en su conjunto (no sólo sobre los que exportan), dado que el precio interno se ajustará al internacional (menos el impuesto y/o las diferencias de cambio), debido a la vinculación existente entre ambos.

En un sistema de mercado, la traslación se puede a su vez concretar mediante reajustes globales de la oferta y la demanda. Si fuertes impuestos al consumo contrajeran la demanda -- por ejemplo, el precio resultaría afectado en forma inmediata dada la inelasticidad de la oferta, sobre todo instantáneamente considerada. Aunque esto provoque después un reajuste de la oferta, evidentemente la caída del precio afectará a los productores en un primer momento, reduciendo sus beneficios y luego sacando de la industria a los marginales.

Naturalmente estas formas indirectas de trasladar el impuesto, se atenuará si existen precios "sostén", ya --

///tores de producción que tiene la empresa agropecuaria, el alto valor agregado de esta actividad disminuye a su vez la importancia de la demanda total de esta industria, salvo con respecto al factor tierra.

(198) Due, John. "Análisis económico de los impuestos", p. 265.

(199) El impuesto podría reducir teóricamente los beneficios del exportador, pero tal consecuencia es improbable, toda vez que aquél es un intermediario retribuido a comisión o más frecuentemente una empresa oligopólica con un poder de regateo muy superior, por lo tanto, al del productor agropecuario.

que constituyendo los mismos un piso, la restricción de la demanda interna no afectará los ingresos del productor (200). Lo mismo sucederá si el precio se fija políticamente y no a través del mercado.

En síntesis, la imposición tiene sobre el agro efectos considerablemente más amplios que los que parecen indicar los tributos directamente a él dirigidos. Por ello resulta sumamente difícil, determinar cual es la presión fiscal efectiva que soporta el Sector, máxime cuando existe una estructura impositiva tan compleja, y con tanta cantidad de gravámenes de distinta eficacia recaudatoria, como la actual.

b) Sobre el rentista del suelo.

El propietario del suelo goza, por la disponibilidad que tiene sobre un factor de producción (201), de la posibilidad de percibir una renta por ceder su uso.

La forma tradicional de percibir la renta del suelo es mediante la locación del inmueble. En nuestro país existen otras dos formas que desde el punto de vista económico pueden asimilarse a aquélla: la "mediería" o "aparcería" rural, y la que denominamos "producción con mínima actividad".

En el primer caso, el propietario recibe una participación en el producido, que en nuestro concepto no altera su posición de rentista del suelo. Es que la retribución se basa en este caso exclusivamente en su calidad de propietario del suelo y eventualmente de capitalista (202), permaneciendo al margen de la empresa aunque asuma el álea de no percibir la renta si fracasa la cosecha (203). La percepción en especie no obsta esta conclusión: existe una retribución a la aportación del factor tierra y sólo ese hecho explica la misma. Si no se pagaran rentas (y en su caso intereses) por motivos económicos o jurídico-institucionales, tampoco existiría tal retribución.

La segunda forma es el producto de una serie de factores económicos y ecológicos reunidos en nuestro país, extensamente analizados en el punto 2.1.1. del Cap. III, que permiten

(201) La retribución del factor naturaleza se explica por el régimen de propiedad --privada al que está sometido. Requiriéndose título jurídico para disponer de un factor y siendo necesaria la participación del mismo en el proceso productivo, es preciso que quien realiza el aporte, reciba una retribución.

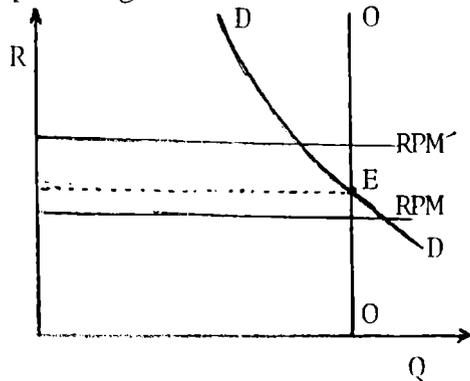
(200) En este caso la disminución de la demanda interna no se refleja en el precio (un nuevo equilibrio) sino en mayores excedentes exportables, y en última instancia podría plantear un problema de subvención a la producción agropecuaria y/o a las exportaciones.

(202) Ordinariamente el propietario del suelo aporta también semillas y maquinarias.

(203) En realidad este álea suele ser relativa, por cuanto el propietario --aún en el caso señalado-- se beneficia con el laboreo de la tierra y a veces con pasturas.

considerar, sin violentar su naturaleza, que estos ingresos constituyen rentas del suelo y ganancias de capital. Es que lo esencial es poseer un campo con esas peculiares características y el capital necesario para comprar el animal ya criado, mientras que la "producción" se limita en la práctica a la guarda y vigilancia de aquél.

A nivel global de toda la economía, podríamos explicar la situación del rentista del suelo a partir del gráfico que sigue:



P: precio del factor (remuneración)

R: nivel general de la renta del suelo

Q: cantidad de tierra ofrecida en arriendo

DD: curva de la demanda de tierras

OO: curva de la oferta del factor.

E: punto de equilibrio.

RMP: nivel medio de rentas en explotaciones de "mínima actividad".

Suponemos a fin de simplificar nuestro esquema, que la oferta total de tierras es absolutamente rígida (dada por la Naturaleza), por lo cual la elevación de la retribución no puede alterar su volumen (204)

La demanda total de tierras (DD) se deriva de la sumatoria de las demandas individuales de los productores, en las que influye el costo de producción y el ingreso esperado.

El punto de equilibrio (E) está dado por la intersección de ambas curvas (DD y OO). El nivel general de la renta será en este caso R, por cuanto una remuneración más baja dejaría insatisfecha parte de la demanda que pujaría hasta elevarla a aquel punto, mientras un nivel más alto dejaría tierra disponible que presionaría para la baja hasta el punto E.

A este gráfico hemos incorporado dos hipotéticas curvas que reflejan la retribución que obtendría el propietario si en lugar de locar su campo decidiera acometer la explotación que hemos titulado "de mínima actividad". RMP es la renta de mínima productividad, que suponemos por debajo del punto de equilibrio, mientras RMP' es una hipótesis de una retribución más alta para el mismo concepto.

Teóricamente, el propietario debería preferir en el caso de RMP dar en locación el inmueble, por cuanto así aseguraría una mayor renta. Por el contrario si aquella retribución tiene el nivel de RMP', debería volcarse a esta forma alternativa de percibir rentas, ya que le aseguraría mayores ingresos. Sin embargo - en los hechos otros factores pueden inclinar las preferencias en uno

(204) En realidad ello no es absolutamente así por cuanto determinadas obras y mejoras pueden hacer aptas tierras que actualmente no lo son, si el valor de estas se elevara lo suficiente como para compensar los altos costos que implica. Pero como - globalmente es poco significativo este aporte, podemos prescindir del hecho.

u otro sentido por razones que van más allá de la remuneración recibida (v.g. disponibilidad del bien, comodidad, etc.)

En el primer caso, la oferta perdería la forma vertical para acodarse sobre el eje de la O a la altura de RMP . En el segundo caso, la renta aparecería en parte como un "coste de oportunidad", es decir como un plus que deberá pagar el productor para seguir usando al factor en su empleo actual.

Naturalmente que el nivel general de rentas al que nos estamos refiriendo, es una abstracción. Las tierras no son homogéneas, tienen diferencias de localización y fertilidad que se traducen en disímil productividad y costo de producción. Ello hace que la remuneración del factor tampoco sea uniforme, originando "rentas diferenciales" de las económicamente más ventajosas con relación a las marginales (205). Si existiese una "frontera móvil", es decir tierras aptas en condiciones de ser ocupadas libremente, sólo se pagarían este tipo de rentas y las marginales no producirían retribución. No obstante a nuestros fines, podemos prescindir de las rentas diferenciales y basarnos en el esquema general ut-supra expuesto, sin alterar la validez de los razonamientos.

¿Cómo inciden en estas condiciones los impuestos que recaen sobre la propiedad del suelo? Puede un rentista -- trasladar al productor la carga de Impuestos como Inmobiliario o Patrimonio Neto? Creemos que tal posibilidad debe desecharse por completo, ya que obligando estos tributos al propietario, por su sólo calidad de tal e independientemente del comportamiento económico que asuma, la disminución de la retribución percibida por la aportación del factor debido al impuesto, no tendrá ninguna influencia sobre la oferta de tierras, y por lo tanto no alterará el punto de equilibrio y -- consiguientemente el nivel de la renta.

En cambio no es tan claro en nuestra opinión, el efecto de los impuestos que recaigan directamente sobre la -- renta, aunque en general nos inclinamos por las razones expuestas a que las máximas posibilidades son que incidan sobre los terratenientes. Debe tenerse en cuenta que tanto el impuesto sobre las rentas netas (Ganancias), como el que recae sobre las rentas brutas (Ingresos Brutos), sólo proceden si existen rentas efectivamente realizadas, por lo cual podrían provocar una retracción de la oferta del factor (sobre todo si la imposición es alto o si el nivel de rentas es bajo). Pero no es probable que este efecto tenga la amplitud necesaria para modificar sustancialmente la curva de la oferta, de modo que impulse hacia arriba el nivel de rentas y con ello pueda trasladarse la carga a los demandantes del factor. Por otro lado debe tenerse en cuenta, que este tipo de impuestos son de fácil evasión (sobre todo para los contribuyentes agrarios), por lo cual la forma de tributar dista mucho de ser irrelevante.

(205) Esta teoría fue desarrollada por David Ricardo, que observó que el precio de

Finalmente cabe decir, que cuando el impuesto tiene por objeto la venta del inmueble (Beneficios Eventuales y Sellos) o la donación del mismo (Transmisión Gratuita de Bienes), es evidente que la carga incide sobre el contribuyente de derecho, porque el proceso económico se agota en aquellos actos.

3.4.3. Las consecuencias económicas de la tributación.

Hemos estudiado como inciden los impuestos sobre los agentes económicos del sector agrario, analizaremos ahora como pueden afectar su comportamiento, para luego referirnos a su influencia sobre el Sector y a los efectos sobre la economía en general.

Tendríamos una idea distorsionada de los efectos del sistema tributario vigente, si tratáramos la presión fiscal teórica que ejerce, sin computar la efectividad de la recaudación. (206). Es que la evasión es parte integrante del sistema impositivo argentino, y los efectos económicos reales no son por lo tanto el resultado de las normas legales, sino de una exacción efectiva que sólo tiene algunos puntos de contacto con aquéllas.

Debemos resaltar, que la efectividad de la tributación es bastante crecida cuando recae sobre los ingresos de producción (casi total cuando opera sobre el precio y aceptable cuando lo hace por retenciones en el circuito de comercialización), pero de notable ineficacia cuando recae sobre la propiedad (207) y sobre las rentas efectivamente percibidas.

Ello crea un desequilibrio tributario que privilegia claramente la situación del propietario y castiga al productor, incitando a éste -cuando reúne además el primer carácter- a buscar la seguridad de la percepción de una renta.

Esta presión no tendría más consecuencia que una sustitución del productor, si las condiciones ecológicas y económicas a las que nos hemos referido, no permitiesen la forma de "explotación con mínima actividad", como alternativa de la locación del inmueble.

En el contexto económico del agro argentino y la forma objetiva en que operan los impuestos que recaen sobre los ingresos de producción, la mayor presión fiscal de éstos tiende a compensar las menores entradas de las explotaciones extensivas,

///los productos (único debido a la unidad del mercado) tenía que estar determinado por los costos de producción de las tierras marginales dado que la producción de éstas era necesaria para el mercado. En consecuencia, las tierras de mayor rendimiento y/o menor costo, producía una renta pura de la que se podría apropiar el propietario como retribución a la cesión de su uso.

(206) Schmolders, Gunter, op.cit. p. 119. En el caso argentino esta cuestión es de suma importancia ya que existe una brecha muy amplia entre la recaudación efectiva y la que resulta de las pautas legales.

(207) Nos referimos a los impuestos globales de tipo personal como Patrimonio Neto

contribuyendo a hacer más atractivo este tipo de producción. Es que los costos muchos más elevados de las explotaciones intensivas, no arrojan una diferencia en el resultado económico suficiente, si los ingresos que origina la mayor productividad están fuertemente erosionados por el sistema tributario.

Nótese que en los hechos, se produce casi una inversión del esquema teórico de los efectos redistributivos de los impuestos personales a las rentas y a los capitales, ya que por la escasa efectividad de la recaudación, estas formas de tributación terminan favoreciendo a la capa de altos ingresos que practican la explotación extensiva. Mientras que los impuestos que en otros medios distintos serían considerados trasladables, inciden pesadamente sobre los pequeños y medianos productores, que están compelidos a producir a un nivel más o menos alto, para mantener la rentabilidad de la explotación.

A nivel de todo el Sector, la reducción de los ingresos de producción a través del impuesto, afecta la capacidad de ahorro justamente de quienes tendrían mayor propensión a la inversión (medianos y pequeños productores), con lo cual el crecimiento de la producción agraria resulta también limitado por esta vía.

Con relación a la demanda de factores, debe en primer lugar puntualizarse que la misma es derivación del nivel de producción, por lo que si éste resulta afectado, también aquella sufrirá el impacto. Esta afirmación es particularmente válida en el caso de la tierra, con respecto a la cual el Sector tiene una participación casi excluyente. Pero también puede afectar la demanda de factores, los impuestos dirigidos a otros sectores, si la carga se traslada -como sucede generalmente- al productor agrario a través de los precios de los insumos.

A nivel de la economía nacional en su conjunto, es evidente que toda detracción impositiva reduce las disponibilidades de los particulares. Pero de ello no puede seguirse que el producto necesariamente disminuirá como consecuencia de los impuestos, ya que el gasto público es una parte integrante de la demanda global.

En el conjunto social, por lo tanto, el sistema impositivo no puede juzgarse en abstracto, sino dentro del marco estructural del destino que el Estado da a los recursos detruidos a los particulares. Si los recursos tributarios solventan exclusivamente gastos corrientes (situación común en el país), es evidente que en el mejor de los casos sólo sustituirá al gasto de los particulares, pero muy posiblemente afecte también el ahorro y la formación

///y Capitales. Los impuestos que recaen objetivamente sobre la propiedad del suelo como Inmobiliario, técnicamente son de fácil control pero tradicionalmente no han tenido demasiada relevancia recaudatoria. No obstante, problemas administrativos también posibilitan una evasión considerable en ellos.

de capital. Si por el contrario, la captación de recursos tributarios tiene por fin primordial la formación de capital social y/o inversiones directas en puntos estratégicos del desarrollo, es muy probable que mejore sustancialmente la asignación de recursos. Máxime si se tiene en cuenta las dificultades con que tropiezan los países subdesarrollados para transformar el ahorro en inversiones productivas.

Yendo al sistema tributario en sí, los impuestos que inciden en mayor medida sobre las rentas y los patrimonios de los grupos sociales de altos ingresos (Ganancias, Capitales y Patrimonio Neto), deberían afectar en teoría al ahorro más que los que recaen sobre el consumo (IVA, Internos, derechos aduaneros), mientras que la concentración del ahorro en aquellos extractos debiera favorecer altas tasas de inversión. Inversamente, los impuestos sobre las rentas y los patrimonios, deberían afectar en mucho menor medida al consumo, que los que se trasladan al consumidor final (208)

Sin embargo, debemos computar que en nuestro país, como en todos los subdesarrollados, existen ciertas anomalías en la formación de capital que contradicen este simple esquema lógico. Las "filtraciones del ahorro" hacia el exterior y hacia el consumo suntuario, disminuye drásticamente la capacidad de acumulación, y las inversiones financieras puramente especulativas y la falta de incentivos para la inversión real, deteriora las posibilidades de formación de capital mediante el arbitrio de concentrar el ahorro.

He aquí una franja que comprende cuantiosos recursos que podrían ser objeto de captación impositiva, sin afectar las variables que influyen sobre el nivel de producción, pero que sin embargo en el actual régimen tributario es la menos afectada.

En síntesis, en nuestra opinión, el sistema impositivo agrario argentino, tiende a consolidar el esquema de distribución del ingreso que caracteriza a los países subdesarrollados, basado en profundas desigualdades y fundado en la propiedad del suelo, más que en el esfuerzo empresarial y en la productividad del trabajo. Con ello no contribuye a la formación de capital, porque el desaliento de la actividad productiva no sólo afecta el nivel de producción presente, sino también los planes de expansión futura.

* * *

(208) Due, John, op. cit. p. 195.

HACIA UN SISTEMA DE TRIBUTACION AGRARIA
ORIENTADO AL DESARROLLO ECONOMICO.

"...Debe también un príncipe mostrarse amante de los talentos siendo generoso con los hombres destacados y honrando a los que sobresalen en cualquier arte. En consecuencia debe animar a sus ciudadanos...debe preparar premios para quien quiera hacer estas cosas y para cualquiera que piense, del modo que sea, ampliar su ciudad o Estado."

Nicolás Maquiavelo.
("El Príncipe".Cap. XXI pág. 171.-)

1. OBJETIVOS

Toda formulación de un sistema debe estar precedida de la explicitación de sus objetivos, ya que ellos imprimen el sentido de la selección de contenidos y condicionan la elección de los medios instrumentales.

En el caso de un sistema de imposición agraria encuadrado en una estrategia de desarrollo como el que propugnamos, esta necesidad es tanto más evidente, cuanto de ella depende la compatibilización de ambos instrumentos y su eficacia para cumplir los fines buscados.

Hemos dividido a estos objetivos en generales y específicos, a los fines de facilitar la exposición y brindar una idea lo más ajustada posible, de los propósitos y de las bases que fundamentan nuestra propuesta.

1.1. Objetivos generales.

En nuestro concepto, un sistema de imposición agraria orientado al desarrollo económico dentro de una estrategia acorde con la realidad económica argentina, necesita cumplir tres funciones esenciales.

Debe en primer lugar canalizar hacia el Estado y por su intermedio hacia los campos priorizados por la estrategia de desarrollo, una parte importante del fuerte excedente económico que se originará en el Sector como consecuencia de su rol en el movimiento expansivo.

En segundo lugar debe facilitar el cometido de la Reforma Agraria, desbrozando el camino para sus cambios estructurales.

Y finalmente, instaurada la nueva estructura agraria, el sistema impositivo debería consolidarla, presionando para que eventuales desviaciones encuentren en él un obstáculo insalvable. Paralelamente debería premiar el comportamiento de las unidades económicas que se ajusten a las pautas establecidas por la estrategia del desarrollo.

1.1.1. Creación de una fuerte corriente de recursos fiscales.

Se ha dicho con razón, que el primer requisito de un buen sistema tributario es la efectividad en su fin esencial: recaudar.

Pero si la eficiencia recaudatoria es siempre importante para un sistema impositivo, dentro del esquema que proponemos resulta fundamental.

En primer lugar porque los fuertes elementos de dirección central que consideramos imprescindibles para el éxito de la estrategia del desarrollo, necesitan como ya adelantamos, de una captación importante del excedente económico.

En segundo lugar, porque la vía propuesta para la ruptura del estado de subdesarrollo, basada en una primera etapa en la expansión del sector agrario, coloca a éste como principal generador de excedentes económicos y por lo tanto como la mayor fuente potencial de ingresos fiscales.

Debe tenerse en cuenta que como en la capitalización de dichos excedentes estriba gran parte del éxito de la estrategia del desarrollo, la captación del incremento de los recursos generados por el movimiento de expansión, tiene la mayor trascendencia. El impuesto se transforma así en una herramienta de suma importancia, que es necesario usar criteriosa pero decididamente, para lograr la mejor asignación de recursos posible.

En este sentido nos pronunciamos categóricamente por un alto nivel de imposición, que sin desalentar la producción ni la inversión productiva, permita a la vez un nivel de vida creciente de la familia campesina.

Hay que tener en cuenta que el desarrollo es fundamentalmente un logro social, por lo cual se debe procurar un equilibrio dinámico que aliente la expansión sectorial deseada, pero también evite beneficios demasiado altos para no crear situaciones de privilegio.

Si la estrategia de desarrollo origina condiciones excepcionales para determinado sector económico, es lógico y equitativo, que la contribución impositiva guarde relación con dichas circunstancias. Pero a la vez es preciso que una parte de dicha recaudación, se invierta en mejoras concretas y sobre todo visibles para el mismo Sector, de modo que la actitud de los contribuyentes ante el impuesto sea favorable.

No debe olvidarse que si bien el "máximo fiscal" está dado por el agotamiento de las fuentes que producen el impuesto, el "óptimo fiscal" se ubica por debajo de este nivel en un punto en el que el sacrificio del contribuyente se compensa con el beneficio general y particular que recibe del Estado. (1)

Creemos que es posible compatibilizar estos elementos con la necesidad de elevar la recaudación sobre las siguientes bases: a) el incremento debe fundarse en el aumento de los ingresos

(1) Schmolders, Gunter "Teoría General del Impuesto" pág.

que origine la expansión y en las "economías externas" que el desarrollo provoque, y b) no debe aumentarse la presión fiscal teórica que actualmente soporta el Sector, sin previamente eliminar la evasión y cambiar las condiciones generales en que se desenvuelve la actividad económica.

En el primer sentido es indudable que en las condiciones descritas, un mayor caudal de recursos impositivos captados no alteraría la situación global del Sector, que aún podría recibir importantes beneficios si se equilibra adecuadamente las pretensiones fiscales con el éxito del movimiento expansivo.

De la misma forma, las economías externas producidas por el desarrollo podrían ser parcial y hasta totalmente absorbidas por el impuesto, sin hacer más pesada la carga. Recorde mos que existe una más que significativa brecha entre los precios agrícolas y lo efectivamente percibido por el productor, debido a las deficiencias estructurales del sistema de comercialización (punto 2.2. Capítulo III), por lo cual una mejor organización podría fundar una mejora sustancial de la recaudación sin afectar los ingresos de aquél. También los mejores servicios y los más baratos suministros debidos al proceso de desarrollo y en general las disminuciones de los costos de explotación, permitirían a su vez correlativos ajustes en la imposición, de efectos igualmente neutros para el productor.

En el segundo sentido cabe recordar que el sistema impositivo actual se caracteriza por una presión fiscal teórica muy elevada, que en la práctica es disminuída considerablemente por una evasión muy alta.

Motivos obvios, nos indican que antes de elevar las tasas de imposición es necesario cerrar las brechas de evasión, no sólo por elementales principios de equidad, sino también de eficacia recaudatoria (2).

Resulta entonces fundamental para crear una fuerte corriente de recursos tributarios, que el sistema impositivo sea eficiente. Para ello mantener o en lo posible bajar la presión fiscal, teórica, sería muy importante- por cuanto amortiguaría reacciones defensivas en el campo socioeconómico que dificultan la recaudación, preparando a la vez en el plano psicológico una mejor actitud del contribuyente frente al cumplimiento de su obligación.

(2) Una presión fiscal teórica muy alta hace difícil combatir la evasión y hasta puede legitimarla en la opinión general. Ordinariamente se origina un círculo vicioso entre la elevación de las alícuotas impositivas y la evasión, que termina creando un incumplimiento generalizado bloqueando el accionar de los controles y haciendo muy difícil la acción represiva.

Una vez asegurada la equidad y la eficiencia del sistema y siempre que las condiciones económicas generales así lo permitan, podría avanzarse gradualmente en la presión fiscal, sin perder nunca de vista el concepto de "óptimo fiscal" al que nos hemos referido más arriba.

Explotaciones prósperas en una economía - en desarrollo, permiten mayores niveles de imposición con aceptación general. Pero hasta tanto ésta no sea una realidad tangible para el contribuyente, no se puede correr el riesgo de predisponerlo desfavorablemente hacia las nuevas formas de imposición.

En nuestra opinión entonces, la corriente de ingresos fiscales que requiere el desarrollo debe apoyarse en la eficiencia recaudatoria, en el cumplimiento general y en una redistribución de las cargas en función de los objetivos de una economía progresiva, y no simplemente en un aumento nominal de las tasas de imposición y en un mayor peso al universo cumplidor (3).

1.1.2. Facilitar la Reforma Agraria.

Nos hemos pronunciado por la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria que elimine los defectos estructurales que presenta el Sector a los cuales también nos referimos extensamente (puntos 3 y 2 del Capítulo III respectivamente)

Hay quienes han propuesto que dichos cambios sean encarados con instrumentos impositivos. Argumentan que esta solución tendría mayor viabilidad política que las medidas directas, - las que seguramente encontrarán una poderosa oposición en los intereses terratenientes generalmente muy fuertes en los países subdesarrollados.

Compartimos la opinión de Gomez Sabañi acerca de que si existe una fuerte oposición política a la Reforma Agraria, también la habrá hacia las medidas que por vía indirecta pretendan imponerlas (4). Tienen éstas por otra parte, la desventaja de ser más débiles en su implementación y más lentas en sus efectos, características que facilitan el bloqueo de su instauración o la desvirtuación en su aplicación, por parte de quienes se oponen a ellas.

La naturaleza difusa e indirecta del impuesto, hace además dudosa la posibilidad de dirigir por estos medios, cambios estructurales profundos que contradigan la propia dinámica del orden existente. Entonces si bien se puede orientar el comportamiento-

(3) Compartimos por ello las apreciaciones de Salvador Tréber que la única solución racional para eliminar efectivamente la enorme brecha de evasión existente es asumir la responsabilidad política y administrativa de fijar una presión tributaria teórica o legal compatible con el desenvolvimiento normal de la economía y consecuentemente acentuar rigurosamente las exigencias y el contralor ("Actualización de algunas reflexiones sobre la evasión fiscal en la Argentina" Revista "Impuestos" T. XXXVI p.856)

de las unidades económicas incididas por el tributo, los riesgos de nuevas desviaciones y de nuevas deformaciones estructurales son ciertos y en la mayoría de los casos inevitables (5)

Ello no quiere decir que el instrumento impositivo sea absolutamente inocuo para introducir cambios estructurales.

En nuestra opinión, no puede sustituirse por esta vía, las medidas directas estratégicamente planificadas y de objetivos precisos. Pero el impuesto, como otras medidas indirectas (v.g. el crédito), puede ser un formidable transformador del medio económico en el que está enraizada la estructura agraria, y al alterar las condiciones de su funcionamiento, puede preparar los futuros cambios y aún hacerlos más efectivos.

Señalamos en este sentido el importantísimo papel que podría cumplir la tributación en la normalización de los valores inmobiliarios, generalmente afectados por razones puramente especulativas.

Las reformas agrarias urgidas en promover grandes transferencias de tierra para consagrar un nuevo perfil fundiario, se enfrentan al respecto con problemas muy difíciles de resolver. Normalmente las débiles economías subdesarrolladas no están en condiciones de movilizar los enormes recursos financieros que es menester, para obviar las indemnizaciones de las expropiaciones sobre la base de los exagerados valores de mercado (6). Aprisionada entonces por los problemas coyunturales, la reforma se torna muy lenta y tiende a diluirse ante la fricción que provoca el choque con los intereses del statu quo.

Una inversión del actual esquema impositivo de modo que se acentúe la presión fiscal sobre la renta del suelo y sobre las formas de explotación extensiva, favoreciéndose la situación del productor más eficiente, tendría indudable trascendencia. En efecto, la caída de la renta de la tierra y de las ganancias para-

(4) Gomez Sabañi, Juan Carlos, "Consideraciones sobre la tributación al Sector Agropecuario" .Boletín D.G.I. N°273 p. 293.

(5) No es suficiente para ello efectuar ajustes en el sistema impositivo, porque debería romperse la unidad de su concepción y por otra parte se complicarían los mecanismos operativos con graves riesgos para la efectividad del control.

(6) El ahorro interno suele ser insuficiente y los préstamos externos onerosos y difíciles de conseguir. Como además la recuperación de las inversiones es lenta, el uso de la vía de la emisión monetaria no es aconsejable, pues provocaría peligrosos desequilibrios a corto plazo. Estas dificultades políticamente bien explotadas, podrían ser suficientes para desacreditar la reforma y alterar el sentido de la opinión pública.

///mente especulativas de capital, arrastraría la caída de los valores inmobiliarios hasta un nivel que refleje su capacidad productiva (7).-

La normalización de los valores de la tierra, disminuiría considerablemente la necesidad de recursos financieros a movilizar, a la par que atenuaría la oposición de los terratenientes hacia la solución de fondo de una redistribución más funcional de la tierra. Es que eliminado el atractivo especulativo, es posible que prime el deseo de recuperar la inversión financiera -aunque fuera con pérdidas- antes de enfrentar la posibilidad cierta de una inmovilización a largo plazo de grandes valores sin rentas.

Por ello creemos que en un Estado de Derecho, el efecto que estamos analizando constituye casi un prerrequisito, para abordar con éxito el camino de los cambios estructurales en la propiedad fundiaria, que exigen los objetivos económicos y sociales del desarrollo.

1.1.3. Consolidar el cambio estructural.

Ningún cambio estructural puede asegurar indefinidamente su propia permanencia. Por el contrario, el tiempo y las fricciones que se originan en su aplicación práctica, tienden a desbaratar el sistema y a modificar las estructuras, de modo que progresivamente puede producirse una desviación considerable en los fines previstos.

Para evitar este efecto, la dirección estratégica debería implementar controles y realizar medidas correctivas en forma permanente. Pero al multiplicarse estas acciones a lo largo de todo el campo estratégico, se plantean problemas de eficiencia del control muy importantes, que pueden hasta bloquear a largo plazo la capacidad operativa de la dirección estratégica (Capítulo II punto 2.2.1.).

Por eso nos pronunciamos en el acápite citado, en favor de sustituir a estos fines las medidas directas, por mecanismos de control y corrección automáticos.

En nuestra opinión, el sistema impositivo sería ser en el caso que nos ocupa, muy eficiente para cumplir este esencial papel.

El sistema de imposición agraria podría muy bien estructurarse, de modo que el peso del tributo se aligere relativamente, a medida que el comportamiento de las explotaciones se ajusten más estrictamente al plan estratégico. Correlativamente el peso relativo del impuesto, se incrementaría, paralelamente a la desviación que aquél comportamiento manifieste.

Nuestra idea al respecto es que el siste-

///ma impositivo se base en el perfil ideal de la explotación agropecuaria al que apuntan las reformas estructurales, sin perjuicio de las concesiones temporarias que deban hacerse hasta consolidar el esquema definitivo (8)

La presión tributaria efectiva sobre la explotación idealmente organizada, debe ser mínima, agravándose relativamente la carga a medida que la divergencia con dicho parámetro - sea mayor.

Quienes superen el parámetro fiscal, obtendrán una recompensa concreta y efectiva en el menor peso relativo del impuesto a pagar, mientras quienes no lo alcancen sufrirán el castigo de tributar sobre los valores de producción que debieron lograr y que su comportamiento indebido les privó de obtener.

Con un alto nivel de imposición como el que propiciamos, este mecanismo automático de recompensas y castigos por la eficiencia productiva, tendría una decisiva influencia. Por otra parte constituiría un poderoso incentivo para el incremento de la productividad, que bien complementado con una política integral congruente con los objetivos de la estrategia del desarrollo, impulsaría la expansión continua del Sector.

Sin embargo la cuantía relativa del impuesto no sería el único motivo que impulsaría a las explotaciones agrarias hacia el comportamiento querido. En efecto, estando estructurado el sistema impositivo en función de las explotaciones ideales, es evidente que las que adopten modalidades distintas tendrán desventajas adicionales que acentuarán el efecto correctivo (9).

De esta forma, la dirección estratégica una vez realizado el reordenamiento estructural, podrá desentenderse de la rutina económica y aún confiar que su propia dinámica impulse la progresividad del sistema, con el simple arbitrio de establecer un esquema impositivo que opere en la forma descrita y que esté adecuadamente complementado con otras medidas que hacen al encuadre de la -

(7) Tratándose de expectativas, no creemos que pueda cuestionarse desde el plano jurídico las "pérdidas" en los valores de realización eventual. Nadie puede pretender legítimamente que la situación anómala que origina tales ganancias especulativas, se mantenga indefinidamente por encima del interés general de la comunidad.

(8) No hay que olvidar que todo cambio requiere de tiempo para realizarlo. Ello impone la necesidad de prever una etapa de transición, en la cual debe admitirse la consecuencia de ciertos defectos estructurales, que paulatinamente se irán corrigiendo hasta su total eliminación.

(9) Por ejemplo el régimen de pagos del tributo seguiría el cronograma de la obtención de ingresos de la explotación ideal y sus posibilidades de obtener auxilios crediticios, momentos que podrían no ser coincidentes con las de otras modalidades operativas.

actividad agropecuaria.

1.2. Objetivos específicos.

Nuestra idea de un sistema de imposición dentro de una estrategia de desarrollo económico, no se agota como ha brá podido observarse en los objetivos financieros. También persigue obj-ativos económicos y administrativos de trascendental importancia.

Analizaremos a continuación las metas -- propuestas en cada uno de estos campos y su correspondiente fundamentación, dentro de la perspectiva global de la estrategia del desarrollo económico que hemos esbozado.

1.2.1. Financieros.

Señalamos como primer función del sistema impositivo, la de captar excedentes económicos para canalizarlos - hacia el financiamiento de la expansión económica que promueva la estrategia del desarrollo.

La necesidad de una sustancial tributación del sector agrario, importante por la conformación estructural de las economías subdesarrolladas, adquiere aún mayor trascendencia en el marco de una estrategia de desarrollo basada - al menos en su primer etapa- en la vigorosa expansión, de aquél.

En este caso, el sistema impositivo se transforma en un mecanismo de ahorro social, que no sólo puede financiar el desarrollo del propio Sector, sino también el de otros proyectos estratégicos de la economía nacional.

Como bien dice Jarach, el aumento de la tributación al agro no significa necesariamente el incremento de la carga relativa sobre dicho sector, si el ingreso adicional que obtiene el Estado se emplea en financiar el mejoramiento de servicios sociales e incrementar las inversiones públicas que fomentan una mayor producción agrícola (10)

Esta conexión entre ingresos y gastos - fiscales debe ser lo más evidente posible para el contribuyente.

Dentro de los mecanismos del sistema democrático, afortunadamente recuperado en el país, la publicidad de - los actos de Gobierno y la discusión parlamentaria del Presupuesto, coadyuvan a crear una actitud más favorable hacia la tributación. Consideramos sin embargo que es necesario incorporar a la discusión a - los propios interesados y a sus organizaciones representativas.

(10) Jarach, Dino "El Impuesto a la Renta Normal Potencial de la Tierra". Cuadernos de Finanzas Públicas N°5 Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 1966, pág. 3.

Pero si debe interiorizarse en la mejor forma posible al universo contribuyente, e incluso discutir en su seno los alcances del aporte fiscal que realiza, debe procurarse en todo momento dejar en claro la naturaleza social de los excedentes que crea la estrategia del desarrollo. En efecto, si esos excedentes se originan coyunturalmente en un sector económico determinado, ello se debe en gran parte a las condiciones generales que crea la estrategia de desarrollo, al prioritar ciertos proyectos posponiendo otros emprendimientos posibles.

Sin una clara conciencia de pertenencia a un cuerpo social y de una perspectiva de empresa común del desarrollo, las pujas sectoriales terminarán esterilizando cualquier esfuerzo.

El aprovechamiento integral de todas las herramientas con que cuenta la dirección estratégica, demanda desde el punto de vista que nos ocupa, que exista una total integración entre el Presupuesto del Estado, las necesidades de la actividad económica en general, y los distintos elementos que conforman el sistema financiero nacional.

En el primer sentido, ya nos hemos referido a la conexión que debe existir entre el ingreso y el gasto público, al conocimiento de la relación por parte de los ciudadanos, y a la discusión democrática y el control de gestión correspondientes.

Es necesario también que exista una estrecha correspondencia entre los flujos reales y su financiamiento. Si como proponemos el Estado asume un rol dinámico en el desarrollo, a través de la inversión, el gasto público y el ordenamiento estratégico de la economía, las erogaciones necesarias deben tener una contrapartida de financiamiento genuino, que evite que el impulso se agote en engañosas estampidas inflacionarias (al respecto remitimos al punto 1.4. del Capítulo III)

En nuestra opinión debe existir además una estrecha conexión entre el sistema tributario y el sistema financiero (11) de modo que se apoyen reciprocamente. Esta conexión debe ser de carácter institucional, con reglas precisas de funcionamiento, que aseguren en todo tiempo una perfecta coordinación entre el Sector Público y el resto de la economía, y una absoluta transparencia de la actividad económica tanto del Estado como de los particulares.

Este último propósito no sólo es necesario para establecer sobre bases sólidas el funcionamiento de las unidades

(11) Nos referimos al sistema bancario y en general a toda la red que interviene en la canalización del ahorro y el crédito.

económicas y armonizarlo con los intereses generales, sino que también es imprescindible para la construcción de una sociedad verdaderamente democrática y solidaria.

Digamos por último que el financiamiento del Estado y de la política de desarrollo, no debe atender contra sus bases de sustentación, es decir contra la continua expansión de la actividad económica que se intenta promover. De allí que debe ser compatible con los objetivos económicos que se persiguen, tal como lo expondremos en el punto siguiente.

1.2.2. Económicos.

El mejoramiento de la tributación del sector agropecuario debe realizarse sobre la base de un incremento de la productividad y una mayor producción agrícola, a la par que con un cambio estructural profundo en la distribución del ingreso social.

Con respecto al objetivo productivo, Wald ha dicho con razón que una tributación agrícola demasiado baja se paga con un sector campesino estático, un sector público sin financiamiento adecuado y un crecimiento económico lento de todo el país. La tributación insuficiente estimula en su concepto, mantener inculta la tierra especulando con las ganancias de su valorización excesiva, lo que a su vez veda el acceso a la propiedad a las personas que tienen la intención de trabajarlas y hacerlas rendir su verdadero potencial productivo (12)

El especialista norteamericano propiciaba por ello, otorgar un "efecto ingreso" a la imposición, de manera que se induzca a los propietarios a cultivarlas con máxima eficiencia o a venderlas o arrendarlas para que otros lo hagan.

Estas no son ideas nuevas en la doctrina económica ya que arrancan de los escritos de Pompeo Neri, un pensador italiano del siglo XVIII, y que luego fueron desarrolladas por sus compatriotas Carlo Cattaneo y Giani Rinaldo Carli quienes efectuaron interesantes estudios sobre los efectos fiscales del catastro instaurado en Lombardía por la emperatriz María Teresa de Austria. Contemporáneamente debe destacarse la obra de Luigi Einaudi (13)

Kaldor también resaltó la importancia de -

(12) Wald, Haskell P. "Reformas de la tributación agrícola para fomentar el desarrollo económico en América Latina". Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, vol.II Problemas de Política Fiscal, Cap. 10 p. 514, Washington 1964.

(13) Jarach, Dino, op. cit. pág. 6.

esta forma de imponer para estimular al agricultor eficiente y castigar al ineficiente, y favorecer a la vez la transferencia de la propiedad de éstos hacia aquellos, aumentando la productividad media de la tierra (14)

Dicho autor observó que en el caso de la agricultura este sistema de estimulación es técnicamente factible porque la naturaleza y calidades de la tierra proporcionan un patrón de medida para estimular la producción potencial, que no es posible lograr en otras actividades económicas (15)

Sobre esta base, la tributación tiene un efecto de "transformación", impulsando a las unidades económicas a lograr mayor productividad y un nivel creciente de producción, como un medio de aligerar una carga fiscal que permanece fija. La incidencia del impuesto es entonces relativamente menor cuanto mayor sea la producción total obtenida, por lo cual elevar su volumen se tronca en un imperativo económico.

Naturalmente, esta característica también influye en la distribución, tanto personal como funcional del ingreso.

En el primer sentido, el sistema impositivo así conformado favorece la obtención de mayores ingresos a los -- productores más eficientes, mientras los menos eficientes verán afectados una proporción mucho mayor de su ingreso real por el impuesto.

Dentro de los productores que obtienen mayores ingresos efectivos, los más beneficiados serán los que empleen menores recursos naturales (16), es decir los que alcancen mayor productividad de la tierra (17). Es evidente que por este medio se estimula el empleo de capital y tecnología, que constituyen aspectos muy importantes del proceso de desarrollo económico, como también el objetivo no menos vital de mejorar la organización de la producción.

En cuanto a la distribución funcional del ingreso, colocamos como objetivo esencial invertir la actual relación, favoreciendo la empresa agropecuaria con respecto a las formas

(14) Kaldor, Nicholas "El papel de la tributación en el desarrollo económico" en "Reforma Tributaria para América Latina" volumen II Problemas de Política Fiscal, Cap. 3 pág. 103 y ss. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, 1964.

(15) Kaldor, N. op. cit. pág. 105.

(16) Ello por cuanto al calcularse el impuesto sobre esta base, su monto variará en relación directa con el empleo de este factor.

(17) A los efectos de que esta mayor productividad de la tierra no se realice con una explotación irracional que la deteriore a largo plazo, debe dotarse a la base de cálculo de cierta permanencia. Volveremos sobre esta cuestión en el punto siguiente.

rentísticas de explotación y a los ingresos por rentas del suelo en general.

Creemos también necesario que la imposición no pese en lo posible sobre el consumo, ya que los alimentos - constituyen una parte muy importante de los salarios y el aumento de éstos en términos reales es imprescindible para la profundización - del mercado interno.

La consecución de estos objetivos económicos será tanto más completa, cuanto mayor sea la gravitación del - impuesto y menor sean los efectos contrarios que se ejerzan tanto - por la vía tributaria como por la extrafiscal.

En el primer sentido nos pronunciamos -- por un sistema que tienda hacia un impuesto único y específico para el Sector, construido sobre la base de los objetivos explicitados (sobre el particular nos extendemos en el punto 2 de este Capítulo)

En el segundo aspecto, debe en nuestro - concepto considerarse al fenómeno tributario como un todo, pero además inserto en un medio socioeconómico del cual recibe múltiples influencias y con el que debe por lo tanto coordinarse adecuadamente.

1.2.3. Administrativos.

Basicamente todo sistema impositivo debería en este aspecto asegurar la mayor eficiencia recaudatoria, con el menor costo administrativo posible.

Existe en nuestra opinión, tres factores fundamentales que determinan el logro o la frustración de tales objetivos. Ellos son la extensión del universo contribuyente, la complejidad de la estructura impositiva y la adecuación del sistema impositivo al medio.

Se podría decir en el primer sentido que el universo contribuyente está determinado por la existencia de una cantidad dada de explotaciones agropecuarias y que por lo tanto constituye un dato inmodificable para la tributación. Sin embargo es esta sólo una verdad aparente, ya que desde la perspectiva global de toda la imposición a la que es sometido el Sector, esta base real - de unidades económicas debe multiplicarse por la cantidad de impuestos existentes en las distintas esferas de Gobierno.

Generalmente se sostiene -y no sin razón- que a los efectos de captar adecuadamente la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, es necesario equilibrar la imposición tomando distintas manifestaciones económicas.

Creemos que de cualquier manera, estas - razones no alcanzan para justificar la enorme dispersión de tribu--

///tos existentes en nuestro país. Revertir este hecho reduciendo a su mínima expresión la cantidad de impuestos a recaudar, constituye en nuestro concepto un imperativo insoslayable para mejorar la eficiencia de la administración tributaria.

En cuanto al tema de la complejidad, es evidente que ordinariamente hay una relación inversa entre simplicidad y equidad de los tributos. Los impuestos simples son fáciles de administrar pero suelen ser inequitativos, en cambio los impuestos complejos suelen tener un alto contenido de justicia tributaria pero son inevitablemente difíciles de aplicar.

Pero estas proposiciones que son válidas en cuanto nos referimos a los impuestos individualmente considerados, no lo son tanto cuando se confrontan en la perspectiva de la estructura impositiva en su conjunto. En este marco más amplio, un equilibrio bien logrado puede hacer que aún impuestos muy simples, arrojen un resultado global razonablemente justo para cada categoría de contribuyentes.

Debe por otro lado tenerse en cuenta las posibilidades de la administración tributaria, ya que como dice un viejo aforismo, un mal impuesto bien aplicado es mejor que un buen impuesto mal administrado.

Dijimos que la posibilidad de administrar un impuesto depende además de la capacidad del ente recaudador, de la extensión y calidad del universo contribuyente.

Podemos entonces formular como principio general, que si la tributación es masiva el impuesto debe ser muy simple, para que pueda administrarse bien. Si por el contrario se trata de imponer en forma selectiva, a pocos contribuyentes de elevada capacidad contributiva y muy buena organización, se puede recurrir a formas de imposición muy complejas, sin resentir la eficiencia del sistema recaudatorio.

La adaptación del impuesto al medio nos parece otro aspecto crucial para la eficiencia del sistema tributario.

En este sentido creemos necesario que el régimen impositivo se adapte a las modalidades de la actividad económica en la forma más perfecta posible, de manera que pueda establecerse una relación estrecha entre ambos.

Ello asegurará no sólo una mejor captación de la capacidad contributiva - y por lo tanto una mayor justicia tributaria- sino también una enorme facilidad para la administración del sistema, tanto en lo que respecta a las obligaciones de los contribuyentes como a su manejo por parte del órgano de recaudación.

Estos tres aspectos deben ser conjugados en en focando la estructura impositiva nacional en su conjunto, es decir abarcando la totalidad del fenómeno tributario.

Aunque la tarea sea quizás más difícil y compleja debido a nuestro sistema federal de Gobierno, resulta insoslayable si se quiere dar una solución integral, justa y orgánica a este trascendental problema.

Tal equilibrio requiere en nuestra opinión una adecuada distribución de las facultades impositivas entre los tres niveles de Gobierno, que circunscriba claramente las esferas de competencia y coordine su accionar de la mejor manera posible. Sólo así se respetará realmente la autonomía local, atada constantemente a los sistemas de coparticipación, sin por ello retornar al caos de un sistema abierto de "facultades concurrentes" (18)

De allí que nuestra propuesta enfoca la tributación como un sistema, es decir como un conjunto armonioso de elementos relacionados. Y por otra parte el énfasis de que ese sistema sea "nacional", o sea que tome como referencia el total de las facultades políticas, sin que ello signifique prejuzgar sobre la distribución de las mismas y sobre la ubicación de los mecanismos administrativos que deberán implementarse.

Es imperativo que se sustituya el actual esquema de sumar complejas administraciones desconectadas entre sí y a veces actuando contrapuestamente sobre un mismo universo contribuyente, por un conjunto armonioso de elementos vinculados pero con funciones diferenciadas y complementarias (19).

2. LINEAMIENTOS DEL SISTEMA IMPOSITIVO PROPUESTO.

Siguiendo los objetivos más arriba explicitados, nos proponemos ahora esbozar las líneas conceptuales de nuestra idea, sobre un sistema de imposición al agro orientado al desarrollo de la economía nacional.

(18) Es posible que la distribución de facultades no pueda correlacionarse estrictamente con los recursos que las funciones de gobierno demanden en cada nivel. En ese caso podría ser útil un mecanismo de coparticipación, a condición de que sea automático e imposible de influenciar por los distintos poderes.

(19) El principio de la distribución funcional debiera ser las posibilidades de ejercer un control eficiente del cumplimiento de las obligaciones fiscales en cada uno de los niveles de Gobierno, combinada con una distribución acorde de las facultades impositivas con la estructura del gasto público. Obviamente que si en este delicado equilibrio priman objetivos subalternos, el resultado será un esquema tan irracional como el que actualmente tenemos.

Surge de nuestra exposición que si el sistema tributario está dirigido a las metas ya tratadas, necesariamente debe tener carácter específico. Es decir que en el caso que nos ocupa debería estructurarse sobre la base de las actividades agropecuarias, sus modalidades y los cursos de acción que la estrategia de desarrollo requiera de este sector económico..

No hay a nuestro juicio ningún impedimento jurídico institucional para que un grupo homogéneo de actividades económicas (v.g. las agropecuarias) tengan un tratamiento específico y diferencial con los de otros tipos de procesos económicos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho en repetidas oportunidades que la igualdad y la generalidad de las cargas públicas se refiere - a un tratamiento igualitario de los iguales, es decir de aquellos -- que se encuentran en una misma situación de hecho (20)

En este sentido no tenemos dudas que un impuesto cédular a las explotaciones agrícolas, reuniría los requisitos de generalidad y no discriminatoriedad que ha establecido la mencionada jurisprudencia para la validez de los impuestos, si guarda un razonable equilibrio con otras formas análogas de imposición para los demás sectores de la actividad económica (21)

Este tributo específico debe en nuestra opinión revestir dentro de lo posible el carácter de "único", refundiendo en él todos los gravámenes existentes actualmente y que de una u otra forma pesan sobre el agro (22).

El carácter de referencia es necesario para dar la mayor fuerza posible a las finalidades extrafiscales que le asignamos a la tributación del Sector, y a la vez para simplificar - al máximo la estructura impositiva y con ello acentuar la eficiencia de los mecanismos recaudatorios.

En el primer sentido, estamos convencidos que los objetivos estratégicos que en nuestro esquema tiene este impuesto, sólo podrán ser cumplidos si se ejerce una considerable presión

(20) C.S.J.N. "La Ley" T.21,p.144, T 26 p.146, T.46 p.464, T.50 p. 897, T.58 p. - 412, entre otros, y Cámara Federal sala contenciosoadministr. "La Ley" T.119 n. 226, y T. 127 p.662.

(21) Nos extendemos sobre este tema en el punto 3.1.1. de este Capítulo, al cual brevitatis causa nos remitimos.

(22) La consecución de ese ideal de impuesto único al Sector, depende en gran medida de la estructura económica en la que se inserta. En efecto, determinados cambios persiguiendo objetivos estratégicos sin recurrir a medios directos, podrían hacer necesario tributos complementarios que obraran en tal sentido.(vease punto 3.1.2. de este Capítulo)

fiscal efectiva y si ésta no es contrarrestada por los efectos de otros tributos que actúen en un sentido distinto.

En el segundo aspecto nos parece vital para la eficiencia del sistema, que toda la vasta y compleja red tributaria hoy existente, se sustituya por un impuesto de fácil control y administración, ventaja que se perdería si subsistieran otras formas de imposición paralelas.

Los contenidos mínimos que en nuestra opinión debería tener tal impuesto, surgen de analizar las distintas alternativas que se presentan con respecto a la conformación de los elementos estructurales del tributo (23) a la luz de los objetivos perseguidos. De esta forma iremos proponiendo las soluciones que juzgamos más adecuadas en cada caso.

2.1. Hecho Imponible.

La selección del conjunto de hechos o situación económica que servirá para dar origen a la obligación tributaria, denominado generalmente "hecho imponible", es de la mayor importancia porque define el ámbito de aplicación del tributo y por lo tanto también a quienes revestirán el carácter de sujetos obligados (24)

Por otra parte, aunque como ya hemos visto el fenómeno de la traslación no se agota en las características técnicas del impuesto (Capítulo IV punto 3.4.), es evidente que ellas tienen influencia decisiva sobre la posibilidad o dificultad de desplazar la carga a un sujeto distinto al que tiene la obligación legal de pagar el tributo.

No es tampoco inverosímil desde el punto de vista político-económico, la forma en que recae el impuesto y sobre todo los efectos que produce.

Creemos que la manera más sencilla de exponer las múltiples disyuntivas que se presentan sobre el particular, es plantear los interrogantes en forma encadenada, de modo que podamos a través de la definición de las alternativas más generales, avanzar hacia la solución de las más específicas.

2.1.1. Impuesto al Patrimonio o a la Renta?

Sabemos que desde el punto de vista económico, todo impuesto recae sobre la renta (flujo de ingresos que -

(23) Estudiaremos así sucesivamente las cuestiones que se plantean acerca del hecho imponible, los sujetos obligados, la base imponible y otros elementos esenciales como son las alícuotas, el pago y el sistema de exenciones.

(24) De allí que Dino Jarach ("Curso Superior de Derecho Tributario", T.I.p.192) denomine al que nos ocupa "aspecto objetivo", y "aspecto subjetivo" al que abordaremos en el punto siguiente bajo el título de "sujetos pasivos".

recibe un sujeto) o en función del patrimonio (stock de rentas no consumidas a disposición del sujeto como "derechos" sobre bienes de contenido pecuniario)

Si bien se observa, existen puntos de contacto bastante estrechos entre una y otra forma de imponer, por lo cual muchos propugnan una aplicación simultánea de ambos impuestos con fines de autocontrol. Esta solución, dicho sea de paso, es la que actualmente consagra nuestra legislación.

El fundamento principal de esta tésis, además del argumento de administración ya referido, es que la situación patrimonial también influye sobre la capacidad contributiva del sujeto y sobre su capacidad de pago.

Estimamos que para juzgar la validez de estas observaciones, debe dividirse la cuestión en su aspecto administrativo y en su aspecto económico-financiero.

En el primer sentido, nos parece fundamental referir la posibilidad del autocontrol al medio en el cual el sistema impositivo funciona.

Es evidente que la coexistencia de ambos tributos hace necesaria una "coherencia" en las declaraciones juradas. Pero queda por averiguar que posibilidades concretas de ejercer ese control formal existen y si el mismo puede confrontarse con la real situación económica del contribuyente mediante mecanismos confiables.

En la realidad nacional analizada en el punto 3 del Capítulo IV, no dudamos que la posibilidad del autocontrol pierde toda relevancia. La necesidad imperiosa de reducir drásticamente el universo administrado para propender a la eficiencia del sistema recaudatorio, tiene una infinita mayor importancia que aquella posibilidad teórica.

Desde la perspectiva económica, nos parece razonable que ambos fenómenos (rentas y patrimonio) sean tenidos en cuenta a la hora de valorar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pero opinamos que un equilibrio razonable puede lograrse sin recurrir a la aplicación universal de dos impuestos generales y complejos de tipo global, como se hace actualmente (25).

En la necesidad de definirnos por un impuesto para las explotaciones agropecuarias ¿cuál de estas formas captaría mejor la capacidad contributiva y serviría mejor a los objetivos trazados?

(25) Nuestra idea al respecto la exponemos en el punto 3.1. de este Capítulo.

Ultimamente se ha propuesto con bastante insistencia la forma patrimonial de tributación mediante el denominado "Impuesto a las Tierra Libre de Mejoras". Un gravamen de estas ca--racterísticas tuvo consagración legislativa en 1974 con el nombre de "Impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria" (I.T. A.E.A.) aunque nunca llegó a aplicarse (26), y recientemente el Po--der Ejecutivo Nacional remitió al Congreso un proyecto en tal senti--do bajo el título priméramente citado (27).

Generalmente se presenta a este tipo de im--puesto como antesala del impuesto a la renta potencial de la tierra. Sus partidarios sostienen que tiene efectos económicos análogos, pero que además su mayor simplicidad lo convierte en la forma ideal para introducir rápidamente cambios fundamentales en la tributación del Sector Agrario.

Desde el punto de vista administrativo, nos parece totalmente desechable la idea de "transitoriedad" de este im--puesto. Si bien es cierto que es más sencillo de implementar, este tributo también tiene ciertas complejidades -como el avalúo- que no son ni fáciles ni rápidas de solucionar (28). Sería en nuestro con--cepto un despropósito montar esta vasta estructura para que tenga u--na existencia fugaz, a la espera de otro sistema totalmente distin--to y que por lo tanto no podrá aprovechar en nada a ese aparato ad--ministrativo.

Si vamos ahora a los efectos económicos, es indudable que hay entre el Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras y el Impuesto a la Renta Potencial de la Tierra, un punto de contacto que es la irrelevancia de la renta efectiva para la procedencia del impuesto. La carga entonces pesa sobre el titular de la explotación cualquiera sea su actitud productiva, alentando en consecuencia a --obtener mejores resultados como medio de disminuír la incidencia --del impuesto.

(26) La ley 20.628 establecía un impuesto patrimonial transitorio previo a la aplicación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra. Nos referimos a este proyecto en el punto 3.2.1. del Capítulo IV (llamada (152)), al cual brevita tis causa nos remitimos.

(27) El proyecto crea un impuesto nacional de "emergencia" (coparticipado con las Provincias) sobre el valor de las tierras libres de mejoras con aptitud agropecuaria (art. 1º), iniciativa a la que iremos haciendo referencia a medida que desa--rrollemos nuestra idea sobre los distintos elementos estructurales del impuesto que propiciamos. Cabe destacar que el citado carácter de emergencia, es una fórmu la ya clásica con la que se cumple con la exigencia constitucional del art. 67 --inc.2) C.N., pero que generalmente no tiene aplicación práctica ya que mediante --el arbitrio de sucesivas prórrogas se mantiene una vigencia indefinida del tributo.

(28) Basta repasar las dificultades que encierra la valuación de tierras a los fi--nes impositivos y la situación actual de los registros catastrales de la mayoría--

Pero si bien este primer gran propósito es cubierto por el impuesto a la tierra, la cuestión es si la forma y la presión que se ejerce son adecuadas.

Creemos que existe una cuestión esencial - que invalida la forma de imposición patrimonial desde la perspectiva de los objetivos que nos hemos trazado y que reside en la misma naturaleza del tributo. Un impuesto a la tierra debe necesariamente tomar como base de imposición el valor (venal o fiscal) del recurso natural, que como ya dijimos está totalmente distorsionado dentro del contexto económico del subdesarrollo (punto 2.2.1.1. del Cap. III)

Si el valor de la tierra fuera como teóricamente correspondería, una capitalización del valor de la renta potencial del fundo, hasta podría decirse que no es ésta sino una forma indirecta de gravar la renta. Pero como dicho valor tiene generalmente muy poca relación con la capacidad productiva de la tierra y en cambio una estrecha vinculación con motivos especulativos, la divergencia es notable.

Ante este hecho se plantea al legislador una encrucijada, que generalmente se resuelve aligerando la carga, ante la certeza de que el monto imponible es exagerado con relación a la renta efectiva o potencial de las explotaciones. Como entonces no existen parámetros objetivos, no puede correrse el riesgo de establecer un alto nivel de imposición, ya que la carga podría ser demasiado pesada dadas las condiciones reales del contribuyente.

Otro problema de consideración es que la imposición, al tomar el valor actual de la tierra, incluye dos factores que están sujetos a transformación. Por un lado el nivel actual de producción que se intenta modificar, y por el otro el motivo especulación que se desea neutralizar (29)

En la primer hipótesis hay una disminución de la base imponible, y en la segunda una exageración de la misma, pero el resultado final es en ambos casos incierto y cuestionable.

Finalmente las necesidades fiscales apremiantes buscan satisfacción en otras fuentes (30), por lo cual el im

///de las Provincias, para convencernos de las grandes dificultades que presenta la tarea y las escasas seguridades de un resultado aceptable. Por ello el Proyecto del Poder Ejecutivo mencionado prevé la entrada en vigencia para el 1° de enero de 1988, siempre que las tareas de implementación estuviesen cumplidas para entonces, pero de no ser así recién regiría a partir del 1° de enero del año siguiente al del año en que se completara la labor. (art. 20). Ello da una idea de la magnitud del trabajo que debe realizarse al respecto.

(29) El Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional dispone que la fijación de los "valores unitarios básicos" se realice de acuerdo a los valores de mercado, pero admite un ajuste "en la medida (que aquél) no refleje su capacidad económica de producción" (art. 4).

///perfecto engendro termina conviviendo con otros impuestos, sepul_ tando el objetivo extrafiscal y complicando los resultados fisca--s les (31)

El impuesto a la renta tiene en cambio la ventaja de recaer directamente sobre la manifestación de capacidad contributiva y por lo tanto está libre de las distorsiones que presenta el valor de la tierra en las economías subdesarrolladas.

Otro elemento a considerar muy especialmen_ te, es su carácter "oportuno". Como el tributo se genera con el devengamiento o la percepción de la renta, el momento en que debe satisfacerse la obligación coincide con aquél en que el contribuyente tiene disponibilidad financiera para su pago (32)

Por último nos inclinamos en la alternati_ va planteada por el impuesto a la renta, debido a la facilidad con que se adapta a situaciones económicas cambiantes, tanto del contri_ buyente como originadas en las condiciones generales del conjunto - social (33)

Consideramos muy importante que la imposi_ ción se ajuste automáticamente y en todo momento al flujo económico que recibe el contribuyente. Y si bien el "efecto estabilizador" es más pronunciado cuando el impuesto es global y progresivo (34), tam_ bién se produce cuando el impuesto es específico y proporcional co_ mo nosotros proponemos.

2.1.2. Impuesto a la renta efectiva o a la renta potencial?

Gravar la renta efectiva tiene la innega_ ble ventaja, de captar la capacidad contributiva del sujeto tal cual es en el período que se considera.

(30) Este parece ser el criterio que prevaleció en el comentado proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, en el cual el Impuesto a la Tierra sustituye al Impuesto a las Ganancias y al Impuesto a los Capitales sólo bajo determinadas condiciones (explotación única y personal por contribuyentes domiciliados en el país, etc.). En todos los demás casos los pagos efectuados por este impuesto se consideran "a cuenta" de los mencionados gravámenes.

(31) Nótese que por esta vía se llega a una nueva ampliación del universo contribu_ yente, ya que al actual debe adicionarse el del impuesto específico al agro, - que obviamente se superpone con los preexistentes.

(32) Esta correlación puede no existir en los impuestos patrimoniales, donde una gran base de imposición no necesariamente se corresponde con la capacidad de pago actual del contribuyente. En el caso de las explotaciones agrarias, este problema puede ser muy importante por el alto valor que tiene la tierra.

(33) Los impuestos patrimoniales tienen cierta flexibilidad "hacia arriba" pero no "hacia abajo", ya que la caída de las rentas ordinariamente no afectan el stock a_ cumulado.

(34) En ese caso niveles de ingreso crecientes hace que el impuesto opere a tasas más elevadas, mientras que la caída de la renta individual deprime la alícuota al disminuir la base de imposición.

Pareciera que esta afirmación aventaja toda duda sobre la conveniencia de que la imposición se ciña lo más estrictamente posible a este parámetro.

Sin embargo, el análisis que realizamos de la estructura agraria argentina y sobre todo de su aspecto productivo - (puntos 2 y 2.1. del Capítulo III), como así también de las consecuencias económicas del actual sistema basado en la renta efectiva - (punto 3.4.3. del Capítulo IV), nos lleva al convencimiento que es necesario apartarse de ese camino.

Recordemos que la imposición a la renta efectiva lleva al resultado que la tributación es muy pesada para quienes son económicamente más eficientes (los que producen más), mientras es benigno para quienes recurren a formas de explotación de menor rendimiento productivo (con menores costos operativos), especulando con la valorización de la tierra y las ganancias de capital.

Por si todo ello fuera poco para descalificar al sistema de la renta efectiva como forma aceptable de imposición agraria, sabemos que otorga facilidades muy grandes a la evasión. Las complejidades de la administración del tributo, las dificultades del control acrecentadas por el medio en que se desenvuelven los contribuyentes, las complicaciones para la fiscalización y la determinación de oficio de las obligaciones, la extensión del universo bajo control y sus peculiaridades, entre otros factores, hacen casi impracticable el sistema. De allí que se reconozca y se considere inevitable, un nivel alarmante de evasión impositiva.

No nos cabe ninguna duda de que los objetivos explicitados en el punto 1 de este Capítulo, sólo pueden ser alcanzados por ello, sobre la base de gravar la renta potencial de la tierra. Sólo así se puede neutralizar los elementos que incentivan -- dentro de la economía subdesarrollada, las que denominamos formas "rentísticas" de explotación, impulsando crecientes niveles de productividad en el Sector.

La imposición a las rentas medias ordinarias, acompañadas de la exención de las rentas excepcionales debida a una diligencia superior a la ordinaria, fue en el decir de Einaudi "el mayor descubrimiento italiano en el campo tributario" (35)

En dicho país el "impuesto fundiario" determinado sobre los rendimientos normales de la explotación agraria, gravaba hasta 1923 en forma conjunta a las rentas del suelo y a los beneficios de las empresas dedicadas a esta actividad. Después de esa

(35) Einaudi, Luigi "Principios de Hacienda Pública", pág. 209/10'

fecha se creó el "impuesto sobre el rédito agrario", que también basándose en los rendimientos presuntos de la tierra alcanza a las empresas agrarias, quedando el impuesto fundiario referido exclusivamente a las rentas que obtiene el propietario del suelo (36)

Creemos que la adopción de la imposición a la renta potencial de la tierra, constituye además un imperativo para la eficiencia del sistema impositivo y por ende para el éxito en la creación de la corriente de recursos que el financiamiento de los proyectos de desarrollo exige.

Estimamos que esta forma de tributación, es una expresión casi natural, de la adaptación que aquélla debe lograr con respecto al medio agrario. Un cálculo objetivo y realizado administrativamente del impuesto, desligando al contribuyente de toda actividad con excepción de la materialización del pago (que hasta podría efectuarse automáticamente), constituye casi un desiderátum para un medio en el que el control empresario es directo y ordinariamente muy rudimentario.

Por otra parte, el auxilio que puede prestar a la toma de decisiones de la estrategia del desarrollo, la existencia de un sistema impositivo que utilice un medio completo y confiable de determinación de la renta potencial, es invaluable (vease punto 3.2.1. de este Capítulo)

En cuanto al valor para cuantificar la capacidad contributiva, compartimos la apreciación de Jarach que así como todos los impuestos patrimoniales adoptan como índice de aquélla la riqueza virtual independientemente de la renta efectiva, la renta potencial de la tierra es también una realidad objetiva sobre la que el legislador puede fundar su valoración política.(37)

Nos parece también deseable la pretendida sinonimia entre este sistema y el de impuestos indiciarios, que se realiza en tren de justificar un supuesto retroceso en las formas de imposición. La renta potencial no es un simple indicio de riqueza sino una realidad concreta, que será tanto más tangible cuanto más objetivo y exacto sea el cálculo de la misma.

Estamos convencidos por último, que dadas las condiciones que imperan en el medio económico, sólo esta forma de imposición asegura la equidad del sistema tributario. Ello por cuanto -

(36) Griziotti, Benvenuto "Principios de Ciencias de las Finanzas", p. 189. El autor critica acerbamente la jurisprudencia que posteriormente declaró alcanzadas las rentas efectivas que sobrepasaran el parámetro presunto con el "impuesto a la riqueza moviliaria", por desconocer las finalidades extrafiscales que estamos comentando.

(37) Jarach, Dino "El Impuesto a la Renta Normal Potencial de la Tierra", p. 16.

al tomar como base la explotación racional del recurso natural, evita que el productor eficiente sea el que de hecho cargue con todo el peso del impuesto (38)

2.1.3. A la renta potencial normal o ideal?

Generalmente se propone que la renta potencial a imponer sea la "normal" de la explotación, es decir aquella - que surge de una gestión representativa de un estado actual de la técnica y por un sujeto cuya eficiencia se considere media.

A tal fin se recurre a medios estadísticos, - muestreos, etc, que comprende un lapso de tiempo más o menos prolongado, para evitar distorsiones coyunturales (39)

Desde el punto de vista técnico impositivo no encontramos objeciones a esta forma de imponer, ya que se puede establecer así un "standard" de rendimientos presuntos, y un sistema de alicientes automáticos en la superación de aquél nivel productivo.

Pero si bien consideramos que una tributación al agro sobre tales bases importaría un avance muy significativo, creemos que en el marco de una estrategia de desarrollo como la que hemos delineado, el esquema no tiene la fuerza dinámica que a nuestro juicio debe imprimirse al sistema impositivo.

Dentro de este cuadro, la "normalidad" puede ser un punto de partida, pero nunca un objetivo hacia donde dirigir el desarrollo agrario.

Nos pronunciamos entonces a favor de un parámetro "ideal", no en el sentido de óptima producción, sino de metas a alcanzar en un período determinado.

Si el sistema de imposición ha de convertirse en agente de cambio, debe tomar como referencia no el patrón de comportamiento económico "normal", sino el "adecuado" a las pautas de la estrategia de desarrollo.

Naturalmente que ese patrón ideal debe ser alcanzable por un sujeto medianamente diligente y capaz, y debe apoyarse en los elementos (técnicos, materiales y financieros) que éste dispone en el período considerado. Se trataría entonces de un patrón técnico (no histórico), fundado solidamente en la realidad concreta del Sector en cada momento y lugar.

(38) Al basarse en la renta efectiva, todos los impuestos están en relación directa con el volumen de producción, efecto que es muy evidente en el caso de las "retenciones", la forma más efectiva que hasta el presente adoptó la tributación agraria.

(39) De este tipo era el proyecto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación de 1964, cuyas características más salientes analizaremos en 2.3.1. de este Capítulo.

Esta forma de construir el patrón ideal, obviamente tiene la férrea limitación que impone la realidad de hecho, pero -- también ofrece la perspectiva de evitar "descuidos" de la dirección es trat é g i c a . Es que sólo la eficacia del apoyo tecnológico, financiero, comercial, etc. que motorice el Estado, permitirá ensanchar la base de imposición, con lo cual habrá un interés directo e inmediato en mejorar las condiciones en que se desenvuelve la explotación agrícola y favorecer su continua expansión.

Si por un lado se le exige eficiencia al productor, ella debe estar de acuerdo a las condiciones generales que en la economía ha creado el Estado. La base ideal que proponemos para la determinación de la renta potencial, obliga pues a la eficiencia de ambos sujetos de la obligación tributaria, a la par que coloca a ésta en un marco altamente dinámico.

Así el instrumento impositivo no se limita a acompañar pasivamente los cambios estructurales, sino que se integra como un elemento activo a la estrategia del desarrollo económico.

Podría objetarse que esta forma de imposición es demasiado exigente con un Sector de la vida económica, mientras los demás no son tratados de la misma manera. Pero en todo caso el defecto estaría en lo último y en el desequilibrio del sistema impositivo general, y no en nuestra propuesta de tributación agraria.

Una cuestión que merece un análisis más detenido, es si una variación tan drástica en la forma de imposición no justifica algún "período de adaptación". Teniendo el nuevo sistema grandes exigencias para el contribuyente y demandando complementaciones del Estado que pueden ser deficientes y aún no existir en la actualidad, parece lógico que deban preverse especialmente las dificultades que pueden presentarse sobre el particular.

Estimamos que se trata de un problema de hecho que oportunamente deberá ser tenido muy en cuenta, y al que no puede darse soluciones generales y abstractas (40)

Todo ello evidencia que el patrón ideal que proponemos, no puede desprenderse del medio social en el que se inserta, aunque intente modificarlo.

(40) Por ejemplo hay regiones en las que el productor agrario está relativamente aislado, mientras en otras está casi totalmente integrado a la vida moderna. La adaptación a nuevas técnicas, requerirá en ambos casos muy distintos tiempos, aunque las condiciones económicas y financieras sean similares.

La naturaleza del problema es posible que demande soluciones flexibles pero a la vez no pueden ser demasiado complicadas, ya que podrían crear graves problemas de administración.

2.1.4. A la renta bruta o neta?

La última gran disyuntiva es si el impuesto - que nos ocupa debe gravar la renta bruta o la renta neta.

La primera estaría constituida en el caso, por el total de los ingresos calculados como potenciales para un período dado, mientras que la renta neta sería el beneficio que origina la explotación una vez deducidos los gastos necesarios para la obtención de los ingresos.

Desde el punto de vista de la capacidad contributiva, no hay duda que cualquier elemento del costo debería restarse en el cálculo de la riqueza imponible, porque de lo contrario se estaría rebajando de grado la situación económica del sujeto pasivo (41)

Hay que computar no obstante a favor de los tributos sobre la renta bruta, la objetividad y simplicidad que los caracteriza y por lo tanto las facilidades de administración que ofrecen. Pero tienen el gran inconveniente de su inequidad ante márgenes de beneficio desiguales.

En este sentido cabe acotar, que las explotaciones de tipo intensivo que tienen costos sensiblemente superiores, estarían en clara desventaja si los gastos necesarios para la obtención de la renta no fueran computados para el impuesto (42)

Por otro lado, existe el problema de que la diversidad de tipos de cultivo puede requerir métodos productivos muy diferentes y por lo tanto insumir costos marcadamente desiguales.

Finalmente hay que tener en cuenta que la forma objetiva que asume la tributación aplicada sobre rentas brutas, hace necesaria una tasa de imposición baja, lo que colisiona con las metas trazadas en el punto 1 de este Capítulo.

En nuestra opinión debe por lo tanto recurrirse a la forma "neta" de la renta presunta. Sin embargo es a nuestro juicio necesario que esta forma general, se adapte a las muy peculiares modalidades de la actividad que se grava.

Consideramos al respecto imprescindible, que la definición de renta neta guarde estrecha relación con la forma en que se determina la renta bruta potencial. La congruencia del sistema exige que los gastos deducibles surjan del "patrón ideal" y no de los gastos efectivamente soportados por el productor.

(41) Griziotti, Benvenuto, op. cit. pág. 163.

(42) Recordemos que uno de los más fuertes alicientes en materia impositiva para la explotación extensiva de tipo rentístico, es justamente la sustancial participación que tienen en la recaudación los impuestos que afectan la renta bruta ("retenciones" a las exportaciones y en menor medida el Impuesto sobre los Ingresos Brutos)

Es decir que la renta neta imponible, aunque se apoye en elementos objetivos y concretos, debe ser en nuestro concepto un "standard" ideal definido por la ley que establezca el impuesto.(43) Nos extenderemos sobre el particular cuando abordemos el análisis de como debería estar constituida la base imponible (punto 2.3.1. de este Capítulo)

Por otro lado, dado el carácter real que proponemos imprimir a la imposición agraria, el concepto de renta neta debe hacer referencia a la explotación agropecuaria y no estar enfocado desde el punto de vista de la persona física o jurídica que en definitiva percibe la renta. Es que la actividad agropecuaria aglutina un conjunto de esfuerzos que a nuestro juicio deberían considerarse a los fines tributarios en forma global, para no mutilar su real significación económica. Abordaremos este aspecto más profundamente en el punto siguiente.

2.2. Sujetos pasivos.

Persiguiendo nuestra idea de imposición agraria, objetivos económicos vinculados con la fuente de renta más que con la captación de la capacidad contributiva subjetiva, debemos recurrir a la empresa como sujeto pasivo independientemente de la persona física o jurídica que perciba en definitiva la renta.

La elección de la empresa -ámbito en el que se organiza la producción- como sujeto pasivo, con prescindencia de las formas jurídicas que asuma y del reconocimiento de personalidad por parte del Derecho Común, se funda en la necesidad de contar con impuestos específicos sobre los entes que intervienen en la vida económica, a fin de influir su comportamiento (44)

Sostenemos que al asentar la tributación sobre estas unidades de producción que son los verdaderos agentes económicos, se atiende adecuadamente la realidad de hecho, a la par que se otorga un rol activo al impuesto en la política económica y en nuestro caso en la estrategia del desarrollo.

Una cuestión importante es cuál debe ser el curso de la tributación, si la titularidad de la explotación está separada de la propiedad del suelo.

Aunque ya nos pronunciamos categóricamente sobre la necesidad de que la futura estructura agraria logre eliminar esa dualidad (Capítulo III punto 3), no podemos ignorar que esa no es la realidad actual y que la concreción del objetivo quizás demande mucho tiempo.

(43) Adelantamos que debido a las características del tributo propuesto, incluiremos dentro del monto imponible conceptos que en una estricta aplicación del principio de la renta neta debieran deducirse (vease punto 2.3.2.)

(44) Sobre la necesidad de adoptar estos elementos en el enfoque que imprimimos///

Generalmente se recomienda que el impuesto a la renta potencial de la tierra sea pagado por los titulares de explotación a cualquier título, mientras que el propietario rentista es alcanzado por el impuesto general a las rentas (45)

La solución, en sí lógica, tiene el defecto de la escasa eficacia de los impuestos a la renta efectiva, con relación a los sujetos vinculados a este medio tan peculiar que es el agrario.

Pero además esta desconexión, tiene negativos efectos para la administración del impuesto a la renta potencial. La más evidente -pero no única- es la incertidumbre sobre la identidad y solvencia del contribuyente.

Dependiendo este desdoblamiento de sujetos, de contratos generalmente privados, la movilidad del padrón de contribuyentes -problemática siempre- provoca dificultades muy graves en las comunicaciones que exige la recaudación. Si fuera preciso recurrir al cobro coactivo de la deuda, los pasos formales que deberían cumplirse harían extremadamente engorroso el procedimiento, sin que exista ninguna seguridad de percibir el crédito fiscal ante la eventual y más que probable insolvencia del productor no propietario.

Por otro lado existe un componente económico que fundamenta, en nuestra opinión, que en este impuesto tenga cabida la renta del propietario del suelo. En efecto, las rentas obtenidas de la explotación económica de la tierra proviene de su producto total, y constituye la retribución de todos los factores intervinientes en el proceso.

Creemos por ello que no repugna a la realidad económica, considerar al propietario y al productor como contribuyentes solidarios del tributo, en razón de la realización conjunta del hecho imponible. Es que la existencia misma de la renta potencial depende tanto de la organización de la producción, como de la posibilidad de disponer de la tierra.

Naturalmente que esta solución facilita enormemente la administración del tributo y asegura su percepción, al garantizar el pago con la propiedad del suelo.

Podría objetarse que es inequitativo atar al propietario con eventuales incumplimientos del arrendatario. Sostenemos por el contrario, que al introducir a un tercero en la relación con el Fisco, es lógico que el propietario sea responsable por este hecho.

///puede consultarse el trabajo de Roque García Mullin "Impuesto a la Renta" Doc. 872, C.I.E.T./O.E.A.

(45) Jarach, Dino ("Bases para un sistema.", p.40), propone que las rentas de alquiler sean sometidas al actual impuesto a las rentas efectivas, mientras serían captadas por el impuesto a la renta potencial, las rentas implícitas de las tierras en producción directa.

Correlativamente deberían otorgarse acciones legales rápidas y efectivas para que cada parte haga valer sus derechos, sin comprometer la fluidez y eficiencia de la recaudación.

Creemos también que es conveniente establecer una relación fija en la participación de ambos sujetos en el pago del impuesto, a fin de evitar abusos y dar certeza a las obligaciones individuales. (46)

Una forma sencilla al efecto, sería prorratear el impuesto entre ambos sujetos, en función de la renta pagada por el uso del suelo y la renta potencial determinada a los fines impositivos.

El propietario tributaría así de acuerdo a la parte que recibió de la renta potencial, ya que es de suponer que la retribución que percibe tiene relación con aquélla y no con el resultado real obtenido por el productor.

A su vez el productor contribuiría de acuerdo a la proporción de los ingresos potenciales restantes. El resultado efectivamente logrado por sobre o por debajo del "standard" impositivo, beneficiaría o perjudicaría exclusivamente al productor, único sujeto que puede influir sobre el mismo.

Si bien como se dijo, no es ésta la solución ideal, es coherente con nuestra idea principal, y por su sencillez puede prestar un buen servicio en la transición hacia una nueva estructura agraria.

2.3. Base Imponible.

Un punto esencial en todo impuesto es la definición de la base o monto sobre el que debe calcularse el mismo. En el caso que nos ocupa, la cuestión tiene aún mayor trascendencia porque de ella depende, la practicidad que puede o no tener el sistema propuesto.

Previo a exponer nuestra idea al respecto, repasaremos sucintamente los lineamientos del proyecto que en 1964 anunció la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, que constituye el estudio más profundo y completo que se ha realizado en nuestro país sobre el Impuesto a la Renta Potencial de la Tierra.

A continuación esbozaremos el método que a nuestro juicio se amoldaría mejor a los objetivos que hemos propuesto. No es ocioso resaltar que sólo se trata de una idea general, cuyo fin es demostrar la viabilidad del proyecto y sus bondades, ///.

(46) La medida eliminaría por otra parte el riesgo de desnaturalizar la aplicación del impuesto, tal como ocurrió en el ya comentado caso italiano (nota (36) de este Capítulo.

que demandaría para su implementación estudios técnicos multidisciplinarios de mucho mayor envergadura.

2.3.1. El sistema del proyecto de la Secretaría de Agricultura y -- Ganadería.

Como ya adelantamos consideramos muy útil para mejor fundamentar nuestra posición, referirnos a este proyecto de la Secretaría de Estado mencionada, por entonces a cargo del ingeniero Walter F. Kugler. Alrededor del mismo trabajaron especialistas tributarios como el Dr. Jarach, cuya obra sobre el tema citamos repetidamente, y expertos agrícolas como el Ingeniero Rubén A. Cacivio a quien seguimos en la explicación de la iniciativa oficial (47)

La determinación de la renta presunta se realizaba en aquél proyecto en dos etapas: a) a nivel regional y b) a nivel predial.

En la primer etapa se dividía el territorio nacional en 84 regiones climáticas, siguiendo la clasificación de Papadakis, a la que hicimos referencia en el Capítulo III. Estas unidades están caracterizadas por: condiciones térmicas del invierno y del verano, y régimen y cantidad de humedad, factores que como vimos en el mencionado Capítulo (punto 2.1.) influyen decisivamente sobre los cultivos.

A su vez las regiones climáticas se dividían en regiones económicas (dos por cada una de éstas), constituidas por un área territorial en la que la capacidad de absorción del -- trabajo y capital y las fluctuaciones de la rentabilidad por emplazamiento son equivalentes.

Los resultados, las regiones climático-económicas, serían pues 168 unidades.

Dentro de cada región climático-económica, se consideraban los "cultivos significativos" de cada una de ellas. Calculando tres cultivos por zona, se debían determinar 504 rentas medias potenciales, pero por interpolación podrían reducirse a 100, las cuentas básicas necesarias a tal fin.

El método de determinación partía de la -- "unidad económica de explotación racional", a la que se definía de acuerdo a las condiciones medias de la zona y en relación a cada cultivo (48) y se los multiplicaba por los precios medios del año -- fiscal al que correspondía la determinación.

(47) Cacivio, Rubén A. "Determinación de la Renta Potencial en Tierras de Aptitud Agrícola". Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. "Misceláneas" N°424. Buenos Aires 1965.

(48) Los cultivos se distinguían en localizados (especies leñosas) y no localizados (especies herbáceas o de sembradía), a fin de imprimir un tratamiento acorde con su naturaleza.

A este producto bruto se le deducían las amortizaciones, intereses de financiación, gastos de explotación y transporte (valores medios de años anteriores). La renta neta de la unidad económica así extraída, se dividía por la superficie del fundo ideal para obtener la "renta media potencial unitaria", es decir la renta por hectárea.

El cálculo se debía realizar todos los años en razón de los elementos que variaban (promedios decenales de rendimientos físicos y valores medios del producto en el año anterior a la determinación). En cambio el relevamiento de los "factores intrínsecos" (agrotopográficos y localización de la región) se harían decenalmente.

En una segunda etapa se correlacionaba la renta potencial a nivel regional con el fundo individual, a los efectos de determinar la base del impuesto.

Se proponía a este fin dos procedimientos alternativos: a) el de valuación fiscal, y b) el de aptitud del suelo.

El primero tenía la ventaja de ser más sencillo ya que utilizaba los Catastros existentes. Consistía en hacer una correlación entre la valuación fiscal y la renta potencial media de la "unidad económica de explotación", con lo cual se obtenía un coeficiente que relacionaba ambos elementos. Este mismo coeficiente aplicado a la valuación fiscal de cada fundo servía para determinar la renta potencial del mismo(49)

La segunda alternativa se basaba en determinar la "aptitud media" de cada región climático-económica por muestreos significativos. Las condiciones agrotopográficas y de localización formaban un "conjunto de aptitud", al que se asignaba un valor total de 100 puntos, distribuidos de manera estimativa en diversos ítems (altura, relieve, espesor de capa arable del suelo, calidad y profundidad del agua y distancia a estación o camino afirmado, etc.). La aptitud potencial óptima se correlacionaba después con la aptitud potencial de cada fundo (medida por el mismo sistema de puntaje) a fin de determinar la renta potencial de estos últimos.

El procedimiento a nivel fundiario se basaba en declaraciones juradas de los contribuyentes (50) a las que se controlarían por fotointerpretación y verificación en el terreno.

(49) El procedimiento supone que la relación entre productividad del suelo y valuación fiscal es igual en la "unidad económica" que en cualquier fundo para el que se determine la base de imposición.

(50) El método es en lo sustancial idéntico al que se emplea para los avalúos fiscales en la confección de los Catastros económicos. La ley 5738 organizó con un sistema análogo el Catastro de la Provincia de Buenos Aires de 1955.

Los recursos humanos calculados para realizar las tareas de la primer etapa eran de 100 personas durante un año en gabinete y 80 personas durante un mes en tareas de campaña. En la segunda etapa la labor era de recepcionar y procesar las declaraciones juradas, para lo cual se estimaba suficiente 500 personas trabajando durante un mes.

Como se ve el procedimiento era relativamente sencillo, los recursos que insumía modestos y el tiempo razonablemente corto, por lo cual juzgamos a este proyecto como más que interesante, y no dudamos que su implementación hubiese constituido un gran avance para la tributación del agro.

Sin embargo el tiempo transcurrido hace necesario en nuestra opinión, replantear el método de este proyecto. Los progresos técnicos logrados en los últimos años brindan posibilidades que en aquél entonces eran poco menos que inimaginables, haciendo mucho más preciso y simple el cálculo de la renta potencial y emancipándolo de los parámetros estadísticos.

El primer aspecto es muy importante porque la objetividad y exactitud del cálculo es fundamental en este tipo de imposición, basado en la renta potencial que debería obtener el contribuyente.

Pero aún más trascendente es el segundo aspecto, ya que significa trincar el clásico patrón histórico de -- "normalidad" por un patrón técnico de producción "ideal", según objetivos precisos de una estrategia racionalmente proyectada desde el presente hacia el futuro.

Si nos apartamos entonces del Proyecto de referencia, no es por decreer de sus méritos, sino por un sentido de superación, ante un horizonte tecnológico hoy grandemente ampliado y que promete expandirse rápidamente en los próximos años.

2.3.2. Nuestra idea.

Estimamos que en el estado actual de la técnica, el método de determinación de la renta potencial de la tierra debe basarse en la información procesada por computación, de exposiciones fotográficas tomadas por satélites artificiales. Este método tiene una notable precisión y su costo es relativamente pequeño, - por lo cual posee grandes ventajas en uno y otro sentido sobre cualquiera de las modalidades tradicionales (51)

Determinar la productividad de la tierra en

(51) Sólo la verificación en el terreno puede alcanzar un mayor grado de exactitud, pero es éste último un método poco práctico y sumamente oneroso, para ser encarado masivamente como sería menester.

forma directa -ya sea a nivel regional o predial- con este revolucionario método, sería indudablemente la solución ideal, ya que reuniría la mayor simplicidad y la mayor precisión posible en el cálculo de la renta potencial (52)

Si bien esta posibilidad técnica no está aún a nuestra disposición, los acelerados progresos logrados en estos últimos años en cuanto a profundidad de penetración de los sensores utilizados por los satélites, auguran que pronto se alcanzará esta meta (53)

Dada esta situación, nos basaremos en la técnica hoy disponible en nuestro país (54), aunque las ideas que exponemos a continuación quizás deban ser reformuladas a corto plazo.

a) Producción física de la "unidad económica"

La determinación de la capacidad productiva de la tierra en términos físicos, es la primer cuestión que debemos plantearnos.

A tal fin el Ingeniero Francisco Redondo, experto del Centro de Sensores Remotos de la Fuerza Aérea Argentina, a quien mucho agradecemos su valiosa colaboración, ha ideado un método indirecto muy interesante, para establecer la fertilidad del suelo. Consiste en el estudio comparativo de secuencias fotográficas dentro de un lapso de aproximadamente dos años (55).

Las fotografías en cuestión están compuestas por 250 magnitudes lumínicas numeradas del 0 (negro absoluto) al 250 (blanco brillante), a través de cuya interpretación puede extraerse no sólo los accidentes geográficos y la conformación de la superficie, sino también la naturaleza y tipo de los cultivos y rendimientos de las cosechas.

Es decir que una observación sistemática -como la referida, podría sustituir con grandes ventajas -económicas y técnicas- a la determinación de la renta presunta a nivel regional, que el comentado proyecto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería basaba en estudios estadísticos y verificaciones sobre el terreno.

(52) Mediante este procedimiento podría extraerse la renta potencial directamente por "función de producción". La aptitud del suelo se reduciría a una constante y como también tendría este carácter los elementos organizativos del fundo, la única variable sería el factor climático.

(53) Francia ha puesto en órbita recientemente un artefacto avanzadísimo en este aspecto. Si bien se encuentra en fase experimental, se sabe que es capaz de aprehender en forma directa al menos parte de la composición intrínseca del suelo.

(54) Nos referimos al material suministrado por los satélites artificiales norteamericanos del programa LANDSAT de la NASA, que puede ser adquirido en el organismo oficial citado, que por convenio tiene la exclusividad del servicio en el país.

Por este medio podría obtenerse entonces un excelente diagnóstico sobre el uso actual del suelo y los rendimientos medios alcanzados bajo distintas condiciones climáticas, o sea la renta "normal" potencial de la tierra.

Pero nosotros propusimos ir más allá de estas pautas de "normalidad", por lo que sería necesario traducir aquél comportamiento al que tendrían los fundos ideales que llamaremos "unidades económicas"

Para cada zona o región económica delimitada de acuerdo a la homogeneidad en la aptitud del suelo y el clima, debería definirse una "unidad económica". Las mismas tendrían una dimensión y organización, así como también una dotación de capital y una técnica de producción, constituida por metas estratégicas -- concretas y alcanzables con los recursos disponibles del productor (56)

Conocidas las técnicas de producción utilizadas, la organización y capital de las unidades productivas típicas, podría muy bien inferirse los resultados que hubiesen logrado en las mismas condiciones climáticas la "unidad económica" de dicha región. De la misma forma podría calcularse los rendimientos de las unidades económicas bajo distintas condiciones climáticas.

Esto último permite que el relevamiento del suelo pueda hacerse tras períodos prolongados. Sugerimos al respecto la realización del procedimiento cada diez años, tiempo que en nuestra opinión permite un equilibrio entre el aliciente a mejorar la tierra para obtener mayores rendimientos y la necesidad de ir acrecentando la base de imposición a los efectos de mantener la dinámica del sistema.

A los fines del análisis comparativo sugerido, consideramos muy importante que los parámetros de comportamiento incorporados a las "unidades económicas" hayan sido experimentados sobre el terreno, ya que ello facilitaría enormemente la traducción del rendimiento "normal" al "ideal" que tendrían aquellos modelos (57)

(55) Los satélites mencionados toman una fotografía cada 18 días aproximadamente de cada mosaico terrestre (de 180 kilómetros de lado), por lo cual en el lanso mencionado podrían estudiarse un máximo de 40 fotografías. Ello sólo sería necesario en las zonas de muy alta fertilidad y por lo tanto de muy rica información, en las zonas marginales en cambio pueden ser suficiente hasta tomar sólo una exposición en las estaciones extremas.

El estudio de marras puede realizarse basandose en fotografías ya tomadas, por lo cual no es necesario esperar el transcurso del tiempo referido.

(56) A diferencia del Proyecto de la Secretaría de Hacienda, en nuestra idea la "unidad económica" no está definida en relación a cada cultivo significativo, si no a un plan de cultivos como se verá más adelante.

(57) La existencia de al menos una granja experimental por zona económica sería muy importante tanto a los fines prácticos aquí tratados, como para la difusión

Tratándose la actividad agropecuaria de un proceso biológico, la producción vegetal podría definirse como el producto de la reacción entre la planta y el medio ecológico. Criterio extensible también a la explotación ganadera (58). O sea que el factor climático podría reducirse a una unidad compleja, sobre la base de las necesidades vitales de los cultivos.

En consecuencia, de la interacción entre los factores constantes (aptitud del suelo y organización de la producción) y el factor variable (clima), podría calcularse la producción física de cualquier cultivo.

Para cada "unidad económica" regional, se establecería un "plan de cultivos" científicamente concebido. Dicho plan de cultivos se formularía además, de acuerdo a las pautas de la planificación de la producción agropecuaria de corto plazo y de los fines más amplios de la estrategia del desarrollo agrario y general (59)

b) Renta potencial bruta.

Establecida en términos físicos la producción anual de la "unidad económica", debería traducirse la misma en ingresos totales, es decir en términos monetarios.

A tal fin es necesario multiplicar la cantidad del producto potencial calculado según el plan de cultivos de cada región, por los precios de dichos productos.

Aquí se presenta una dificultad, que es la variación histórica de los precios por un lado y las diferencias que pueden existir en distintas épocas del año o distintos lugares.

Por eso el ya comentado Proyecto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería recurría a estadísticas de un período decenal.

Una complicación adicional la constituye el fenómeno inflacionario, sobre todo si es importante. En este caso, la comparación estadística debe incorporar índices correctores que si bien teóricamente anulan el efecto, en la práctica pueden presentar serios problemas, si como generalmente ocurre el ritmo inflacionario no es uniforme.

///de nuevas técnicas y para la investigación. Obviamente, dado su carácter de "avanzada" en el desarrollo agrario, no puede tomarse el mejor comportamiento de estas unidades, pero de cualquier manera constituirían referentes concretos sobre metas alcanzables dentro de cada región ecológica.

(58) Cacivio, Rubén A. op. cit. p. 11

(59) De esta manera pretendemos enlazar las finalidades extrafiscales del impuesto con la política agropecuaria y la estrategia del desarrollo económico.

Dentro del cuadro estratégico que trazamos en los Capítulos II y III (punto 3), este proceso no ofrecería mayores complicaciones. Una fuerte dirección central de la economía con unidades productivas descentralizadas (los fundos agrarios), exige una intervención en los precios de los productos, a fin de orientar mediante ellos el comportamiento de los sujetos económicos.

Si el precio está fijado de antemano y es único, la operación se simplifica en gran forma, ya que no es necesario recurrir a series estadísticas ni a promedios de variables precios de mercado.

Tampoco habría inconvenientes en establecer variaciones estacionales de precios, pero en este caso el sistema debe prever la división del cálculo de la producción en períodos que guarden relación con dichas variaciones (60)

No se nos escapa que este punto ^{se} complicaría ostensiblemente si el precio dependiese de los mecanismos de mercado, aún cuando exista un precio "sostén"

Aunque el procedimiento propuesto sigue siendo posible con un mecanismo similar al del Proyecto, es indudable que sería más engorroso y sobre todo más inexacto.

Otra alternativa es la de tomar el precio "sostén" y prescindir de los precios de mercado. De esta forma se simplificaría el procedimiento (que sería análogo al de precio intervenido) pero debería admitirse una erosión de la base imponible representada por los valores más altos que eventualmente podrían lograrse en el mercado.

Por ello insistimos en la conveniencia de que una imposición de este tipo, que implica un enfoque totalmente distinto del actual, sea acompañada con cambios estructurales acordados.

c) Renta potencial neta.

Ya nos pronunciamos a favor de la deducción de los gastos necesarios para obtener la renta, como principio generalmente aceptable a los fines de este impuesto.

Analizaremos ahora más detenidamente el punto, ya que creemos que el mismo objeto y naturaleza del impuesto, impide el reconocimiento de todos los costos como así también la introducción de conceptos que reposen sobre bases "efectivas" del gasto.

(60) El punto de referencia de cada cultivo que integre el "plan", debe ser en este caso, el tiempo de la cosecha de los mismos. Las variaciones estacionales por lo tanto no influirán en el cálculo del producto bruto, ya que pese a ellas el precio seguirá siendo único.

La exclusión de los gastos efectivos es lógica, ni bien se repara que la base de cálculo del impuesto es la renta potencial y no la efectiva. La correlación natural es entonces con los gastos potenciales, se hayan o no efectivamente realizado(61)

Podría parecer racional que todo gasto potencial se deduzca, ya que redundaría en una disminución de la capacidad contributiva del sujeto.

Sin embargo debemos apresurarnos en resaltar que el impuesto propuesto se funda en bases reales, siendo por lo tanto la explotación económica y no el sujeto, el centro de atención.

La "unidad económica" que nos sirve de punto de referencia, es una organización que utiliza recursos de acuerdo a un "standard" definido. Supone por lo tanto una conjunción del factor naturaleza, con un equipamiento de capital, una utilización tecnológica, un esfuerzo humano y una dirección empresaria.

Todos ellos son elementos necesarios para obtener un resultado: la renta del fundo. En este sentido amplio, se mezcla la retribución a los distintos factores productivos que intervienen en el proceso económico, y que tomados desde este punto de vista aparecen confundidos como resultado de la explotación.

Lejos de creer que esto es una desventaja, sostenemos que el tratamiento fiscal debe reflejar esta unidad del proceso productivo, gravándolo en su conjunto y sobre la base de la realidad concreta que supone el fundo agropecuario.

De esta forma, a la vez que soslayamos un problema práctico que sería muy difícil de resolver, cual es la productividad individual de los factores escindida de su combinación, nos acercamos a la verdadera situación de hecho que es la de la propia existencia del fundo como unidad económica.

Nos pronunciamos por ello ya (punto 2.2. de este Capítulo) por que la renta del suelo esté incluida en este impuesto, con lo cual conservamos la unidad del sistema sin alterarlo con situaciones particulares como es la de ser o no propietario de la tierra.

Con el mismo criterio estimamos que no puede reconocerse costos financieros por el capital utilizado, ya que ésta es una condición esencial para el propio funcionamiento del fundo agropecuario, y para obtener los resultados potenciales.

Parecidas consideraciones podrían realizarse respecto del factor trabajo. Sin embargo preferimos excluir la parte del salario e incluso reconocer el trabajo personal del titular del

(61) Nótese que de esta forma también por el lado de los costos se introduce un aliciente para el mejoramiento de la productividad por la vía de economizar recursos.

fundo como deducible, a los fines de no someterlo a impuesto o en su defecto darle un tratamiento preferente al de la empresa agrícola.

No nos cabe en cambio ninguna duda que tanto los insumos como los servicios que requiera la explotación agropecuaria, deben ser conceptos deducibles para obtener la renta neta.

Sobre la base de los requerimientos de la "unidad económica", de acuerdo al plan de cultivo y a las modalidades operativas, debe hacerse el cálculo de los gastos necesarios, cuya sumatoria deberá restarse de la renta bruta.

La renta neta de la "unidad económica" así obtenida, sería entonces el referente para la determinación de la renta individual de los fundos que a continuación estudiaremos.

d) Renta potencial imponible de los fundos individuales.

Hasta aquí todo el cálculo ha reposado en esos fundos ideales definidos por regiones, a los que denominamos "unidades económicas"

Logicamente los fundos existentes ordinariamente difieren de aquél patrón ideal, por lo cual debemos traducir a su realidad individual, el cálculo de la renta potencial de la unidad económica correspondiente.

Recordemos que el fundamento de referir el cálculo primario de la renta potencial de la tierra a la unidad económica ideal, es inducir un comportamiento análogo y tender a imponer un perfil fundiario en consonancia con la estrategia del desarrollo agrario y general de la economía.

Ello determina que existan divergencias que intencionalmente deben desconocerse, mientras otras serán reflejadas en el cálculo de la renta potencial de los fundos individuales.

Obviamente no podría reconocerse divergencias en cuanto a la organización y a la utilización de capitales y técnicas de producción, ya que ellos constituyen metas mínimas de inexcusable cumplimiento.

Tampoco podrían considerarse factores que ya fueron computados a nivel regional, como por ejemplo el clima (62)

Queda entonces como únicos factores de divergencia con la "unidad económica", reconocibles a nivel de fundo individual, las diferencias que pudieran existir en la aptitud del suelo, en la localización y en la extensión del terreno.

Tanto en el primer como en el segundo aspecto, pese a que la "unidad económica" es representativa de las condiciones medias imperantes en la región, es lógico que no haya una coincidencia

(62) Ordinariamente el clima, definido de acuerdo a los requerimientos vitales de los cultivos, es uniforme dentro de regiones delimitadas en la forma sugerida en el apartado a). Si hubiese diferencias podría subdividirse la región, pero siempre influiría

cia total de los fondos individuales con el patrón ideal.

Estas diferencias deben reflejarse en el cálculo de la renta potencial, ya que implican condiciones reales distintas a la del modelo y que por lo tanto no son atribuibles a la organización de la producción.

Estimamos que la solución del Proyecto de 1964, el sistema de puntaje que medía la divergencia de aptitud de cada fundo con respecto a la "unidad económica" de la región, sería muy adecuado a estos fines, ya que reduce a un sólo coeficiente estas diferencias.

También nos parece adecuado el medio de declaración jurada para la construcción de este coeficiente, ya que sería una forma práctica, sencilla y económica de concretar esta tarea. Por otro lado el control sería relativamente fácil, ya que discontinuidades marcadas dentro de una zona homogénea, con el auxilio de un medio tan preciso como la interpretación computarizada de fotografía satelizada, harían por un lado demasiado obvia la maniobra y por otro lado relativamente fácil de verificar. (63)

En nuestra opinión debería preverse además un segundo coeficiente, de aplicación excepcional, para atender los casos de fenómenos naturales extraordinarios y por lo tanto no asegurables

El mecanismo podría ser el siguiente: 1) el contribuyente denunciaría la existencia del meteoro antes de que se liquide el impuesto del período fiscal, 2) en esa oportunidad proporcionaría datos objetivos para la evaluación del daño producido mediante declaración jurada (64), 3) a través de un sistema de puntaje se procesaría dicha información para llegar a un coeficiente único, 4) aplicando dicho coeficiente sobre el ingreso potencial calculado para el período fiscal, la renta potencial del fundo considerado quedará automáticamente corregida en atención a las circunstancias excepcionales en cuestión.

El problema de la extensión presenta algunas aristas que es necesario aclarar.

Es cierto que la extensión de la "unidad económica" forma parte de un perfil fundiario ideal hacia el que tiende la estrategia de desarrollo. Pero sin embargo las diferencias en la extensión siguen siendo relevantes y no pueden desconocerse por las consecuencias que acarrear.

a nivel de la unidad económica regional.

(63) No hay que olvidar que dicho coeficiente tendría una permanencia bastante prolongada, ya que el factor suelo sólo variaría decenalmente.

(64) Sobre la factibilidad de usar este medio remitimos a lo dicho ut-supra.

En efecto, si la dimensión del fondo individual fuera menor, resultaría injusto y políticamente inviable que el impuesto se calculara directamente sobre la unidad económica. Si en cambio es mayor, procediendo de esa forma se lograría un resultado inverso al deseado.

Nos parece entonces razonable dividir la renta neta total de la "unidad económica" por su extensión en hectáreas, a fin de obtener la "renta potencial unitaria", tal como lo preveía el Proyecto de 1964. Sobre ella se aplicaría el coeficiente de divergencia extrayendo así la renta potencial por hectárea del fondo considerado.

Multipliada esta última por la extensión del fondo individual, se obtendría la renta neta total de dicha explotación.

Otra cuestión a resolver es si se reconoce un mínimo no imponible que refleje la situación personal del contribuyente (cargas de familia, etc.), a fin de asegurar al productor que el ingreso que cubre sus necesidades personales y sociales básicas esté libre de impuesto.

Si bien la "personalización" de la carga es típica de los impuestos globales, creemos que es conveniente establecerla y que es posible aplicarla en el caso.

Es evidente que existe un interés político y social en no imponer las necesidades físicas y las inmateriales que hacen al nivel de vida que la comunidad considera básico (65), y de allí que nos inclinemos por que este tramo de ingresos no se vea afectado por el impuesto.

Estimamos por otra parte que pese a la naturaleza cedular de nuestro proyectado impuesto, no existen inconvenientes técnicos para establecer un mínimo no imponible e incluso darle carácter personal.

La producción agropecuaria, ordinariamente constituye la actividad exclusiva de los contribuyentes que la ejercen y esa es la tendencia que a nuestro juicio debe imprimirse a la orientación de la estrategia del desarrollo. (ver punto 3 del Cap. III)

Pero aunque así no fuera, y coexistieran rentas de distintas fuentes, bastaría declarar inaplicable las deducciones de este tipo previstas para los demás gravámenes.

La prelación que le otorgamos al mínimo no imponible del impuesto a la renta potencial de la tierra, tiene por objeto otorgar al productor agropecuario un tratamiento especial, acorde

(65) Griziotti, B. op. cit. p. 164/5. El maestro italiano agregaba también un fundamento económico, que era el de no transferir el impuesto. No compartimos esta última argumentación porque la perfecta elasticidad de los factores sobre la que se basa, raramente se verifica en la realidad.

con la naturaleza de su actividad y con el medio en el que se desenvuelve.

El mínimo no imponible se deduciría directamente de la renta potencial neta del fundo, y el resultado constituiría la base imponible sobre la cual se aplicaría la alícuota del tributo.

2.4. Otros elementos de la estructura del impuesto.

Debemos también por su importancia, referirnos a otros aspectos de la tributación, tales como la alícuota aplicable, el mecanismo de pago, el control de cumplimiento y el cobro coactivo y el sistema de exenciones.

Todos estos elementos tienen gran trascendencia en la conformación del impuesto. Sin embargo en algunos casos la naturaleza política de la cuestión o su carácter inminentemente instrumental, no admiten un tratamiento genérico como el que estamos realizando.

De cualquier manera nos parece útil hacer algunas reflexiones sobre estos temas, aún cuando tengamos que reconocer de antemano su obvia insuficiencia.

2.4.1. Alícuota aplicable.

Discurriremos brevemente sobre las pautas generales que en nuestra opinión deberían informar a un impuesto como el propuesto, en cuanto a los problemas que se plantean en el tema.

Una primera cuestión, es si la alícuota de nuestro impuesto debiera ser general, o si por el contrario tendría que discriminar según distintas circunstancias como podrían ser el tipo de cultivos o las zonas geográficas en las que se lleva a cabo.

Varias razones nos inclinan por la primera solución: a) como el impuesto recae sobre la renta neta, el origen de la misma es irrelevante desde el punto de vista de la capacidad contributiva del sujeto; b) en tal caso cualquier discriminación, aún las geográficas (66), sería arbitraria y por lo tanto violatoria a la igualdad en las cargas públicas (art. 16 de la C. Nacional); y c) lejos de servir a los objetivos trazados, la existencia de alícuotas diferenciales crearía por otro lado importantes dificultades, sobre todo de orden administrativo.

Otra cuestión a resolver es si la alícuota debe ser proporcional o progresiva, o sea si debe mantenerse inalterable a cualquier nivel de rentas o debe elevarse a medida que éstas se incrementen.

(66) Observese que la menor aptitud del suelo y las condiciones menos favorables de explotación se reflejan directamente en el cálculo de la renta potencial bruta, y por lo tanto no existe razón para discriminar las alícuotas.

La forma progresiva tiende a influir sobre la participación en el ingreso social, de manera que "la distribución interindividual de las cargas fiscales discurra progresivamente por encima de las proporciones necesarias para la realización del principio de la capacidad de pago"(67)

En el caso que nos ocupa, la progresividad de la alícuota podría hacer más drásticos los efectos económicos que se buscan provocar dentro de la capa contribuyente de más altos ingresos potenciales, esto es la de los grandes terratenientes.

Este acentuamiento de los efectos extrafiscales tiene su atractivo desde el punto de vista de una modificación de la estructura económica, ya que son las grandes extensiones de tierra subempleadas, una de las máximas preocupaciones de la estrategia del desarrollo agrario.

Sin embargo creemos que debe desecharse este camino y consagrarse una alícuota proporcional.

Nuestra preferencia no sólo es resultado de una congruencia técnica entre este tipo de imposición cedular y objetiva y el tema que estamos analizando, sino también reconoce otros fundamentos prácticos y teóricos.

En el primer sentido, es evidente que habiendo tomado al fondo agropecuario como objeto esencial de la imposición, y relegando a un segundo plano al sujeto titular de la explotación o el dominio, un tratamiento progresivo podría dar lugar a serias distorsiones. En efecto, la configuración parcelaria haría que un contribuyente que tuviese toda su tierra en un solo paño, contribuyera significativamente más que otro que contara con una igual cantidad del recurso natural pero dividido en varias parcelas.

Hay coincidencias doctrinarias sobre la conveniencia de que las alícuotas progresivas se apliquen solamente en impuestos globales y personales, ya que sólo en esa perspectiva total, pueden ser efectivas y equitativas.(68)

Nuestra idea es entonces que este impuesto, al igual que los similares que podrían establecerse para otras fuentes de rentas, sean proporcionales. La estructura tributaria se complementaría con un impuesto global para los altos niveles de rentas, en el que se aplicaría una alícuota progresiva (vease punto 3.1.1.)

(67) Neumark, Fritz "Principios de Imposición". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1974, pág. 242. Se persigue con esta forma de imposición un fin ético político social que excede el anhelo de equidad ("capacidad contributiva"). La aceptación generalizada del principio en los países desarrollados, se basa en la admisión de que la distribución por las fuerzas de mercado no es óptima y tiende a agravar las desigualdades sociales.

(68) Las maniobras elusivas para evitar la progresividad son fáciles de ejecutar debido al carácter parcial del impuesto cedular. Remitimos a los dicho en el punto 1.4 c) del Capítulo IV.

Finalmente se presenta el problema del cuantum de la alícuota. No creemos que el punto pueda ser discutido en abstracto dada su naturaleza de valoración política de la realidad socioeconómica que supone, pero sí nos parece conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

En el punto 1:1.1. de este Capítulo, nos referimos a la necesidad de que al menos en un primer momento, el peso del impuesto para una explotación medianamente eficiente y que siga pautas de cumplimiento fiscal hoy tenidas como "aceptables", no aumente.

Estimamos prudente, por las razones expuestas en el punto citado, que la alícuota del impuesto que proponemos -- traduzca aquellos parámetros, de manera que la carga real en el caso arriba mencionado sea equivalente a la del nuevo tributo.

De esta forma se iniciaría un cambio gradual, aunque se procuraría que fuera rápido, en el mejoramiento de la tributación del Sector. Los efectos se notarían de inmediato, ya que si bien el cambio sería irrelevante para el productor medianamente eficiente y cumplidor, y beneficiaría a quienes superen estos parámetros, se elevaría sustancialmente la contribución del grueso de las tierras aptas sometidas a explotaciones de bajo rendimiento económico.

Restablecida la equidad del sistema y habiéndose avanzado en el desarrollo del Sector, la presión fiscal podría elevarse en forma paralela y sin perder de vista el "ontimo tributario" al que ya nos referimos.

2.4.2. Del pago.

Idealmente el pago del impuesto debería coincidir con el momento en el que el contribuyente tiene la disponibilidad financiera para afrontarlo.

En un impuesto específico con un período fiscal ajustado al ciclo de la actividad como el que proponemos, están dadas las condiciones para que ese ideal de oportunidad se cumpla.

Sin embargo, una dificultad que debemos tener en cuenta es la necesidad que el Estado tiene de distribuir sus ingresos más o menos uniformemente a lo largo de todo el año, por obvios motivos financieros.

La solución de transferir entonces, el problema financiero al contribuyente, aparece como un camino fácil aunque no siempre de buenos resultados. Colocar al contribuyente en una imposibilidad de pago, puede transformar la dificultad financiera transitoria en un hecho poco menos que irreversible de evasión, ya que el sistema impositivo suele mostrarse incapaz de reencausar hacia el cumplimiento y los controles son ineficientes cuando estos problemas se generalizan.

En nuestra opinión la captación impositiva debería acentuarse en los picos estacionales, siguiendo las disponibilidades financieras de los contribuyentes y evitando liberar recursos monetarios que puedan originar focos inflacionarios. El Estado debería ajustar los gastos que pueda posponer a estos flujos variables, de modo que pueda ejercer una presión compensadora (remitimos al punto 1.1.1. del Capítulo IV)

Pero la estabilidad de los recursos del Sector Público, también puede asegurarse mediante la vinculación de la recaudación tributaria al sistema financiero institucional y a los canales de comercialización de la producción.

Observese que aunque los agentes económicos tengan ingresos estacionales, sus gastos e inversiones se dosifican a lo largo de todo el año.

Por otra parte la capacidad financiera se desplaza alternativamente entre el productor y los distintos agentes del circuito comercial. En efecto, los ingresos de los primeros significan erogaciones para los segundos y con las sucesivas ventas del producto se recupera en cada etapa de comercialización el precio pagado.

Estos movimientos crean necesidades financieras, por cuanto en razón del volumen de las transacciones y del capital que exige la producción, rara vez pueden ser solventadas con fondos propios.

El equilibrio financiero por lo tanto puede lograrse compensando los movimientos de recursos monetarios dentro del sistema financiero institucionalizado. Para ello es necesario dar adecuada respuesta a las demandas mencionadas y a la captación del ahorro de todos los agentes que intervienen en el proceso (69)

Vasos comunicantes entre el sistema productivo, el comercial, el financiero y el tributario garantizan un mutuo y sólido apoyo crediticio. Pero además con respecto a la recaudación impositiva significan una enorme simplificación, ya que hasta posibilitarían la instauración de mecanismos automáticos de compensación(70)

La percepción del impuesto no exigiría así el gran despliegue y costo administrativo que hoy debe realizarse, y a la vez tampoco una actividad significativa del contribuyente con el consiguiente ahorro en el costo social del impuesto.

(69)El sistema financiero tendría que reunir para ello, las calidades de confiable y estable, única forma en que las "reservas de valor" se constituyan en su seno y no fuera de él.

(70)Las liquidaciones del impuesto podrían operar como notas de crédito a favor del Fisco que se debitarían de las cuentas corrientes de los contribuyentes o de las asociaciones que los agrupan (vease punto 2.3.2. del Capítulo III).

2.4.3. Control de cumplimiento y cobro coactivo

El control de cumplimiento de nuestro proyectado impuesto sería sumamente sencillo. Como la liquidación es íntegramente administrativa y no requiere el concurso de actividad por parte del contribuyente, existiría ab-initio una absoluta certeza sobre el quantum de la obligación.

Por otra parte, la objetividad y mecanicidad del procedimiento de determinación del impuesto, hace muy poco factible que se produzcan discusiones al respecto.

En consecuencia, la existencia y el monto de la deuda serían conocidas por la Administración mediante operaciones mecánicas. Las tareas de control se limitarían así a confrontar los pagos con los débitos, procedimientos ambos que pueden efectuarse en forma masiva, veloz y con gran exactitud a través de computación.

Si fuera preciso recurrir al cobro coactivo del impuesto, estas liquidaciones podrían servir como título ejecutivo sin otras formalidades. Un procedimiento análogo es actualmente utilizado en el Impuesto Inmobiliario, cuyas características y modalidades operativas tienen gran semejanza con nuestro impuesto a la renta potencial de la tierra.

En el aspecto sustancial, la percepción del impuesto estaría garantizada por la propia tierra que lo ha originado, Ello coloca al tributo que nos ocupa en clara ventaja sobre los gravámenes existentes, ya que tanto las medidas cautelares como una eventual realización del bien tendrían una sólida base.

Es que tratándose de un impuesto real, en el cual la relación con el bien que produce la renta es directa, la garantía es muy efectiva para el Fisco, pero a la vez inícuca para terceros. (71)

Si comparamos entonces este impuesto con la estructura tributaria hoy vigente, observaremos una enorme simplificación que naturalmente repercute sobre la funcionalidad del sistema. En efecto, no sólo se sustituye la recaudación de un gran número de impuestos por uno sólo, sino que además éste esquematiza los mecanismos de ingreso directo y torna innecesarios los aún más complejos de retenciones en la fuente.

(71) En los impuestos personales en cambio, el débito fiscal es difícil de calcular por lo que un eventual privilegio en favor del Estado, puede afectar seriamente el comercio. Conf. Einaudi, L. op. cit. pág. 155.

2.4.4. Exenciones y otras liberalidades.

Ya criticamos el uso indiscriminado de exenciones como medio de promoción de la actividad económica (punto 1.2.2.c) del Capítulo IV)

Estamos convencidos que las políticas amplias en la materia, amén de no tener eficacia para aquellos fines, son sumamente costosas para el Fisco y a largo plazo para el resto del universo contribuyente que tiene que soportarlas.

Creemos por ello que, tanto el beneficio general como la equidad, demandan que las cargas tributarias sean distribuidas en forma uniforme, y exceptuando sólo casos muy particulares y de una justicia notoria (72)

Sin el ánimo de agotar el tema traeremos a colación dos ejemplos que revelan nuestra opinión al respecto.

Es sabido que hay entidades de bien público - que recurren a la actividad agropecuaria (o a otras de carácter comercial o industrial) como medio de obtener recursos para su funcionamiento. Generalmente las leyes eximen a las mismas de tributos, si ese es el destino de los fondos obtenidos.

A nuestro juicio este es un paliativo y no la solución del problema, que debería pasar por asegurar fuentes de financiamiento a estas entidades que no desnaturalicen su alto objeto social.

Estimamos que no puede convalidarse estas desviaciones otorgando exenciones impositivas, ya que ello atenta contra la especialización a la que debe orientarse la actividad agropecuaria.

Distinto es el caso, si estas actividades son el resultado de finalidades educacionales o de investigación científica, ya que su escaso costo recaudatorio y el apoyo en que redundan para los objetivos del desarrollo del Sector, imponen a la exención - como una solución natural (73)

El criterio sumamente restringido que a nuestro juicio debería informar al sistema de exenciones, tiene sobrados justificativos. Estas liberalidades no sólo tienen un costo en términos de recaudación, sino también uno quizás mucho más elevado de administración (74)

(72) En este sentido cabe traer el ejemplo del impuesto fundiario italiano, que sólo excluye de gravamen a los terrenos totalmente improductivos y a los inmuebles de propiedad del Estado que se destinan a servicios públicos, concediéndose exenciones temporales (de 5 a 10 años) a los cultivos que requieren un lapso prolongado para producir cosechas. Griziotti, B. op. cit. p. 185.

(73) Las escuelas agrarias y las granjas experimentales, pueden lograr un autofinanciamiento mediante la venta de los productos obtenidos en su propio desenvolvimiento. Una manera de contribuir a este fin sería pues liberarlas del tributo.

Existen actualmente en los impuestos que gravan al Sector Agrario, otros beneficios destinados a prever casos de fuerza mayor, como los llamados "regimenes de emergencia" por inundaciones, sequías y otros fenómenos naturales. Generalmente constan de una prórroga del vencimiento de la obligación por términos que están en consonancia con la magnitud del meteoro.

Si bien la justicia del instituto es indiscutible, es innegable también que representa una grave complicación para la administración y el control de los impuestos. Las dificultades comienzan con la misma definición de la situación de excepcionalidad, pero se amplifica cuando debe individualizarse a los contribuyentes afectados y cuando sólo comprende parcialmente a sus fundos. Lógicamente no pueden descartarse los abusos y en todo caso el procedimiento -que ordinariamente se basa en comisiones locales "ad hoc"- es fatigoso, costoso y siempre sospechoso de parcialidad.

En el impuesto que hemos bosquejado, estos problemas se solucionan automáticamente mediante la incorporación a la función de producción, en que se basa la determinación de la renta potencial, del factor "clima". Por su parte las pérdidas que son resultado de fenómenos naturales excepcionales, estarían previstas por el índice corrector que a tal fin sugerimos en el punto 2.3.2. de este Capítulo.

3. LA INSERCIÓN EN EL MEDIO DEL SISTEMA DE IMPOSICIÓN AGRARIA.

Formulamos nuestra propuesta de sistema de imposición agraria desde la perspectiva de una estrategia de desarrollo y partiendo de la realidad estructural actual, para fijar los objetivos que permitieran revertirla y orientarla hacia las finalidades perseguidas por aquélla.

Resta ahora engarzar este instrumento dentro del conjunto de la estructura impositiva, y resolver los problemas que pueda plantear su inserción en el medio socioeconómico.

En el primer sentido, es evidente que por simetría, deberíamos acometer una tarea análoga a la realizada respecto al Sector Agrario, con cada uno de los sectores de la actividad económica. Delinear así esquemas de imposición con los mismos propósitos, y finalmente coordinar las distintas formas resultantes a nivel del conjunto de la economía nacional en un equilibrio armonioso.

(74) Establecer excepciones a la regla general de la tributación complica los procedimientos generales, pero lo que es peor produce un resquebrajamiento del control difícil de evitar. La multiplicación de las franquicias ocasionan por ello serios problemas de fiscalización del cumplimiento, además de los obvios mayores costos administrativos que demandan.

Como nuestros objetivos son más modestos, esbozaremos una estructura impositiva global a fin de dar una idea de su funcionalidad, generalizando las conclusiones capitales que extraímos del estudio de la tributación agraria.

Advertimos desde ya, que se trata de un esquema general, cuyo propósito es ofrecer una visión general y dinámica del sistema que proponemos.

El segundo aspecto que abordamos en este punto, está relacionado con la inserción del sistema impositivo en el medio socioeconómico. Estamos convencidos que éste es un factor de capital importancia para el éxito de un cambio tan profundo como el que proponemos, por lo cual cerraremos con su análisis nuestro trabajo.

3.1. El sistema propuesto dentro de la estructura impositiva general.

Jarach, el autor de predicamento que más avanzó en nuestro país en el estudio de la aplicación del Impuesto a la Renta Potencial de la Tierra, imaginó su incorporación a la estructura tributaria, a través del entronque con el Impuesto a los Réditos (hoy Impuesto a las Ganancias). En su concepto sería ésta sólo una forma diferente de determinar la renta, que si bien no era equinarrable a la renta efectiva, la consideraba justificada en el contexto especial en el que se desenvolvía la actividad agropecuaria (75).

El atractivo de esta idea reside en que sólo requiere modificaciones mínimas en la estructura impositiva.

Desde la perspectiva que enfocamos el problema, sostenemos por el contrario que es preciso sacudir el viejo esquema tributario, buscando formas más sencillas y sobre todo más efectivas de recaudar.

Si la tributación del Sector Agrario está sumida en una profunda crisis, no podemos tampoco desconocer que el resto del sistema presenta grietas que llegan a sus propios cimientos.

En nuestra opinión, la causa es en ambos casos la misma, un mayor o menor, pero siempre latente divorcio, entre la estructura tributaria y la realidad concreta del medio socioeconómico al cual está dirigida.

Este distanciamiento básico se completa y consolida, con la separación del sistema impositivo y los circuitos reales de la actividad económica. Podemos entonces decir que hay un mundo económico real y un mundo impositivo, entre los que media un abismo y sólo escasas y a veces fortuitas conexiones.

(75) La idea tiene cierta incongruencia, que el autor admitía, en aras de conectar en forma simple el novedoso mecanismo con el sistema impositivo vigente.

Debe entonces a nuestro juicio obrarse sobre las causas de esta dicotomía y no meramente sobre sus efectos. Por ello creemos que es imprescindible que la imposición se adapte a la actividad económica, ya que la inversa constituye una imposibilidad ló-gica.

Cuanto más perfecta sea esa adaptación, tanto mayor será la eficacia del sistema tributario, tanto más difícil será eludir el impuesto, y tanto más fácil y eficiente será el con-trol de su cumplimiento.

Proponemos por ello una reformulación total de la estructura impositiva, fundada en los siguientes principios.

3.1.1. Imposición básica sobre la renta.

Opinamos que las rentas de las distintas acti-vidades económicas deberían tener una imposición específica, de tipo cedular y objetivo(76). Esta forma de tributación debería adaptarse a las modalidades operativas de cada actividad y consultar los objeti-vos estratégicos que se persiguen en cada campo.

No implica ello, como veremos más abajo, re-nunciar a una perspectiva global del sistema tributario, ni descuidar el equilibrio que las distintas formas de imposición deben guardar entre sí.

Los impuestos cedulares debieran basarse pre-ferentemente en la renta neta, por las razones comentadas en el punto 2.1.4. Sin embargo, no puede descartarse de antemano la imposición a la renta bruta, que en determinados casos siendo más simple, puede ser igualmente adecuada (77)

Una cuestión esencial es como armar el esque-ma propuesto de impuestos cedulares sobre las rentas. En la línea ar-gumental que hemos desplegado a lo largo de este trabajo, el punto tiene una respuesta natural: el estudio de la estructura económica y la traducción de los objetivos estratégicos en cada uno de los campos sujetos a contribución.

Las actividades homogéneas en su naturaleza y modalidades operativas recibirían un tratamiento común, mientras - las que no participan de aquellas características tendrían un trata-miento específico.

(76) El centro de atención sería en consecuencia el fenómeno de la producción de riqueza, diferenciando los gravámenes según las fuentes de rentas que existan ("ce-dulas"). El impuesto se dirigiría así a las cosas capaces de producir rédito, re-legando a un segundo plano la persona del contribuyente. Conf. Einaudi, L. op. cit. pág. 131.

(77) Esta modalidad puede ser interesante para las actividades que teniendo un alto valor agregado no presentan una brecha significativa entre los conceptos brutos y netos. La sencillez del procedimiento podría avenirse muy bien a las característi-cas de la actividad, como sucede por ejemplo en los servicios personales.

La forma de imposición resultante para cada actividad, debería dentro de lo posible ser única, por lo cual es preciso que capte la capacidad contributiva que aquélla genere de la mejor manera.

El propósito que perseguimos es claro, simplificar todo lo posible la estructura impositiva y a la vez discriminar el peso fiscal sobre cada fuente.

El primer objetivo tiene en vista una administración sencilla y por lo tanto mucho más eficiente, eliminando de raíz las complicaciones técnicas que plantean la tributación global y personal aplicada en forma masiva.

El segundo fin permite el uso fluído del impuesto como instrumento de política económica y por ende en función de la estrategia de desarrollo.

Administrativamente se podría eliminar gran parte del control del contribuyente individual, reduciendo drásticamente los costos operativos de la recaudación, por medio de retenciones en la fuente de carácter "definitivo".(78)

Estos impuestos deberían adoptar tasas proporcionales, por las razones que expusimos en el punto 2.4.1. de este Capítulo.

En nuestro concepto ello no impide otorgar progresividad al sistema, siempre que se logre un adecuado equilibrio horizontal y vertical dentro del conjunto de la estructura impositiva general. (79)

A tal fin, los distintos impuestos cedulares a las rentas, debieran guardar una razonable relación entre sí (80), de manera que las cargas sean equitativas entre las rentas de diversos orígenes consideradas en sus respectivos contextos económicos(81).

La equidad vertical del sistema debe alcanzarse en nuestra idea, con respecto al grueso de los contribuyentes, mediante el juego de los impuestos específicos que tratamos en el punto siguiente.

(78) En cuanto a las ventajas al respecto puede consultarse la obra ya citada de Luigi Einaudi, pág. 143/4.

(79) García Vazquez, Enrique, en "Futuro del Impuesto a los Réditos" (Revista Derecho Fiscal" T XX p. 1), ataca a este instrumento "imperfecto y tosco" por cuanto no permite en su concepto realizar una consideración global de la capacidad contributiva con fines redistributivos del ingreso. Consideramos que éste es un argumento de relativa validez y un aspecto superable desde una perspectiva general como la que proponemos.

(80) Creemos que la interconexión de los impuestos cedulares anulan las objeciones de J.M.Marcireau ("L'unicite de l'impôt sur le revenue".cit. por García Mullín,R. op cit. p. 10 Cap. I) sobre las facilidades que este tipo de imposición otorga a la evasión y el fraude a través de la parcialidad con la que se toma la manifestación de capacidad contributiva.

Resuelto por este medio el problema de la aplicación masiva del impuesto, la imposición básica sobre la renta ofrecería posibilidades de un control efectivo del cumplimiento de las obligaciones fiscales, como veremos en el punto 3.1.3.

3.1.2. Gravámenes específicos sobre manifestaciones parciales de riqueza.

Junto a la imposición básica sobre la renta, coexistirían algunos tributos específicos con objetivos bien delimitados y orientación precisa. Su principal función sería la de complementar a la imposición básica y equilibrar el sistema.

Siguiendo la división que formulamos al estudiar la estructura impositiva vigente (punto 3 del Capítulo IV), analizaremos las necesidades que en nuestro concepto pueden plantearse sobre el particular.

En primer lugar parece imprescindible mantener los gravámenes a las importaciones, dada su finalidad tutelar para la producción nacional. Sin embargo si existiese un control absoluto del comercio exterior por parte del Estado, la cuestión quedaría reducida al aspecto fiscal (82)

No tenemos dudas en cambio acerca de que los impuestos a las exportaciones ("retenciones") deberían ser totalmente eliminados (83). Es que esta forma indirecta, que como dijimos suple las deficiencias de la recaudación de tributos en el Sector, no tendría razón de ser existiendo una forma directa y eficaz de percibir.

Debe tenerse en cuenta por otra parte que las "retenciones" tienen efectos contrapuestos en cierta medida a los que procuramos producir con nuestro impuesto.

Un problema más difícil lo constituyen los impuestos al consumo. En este caso puede existir un propósito deliberado de reducir el consumo, retrayendo la demanda mediante la traslación del gravamen.

(81) En los ordenamientos modernos se tiende a otorgar un tratamiento preferente a la renta del trabajo sobre la renta del capital, a las rentas normales sobre las extraordinarias y a las que son producto de remuneraciones sobre las que provienen de liberalidades y actos gratuitos.

(82) En este caso no necesariamente debería recurrirse al impuesto para obtener recursos fiscales, dado que el Estado podría lograr ese objetivo manipulando los precios de los productos importados.

(83) Podría objetarse que es necesario emplear estos impuestos para compensar eventuales diferencias de cambio. Sin embargo, estimamos que un sistema de cambios múltiples permite soslayar el instrumento tributario con claras ventajas.

Por otra parte, la imposición a determinados consumos criteriosamente establecida (84), constituye un medio para dotar de progresividad al sistema tributario, sin recurrir a complejos impuestos globales de tipo personal.

Sabido es que los patrones de consumo difieren entre los distintos grupos sociales, de acuerdo al nivel de ingresos. Los bienes primarios absorben una parte sustancial del ingreso que reciben los sujetos de menores rentas, mientras tienen escasa relevancia en el presupuesto de las familias de rentas elevadas. Un fenómeno en sentido inverso se produce en cambio, respecto a los bienes secundarios.

Si como sostuvimos debe valorarse el despliegue de la capacidad humana como factor esencial de nuestro desarrollo, no debería someterse a tributo a los productos que satisfacen necesidades vitales (v.g. alimentos) y culturales (libros y material educativo por ejemplo)

Podría gravarse por el contrario, y pensamos que beneficiaría al proceso de desarrollo, los bienes secundarios y especialmente los de carácter suntuario (85).

En cuanto a la forma que debería asumir la imposición al consumo, creemos que si bien técnicamente la solución más perfecta sería gravar el valor agregado, un impuesto a las ventas en una sola etapa de comercialización nos parece más práctico y eficiente (86)

Los impuestos de carácter patrimonial sobre manifestaciones parciales de riqueza, tendrían en el sistema que proponemos una gran importancia.

Los inmuebles y los bienes muebles registrables, constituyen la típica manera de acumular riqueza, del grueso de la población de un país. Impuestos específicos sobre estos bienes y sobre otros de análoga naturaleza, serían entonces muy importantes para alcanzar la equidad vertical del sistema tributario (87)

(84) No somos partidarios de una imposición universal al consumo. No sólo por los casi insolubles problemas de control que plantea, sino también porque no se puede generalizar la significación socioeconómica que tienen los diversos actos de consumo.

(85) Entre los bienes esenciales y los que satisfacen necesidades secundarias, existe una zona indefinida. Este es el caso de la vestimenta por ejemplo, que si bien está dirigida a satisfacer una necesidad primaria, ordinariamente la cubre excediendo estos límites. Una carga moderada podría ser una solución simple y equitativa para estos casos, ya que la contribución sería tanto mayor cuanto mayor fuera el gasto.

(86) La concentración de la recaudación en un corto número de responsables que así se logra, otorga obvias facilidades de control. Su mayor inconveniente es que como el tributo se incluye desde su origen en el precio del producto, se amplifica el efecto sobre el contribuyente de hecho. No creemos sin embargo que este problema tenga la suficiente entidad para invalidar al mecanismo propuesto.

La imposición básica sobre la renta (proporcional), se complementarían entonces en nuestro esquema con impuestos específicos sobre el consumo y manifestaciones patrimoniales parciales. En los hechos daría por resultado un sistema progresivo y razonablemente equilibrado, aún cuando el grueso de los contribuyentes no se encontraría alcanzado por impuesto global alguno.

Merecen algunas consideraciones especiales los impuestos sobre la circulación económica.

Aplicando las ideas que venimos exponiendo, es preciso efectuar un distinguo, entre aquellos movimientos de riqueza que reflejan la percepción de rentas de cualquier tipo (retribución a factores económicos), y los que constituyen transferencias patrimoniales.

En el primer caso, es evidente que la tributación que hoy se hace por esta vía, debe subsumirse en los impuestos específicos sobre la renta. No tiene sentido recurrir a una doble vía de imposición para captar una misma capacidad contributiva.

En el segundo caso, pueden existir buenas razones para gravar las transferencias patrimoniales. Tal es el caso de la imposición a la transmisión gratuita de bienes, que cumple una función redistributiva de primer orden (88)

De la misma forma podría existir un interés estratégico en imponer las transferencias de inmuebles por ejemplo, para desalentar la especulación o por motivos estructurales (89).

Respecto al aspecto técnico, si el objetivo es captar las ganancias de capital, la forma más perfecta sería la del Impuesto a los Beneficios Eventuales. Pero si el fin es hacer más gravosas las transmisiones de dominio, el antiquísimo Impuesto de Sellos proporcionaría un medio simple y muy adecuado.

3.1.3. Imposición global selectiva.

Dijimos que la redistribución del ingreso a través de impuestos progresivos, es un principio rector de la política práctica de los países desarrollados (punto 2.4.1.)

(87) Como veremos en el punto siguiente, los impuestos proporcionales sobre el patrimonio, tienen no obstante fuertes efectos progresivos. (vease punto 3.1.3.)

(88) Esta depurada tributación debería a nuestro juicio limitarse a los beneficios de alto monto, respecto a los cuales adquiere gran importancia el efecto redistributivo. Las transmisiones de menor monto podrían gravarse con la clásica "tasa de justicia", e incluso debería establecerse un tramo inferior libre de gabela.

(89) El impuesto puede ser un medio de desalentar las transferencias no deseadas y favorecer con franquicias las buscadas. El medio podría tener importancia, si en el cambio del perfil fundiario no se recurre a medidas directas, aunque nosotros ya nos pronunciamos al respecto en favor de estas últimas.

En los países subdesarrollados, al fin ético social que anima a esta manera de imponer, se une la necesidad de capitalizar los excedentes económicos, profundizar el mercado interno mediante una distribución más igualitaria de la renta y evitar las "filtraciones" del ahorro que se produce en el grupo social de altos ingresos.

A muy altos niveles de rentas individuales, puede ser entonces que sea necesario, establecer una mayor progresividad que la que surge del juego de los impuestos específicos propuestos precedentemente. A tal fin no queda otro camino que el de la imposición global de tipo personal, sobre cuya base puede aplicarse fluidamente una escala progresiva de tasas.

La coexistencia de esta forma de tributación junto a los impuestos específicos de carácter cedular, daría por resultado un sistema "mixto". En él, el impuesto global refundiría todas las rentas, compensando los resultados y descontando los pagos efectuados, para liquidar finalmente el tributo con las alícuotas -- progresivas y teniendo en cuenta los elementos personales (mínimo no imponible, deducciones por cargas de familia, etc.)

La eventual instauración de esta más compleja forma de tributación, tendría en el marco propuesto, enormes ventajas con respecto a los impuestos globales existentes.

En primer lugar este mecanismo no se aplicaría en forma masiva, sino selectivamente a un pequeño universo contribuyente.

Este sólo hecho simplifica sustancialmente la administración del tributo y hace mucho más efectivos los controles.

La segunda gran ventaja del sistema sugerido, es que se apoya sobre una tributación básica de tipo real. Ello permite acceder al conocimiento de la renta total del contribuyente en forma relativamente sencilla, por cuanto como decía Einaudi "toda la serie de rentas objetivas, determinadas individualmente vienen a atribuirse a un sólo nombre" (90)

Como ya adelantamos, este mecanismo de imposición global selectiva debe tomar en nuestra opinión exclusivamente las rentas ordinarias (91)

(90) Einaudi, Luigi, op. cit. p.147. El maestro italiano sostiene con razón, que sin una preparación administrativa con el método real, la imposición personal se torna muy arbitraria. Cita el ejemplo del frustrado primer intento inglés de gravar las rentas y la satisfactoria solución final, que consistió en establecer impuestos cedulares interconectados y complementados con un impuesto general.

Descartamos con ello la posibilidad de establecer un impuesto global en función del patrimonio o el capital.

Ya nos referimos a la superioridad técnica del impuesto a la renta sobre el impuesto al patrimonio y sobre cómo este último puede tener sin embargo una adecuada aplicación complementando al primero, si recae sobre manifestaciones parciales de riqueza (punto 3.1.2.). Nos resta aquí fundamentar nuestra posición adversa a la instauración de un gravamen global de este tipo.

En primer lugar debemos recordar que la principal necesidad que cubren los impuestos globales, es la de permitir una correcta aplicación del sistema de alícuotas progresivas, con fines redistributivos del ingreso.

Ahora bien, el profesor Benini descubrió mediante estudios estadísticos avalados posteriormente por observaciones análogas en otros tiempos y lugares, que el patrimonio crece en forma más que proporcional a la renta, en virtud del mayor ahorro de las clases más pudientes (92)

En consecuencia, un impuesto proporcional sobre el patrimonio equivale a un impuesto fuertemente progresivo sobre la renta. Conclusión ésta que ha determinado que sean muy pocos los países del mundo que tienen un impuesto global de tipo patrimonial, y que aún en esos casos -como sucede en nuestro país- el gravamen sea proporcional.

A nuestro juicio no se justifica de ninguna manera, por las razones ya apuntadas, un tributo con las características señaladas.

Pero además, hay otra razón que aventa cualquier duda al respecto. Nos referimos al tratamiento uniforme que necesariamente debe imprimir un impuesto global, a bienes que por su distinta naturaleza tienen un rendimiento económico o un goce personal, muy diferente (93).

(91) La experiencia nacional de integrar al Impuesto a las Ganancias los beneficios eventuales (extraordinarios) recibidos por el contribuyente, fue desalentadora. Tanto por el carácter no habitual y aleatorio de esas ganancias, como por razones administrativas, nos parece mucho más adecuado un tratamiento específico para este tipo de rentas.

(92) Según este autor italiano, creciendo las rentas en proporción geométrica de 2, los patrimonios correspondientes crecerían en razón geométrica de 3. El fenómeno encuentra su explicación en el hecho de que a altos niveles de ingreso disminuye relativamente el consumo en bienes no duraderos y aumenta la capitalización en bienes duraderos (terrenos, máquinas, títulos mobiliarios, etc.). Cit. Grizioti, B. op. cit. pág. 249.

(93) Los impuestos específicos pueden en cambio captar muy bien esta realidad (remitimos al punto anterior a los efectos de mejor ilustrar.)

Por todas estas consideraciones estamos convencidos que una imposición global y progresiva que siga estos lineamientos, sería mucho más adecuada a los fines redistributivos del ingreso y se asentaría sobre bases mucho más firmes que la actual estructura tributaria.

Y no resulta de ninguna manera ocioso resaltar, que los efectos teóricos que se le asignan a la imposición progresiva, sólo se producirán en la práctica si es posible instaurar un control efectivo que estreche drásticamente la brecha de evasión.

3.2. El nuevo sistema en el medio socioeconómico.

Nos resta por último analizar, si la estructura tributaria propuesta es viable, considerando la dinámica del tránsito de la situación vigente al estado que se pretende alcanzar.

Existen a nuestro juicio dos factores que son fundamentales al respecto: los requerimientos de un medio en rápida transformación cualitativa (provocados por el desarrollo) y los condicionantes funcionales del sistema propuesto en atención a tal ambiente.

En el estudio de los problemas más importantes que pueden presentarse en estos campos, procuraremos demostrar las bondades de nuestra propuesta.

3.2.1. La adaptación del sistema impositivo al cambio estructural de la economía.

Uno de los más graves problemas que plantea el desarrollo económico al sistema impositivo, es el de la rapidez y profundidad de los cambios que se producen, no sólo en las estructuras económicas propiamente dichas, sino también en las de "encuadre" social y político.

En este contexto, cualquier sistema impositivo rigidamente estructurado, podría quedar totalmente obsoleto en corto tiempo, a pesar de las bondades que en su origen hubiese tenido.

La flexibilidad y la capacidad de adaptación a un medio en rápida transformación, son entonces cualidades esenciales que debe reunir la imposición, para afrontar con éxito el desafío de un proceso de desarrollo.

Al respecto es preciso admitir que no todos los sistemas impositivos son igualmente influenciados por la transformación del medio.

En general los sistemas más simples y esquemáticos, se encuentran menos expuestos a estos desajustes que los sistemas complejos, por la sencilla razón de que éstos utilizan más elementos de la realidad económica para funcionar, multiplicando este riesgo.

Por otro lado también es menor la influencia del cambio en el medio, si los elementos relevantes para la tributación son de naturaleza relativamente estable y ordinariamente sufren escasas mutaciones.

La necesidad de disminuir a su mínima expresión la interferencia en el funcionamiento del sistema impositivo que constituirá la rápida sucesión de cambios estructurales, fue precisamente uno de los fundamentos del carácter esquemático y objetivo que imprimimos a nuestra propuesta de imposición básica.

Pero si bien puede amortiguarse, no es posible anular totalmente estas influencias sobre los mecanismos recaudatorios. Será necesario adaptar entonces, en forma constante y en lo posible automática, al sistema a las nuevas situaciones económicas.

A tal fin hemos procurado integrar la tributación dentro de la dinámica del desarrollo económico, adscribiéndola a los distintos procesos de generación de riqueza y entroncándola en un plan estratégico sectorial y general.

Este acople dirigirá al sistema impositivo hacia una adaptación permanente a las nuevas formas económicas.

Con este sentido propiciamos que la determinación de la renta potencial de la tierra, tome parámetros técnicos que coincidan con los objetivos estratégicos asignados al Sector. Ello no sólo asegura la adaptación referida, sino que además significa un impulso al cambio estructural en un sentido determinado y preciso.

Sin embargo todas estas previsiones no eliminan la posibilidad, de que se requieran modificaciones formales o sustanciales en la tributación.

Es evidente que sería muy difícil y hasta contraproducente(94), que estas modificaciones sigan como respuestas directas a los múltiples cambios que se producirán a consecuencia -- del proceso de desarrollo. Asimismo es evidente que perjudicaría al normal funcionamiento del sistema impositivo, si cada una de estas modificaciones repercutieran sobre la totalidad de la estructura -- tributaria y sobre su funcionalidad.

Creemos por ello que la arquitectura del sistema impositivo debe estar concebida en forma "modular", es decir como un conjunto de partes relacionadas entre sí pero a la vez modificables y aún sustituíbles, sin alterar los elementos restantes.

El carácter cédular y específico que impri-

(94) Gran parte de las complicaciones administrativas hoy existentes, son producto de un torrente normativo que pretende dar respuestas casuísticas a la siempre cambiante realidad económica.

mimos a la imposición básica de aplicación masiva, determina justamente que todo nuestro sistema tributario tenga carácter "modular". De esta forma podrían introducirse modificaciones muy profundas en la imposición de un Sector, sin alterar para nada el resto del sistema.

Aún la tributación global propuesta, por su naturaleza selectiva, pero fundamentalmente por su conexión con los impuestos cedulares, resulta plástica al cambio casi por definición. Pero además podría admitir reformas sustanciales sin por ello afectar a los demás componentes del sistema.

Logicamente que estas modificaciones parciales encuentran un límite en el equilibrio y la equidad del sistema en su conjunto. Por ello modificaciones generalizadas y profundas podrían hacer necesaria a largo plazo, una reformulación global del sistema. Sin embargo la modalidad en exámen, confiere un horizonte temporal indiscutiblemente más amplio, que el que tendría el mejor sistema unitario general.

3.2.2. El medio y las condiciones de funcionamiento del sistema.

Ya nos referimos a las influencias que el medio ejerce sobre cualquier sistema, desorganizándolo a través del tiempo, favoreciendo el cumplimiento de sus fines o desviándolo de sus objetivos (punto 2 del Capítulo IV)

El sistema impositivo no es una excepción, por lo cual el estudio de esta interacción, sobre todo en los aspectos funcionales críticos, tiene una gran importancia.

Siendo la tributación un mecanismo de exacción de recursos que opera sobre la actividad económica, una cues---tión capital la constituye la transparencia de las corrientes reales de producción, intercambio y consumo de bienes, según sean los ele---mentos que tenga en consideración el impuesto.

La "economía subterránea", tan importante - en los países subdesarrollados, es un formidable obstáculo para cualquier forma de imposición, pero fundamentalmente para las que toman en cuenta la situación total del contribuyente(95).

Si en cambio la tributación básica toma aspectos parciales de las manifestaciones de riqueza y las trata de manera objetiva como hemos propuesto (punto 3.1.1.), el control queda circunscripto a ciertos elementos que son más difíciles de ocultar.

Nótese que^a la selección de elementos impositivamente relevantes, la correlacionamos estrictamente con los ele---mentos que la estrategia del desarrollo necesariamente debe utilizar. Es que, teniendo la imposición básica una vinculación objetiva con

(95) En este caso la información que se requiere para la determinación del impuesto es abundante y variada. Ocultamientos u omisiones parciales pueden entonces deformar la ponderación global, favoreciendo la evasión o la elusión del tributo.

la producción de riqueza, los elementos que interesan a los fines tributarios son los mismos que deberá controlar la estrategia de desarrollo.

Ello redundará en el aprovechamiento integral de la información y por lo tanto se traduce en menores costos administrativos.

Pero aún más trascendente es que esta vinculación coloca en la mejor posición posible al control tributario, al referirlo al soporte vital de la estrategia del desarrollo, objetivo político prioritario de la Nación que transita este camino.

Ello nos introduce en el tema del rol que la estrategia del desarrollo y el proceso por ella desencadenado tendrán, en la eficiencia del sistema impositivo.

Es incuestionable que los fuertes elementos de dirección central que contiene nuestra propuesta estrategia de desarrollo, simplifican enormemente problemas que serían muy serios si tuviéramos que atenernos a la espontaneidad de la actividad económica. La sola existencia de controles sobre todos los movimientos económicos relevantes, supone una transparencia de los flujos reales -- que difícilmente se lograrían por otros medios.

Vimos también en este sentido, como la anulación de las frecuentes y grandes oscilaciones del precio de los productos primarios, facilita el cálculo de la renta potencial de la tierra que de otra manera sería complejo e incierto.

Por otro lado el resultado del proceso de desarrollo, sin duda se traducirá en un rápido crecimiento de la recaudación. No es necesario extendernos en consideraciones para demostrar que es mucho más difícil obtener estos resultados en una economía estacionaria.

Logicamente que no es irrelevante el grado de capacidad de la Administración Tributaria y la cantidad y calidad de los recursos que pueda movilizar para el cumplimiento de sus fines. Cualquiera sean las bondades de nuestra idea, si el control que ejerce la Administración es débil, su eficacia recaudatoria se verá inevitablemente deteriorada.

Nos parece útil insistir, yendo a otro aspecto, en la necesidad de que los mecanismos impositivos estén coordinados con los mecanismos económicos.

Una de las grandes ventajas de contar con impuestos específicos adscriptos a las modalidades de la actividad económica, es precisamente que la tributación puede integrarse a la rutina de los negocios.

De esta manera se tiende a la automatización del cumplimiento de las obligaciones fiscales, que a la par de asegurar la estabilidad del flujo de recursos tributarios, disminuye considerablemente el costo de la recaudación y evita los siempre onerosos procedimientos contenciosos.

Otro factor fundamental para la eficiencia del sistema tributario es que la fiscalización se pueda ejercer sobre aspectos controlables de la actividad económica. La especificidad de la imposición básica sugerida, presta también al respecto un imponderable servicio, toda vez que dirige el control hacia los elementos más notorios y relevantes de cada actividad.

No nos cabe duda en este sentido, que nuestra propuesta cumple acabadamente dichos requerimientos. ¿Qué otros factores más significativos y ciertos que el suelo y el clima pueden concebirse para determinar con precisión la renta potencial de la tierra?, y ¿qué mejor y más apropiada base puede tener la tributación agraria, si el objetivo es impulsar el proceso de desarrollo?

Finalmente queremos referirnos a un componente fundamental para la funcionalidad de cualquier sistema tributario: la actitud y el comportamiento social y político que observa la comunidad ante el impuesto.

Nuestros tiempos ya no resisten una tributación pasiva, como la que hacían los vasallos a sus señores. Exige una tributación activa; dinámica, si se quiere inquieta y contestataria, tan conciente de sus derechos como de sus obligaciones.

El impuesto debe ser asumido colectivamente como un derecho político más. La contribución para sostener al Estado, pequeña o grande según sea la capacidad contributiva de cada uno, debe correlacionarse con un verdadero espíritu de servicio del aparato burocrático hacia la comunidad que lo solventa.

La separación entre ciudadano y Estado, ha sido uno de los hechos más dañosos de nuestra experiencia histórica y en definitiva la sustancia que alimentó las concepciones autoritarias que aún campean en toda nuestra sociedad. Hasta desde el punto de vista político, resulta entonces necesario, que este interés concreto que es el impuesto, sea motivo de una discusión ordenada pero franca en la cual participe orgánicamente la sociedad nacional.

El permanente análisis y debate, no sólo del quantum y la forma que asume la tributación, sino también del costo social de los impuestos y su destino último, contribuirá a crear un clima social solidario y una conciencia política madura. Esperamos que este trabajo constituya un aporte a ese gran debate nacional.

* * *

B I B L I O G R A F I A

- Ahumada, Guillermo "Tratado de Finanzas Públicas" Ed. Assadri, Córdoba, 1948.
- Althabe, Mario E. "El impuesto sobre los ingresos brutos" Ed. La Ley, Bs. As. 1983.
"El Convenio Multilateral: su necesidad jurídica" Rev. Derecho Fiscal, T. XXX,
- Banco Ganadero Argentino. "La producción rural argentina en 1983". Edición propia, Bs. As. 1984.
- Barré, Raymond "El desarrollo económico. Análisis y política". Fondo de Cultura Econom. México-Bs.As. 1962.
"Economía Política" Edic. Ariel, Barcelona 1973.
- Beckley, Walter "La sociología y la teoría moderna de los sistemas".
- Bettelheim, Charles "Planificación y crecimiento acelerado" F.Cult. Económ. México 1957.
- Bielsa, Rafael "Estudio del Derecho Administrativo y ciencia de la administración". J. Lajouane y Cía Edit. Bs.-As. 1929.
- Boletín de la D.G.I. Estadísticas de recaudación. Número 364. abr. 1984.
- Cacivio, Rubén A. "Determinación de la renta potencial en tierras de aptitud agrícola" Secr. de Est. de Agricult. y Ganad. de la Nación. Bs. As. 1965.
- Carlevari, Isidro J. "La Argentina. Geografía humana y económica". - Ed. Ergón, Bs. As. 1983.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrario (C.I.D.A.) "Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Washington, 1965.
- CONADE/ CEPAL "El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina" Bs. As. 1965.
- Coscia, Adolfo "Comercialización de productos agronecuarios" Edit. Hemisferio Sur, Bs. As. 1978.
- Cuccorese, H. J. "Historia económica financiera argentina 1862--1930". El Ateneo, Bs. As. 1966.
- Due, John "Análisis económico de los impuestos". Libr. El Ateneo. Bs. As. 1968.
- Einaudi, Luigi "Principios de la Hacienda Pública". Aguilar editor, Madrid 1946.
- ERREPAR Colección. "Procedimientos". Edit. homónima Bs. As. 1985.
- Eucken, Walter "Cuestiones fundamentales de la economía política" Rev. de Occidente. Bibl. C. Econ. Madrid 1947
- Ferrer, Aldo "La economía argentina" F.C.E. México-Bs. As. - 1979.
- FIAT "Síntesis económica y financiera" Bs.As. 1980'
- FIEL "Análisis de la producción y comercialización de la hacienda y carne vacuna en la Argentina en la década de 1960". Edic. propia, Bs. As. 1965.
- Fienup, Brannon y Feder, "El desarrollo agronecuario argentino y -- sus perspectivas" Instit. Fundación Ford, Bs. As 1967.
- Frigerio, Rogelio "Estatuto del subdesarrollo" Ed' Jorge Alvarez, Bs. As. 1958.

- Furtado, Celso "Desarrollo y Subdesarrollo", Eudeba, Bs. As. 1965
 "La economía latinoamericana desde la conquista -
 ibérica hasta la revolución cubana". Edit. El A-
 teneo Bs. As. 1973.
- Fonrouge, Carlos M. "Derecho Financiero", Edic. Depalma, Bs. As. 1978.
- Galbraith, John K. "Capitalismo Americano" Ariel, Barcelona, 1955
- Gannagé, Elías "Economía del Desarrollo" Asoc. de Econom. Argent.
 Bs. As. 1964.
- García, Antonio "Atraso y dependencia en América Latina" Edit. El
 Ateneo. Bs. As. 1972.
- García Mullin, Roque "Impuesto a la Renta" C.I.E.T. Doc. 872, Bs. As.
 1976.
 "La regulación jurídica del control tributario",
 C.I.E.T., Bs. As. 1981.
- García Vazquez, Enrique "Futuro del Impuesto a los Réditos". Rev. De-
 recho Fiscal. T. XX
- George, Henry "Miseria y progreso". Bibliot. Sociolog. Interna-
 cional". Barcelona 1906.
- Giuliani Fonrouge, Carlos y Navarrini, Susana "Impuesto a las Gananc-
 cias" Depalma, Bs. As. 1976.
- Gomez Sabañi, Juan C. "Consideraciones sobre la tributación al Sec-
 tor Agropecuario" Boletín D.G.I. nov. 1976.
- Gonzalez Caho, Hugo "Manual de Finanzas provinciales o estadales"
 C.I.E.T. Doc. 913, Bs. As. 1980
- Grizziotti, Benvenuto "Principios de Ciencias de las Finanzas" Depal-
 ma Editor Bs. As. 1959.
- Haberler, Gottfried "Nuevo exámen de la teoría del comercio interna-
 cional" Ed. del Instituto Bs. As. 1965.
 "Comercio internacional y desarrollo económico"
 autores varios, Amorroutu edit. Bs. As. 1971'
- Hagen, E.E. "Planificación y crecimiento acelerado" F.C.E.
 México 1958.
- Hansen, Alvin "Teoría monetaria y política fiscal" F.C.E. Mé-
 xico, 1960
- Herschel, Federico "Impuesto a la renta" CIET. Doc. 643, mayo 1971
- Hirschman, Albert O. "La estrategia del desarrollo económico" F.C.E.
 México, 1964.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censos Nacionales Agro-
 pecuario de 1968 y 1974. Censo Económico de 1983
 y Censo General de 1980.
- Jarach, Dino "Curso Superior de Derecho Tributario" Ed. CIMA
 Bs. As. 1958.
 "El hecho imponible de los impuestos internos" J.
 Jurisprud. Argentina 1947- II.
 "Bases para un sistema de imposición de las ex-
 plotaciones agropecuarias según su renta normal
 potencial" Secr. Hacienda. Bs. As. 1965.
 "El Impuesto a la renta normal potencial de la -
 tierra" Cuad. Finanzas Públicas N°5 O.E.A. Bs. As
 1966.
- Kaldor, Nicholas "El papel de la tributación en el desarrollo eco-
 nómico" Progr. conjunto OEA/BID vol. II Problemas
 de Política Fiscal. Washington 1964.

- Keynes, John M. "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero". F.C.E. México, 1965.
- Kindlenberger, Charles P. "Desarrollo económico" Ed. del Castillo, - Madrid 1961.
- Kuznets, Simon "Aspectos cuantitativos del desarrollo económico" Centro de Est. monetarios latinoamericanos, México 1964.
- Lascano, Marcelo "Presupuestos y dinero" EUDEBA, Bs.As. 1972.
"El crecimiento económico, condición de la estabilidad monetaria" EUDEBA, Bs. As., 1970.
- Leftwich, Richard "Sistema de precios y asignación de recursos".Ed. Interamericana, Bs. As., 1976.
- Lerner, Abba P. "Teoría económica del control", F.C.E. México -- 1951.
- Levin, Jonathan V. "Las economías de exportación" en "Economía del Comercio y Desarrollo" autores varios, Amorroutu edit. Bs. As. 1971.
- Lewis, Arthur "Teoría del desarrollo económico" F.C.E. México-Bs.As., 1958.
- Lopez Varela, Hugo "El régimen impositivo argentino". J. Menéndez edit. Bs. As. 1925.
- Luzao, Carlos A. "Composición y estructura del grupo contribuyente", CIET, Doc. 577, Bs. As. 1970.
- Mac Bean, Alasdair "Inestabilidad de las exportaciones y crecimiento económico" en "Economía del Comercio y Desarrollo" Amorroutu edit., Bs. As. 1971
- Marshall, Alfred "Principios de Economía", Aguilar, Madrid 1957.
- Mill, John Stuart "Principios de economía política", F.C.E. México 1943.
- Myrdal, Gunnar "Teoría económica y regiones subdesarrolladas", F.C.E. México Bs. As. 1959
- Musgrave, Richard "Teoría de la Hacienda Pública", Aguilar, Madrid 1968.
- Naciones Unidas "Preparación del presupuesto y la planificación económica en los países en vías de desarrollo", Washington, 1966.
- Neumark, Fritz "Principios de imposición" Inst. de Est. Fiscales Madrid 1974.
- Nurkse, Ragnar "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", F.C.E. México Bs. As. 1963.
- O.E.A./B.I.D. "Programa conjunto de tributación" Washington,- 1964.
- Olarra Jimenez, Rafael "evolución monetaria argentina", EUDEBA, Bs.As. 1968.
- Perel, Vicente L. "Organización y control de empresas". Macchi edit Bs. As. 1968.
- Prébisch, Raúl "Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano" F.C.E. México 1963.
"El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas" CEPAL. Bol.Econom. de A.Lat. vol III N°1, 1962.
"Los problemas del desarrollo en los países periféricos y los términos del intercambio" en "Economía del Desarrollo y Comercio" Amorroutu, 1971

- Reig, Enrique "Sistema tributario y política fiscal" Acad. Nac. de C. Económicas, Bs. As. 1975.
- Ricardo, David "Principios de economía política y tributación" Ed. Claridad, Bs. As. 1941.
- Robertson, D. H. "Ensayos sobre teoría del comercio internacional" en "Economía del Comercio y Desarrollo" Amorroutu Bs. As. 1971.
- Robinson, Joan "La acumulación de capital" F.C.E. México 1960
- Ross Bravo, Jaime "Manual de Impuestos al Patrimonio" Doc. 910, C. I.E.T. Bs. As. 1980.
- Rostow, W. W. "Las etapas del crecimiento económico", F.C.E. México- Bs. As. 1961
- Sampedro, José L. "Realidad económica y análisis estructural" Ed. Aguilar, Bs. As. 1959
- Sampedro, José L. y Martínez Cortiña, Rafael "Estructura Económica" Edit. Ariel, Barcelona 1973.
- Schaposnik, Eduardo "Inflación" Edic. Renovación, La Plata 1969.
"El crédito agrícola en la planeación agropecuaria y la integración del Mercado Común Latinoamericano" Anales F.C.J.S.-U.N.L.P. T. XXIII. 1964.
- Schmolders, Gunter "Teoría general del impuesto" , Edit. de Der. Financiero, Madrid 1962.
- Schumpeter, Joseph "Teoría del desenvolvimiento económico" F.C.E.- México 1944.
"Capitalismo, Socialismo y Democracia" Ed. Claridad, Bs. As. 1946.
- Seligman, E. R. "Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos" en "Ensayos sobre economía impositiva" Musgrave, Shoup y otros. F.C.E. México 1964.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación "Estadísticas de producción agrícola-ganadera año 1983".
- Shoup, Carl S. "La tributación en un país de renta baja en fase de desarrollo" Boletín de la D.G.I. 187 Bs. As. Julio 1969.
- Singer, Hans "Distribución de las ganancias entre países inversores y prestatarios" en "Economía del Comercio y Desarrollo", Amorroutu, Bs. As. 1971.
- Smith, Adam "La riqueza de las naciones" Ed. Aguilar, Madrid 1961.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo" Edit. Universitario, S. de Chile, 1973.
- Timberger, Jean "La planeación del desarrollo" F.C.E. México Bs. As., 1966
- Tréber, Salvador "La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas" Ed. Macchi, Bs. As. 1977.
"Algunas reflexiones sobre la evasión fiscal en la Argentina" Rev. Impuestos T. XXXVI.
"Proposiciones básicas para una reforma integral del sistema impositivo argentino" Macchi, 1968.
- Vacchino, Juan M. "Planificación" Edic. Renovación, La Plata 1969.
- Varsavsky, Oscar "Proyectos Nacionales. Planteo y estudios de viabilidad". Eudeba, Bs. As. 1975.

- Villegas, Héctor B. "Los agentes de retención y percepción en el Derecho Tributario" Depalma edit., Bs.As. 1976.
- Vivanco, Antonino C. "Teoría de Derecho Agrario", Librería Jurídica, La Plata, 1967.
"La reforma agraria" Anales F.C.Jur. y Soc. Univ. Nac. de La Plata, T XXIII año 1964.
- von Clausewitz, Carl "De la Guerra", Edit. Labor, Barcelona, 1978.
- Whittaker, Edmund "Historia del pensamiento económico" F.C.E. México, 1948.
- Wicksell, Knutt "Lecciones de economía política" Aguilar, Madrid 1942.
- Zamora, Francisco "Introducción a la dinámica económica" F.C.E. México, 1958.
"Tratado de teoría económica" F.C.E. México, 1958.

*

*

*

2.2. Campos de la acción	72
2.2.1. El Estado p. 73. 2.2.2. Distribución y consumo del ingreso nacional p. 76. 2.2.3. Producción p. 77. 2.2.4. Sector externo p. 81 . 2.2.5. El mercado p.84. 2.2.6. Vinculación monetaria y financiera p.87	
3. EJECUCION Y CONTROL DEL PLAN ESTRATEGICO	90
3.1. Ordenamientos básicos	92
3.2. Grandes proyectos integrados	93
3.3. Planificación a corto plazo	95
3.4. Inserción de estos elementos dentro de la estrategia	96
CAPITULO III	
REALIDAD Y POTENCIALIDAD ESTRATEGICA DEL AGRO ARGENTINO	98
1. IMPORTANCIA ESTRATEGICA DEL AGRO	99
1.1. Dentro del campo de la producción	101
1.2. Sobre los ingresos	102
1.3. Para el mercado interno	104
1.4. Para la estabilidad monetaria	105
1.5. En el fortalecimiento del sector externo	108
2. LA ECONOMIA AGRARIA ARGENTINA	110
2.1. Condiciones naturales	111
2.1.1. Producción de granos p. 113. 2.1.2. Cultivos industriales p. 117. 2.1.3. La ganadería y actividades - conexas p. 125. 2.1.4. Cultivos forrajeros p. 131. 2.1.5. Producción fructícola y hortícola p. 132.	
2.2. Estructura agraria argentina	135
2.2.1. El fundo agropecuario p. 135. 2.2.1.1. Tenencia y utilización de la tierra p. 138. 2.2.1.2. Capitalización y tecnología p. 141. 2.2.1.3. Empleo de los recursos humanos p. 143.	
2.2.2. El sistema de comercialización p. 144. 2.2.2.1. Funciones físicas de la comercialización p. 145. 2.2.2.2. Comercialización de granos p. 147. 2.2.2.3. Comercialización de la carne vacuna p. 149. 2.2.2.4. Comercialización de otros productos agropecuarios p. 150.	
2.2.3. El encuadre jurídico p. 150. 2.2.3.1. Relaciones de derecho privado p. 151. 2.2.3.2. Relaciones de derecho público p. 153.	
2.3. Relaciones del Sector Agrario con el resto de la economía	155
2.3.1. Aspectos reales p. 155. 2.3.2. Aspectos monetarios y financieros p. 157.	
3. EL SECTOR AGRARIO DENTRO DEL PROCESO DE DESARROLLO ARGENTINO	159
3.1. Objetivos estratégicos del desarrollo agrario	159
3.2. La Reforma Agraria	161
3.3. Los grandes proyectos integrados	164

CAPITULO IV

LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL	167
1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y DESARROLLO ECONOMICO	168
1.1. Influencia económica de las finanzas públicas	168
1.1.1. Equilibrio financiero del Estado y equilibrio económico p. 169.	
1.1.2. Volumen y estructura del -- presupuesto p. 173.	
1.2. La tributación como instrumento estratégico	175
1.2.1. Antecedentes históricos p. 175.	
1.2.2. Posibilidades y limitaciones de la tributación en la estrategia del desarrollo p. 178.	
2. EL ENFOQUE SISTEMICO DEL FENOMENO TRIBUTARIO	183
2.1. Sistema y medio	183
2.2. La tributación como sistema	186
2.2.1. "Estado" p. 188.	
2.2.2. "Objeto" p. 189.	
2.2.3. "Administrados" p. 190.	
3. EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL	193
3.1. "Impuestos"	193
3.1.1. Consideraciones generales p. 193.	
3.1.2. Tributos sobre el comercio exterior p. 195.	
3.1.3. Impuestos al consumo p. 199.	
3.1.4. Impuestos sobre las rentas p. 202.	
3.1.5. Impuestos sobre el patrimonio p. 211.	
3.1.6. Impuestos sobre la circulación económica p. 216.	
3.2. Procedimientos	219
3.2.1. Cumplimiento voluntario de las obligaciones -- fiscales p. 219.	
3.2.1.1. Liquidación administrativa p. 219.	
3.2.1.2. Autoliquidación por declaración jurada p. 221.	
3.2.1.3. Retenciones en la fuente p. 222.	
3.2.2. Cumplimiento forzado. p. 224.	
3.2.2.1. Determinación de las obligaciones fiscales p. 224.	
3.2.2.2. El represivo tributario p. 229.	
3.2.2.3. El contencioso fiscal p. 233.	
3.2.2.4. El cobro coactivo p. 234.	
3.3. Administración del sistema	236
3.3.1. Extensión del universo bajo control p. 236.	
3.3.2. Complejidad de la estructura impositiva p. 238.	
3.3.3. Adaptación al medio p. 239.	
3.3.4. Conclusiones p. 241.	
3.4. Efectos económicos.	242
3.4.1. Conceptos básicos p. 242.	
3.4.2. Proyecciones de la estructura impositiva sobre los sujetos económicos p. 244.	
3.4.2.1. Efectos de impacto p. 244.	
3.4.2.2. Incidencia de los impuestos p. 246.	
3.4.3. Las consecuencias económicas de la tributación p. 252.	

CAPITULO V
HACIA UN SISTEMA DE TRIBUTACION AGRARIA
ORIENTADO AL DESARROLLO ECONOMICO.

1. OBJETIVOS	256
1.1. Objetivos generales	256
1.1.1. Creación de una fuerte corriente de recursos - fiscales p. 256. 1.1.2. Facilitar la reforma agraria p. 259. 1.1.3. Consolidar el cambio estructural p.261.	
1.2. Objetivos específicos	263
1.2.1. Financieros p. 263. 1.2.2. Económicos p. 265.- 1.2.3. Administrativos p. 267.	
2. LINEAMIENTOS DEL SISTEMA IMPOSITIVO PROPUESTO	269
2.1. Hecho imponible	271
2.1.1. Impuesto al patrimonio o a la renta? p.271. 2. 1.2. Impuesto a la renta efectiva o a la renta poten- cial? p. 275. 2.1.3. A la renta potencial normal o i- deal? p. 278. 2.1.4. A la renta bruta o neta? p.280!	
2.2. Sujetos pasivos	281
2.3. Base imponible	283
2.3.1. El sistema del proyecto de la Secretaría de - Agricultura y Ganadería p. 284. 2.3.2. Nuestra idea p. 286.	
2.4. Otros elementos de la estructura del impuesto	295
2.4.1. Alícuota aplicable p. 295. 2.4.2. Del pago p.297. 2.4.3. Control de cumplimiento y cobro coac- tivo p. 299. 2.4.4. Exenciones y otras liberalida-- des p. 300.	
3. LA INSERCIÓN EN EL MEDIO DEL SISTEMA DE IMPOSICIÓN A- GRARIA	301
3.1. El sistema propuesto dentro de la estructura impositiva general	302
3.1.1. Imposición básica sobre la renta p. 303. 3.1. 2. Gravámenes específicos sobre manifestaciones par- ciales de riqueza p. 305. 3.1.3. Imposición global selectiva p. 307.	
3.2. El nuevo sistema en el medio socioeconómico	310
3.2.1. La adaptación del sistema impositivo al cam- bio estructural de la economía p. 310. 3.2.2. El me- dio y las condiciones de funcionamiento del sistema p. 312.	

*

*

*