

Los Municipios y el Desarrollo de la Economía Local



Una propuesta de reforma económico global

La virtud del ahorro, para los particulares, es la base de su seguridad y, si tienen espíritu empresario, de su prosperidad futura. Pero el ahorro a escala nacional aparece hoy como una condición imprescindible para conservar la independencia del país en el porvenir.

Es inútil buscar otras soluciones a este problema. La reintroducción, dentro de los valores morales, de la virtud del ahorro, puede, por sí sola, ser la base y el punto de partida para lograr un verdadero saneamiento de la economía.

Hasta ahora se ha confiado en que la inversión necesaria para garantizar el crecimiento económico sostenido provenga de la propensión al ahorro del sector propietario del capital.

Sin embargo, como hemos visto siempre, los capitales sin control librados al interés individualista de los particulares emigran muy fácilmente hacia los centros financieros mundiales,

donde tienen garantizadas una renta razonable y un máximo de seguridad.

Pero estos capitales representan el ahorro forzado de una importante franja de la población, que ha logrado constituirlo con esfuerzo y privaciones.

Si nosotros pensamos esto, entonces comprenderemos que es imprescindible realizar un programa que tienda a fijar, a arraigar, los capitales producto del ahorro nacional.

Será necesario apelar a la organización natural de la vida económica y buscar en ella un mecanismo eficaz que permita restablecer la justicia y el orden en las relaciones entre los distintos agentes económicos. Este mecanismo natural está dado por la **organización profesional de la economía**.

En ella se diferencian los distintos ramos de la producción y dentro de cada uno, categorías que abarcan a todos cuantos integran la economía nacional.

Es verdad que en ella entran empresarios y

personal contratado, y entran buscando la armonización de sus respectivos derechos, pero entran sin dejar de ser cada uno lo que es. Caben perfectamente dentro de ella las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales, que agrupan a los sujetos económicos, no por la ocupación sino por la clase dentro de cada ocupación.

El establecimiento de una organización profesional no debe mirarse hoy como una realización alejada de toda posibilidad. Existe una serie de hechos, como por ejemplo las convenciones colectivas y las comisiones mixtas de empresarios y obreros para equilibrar los precios y salarios, que conducen a un ordenamiento estable de las fuerzas económicas sobre la base de la organización profesional e interprofesional.

Debemos tener en cuenta que el motor principal de la economías es la iniciativa privada, incentivada por el beneficio personal.

Por ello deberá pasarse a manos privadas gran parte de las funciones sociales que el Estado actualmente cubre de manera deficiente. Y nótese que cuando decimos esto no estamos repitiendo el remanido argumento por el cual hoy se privatizan estratégicas empresas públicas —muchas de ellas superavitarias— comprometiendo con ello nuestra soberanía y nuestra independencia económica. Nos referimos a funciones sociales que por naturaleza pertenecen al ámbito privado y que subsidiariamente fueron impulsadas en sus orígenes por el Estado.

Dos rubros importantes en este sentido se destacan: la previsión social y la salud pública. Entre ellos se mueve la mayor parte de los capitales que hoy las empresas deben remitir al Estado, como retenciones de sueldos o como aportes patronales.

Es evidente que estos importes constituyen un verdadero ahorro nacional. Este gran volumen de capitales debe ser regresado a sus legítimos dueños. Esto será un aliciente poderoso para perseverar e incrementar el ahorro por estos conceptos, ya que al estar administrado por los propios interesados podrán obtenerse los mayores beneficios e incluso disponer de las sumas ociosas para fines productivos.

Estos capitales representarán sin duda el primer aporte a la constitución de los **patrimonios profesionales**.

El segundo concepto que integrará estos patrimonios surge del reconocimiento de que el asalariado, siendo factor activo de la producción y del

consumo, debe participar en el crecimiento de la economía global, no sólo por razones de justicia sino también y especialmente para mantener el lógico equilibrio que el sistema económico requiere.

Para explicitar este reconocimiento, proponemos que la porción del salario justo que no pueda ser efectivizada represente una inversión del trabajador, por la cual la empresa deba emitir acciones especiales.

Estas serían sin derecho a voto, para evitar interferencias en la conducción y gobierno de la empresa.

Dichas acciones no se entregarían al trabajador sino al fondo de inversión por ramo de producción, el cual reuniría las de todas las empresas que desarrollan una misma actividad. Este fondo estaría administrado por un directorio paritario integrado por representantes del capital y del trabajo.

Cada asalariado recibirá una **cuota parte**, en porcentaje de su sueldo, equivalente al aporte de acciones que por él se originó, de la empresa al fondo.

Las empresas pagarán al fondo los dividendos de las acciones en su poder. El fondo distribuirá estos importes de acuerdo con las cuotas partes que posea cada trabajador y así se generará un nuevo concepto en el ingreso de los asalariados.

Surge así con claridad la necesidad de reconocer jurídicamente el **ramo de producción**, verdadero cuerpo intermedio económico, con atribuciones y responsabilidades propias.

Esta institución administrará los **patrimonios profesionales**, constituidos como vimos por dos grandes conceptos: los fondos previsionales y las acciones especiales antes descriptas.

Los patrimonios adquirirán gran relevancia económica ya que serán las entidades financieras naturales de las empresas que integran el ramo.

Esto será un freno natural para las fuertes especulaciones que realiza habitualmente el sector financiero en perjuicio del sector industrial.

Asimismo, como estos capitales serán de aplicación específica para la producción se evitará la fuga de riquezas del ámbito nacional a la banca internacional.

Por tomar el fondo del ramo la responsabilidad de las prestaciones sociales se lograrán dos efectos positivos:

- 1) Se reducirá el aparato estatal con lo cual

disminuirá considerablemente su costo.

2) Se obtendrá una mayor eficiencia y un considerable mejoramiento del nivel de los servicios.

Con los mecanismos propuestos se logrará una efectiva elevación del nivel de vida de la población, lo cual, además de resultar moralmente exigible, será un poderoso dinamizador de la economía al generar un crecimiento sostenido del consumo.

Diferentes tipos de economía: ¿Existe una economía local?

Uno es el plano de la vida solitaria, otro el plano de la vida en familia y otro el plano de la vida civil o política. Luego, la actividad económica ha de ser muy diversa, según se halle encuadrada en uno u otro de dichos planos.

Si hay tres especies de obrar, ha de haber también tres especies de actividad económica: la una, economía del hombre individual; la otra, economía de la familia, y la tercera, economía propiamente política.

Sin embargo, aunque caracterizadas esencialmente diferentes, ello no implica que las exigencias individuales o familiares desaparezcan dentro de una economía política. Porque no hay que olvidar que la sociedad política, aunque implica una realidad y un ordenamiento nuevo que no se da en la familia —así como ésta, a su vez, requiere una realidad y un ordenamiento nuevo que no se observa en el hombre individual o solitario—, esto nuevo no suprime sino que se sobreañade a lo individual y a lo familiar.

Una economía política incluye el mantenimiento de todas las exigencias de la economía familiar y las dos, el mantenimiento de las exigencias de la economía individual o personal.

Si es cierto que hay tres actividades económicas esencialmente diferentes: la individual, la familiar y la política, y que, por tanto, el estudio del comportamiento económico del hombre en la sociedad política es otro muy diferente que el estudio del comportamiento económico del hombre en familia, o en su condición puramente individual. Y si bien la sociedad local no es una sociedad política en sentido estricto, pues entendemos a ésta como el Estado, sociedad perfecta. Sin embargo, la sociedad local es una sociedad intermedia infrapolítica, con un obrar propio, por lo que, lógicamente, deberá tener una organización económica propia.

Por ello afirmamos que debe reconocerse y respe-

tarse la economía local, con sus fines y características propias.

La economía política es una ciencia práctica que se diferencia de la política aunque, por su índole, debe estar a su servicio. Luego, la economía local debe estar al servicio de la política local, bien entendida, como la recta solicitud por el bien común local.

Características de la economía local

Así como la economía individual ha de servir a los fines individuales del hombre, como un instrumento de su perfeccionamiento, y la economía familiar lo ha de hacer al buen gobierno y funcionamiento de la familia, la economía política y local, por su parte, ha de servir al buen orden y gobierno de una sociedad constituida políticamente.

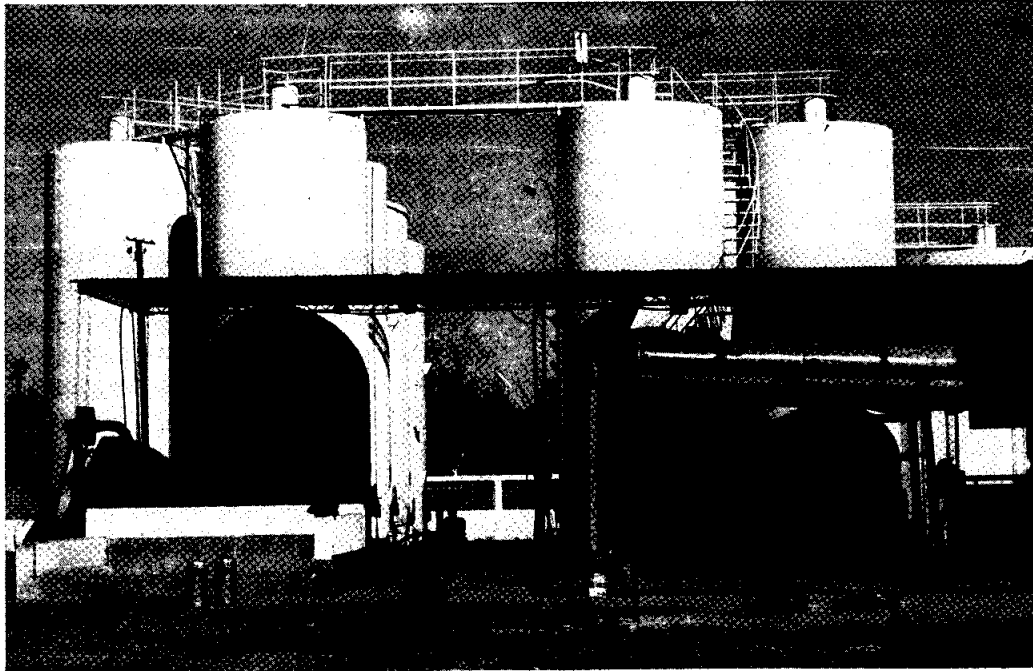
Vamos a ceñirnos a la economía política (dentro de la cual consideramos incluida la economía local), que es una ciencia de las riquezas al servicio de la sociedad política, y analizaremos sus relaciones con la política.

La economía política es una ciencia, dependiente de la política en cuanto a los principios, pero distinta que ella, porque estos principios los realiza en una materia nueva y modificada, lo que trae aparejado un modo de saber también nuevo y modificado, que no puede ser reducido sólo a lo político.

Siendo la economía una ciencia de la actividad humana en procuración de las riquezas materiales, está estrechamente vinculada con todas las ciencias que estudian los comportamientos humanos. Luego, la economía local (estudio de la economía dentro del cuadro sociopolítico local) se vincula con todos los problemas de la conducta humana en la sociedad local. Deben aquí considerarse los aspectos propios de la comunidad en cuestión: los referidos específicamente a lo económico y también a lo moral, cultural y a los usos y costumbres locales.

Forma de insertar la propuesta global al nivel local

La libertad, en el ámbito de la política, es una palabra vana si no existe una realidad económica que la encarne. Porque la libertad de los individuos en su desenvolvimiento económico y cívico está amenazada continuamente por el avance de la autoridad. Y la propiedad productiva encarna esta libertad de movimiento en que deben actuar los sujetos económicos. Cuando este poder de los propietarios se robustece por la solidaridad y unión de todos ellos y aun se fortifica



con el apoyo de las clases dependientes, a quienes deben alcanzar los beneficios y participación de la propiedad privada, se crea un poderoso contrapeso al poder político del Estado. De aquí la importancia de la organización profesional de la economía.

A la luz de lo dicho, será necesario fortalecer las economías locales desde dos perspectivas distintas:

— Por un lado deberá diversificarse su riqueza económica, de modo tal que su situación no dependa de unas pocas industrias, cuyos mercados sufren alternativas cambiantes. Se debe desarrollar las riquezas locales de modo que aseguren una elemental consistencia propia; de suerte que, si por cualquier circunstancia no se pudiera comerciar ventajosamente algunos productos, no se genere una situación caótica.

— Manteniendo su autonomía y cierta autosuficiencia, debiera además procurarse la integración de la economía local en un sistema regional de varias economías afines y complementarias, lo que le daría robustez suficiente para tratar luego sobre cierto plano de igualdad en los grandes mercados nacionales e internacionales.

Este intercambio de bienes y servicios permite elevar el nivel de vida y es sobre todo necesario en economías en desarrollo, porque los adelantos de unas

comunicados mutuamente con las de otras aceleran el progreso continuo y recíproco de todas.

Pero, a su vez, para que diversas unidades económicas puedan vincularse y relacionarse entre sí, es menester que exista entre ellas cierta homogeneidad. Porque así como en la práctica resulta difícil que las grandes empresas respeten la reciprocidad en sus relaciones con los pequeños y medianos empresarios, así de modo semejante ocurre en el juego entre las pequeñas y grandes economías locales.

Para saber cómo levantar el nivel de las economías locales que están atrasadas, es conveniente analizar de qué manera se ha producido este atraso.

Si el atraso se debe a la falta de crecimiento, la solución hay que buscarla por este lado. ¿Cómo lograr el crecimiento de las economías estacionadas o atrasadas?

Este problema nos lleva al estudio de cómo se verifica el crecimiento de las economías desarrolladas. No hay duda que el mismo se realiza por la aplicación del progreso técnico, el cual a su vez tiene como causa próxima e inmediata el progreso científico.

El progreso técnico permite un acrecentamiento de la producción, que aumenta sensiblemente la oferta de bienes y servicios a precios cada vez más reducidos. Pero esta mayor producción, obtenida con el progreso técnico, ha de distribuirse equitativamente y propor-

cionalmente entre todas las capas sociales, lo que genera un crecimiento armónico y sostenido de la demanda que dinamiza la economía y eleva los niveles de vida.

En la tarea de promoción de los aparatos productores locales ha de procederse con suma prudencia, elaborando para cada uno un programa de realizaciones paulatinas y progresivas que, partiendo de lo que cada uno actualmente posee y puede, lo provea de aquellos bienes más primarios que le faltan.

Se ha de tener presente que el verdadero desarrollo económico importa una estructuración armónica de las fuerzas productoras —agricultura e industria— las cuales, así integradas, deben ir creciendo orgánicamente. La experiencia demuestra que el progreso efectivo no puede alcanzarse de manera adecuada en la agricultura sin un paralelo en la industria y viceversa.

Además, el acierto de un programa de desarrollo económico local se obtiene si en ningún momento se pierde de vista al hombre real y concreto en su entorno propio, familiar y social.

Otro problema importante y de preferente atención es el del mercado. Porque una elevación de la economía local lleva consigo la creación de nuevos centros de producción. Y toda producción sólo puede sostenerse con la creación de correspondientes mercados.

De tal forma, es legítimo formular esta ley: El progreso científico engendra el progreso técnico; el progreso técnico engendra el progreso económico; el progreso económico engendra las condiciones del progreso social.

Los instrumentos

Al analizar el tema de los instrumentos debemos considerar los macroeconómicos —o de política económica— y los microeconómicos más propios del ámbito privado.

Respecto a los primeros, cabe señalar que siendo el municipio el responsable de velar por el bien común local y teniendo por tanto a su cargo una función pública amplia, cultural, familiar, de salud, urbanismo, educación, etc., tiene el derecho indelegable a la regulación y cobranza del impuesto, por lo que debe reconocérsele explícitamente el poder de imposición amplia.

Asimismo, las razones de mejor conocimiento y control, originadas en la proximidad con el contribuyente, lo indican como el agente recaudador más apto y eficiente de toda contribución, incluso de aquellas que por su naturaleza deben luego ser giradas en parte

o en su totalidad a la provincia o la Nación.

Lo dicho anteriormente implica invertir el sistema de coparticipación de modo que el municipio sea el ente único de recaudación y éste gire a la provincia y a la Nación las partes convenidas en los presupuestos correspondientes.

La idea de simplificar el sistema tributario es otro de los objetivos prioritarios. Lo más conveniente es fijar pocos gravámenes, de buena administración y fácil recaudación. La complejidad tributaria conspira contra la eficiencia de la recaudación.

Es necesario además compatibilizar los objetivos de planificación y desarrollo del municipio (traducidos en decretos y ordenanzas) con el régimen impositivo municipal.

En este sentido, el tributo debe cumplir adicionalmente una función de regulación, de modo que se constituya en fomento de las actividades de interés para el bien común y desaliento para aquellas ajenas.

Resulta esencial, para el desarrollo económico local, federalizar la explotación del subsuelo. Esto es devolver a las provincias la libre disposición de sus recursos naturales, reinvertiendo los beneficios en la potenciación de su territorio, sin negar obviamente el tributo debido a la Nación. Una parte de lo que se extrae del subsuelo (recurso no renovable) debe aplicarse al mejoramiento del suelo (recurso renovable), a la industrialización y a la elevación del nivel de vida, evitando así la injusta situación de localidades empobrecidas que paradójicamente disponen de cuantiosos recursos naturales.

Otro aspecto que merece atención es el relacionado con los planes de promoción industrial. Si analizamos las experiencias en este sentido veremos que, en general, estos emprendimientos no estuvieron acompañados por un desarrollo o crecimiento proporcional de la infraestructura necesaria para recibirlos (habitacional, salud, urbanismo, cultura, esparcimiento). Esta situación además se vio agravada por los regímenes de exención impositiva que se fijaron para el fomento y que consecuentemente no permitieron obtener los recursos necesarios para afrontar el aumento de servicios. A lo anterior se sumó el problema de la población golondrina, sin la solidaridad comunal, con las mayores pretensiones y las mínimas capacidades tributarias.

Se hace evidente, a la luz de esta experiencia, que el municipio debe participar activamente en la elaboración de los regímenes de promoción industrial evitando así los graves conflictos señalados.

Para poder concretar todo lo expresado más arriba resulta imperioso lograr una representación a nivel

municipal, de las sociedades intermedias socioeconómicas.

El municipio tiene un papel preponderante en la concepción, armonización y fomento del desarrollo económico local. Cumple, sobre el particular, una función subsidiaria pero también le cabe una responsabilidad indelegable de ordenador y armonizador, fiscalizando y controlando la actividad económica; cuidando que ésta no altere la vida vecinal, la cultura y las buenas costumbres de la comunidad; garantizando, en fin, el bien común de la sociedad local y la observancia de la reciprocidad en los cambios a ese nivel.

Es decir que el municipio, en orden al desarrollo y a la salud del sistema económico local, tiene sin lugar a duda una función relevante y de trascendencia mucho mayor aun cuando, con justicia y sabiduría, lo concebimos a la luz de la doctrina de la autonomía municipal.

Por todo ello, si el municipio no tiene un organismo como el "Consejo Asesor Municipal", o si dentro de éste no existe una representación socioeconómica (cámaras de comercio e industria, sindicatos, asociaciones de productores, colegios profesionales, etc.), va a ser difícil que interprete adecuadamente los intereses sectoriales en juego, que favorezca el crecimiento, que legisle y que gobierne a favor de la realidad económica local.

Resulta imperioso concretar en el plano local la regulación natural de la economía por medio de estos mecanismos que en conjunto constituyen una organización profesional.

Será necesario reconocer jurídicamente esta **organización profesional de la economía** que se presenta como un elemento novedoso capaz de producir los cambios de fondo que hoy requiere el postergado nivel local.

Con respecto a los instrumentos en el orden microeconómico queremos destacar fundamentalmente tres: las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cooperativas locales y el banco municipal o zonal.

En muchos la idea de productividad suscita la de gigantescas industrias, como si el mejor recurso para aumentar la producción fuera la concentración de grandes medios de producción en una única empresa.

Pero lo uno no está vinculado con lo otro. Fuera de algunas ramas de actividad —provisión de energía eléctrica, ferrocarriles, siderurgia, etcétera, en que razones técnicas y financieras pueden aconsejar grandes concentraciones—, el resto, que debería ocupar el 90% de la población asalariada, aconseja las empresas pequeñas y medianas.

Cada clase de producción tiene sus dimensiones

naturales; y cuando se examinan los requerimientos técnicos y financieros de las industrias no existen razones válidas para que los bienes que se consumen en la vida diaria no puedan ser manufacturados en las empresas pequeñas o medianas. Ciertamente que estas empresas pueden ser desaconsejables para grandes procesos de montaje. Pero aun así no se debe recurrir tan fácilmente a la gran empresa, pues tales operaciones pueden cumplirse con la misma perfección técnica en cooperativas de productores.

La posibilidad de organizar muchos de los procesos de montaje de piezas (fabricadas en empresas pequeñas o medianas) por medio de cooperativas de productores está probada por la experiencia de la industria de ingeniería de paz y de guerra.

Resulta importante considerar el papel de las pequeñas y medianas empresas ya que sus características hacen que éstas estén más arraigadas en el territorio. Las grandes empresas, muchas veces por su mayor proyección en lo nacional o internacional, no cuidan lo suficiente el patrimonio municipal donde se desarrollan sus actividades.

Algo similar ocurre con las pequeñas cooperativas que tienen un gran arraigo en su lugar de origen.

En todos los casos habrá que controlar el fenómeno de rebasamiento económico del nivel municipal por parte de las empresas implantadas en el mismo.

Un instrumento muy adecuado para el manejo de las finanzas locales es el **banco municipal o zonal**. La experiencia indica que la forma más apropiada es la sociedad de economía mixta. De este modo se logra una participación accionaria de las fuerzas económicas privadas asociadas al interés público, representado por el Estado municipal. Se suma así la iniciativa y empuje del sector privado, a la seguridad y solvencia del bien público, en una combinación feliz de preocupación económica y armonía política de la comunidad local.

Este **banco** debe funcionar como verdadera institución financiera al servicio de la comunidad local.

Debe poseer líneas de crédito especiales sobre las actividades económicas a fomentar. Créditos hipotecarios para la vivienda familiar (fomento del arraigo vecinal). Créditos a las radicaciones industriales convenientes y bien concebidas considerando los alcances sociales, urbanísticos y de medio ambiente.

Creemos que una política basada sobre estos lineamientos fomentará la desconcentración económica que nuestra Nación debe concretar para hacer creíble la noción de federalismo.

Ernesto Tomas Camps