

CALIDAD INSTITUCIONAL Y ECONOMÍA

*Conferencia del Ing. Manuel Solanet
al incorporarse como académico de número a la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
en sesión pública extraordinaria del 29 de octubre de 2008*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones en el mes de febrero de 2009.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

Presidente Académico GREGORIO BADENI
Vicepresidente . . . Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO
Secretario Académico HUGO O. M. OBIGLIO
Tesorero Académico JORGE EMILIO GALLARDO
Prosecretario . . . Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Protesorero Académico HORACIO SANGUINETTI

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO.....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Miguel M. PADILLA.....	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González

*Apertura del acto a cargo del
académico Presidente Gregorio Badeni*

La Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas celebra esta tarde la última sesión pública programada para el corriente año. En esta oportunidad, se honra en incorporar como académico de número al Ingeniero Manuel Solanet.

El Ingeniero Solanet sucede en nuestra Corporación al académico Jorge A. Aja Espil en el sitio que lleva el nombre ilustre de Joaquín V. González.

El discurso de presentación de nuestro nuevo miembro estará a cargo del académico Vicepresidente doctor Isidoro J. Ruiz Moreno, y la disertación del recipiendario versará sobre “Calidad Institucional y Economía”.

Corresponde destacar que el nombramiento del Ingeniero Solanet obedece a la valoración que hicieron los señores académicos sobre sus relevantes méritos intelectuales y personales, de su ética republicana, así como también de la excelencia y profundidad de sus estudios e investigaciones en las áreas científicas que conforman el objeto de esta Academia Nacional. Pero hay más, porque como bien destaca nuestro miembro el doctor Horacio A. García Belsunce, para ser académico no es suficiente la consideración de la sabiduría y los conocimientos. A la dignidad intelectual debe añadirse la dignidad en la vida. El académico debe ser ejemplo de virtud y actuar siempre con señorío. En síntesis, para ser

académico, y por el bien de la Academia, no basta el saber científico si está desprovisto de atributos humanos honorables.

Ingeniero Solanet, en nombre de los miembros de nuestra Academia tengo la satisfacción particular de expresarle la más cordial bienvenida, las más efusivas congratulaciones, y estando plenamente convencido que el éxito lo acompañará en la función académica, le entrego el diploma que es testimonio del cargo y consecuente carga que asume.

*Palabras de presentación a cargo del
académico Isidoro J. Ruiz Moreno*

Las Academias Nacionales se prestigian mediante la selección de sus miembros, y la tarea que éstos ejecutan desde ellas. En este sentido, la incorporación que hoy tiene lugar en la persona del ingeniero Manuel Alberto Solanet cumple acabadamente con ambos requisitos, tanto por la brillante trayectoria que ha realizado, cuanto por los aportes que ya ha brindado en las reuniones previas a la actual, en sesiones privadas de esta Academia de Ciencias **Morales y** Políticas. Personalmente, me es sumamente grato darle la bienvenida en nombre de esta corporación, por nuestra antigua relación amistosa, y la alta valoración hacia su capacidad intelectual y patriotismo.

Graduado de Ingeniero Civil en la Universidad de Buenos Aires en 1963, bien pronto Solanet se volcó al estudio de la planificación económica, efectuando un curso de postgrado en el Instituto que las Naciones Unidas instaló en Santiago de Chile, para el cual fue enviado por el Gobierno Argentino. No es de extrañar esta preferencia de Manuel Solanet por el tema, que explicó al sumarse treinta años después como miembro de número a la Academia Nacional de Ingeniería; expresando en dicha oportunidad: “*La ingeniería se caracteriza por incorporar el factor económico en sus decisiones. No hay buena ingeniería si no se logra una solución que implique el mejor uso de los recursos disponibles*”.

La elección de Solanet por esta especialidad fue constante, perfeccionando sus conocimientos con regularidad y entusiasmo.

Tempranamente, apenas culminada su carrera universitaria, tuvo una sostenida acción en el sector público, desde el Consejo Nacional de Desarrollo y la Dirección de Política Económica del Ministerio correspondiente, sucesivamente en 1963 y 69, y en el Instituto Nacional de Planificación Económica hasta 1981, el cual presidió durante cuatro años.

En el campo docente también orientó su pensamiento desde que comenzó su desempeño en 1967 como Jefe de Trabajos Prácticos en la Facultad de Ingeniería, en la cátedra de Economía, hasta ser designado en la misma Facultad en el cargo de Profesor Titular de Economía del Transporte, que ejerció hasta 1973, año fatídico para la Universidad de Buenos Aires, durante el cual se forzó el alejamiento de sus mejores educadores debido al sectarismo ideológico imperante. Pero este hecho no significó para el ingeniero Solanet el apartamiento de su vocación como difusor de las ideas que lo alentaban, ya que dictó numerosos cursos sobre proyectos de inversión en distintas instituciones –entre las cuales se contó la Facultad de Ciencias Económicas–; hasta que no hace mucho (entre 1995 y 1997) volvió a ser profesor regular de Fusiones y Adquisiciones, y Valuación de Empresas, en la acreditada Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE).

Estaba capacitado Solanet para responder a desafíos y compromisos, y se lo requirió como consultor y director de estudios sobre evaluación económica de proyectos, función cumplida en varios países hispano-americanos entre los años 1969 y 89. Además fue consultor del Banco Mundial para análisis de préstamos en Uruguay y Paraguay, en 1975 y 1981 respectivamente; y en este último año, asimismo, volcó su saber y experiencia en el sistema de programación de la inversión pública en Bolivia, en el mismo rol de consultor en la Organización de las Naciones Unidas.

Lo expuesto revela una preparación sólida para afrontar cuestiones delicadas sobre la materia, no sólo con conocimientos sino con claridad, con la justeza de los análisis sazonados con sentido común, tan ajeno en las altas regiones oficiales en los actuales momentos. Bien empleada está la inteligencia mostrada en estudios, pero lo ideal es que se complemente con la actividad para llevar a la práctica el resultado de ellos.

Y a Solanet, preparado doctrinariamente para asumir la función pública, en diciembre de 1981 el Ministro de Economía doctor Roberto Alemann, lo convocó para desempeñar la delicada Secretaría de Hacienda. Solanet debió abocarse de inmediato a elaborar el presupuesto para el año siguiente –un campo en el cual no carecía de experiencia–, y que abordó con el propósito de reducir el gasto oficial y consecuentemente el déficit fiscal. Quiso y logró disminuir la inflación, estabilizando la cotización del dólar, y obteniendo como consecuencia del conjunto de sus medidas, restablecer la confianza de los mercados y haciendo evolucionar positivamente a la actividad económica. La estructura estatal fue simplificada y reducida su intervención en el mercado, y la costosa financiación de la represa de Yaciretá quedó suspendida por favorecer únicamente a Paraguay.

Pero un acontecimiento imprevisible se desencadenó a principios de 1982 con la operación de restablecer la soberanía nacional en las islas Malvinas. La actividad del ingeniero Solanet y sus colaboradores, desde entonces, debió ser orientada a respaldar las necesidades diplomáticas y militares de la campaña, con consecuencias para la economía y finanzas del país. No es del caso entrar en detalles de la labor desenvuelta por la Secretaría de Hacienda a cargo de Solanet, que él mismo ha descripto en una interesante libro titulado “*Notas sobre la guerra de Malvinas*” (editado en el año 2004), el cual refleja las medidas adoptadas bajo el apremio de los acontecimientos, y las reflexiones que le suscitaron los hechos. Baste señalar que como primera medida se envió

a las islas 500 millones de pesos (50.000 dólares) y 10.000 libras esterlinas para atender a los gastos del Gobierno que se estableció allá, disponiéndose la circulación del curso bimonetaria de pesos y libras. Luego se implementaron otras: la apertura de una sucursal de Banco de la Nación, y la elaboración de planes de inversiones y gastos operativos. Los *kelpers*, que se habían apresurado a retirar sus fondos de la Tesorería que funcionaba como Banco en Puerto Stanley, volvieron a depositarlos.

Sin embargo, otros asuntos graves reclamaban la atención de Manuel Solanet, como el bloqueo de fondos argentinos obrantes en Londres (120 millones de dólares), y embargo de pagos destinados a nuestra República por parte del Gobierno del Reino Unido. Solanet dispuso la reciprocidad, pero que los vencimientos nacionales no se detuvieran, siendo acreditados en el Banco Central para certificación de los pagadores. Es destacable que con el mismo espíritu se instrumentó que el popular “Fondo Patriótico” fuera depositado en una cuenta especial del Banco de la Nación, con destino exclusivo a las Fuerzas Armadas, y que las donaciones materiales se subastaran en el Banco de la Ciudad y su producido también ingresara en dicha cuenta. Una cartelera informaba al público el nombre del donante, su monto y la fecha en que se produjo. Se recaudó el equivalente de 54 millones de dólares, y al concluir el conflicto, el ingeniero Solanet indicó que el remanente se destinara a la recuperación sanitaria de los combatientes, o sostener a los discapacitados y a las familias de los muertos.

Paralelamente, la Secretaría de Hacienda debía atender a otros problemas, derivados del conflicto en el Atlántico Sur. Afectados los programas elaborados a causa de la campaña militar, la eliminación de regulaciones innecesarias que se llevaban a cabo debieron ser suplantadas por prohibiciones de importar o realizar operaciones financieras con los países que igualaron esas medidas en solidaridad con Gran Bretaña. Se reimplantaron los eliminados controles de cambio, se postergaron planes de importancia. No es

posible ahora precisar todas las medidas adoptadas en medio de la crisis y aquellas que quedaron en buenos propósitos.

Prosiguió el ingeniero Solanet, sin embargo difundiendo las doctrinas que lo impulsaron, mediante varias publicaciones: *Evaluación económica de proyectos de inversión* (1985), y como coordinador de FIEL, *El gasto público en Argentina, 1860-1988*, y *La Administración Pública Nacional, su reforma*, en 1990 y 1996 respectivamente.

Por sus méritos intelectuales y públicos no tardó en ser premiado Solanet, al acordársele el consagratorio “Kónex” dos años más tarde, en la categoría “Empresarios de la Banca y los Servicios”.

Su última actuación oficial le llegó en marzo de 2001, cuando fue llamado por el licenciado Ricardo López Murphy nuevamente para integrarse al Ministro de Economía, esta vez con cargo de Secretario para la Modernización del Estado, su permanente obsesión.

Cumplida esta función, Manuel Solanet retornó a la acción privada; aunque no para dejar de contribuir a la mejora de la función pública, sea como impulsor de ideas, cuanto en el papel de crítico a decisiones equivocadas. Fruto de ello fue analizar un tema escalofriante, “*La hiperinflación del 89*”, como se tituló un libro aparecido hace un par de años, sumamente detallado aunque de fácil comprensión, de útil enseñanza en sus 225 páginas, que resulta imposible reseñar ahora.

En la actualidad, atiende una acreditada sociedad que fundó y dirige, destinada a asistir en fusiones y adquisiciones, y proyectos de inversión. INFUPA, como se denomina, se convirtió en líder de operaciones financieras de alta complejidad en Argentina. Muy activo, en su afán de contribuir a la mejora de la situación argentina, según destaqué, Solanet es reclamado, como todos sabemos, a intervenir frecuentemente en radio y televisión, y para

el dictado de conferencias. El espíritu de nuestro nuevo colega académico lo llevó a crear y presidir el Centro de Estudios del Futuro Argentino en julio de 2007, dedicado a *“la elaboración de propuestas referidas a políticas públicas que superen la amenaza de una Argentina alejada de los valores republicanos y de la senda de un auténtico desarrollo económico y social”*, tal cual expresa el pórtico del volumen que recogió la labor efectuada. Se editó el año pasado bajo la denominación de *“Meditaciones sobre el presente”*, y entre otras colaboraciones, recoge una selección de las cartas semanales difundidas por Solanet a través de Internet, todos los martes, desde la creación del Centro mencionado hasta diciembre del año pasado. Su lectura es harto provechosa.

Y llego al fin de esta presentación del ingeniero Manuel Solanet, quizá sin necesidad de hacerlo dada la notoriedad de su actuación, pero cumpliendo una norma protocolar que me resulta muy grato observar. No podría, sin embargo, dejar de mencionar entre los más salientes logros de la vida de Manuel, a su encantadora mujer Elisa Freixas, *Elisín*, con quien ha formado una familia ejemplar que cuenta con 6 hijos y hasta 17 nietos, pese a la juventud de ambos. Sin robarle más tiempo, cedo la palabra al académico Solanet.

CALIDAD INSTITUCIONAL Y ECONOMÍA

Por el académico ING. MANUEL SOLANET

La ciencia económica ha dedicado tiempo y pensamiento a identificar las razones por las cuales una economía puede ser estructuralmente sana. Quiero enfatizar en la palabra estructural en momentos en que se atraviesa una severa crisis financiera y económica internacional. A pesar de los avances del conocimiento, aún no ha podido lograrse que los sistemas económicos que respetan razonablemente la libertad del individuo estén preservados de atravesar crisis periódicas. El progreso de la ciencia económica en el diagnóstico de los ciclos a partir de la crisis del 30 permitió desarrollar instrumentos para prevenirlos o amortiguarlos, pero la más reciente globalización y la sofisticación de los instrumentos financieros crearon nuevos e importantes riesgos cuyas consecuencias se han manifestado casi explosivamente con esta crisis. Hay a mi juicio una contraposición entre una mayor libertad de iniciativa y el progreso, versus la previsibilidad y la ausencia de riesgos. La especulación como fenómeno económico, es una característica innata del mercado y hace a su funcionamiento eficiente. Sin embargo, es también la causa de la formación de las famosas burbujas, que suelen ser a su vez el origen de las correcciones abruptas

y no deseadas, que se magnifican tanto más cuanto mayor sea el tamaño y la interrelación entre los sistemas financieros de todo el mundo. Sólo se evitarían este tipo de crisis mediante controles e intervenciones mucho más amplios y profundos, que reduzcan en mucho mayor medida la libertad de iniciativa para cederla a decisiones del poder centralizado. Obviamente esa situación no es deseable y por lo tanto en beneficio de otros principios irrenunciables debemos asumir que la prevención de los riesgos de burbujas y crisis pueda no ser un cien por ciento eficaz. Más que la salida de esta crisis internacional –que tarde o temprano ocurrirá– me preocupa que la consecuencia sea una posterior sobreactuación de los gobiernos en la implementación de nuevas regulaciones que terminen afectando sobremanera la libertad de los individuos.

Esta conferencia, como corresponde a un acto académico, no estará enfocada a la actualidad sino a los principios permanentes. Sólo agrego una acotación que refuerza los conceptos que luego expondré: a lo largo de esta crisis financiera los capitales han buscado refugio en los bonos del Tesoro y en la moneda de los Estados Unidos, el país que presenta la historia más sólida de calidad institucional. En el otro extremo y lamentablemente, nuestro país que en los últimos años y días ha dañado fuertemente su calidad institucional, está hoy expuesto en forma diferenciada al mayor deterioro de sus calificaciones.

¿Qué entendemos por una economía estructuralmente sana? Es aquella que crece permitiendo mejorar el bienestar de la gente, pero además lo hace equilibradamente sobre la base del ahorro y la inversión. Es aquella en la que se preserva el valor de la moneda y en la que los ciclos de crisis y auge son razonablemente espaciados y amortiguados. Es aquella que ofrece oportunidades de trabajo y de desarrollo personal con el mínimo desempleo posible. Es aquella en la que el estado cumple eficazmente con su rol subsidiario y desempeña bien las funciones que le competen.

Demás está decir que la Argentina ha vivido en los últimos 60 años más tiempo en economías enfermas que sanas y esa es la razón de la pérdida de su posición relativa en el contexto mundial. Habiendo estado entre las diez naciones de más alto ingreso por habitante, hoy ocupa el lugar número 60. Las enfermedades de nuestra economía son más endémicas que ocasionales. En el mundo desarrollado se producen episodios espaciados de alta fiebre, como el que estamos atravesando, pero separados por tiempos largos de crecimiento.

El aumento del Producto Bruto Interno a tasas elevadas pero por períodos cortos, no necesariamente refleja una economía pujante y sana. Los ejemplos lo podemos recoger en el mundo y con mayor claridad en nuestro país en los últimos años. Tanto Europa como los Estados Unidos tuvieron, hasta la reciente crisis, un fuerte crecimiento en esta década, pero fue exageradamente dependiente de una muy baja tasa de interés, lo que generó la burbuja de la sobrevaluación de las propiedades, así como de las materias primas, y provocó a su vez un endeudamiento excesivo. La enorme liquidez volcada a posiciones especulativas impulsó fuertes aumentos en los precios de esos bienes que auguraban el derrumbe que luego se produjo. En la Argentina también vivimos un crecimiento notable desde 2002, pero débil en sus cimientos, sin poder construir una economía sana. Con el punto de partida de una profunda crisis, nuestro país disponía hace seis años de un excedente de capacidad productiva y de recursos humanos que hacían posible incrementar la producción sin la necesidad de nuevas inversiones. La fórmula aplicada a nuestra economía fue la de una fuerte devaluación compensada con derechos de exportación y atenuada en sus efectos inflacionarios mediante el congelamiento de las tarifas de servicios públicos. Las retenciones permitieron al mismo tiempo obtener recursos fiscales. Se alentó el consumo y se incrementó el gasto público sin crear condiciones para la inversión. Nuestra economía se favoreció del fuerte creci-

miento del resto del mundo y del notable aumento de los precios de nuestros productos de exportación. La devaluación favoreció la producción industrial y el empleo, que crecieron bajo el impulso de la sustitución de importaciones, lo mismo que el turismo y las exportaciones agrícolas. Pero no se construyó una economía sana y el transcurso del tiempo ha puesto en evidencia esta circunstancia. Me adelanto a relacionar el caso argentino actual, que hoy nos preocupa, con el título de esta conferencia. No hubo calidad institucional y la consecuencia es la de una economía con enormes dificultades para corregir su inflación, reducir la pobreza, y convocar nuevas inversiones y crecer genuinamente. El proyecto de confiscación de los fondos de pensión ha sido el último y tal vez más importante mazazo.

Los hechos positivos que califican una economía sana están basados en muy diversas características del comportamiento de una sociedad. No obstante es posible identificar pocos factores que son los relevantes y sobre los que luego se apoyan los demás. La calidad de las instituciones es uno de ellos; la ética del trabajo, el ahorro y la solidaridad lo son también claramente. Cuando estos factores juegan positivamente, potencian naturalmente a otros con los que puede construirse la estructura de una sociedad de bienestar y progreso. Con la base de esos atributos básicos se facilitará por ejemplo una mejor educación y la capacidad de desarrollar tecnología, se crearán ahorros que sustenten un proceso de inversión y crecimiento, se mejorará la seguridad personal, se creará capital físico, se preservará el medio ambiente y la naturaleza. La observación comparada de la riqueza de las naciones muestra claramente que su grado de desarrollo tiene mucho más que ver con las virtudes de la organización social que con la disponibilidad de los recursos naturales. Los casos de Japón, Suiza o Israel son emblemáticos. La historia de las guerras nos dice además que el capital social es mucho más resistente que el capital físico y que la cultura del trabajo y del respeto por la calidad de las instituciones,

puede obrar milagros en la reconstrucción de un país devastado que perdió su capital físico. Véase si no a la Alemania de posguerra y al propio Japón. Estos rasgos de una sociedad pueden más que todos los planes de ayuda económica que uno pueda imaginar.

Adam Smith en su obra “La Riqueza de las Naciones” de 1776, nos decía que los beneficios de la mano invisible o del mercado sólo se obtendrían en una sociedad bien gobernada. Quien, además de ser el padre de la economía clásica, también nos dejó su “Teoría de los Sentimientos Morales”, advertía esta relación entre la economía y lo que él, en tiempos modernos, bien podría haber referido como calidad institucional.

John Locke había antecedido a Adam Smith, y al establecer los principios del liberalismo económico y político, también le dio importancia a la organización social. En sus “Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil” escritos en 1690, Locke se refirió al acuerdo entre los individuos para conformar un estado reducido, pero que asegure los derechos individuales, incluyendo la libertad, la vida y la propiedad. Nuevamente calidad institucional.

La doctrina social de la Iglesia ha establecido a través de las encíclicas, los principios del orden social. Respecto de los alcances de las leyes, la *Rerum Novarum* emitida por el Papa León XIII en 1891, nos decía que los límites los determina el fin mismo por el cual se apela al auxilio de las leyes; es decir, que no deben éstas abarcar más ni extenderse más de lo que demanda el remedio de los males o la necesidad de evitarlos.

Setenta años después, el Papa Juan XXIII en la encíclica *Mater et Magistra* nos decía: “En el progreso creciente que las relaciones sociales presentan en nuestros días, el recto orden del Estado se conseguirá con tanta mayor facilidad cuanto mayor sea el equilibrio que se observe entre estos dos elementos: de una parte, el poder de que están dotados así los ciudadanos como los grupos privados para regirse con autonomía, salvando la colaboración

mutua de todos en las obras; y de otra parte, la acción del Estado que coordine y fomente a tiempo la iniciativa privada.”

Conmemorando el centenario de la Rerum Novarum, Juan Pablo II decía en la Centesimus Annus: “El capitalismo debe ser un sistema en el cual la libertad en el ámbito económico está encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso.”

Pero seamos más específicos en el concepto de calidad institucional. La calificamos primariamente por la plena vigencia del estado de derecho, entendiendo por tal estado aquel en el que el gobierno y los ciudadanos se rigen por el Derecho, y éste incorpora los derechos y las libertades fundamentales, y es aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre. Nos referimos así al marco necesario para la protección de las libertades políticas y civiles y para asegurar el derecho de propiedad.

Hay calidad institucional allí donde se respeta la ley, empezando por el propio Estado, donde quien incumple un contrato debe someterse a las consecuencias que él mismo acordó y sujetarse a las leyes que lo enmarcaron.

Calidad institucional es la estabilidad y previsibilidad de las normas, en contraste con el cambio frecuente y arbitrario de las mismas. Aquí es donde la calidad institucional se entronca con los principios y el buen funcionamiento la república, en donde se respeta la independencia y la separación de poderes y se dé naturalmente el equilibrio entre ellos. Esto lo señaló Montesquieu en “El Espíritu de las Leyes”, complementando el pensamiento de Locke. Estas ideas tomaron cuerpo mucho tiempo antes de la aparición de las repúblicas modernas y un siglo antes de la Revolución Industrial. Se han cumplido más de 260 años desde que Montesquieu fundamentó la importancia de la sepa-

ración de los poderes para crear un clima de convivencia social y de progreso.

En una república equilibrada y madura, quien administra es el Poder Ejecutivo pero quien legisla es fundamentalmente el parlamento y quien vela por que la ley sea respetada es principalmente el Poder Judicial. Los espacios para la discrecionalidad quedan de esa forma limitados, particularmente cuando tiene vigencia la democracia y ésta no es bastardeada por la hegemonía de mayorías logradas mediante el populismo, la demagogia o el temor. Por lo tanto la calidad institucional apoyada en el equilibrio de poderes requiere además del juego democrático de representación; exige que las sociedades estén liberadas de hegemonías dominantes. Estas cuestiones son relevantes para entender por qué no necesariamente un gobierno ofrece esa calidad por el sólo hecho de haber sido elegido por el voto de mayorías. No lo era en la Alemania nazi, ni en las llamadas democracias populares de detrás de la Cortina de Hierro más allá que esos países en esos tiempos contaran con los tres poderes y con elecciones formales. Tampoco lo es hoy en Cuba o en Corea del Norte. El atraso de sus economías nos exige de explicar de qué forma la libertad, el respeto de los derechos individuales y el equilibrio de poderes, son determinantes.

Si apuntamos a relacionar la calidad institucional con la economía, debemos hablar también de las formas y de la eficacia con que el Estado interviene en la sociedad. A mayor intervención, mayor es la exigencia sobre las virtudes y la prudencia de esa intervención. Como estas virtudes son difíciles de lograr en los seres de carne y hueso y menos aún cuando no se alinean los intereses de los funcionarios con los de la comunidad, parece existir una relación inversa entre calidad institucional y grado de intervención. La corrupción es la consecuencia de esa contraposición de intereses cuando los valores morales de una sociedad están debilitados y se reducen los límites éticos, tanto de los funcionarios como de los ciudadanos. No hay sociedades perfectas en este sentido, pero

debemos decir con pesar que la nuestra se encuentra entre las más imperfectas. Frente a esta circunstancia, también aplicable a cualquier país en general, me afirmo personalmente en la defensa del principio de subsidiaridad. Que el estado tome a su cargo sólo lo que no puedan hacer los particulares. Vale también este principio en cuanto a la descentralización administrativa. Que el gobierno nacional tome a su cargo sólo lo que no puedan hacer los gobiernos provinciales y que a su vez estos no absorban lo que puedan hacer los municipios.

La mención de la intervención estatal y del principio de subsidiaridad nos lleva al tema de la libertad económica. Este es un valor que en comparaciones internacionales muestra una correlación clara con el grado de desarrollo económico y social. La Heritage Foundation mide y publica anualmente un Índice de Libertad Económica que abarca 162 países en los que se mide la libertad de comercio y de negocios, la desregulación de las inversiones y la protección de la propiedad. El conjunto de estos factores refleja lo que hemos llamado calidad institucional. Esta misma publicación nos muestra que existe una relación muy clara entre el grado de desarrollo medido por el ingreso medio por habitante, y ese Índice de Libertad Económica. A mayor calidad institucional mayor progreso económico. Este es el verdadero progresismo y no es teoría sino que surge de la evidencia empírica, de la simple realidad.

El crecimiento genuino y sostenible de una economía se apoya necesariamente en tres pilares: 1 - la inversión o sea la creación de mayor capacidad para producir bienes y servicios; 2 - el desarrollo y la aplicación de tecnología que responde al ingenio humano convenientemente organizado y apoyado, y; 3 - el ahorro, que sustenta a la inversión en el largo plazo. Si no hay ahorro se requiere deuda, pero tarde o temprano debe devolvérsela.

La relación entre cada uno de estos tres pilares y la calidad institucional, es evidente. La inversión en equipos y construcciones sólo se recupera en períodos largos, durante los cuales debe operarse con eficiencia contratando personal, comprando materias primas, pagando impuestos y enfrentando riesgos comerciales. Cualquier empresa implica riesgos que pueden modificar un futuro que fue proyectado bajo hipótesis que luego no se cumplen. Cuando se decide una inversión se evalúan esos riesgos previendo de la mejor forma posible el futuro macroeconómico y el entorno del negocio. Pero lo que no es previsible es lo que depende de decisiones arbitrarias de funcionarios, con alto grado de intervención y con escaso criterio y nulo control ciudadano. Justamente esto último es lo que se encuentra en los países de baja calidad institucional. ¿Quién puede invertir en un país que modifica constantemente las reglas impositivas? La voracidad fiscal es una actitud clásica de los gobiernos mal administrados y que hacen del populismo y la demagogia su instrumento favorito de poder. Nunca los recursos fiscales son suficientes y la salida suele ser la de incrementar los impuestos existentes o inventar nuevos. Esto es más fácil que controlar la evasión, que en gobiernos institucionalmente débiles se convierte en endémica. No faltará el recaudador de procedimientos espectaculares, pero de resultados magros frente a evasores consuetudinarios e intocables. Tampoco se observa una reacción de las entidades empresarias frente a esos excesos, porque en sistemas de baja calidad institucional la buena relación con el poder se vuelve una condición de supervivencia. Cuando hay un alto grado de intervención estatal y de regulaciones, sólo se encaran inversiones de largo plazo si hay seguridad de influenciar para lograr regulaciones favorables o al menos evitar las adversas.

Los excesos fiscales tienen menos resistencia formal en los sectores empresarios más concentrados que en las actividades más atomizadas. Esto se advirtió muy claramente a raíz del conflicto

con el campo que vivimos en los primeros meses de 2008. La necesidad de aportar mayores recursos al fisco intentó resolverse con mayores retenciones a las exportaciones agrícolas, al mismo tiempo que se incrementaron también a niveles aún mayores las retenciones a la exportación del petróleo. La reacción del campo comenzó por la de miles de productores autoconvocados que tuvieron el consiguiente eco en sus entidades representativas. El gobierno no pudo con ellos y finalmente el Congreso respondió a aquella resistencia multitudinaria derogando la conocida Resolución 125. Por lo contrario el sector de empresas petroleras absorbió la gabela y sigue negociando en los despachos oficiales, pero no invierte. Es posible pronosticar el precio internacional del petróleo pero no las retenciones que finalmente surgirán de esas negociaciones.

Es fácil advertir cómo con mala calidad institucional de la mano de un estado intervencionista, se crea un caldo de cultivo para la corrupción y produciéndose ésta cómo se ahuyenta a los inversores internacionales y a las grandes empresas, que establecen normas internas de ética que habitualmente, salvo excepciones, deben respetar. También es fácil entender por qué no se invierte en un país en donde la justicia no da respuesta rápida y ecuánime a los reclamos legítimos de un empresario. Hace algunos años FIEL, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, realizó una investigación sobre la tasa de interés aplicada por los bancos en créditos prendarios e hipotecarios en diferentes provincias argentinas, y la rapidez, calidad y ecuanimidad de la acción judicial para lograr la ejecución y recupero de las deudas impagas. La conclusión fue que había una correlación estadística empíricamente demostrada. A menor calidad de la justicia, mayor tasa de interés. Y ahora podemos agregar: a mayor tasa de interés menor inversión, menor crecimiento y menor creación de empleo.

Al desarrollo de tecnología se le pueden aplicar las mismas consideraciones que a la inversión. Sin embargo me interesa in-

corporar dos cuestiones específicas. Una es la de la calidad de la educación y el marco institucional para la investigación; la otra es la referida al respeto de la propiedad industrial y a las patentes. Las dos cuestiones son importantes. La educación, en todos los niveles y particularmente el superior, es la plataforma para la investigación y el desarrollo de tecnología. Es condición necesaria pero no suficiente. Debe contar con el sustento económico que deriva de la aplicación de esa tecnología en la producción y en la solvencia de empresas que crecen en un horizonte de progreso. Si esto no se logra, los técnicos y profesionales formados con esfuerzo en las universidades, emigran para investigar y desarrollar tecnología en el exterior. También se debe contar con la seguridad jurídica de que nadie se apropiará gratuitamente de los resultados de la investigación. Un país que no hace respetar los derechos de la propiedad intelectual, difícilmente convoque a la investigación. La ilusión de que es posible apropiarse del esfuerzo ajeno sin autorización ni pago de regalías, demuestra un desconocimiento de cómo funciona el mundo desarrollado. Es una picardía de muy corto alcance.

Hemos escuchado siempre que el ahorro es la base de la fortuna, y no se trata de un dicho equivocado. Una sociedad no puede sustentar altos niveles de inversión y crecimiento con bajas tasas de ahorro. Por plazos cortos ese faltante se puede cubrir con deuda, pero no indefinidamente. Menos aún si no se logra despertar la confianza en quienes prestan y por lo tanto el endeudamiento es muy oneroso. Y en esto las razones confluyen. Un país que no despierta la confianza de sus acreedores tampoco logra despertar la vocación por el ahorro de sus ciudadanos o en todo caso por la colocación de esos ahorros dentro del país. No es necesario que les hable a ustedes respecto de la fuga de los ahorros y tampoco sería correcto que hiciera de ello alguna cuestión moral. Cuando en un país el Congreso dictó una ley que garantizaba la intangibilidad de los depósitos y un par de meses después por disposición del gobierno quedaban acorralados, es imposible reclamar que los

ahorros no busquen mayor seguridad. Debemos tener en cuenta que la confianza se construye trabajosamente con muchos años de respeto a las instituciones, pero se puede perder en un segundo. Tengo que decir que en la Argentina no hay conciencia de lo que significa la confianza para el buen funcionamiento de la economía. Es difícil de entender cómo hemos tenido y tenemos gobiernos constitucionales que han confiscado ahorros, congelado depósitos, licuado préstamos, declarado la cesación de pagos en cinco oportunidades y manipulado ostensiblemente las estadísticas oficiales para reducir el ajuste de los títulos públicos. Todos estos hechos que destruyen la calidad institucional no han tenido la reprobación que debiera esperarse de una sociedad que supone ser educada en los valores de un Alberdi, un Joaquín V. Gonzalez o un José Manuel Estrada. Se ha perdido mucho desde aquella apelación de Nicolás Avellaneda en 1875 de “honrar nuestras deudas aun a costa del hambre y sed de los argentinos”. ¡Que enorme distancia entre esa afirmación de principios y la alegre declaración del default con ovación, a fines del 2001!

Quiero dedicar el final de esta exposición a una cuestión que entra de lleno en el tema de calidad institucional y de la economía, y que tiene que ver con el carácter federal de la organización de nuestro país. Me refiero a la distribución de las responsabilidades y los recursos económicos entre los tres niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios.

Habíamos hablado de la importancia de respetar el principio de subsidiaridad. Es interesante recoger lo que nos dice la encíclica *Mater et Magistra*: textual: “así como no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, así tampoco es justo, porque daña y perturba gravemente el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su

propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos.”

La Argentina nació como una confederación de provincias y así lo entendió Alberdi cuando estableció las bases de la Constitución de 1853. Luego de 155 años de aquel magnífico punto de partida de nuestra organización nacional, las bases del federalismo están severamente debilitadas. Desde hace 85 años cuando se legisló la cesión desde las provincias a la Nación, de la potestad de cobrar impuestos directos para luego coparticiparlos, se fue erosionando gradualmente la autonomía de los gobiernos provinciales.

En su conjunto el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70%. No hay correspondencia fiscal. No se cumple que el que gasta, recauda. Para un gobernador es políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación, que ponerle más presión tributaria a sus propios coprovincianos. Es por eso que vemos a los gobernadores pasar más tiempo en Buenos Aires que en sus provincias. La experiencia histórica demuestra que ese tironeo es efectivo y que siempre que un gobierno provincial entra en default el gobierno nacional lo auxilia y que tarde o temprano le licua su deuda.

Con el actual sistema de coparticipación sin correspondencia fiscal, cualquier gobierno provincial tendrá pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta es la de lograr correspondencia fiscal. Esto quiere decir que las provincias deberían ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir su gasto. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos

provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se deberían establecer en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

La correspondencia fiscal plena, o sea que cada provincia recaude lo suyo, tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se debería resolver mediante un Fondo de Redistribución horizontal. Para hacer políticamente viable una reforma de este tipo, el criterio de redistribución del Fondo debería ser aquel que permita que no se altere cuantitativamente la actual situación en el inicio del nuevo sistema. A partir de esos porcentajes de distribución ya inalterables, todo aumento del gasto de una provincia tendría que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos. Esto quiere decir que si un gobernador deseara ganar el rédito político de un aumento del gasto, debería también enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo será la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión y la creación de un más efectivo control horizontal entre las provincias. O sea mayor calidad institucional.

Señores: el país tiene un importante desafío por delante. Aún más en momentos de una severa crisis financiera y económica internacional. Estaremos tanto mejor defendidos frente a esta crisis si nuestras instituciones son las correctas y su calidad no está en duda. El camino del progreso no es el del aislamiento, ni el de la ruptura de las reglas, ni el de la destrucción de las instituciones que supieron crear y respetar quienes construyeron nuestra organización nacional.